

NOU

Norges offentlige utredninger 2020:3

Ny lov om universiteter og høyskoler



Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet

Ny lov om universiteter og høyskoler

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. juni 2018.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. februar 2020.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1439-1

DepMedia

Til Kunnskapsdepartementet

Universitets- og høyskolelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. juni 2018 for å gjennomgå regelverket for universiteter og høyskoler. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 13. februar 2020

Helga Aune
leder

Irene Dahl Andersen

Sofie Carlsen Bergstrøm

Sunniva Cristina
Bragdø-Ellenes

Dag Olav Hessen

Stine Jørgensen

Kjell Magne Mælen

Haakon Riekeles

Britt Elin Steinveg

Karl Harald Søvig

Therese Sofie Aasen
sekretariatsleder

Erling H. Dietrichson

Anni Terese Haugen

Karin Helle

Kate Hermansen

Steinar Johannessen

Mariann Nilsen

Irene Tveite-Strand

Innhold

1	Lovforslag	13	5.6	Kultur for kvalitet i utdanningen	63
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	37	5.7	Pågående politiske prosesser	64
2.1	Utvalgets mandat	37	6	Utviklingstrekk fremover	65
2.2	Utvalgets sammensetning	38	6.1	Innledning	65
2.3	Utvalgets arbeid	39	6.2	Den globale og den nasjonale konteksten	65
2.4	Oppbygging av utredningen	40	6.3	Ti utviklingstrekk som vil prege universitets- og høyskolesektoren	66
3	Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag	43	6.3.1	Endringer i studentbefolkningen	66
3.1	Innledning	43	6.3.2	Læring hele livet	67
3.2	Utvalgets tolkning og avgrensning av sitt mandat	43	6.3.3	Digitalisering og kunstig intelligens	67
3.3	Overordnet om forslaget til ny universitets- og høyskolelov	45	6.3.4	Åpen forskning	68
3.4	Regelverket for student-samskipnader	46	6.3.5	Strammere offentlige finanser	68
4	Historisk tilbakeblikk	48	6.3.6	Økende forventninger om bidrag til samfunnsutviklingen	68
4.1	Universitets- og høyskolesektoren	48	6.3.7	FNs bærekraftsmål og Parisavtalen	69
4.1.1	Innledning	48	6.3.8	Polarisering og mistro til vitenskap	69
4.1.2	Perioden 1811–1989	48	6.3.9	Økende internasjonalisering	70
4.1.3	Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler fra 1989	50	6.3.10	Likestilling og mangfold	70
4.1.4	Universitets- og høyskoleloven fra 1995	50	6.3.11	Utviklingstrekkene og utvalgets arbeid	71
4.1.5	Perioden 1995–2005	52	7	Nordisk rett	72
4.1.6	Perioden fra 2004 og frem til i dag	55	7.1	Innledning	72
4.1.7	Lovendringer etter 2005	56	7.2	Rettslig regulering i Danmark, Finland og Sverige	72
4.2	Studentsamskipnadene	57	8	Myndighetenes styring av universiteter og høyskoler	74
4.2.1	Opprettelsen av student-samskipnadene	57	8.1	Utvalgets forslag	74
4.2.2	Studentvelferd og samarbeidet med utdanningsinstitusjonene	58	8.2	Innledning	74
5	Den politiske konteksten – kvalitet og struktur	59	8.3	Styring av universitets- og høyskolesektoren	75
5.1	Innledning	59	8.3.1	Særtrekk	75
5.2	Kvalitetsreformen	59	8.3.2	Stortingets lovgiverkompetanse	75
5.2.1	Endringer i studiene	60	8.3.3	Anmodningsvedtak	76
5.2.2	Endringer i styringen	60	8.3.4	Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar	76
5.2.3	Endringer i finansieringen	60	8.4	Virkemidler	76
5.2.4	Resultater	60	8.4.1	Regelverk	76
5.3	Strukturreformen	61	8.4.2	Styringsdialogen	77
5.3.1	Konsentrasjon for kvalitet	61	8.4.3	Budsjett og finansiering	78
5.3.2	Resultater	61	8.4.4	Bygg og eiendom	79
5.4	Økende internasjonalisering	62	8.4.5	Andre styringsvirkemidler	80
5.5	Langtidsplanen – et nytt verktøy	63	8.5	Samordning	80

8.6	Dimensjonering av høyere utdanning	81	11.3.2	En del av samfunnsfundamentet	104
8.7	Øremerking av bevilgninger	82	11.3.3	Nyutdannede kandidater	105
8.8	Kandidatmål	82	11.3.4	Samfunnsutfordringer og bærekraftig utvikling	106
8.9	Styring og ledelse ved institusjonene	82	11.3.5	Kunnskapsdeling	107
8.10	Utvalgets vurderinger	83	11.3.6	Langsiktig, nysgjerrighetsdrevet forskning	107
8.10.1	Styringen samlet sett	83	11.3.7	Dannelse og personlig utvikling	107
8.10.2	Gradsforskriften	83	11.3.8	Høyere utdanning og arbeid	109
8.10.3	Budsjett og finansiering	86	11.3.9	Mangfold i sektoren	109
8.10.4	Bygg og eiendom	87			
8.10.5	Andre styringsvirkemidler	87			
9	Strukturen i regelverket	88	12	Oppgaver	111
9.1	Utvalgets forslag	88	12.1	Utvalgets forslag	111
9.2	Rettskildene	88	12.2	Gjeldende rett	111
9.2.1	Innledning	88	12.3	Utvalgets vurderinger	112
9.2.2	Institusjonenes autonomi	89	12.3.1	Innledning	112
9.2.3	Grunnloven og folkerettslige forpliktelser	89	12.3.2	Høyt internasjonalt nivå	112
9.2.4	Lov og forskrift	89	12.3.3	Arbeidsrelevante utdanninger og dimensjonering	114
9.2.5	Rammeplaner	90	12.3.4	Kvalitet, tilgjengelighet og regional forankring	115
9.2.6	Forvaltningspraksis og rundskriv	90	12.3.5	Livslang læring	115
9.3	Utvalgets vurderinger	91	12.3.6	Formidlingsbegrepet	116
9.3.1	Innledning	91	12.3.7	Mangfoldig samarbeid	116
9.3.2	Ny struktur i universitets- og høyskoleloven	91	12.3.8	Innovasjon	117
9.3.3	Valg mellom lov og forskrift	92	12.3.9	Internasjonalisering	117
9.3.4	Forskriftshjemler	93	12.3.10	Effektiv ressursbruk og eksterne ressurser	118
9.3.5	Sentrale eller lokale forskrifter? ..	93			
9.3.6	Samling i én forskrift?	94	13	Museer og nasjonale fellesoppgaver	120
9.3.7	Rammeplaner	94	13.1	Utvalgets forslag	120
9.3.8	Forvaltningspraksis og rundskriv	95	13.2	Gjeldende rett	120
9.3.9	Begrepsbruk	95	13.3	Utvalgets vurderinger	120
10	Universitets- og høyskolelovens virkeområde	96	14	Norsk som fagspråk	123
10.1	Utvalgets forslag	96	14.1	Utvalgets forslag	123
10.2	Gjeldende rett	96	14.2	Gjeldende rett	123
10.2.1	Lovens stedlige virkeområde	96	14.3	Innspill fra Språkrådet og Noregs mållag	124
10.3	Utfordringer med dagens regelverk	97	14.4	Utvalgets vurderinger	125
10.3.1	Lovens saklige virkeområde	98	15	Akademisk frihet	127
10.4	Internasjonale utviklingstrekk	99	15.1	Utvalgets forslag	127
10.4.1	Lisboakonvensjonen	99	15.2	Gjeldende rett	127
10.4.2	Bologna-prosessen	99	15.3	Utvalgets vurderinger	129
10.5	Utvalgets vurderinger	99	15.3.1	Underdalutvalget	129
			15.3.2	Forholdet mellom den enkelte ansatte og institusjonen	129
11	Formål	103	15.3.3	Undergraving av demokratiet	130
11.1	Utvalgets forslag	103	15.3.4	Polarisert debattklima	132
11.2	Gjeldende rett	103	15.3.5	Åpen forskning	133
11.3	Utvalgets vurderinger	104	15.3.6	Midlertidighet	135
11.3.1	Innledning	104			

15.3.7	Studentenes akademiske frihet	135	19	Studentenes læringsmiljø	171
15.3.8	Samarbeid og akademisk frihet	135	19.1	Utvalgets forslag	171
			19.2	Læringsmiljø og universell utforming	171
16	Forsøk	136	19.2.1	Gjeldende rett	171
16.1	Utvalgets forslag	136	19.2.2	Utvalgets vurderinger	172
16.2	Gjeldende rett	136	19.3	Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov	174
16.3	Utvalgets vurderinger	136	19.3.1	Gjeldende rett	174
			19.3.2	Utvalgets vurderinger	176
17	Opptak	138	19.4	Individuell tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel	178
17.1	Utvalgets forslag	138	19.4.1	Gjeldende rett	178
17.2	Gjeldende rett	138	19.4.2	Utvalgets vurderinger	179
17.2.1	Studentopptak	138	19.5	Permisjon	179
17.2.2	Grunnlaget for opptak til høyere utdanning – generell studiekompetanse	139	19.5.1	Gjeldende rett	179
17.2.3	Unntak fra kravet om generell studiekompetanse	142	19.5.2	Utvalgets vurderinger	179
17.2.4	Spesielle opptakskrav	144	19.6	Trakassering og seksuell trakassering	179
17.2.5	Rangering av søkere ved opptak	144	19.6.1	Gjeldende rett	179
17.2.6	Opptak til høyere grads utdanning	148	19.6.2	Utvalgets vurderinger	180
17.2.7	Nasjonal samordning av opptaket	148	19.7	Studentombud	181
17.3	Opptakssystem i de andre nordiske landene	149	19.7.1	Gjeldende rett	181
17.3.1	Sverige	149	19.7.2	Utvalgets vurderinger	182
17.3.2	Danmark	150	19.8	Læringsmiljøutvalg	182
17.3.3	Finland	150	19.8.1	Gjeldende rett	182
17.3.4	Island	150	19.8.2	Utvalgets vurdering	183
17.4	Utvalgets vurderinger	150	19.9	Mentorordning	184
17.4.1	Innledning	150	19.9.1	Bakgrunn	184
17.4.2	Bør det generelle opptakskravet skjerpes?	152	19.9.2	Utvalgets vurderinger	185
17.4.3	Spesielle opptakskrav	156	20	Studentrepresentasjon	187
17.4.4	Tilleggs poeng for språkfag fra videregående opplæring	157	20.1	Utvalgets forslag	187
17.4.5	Tilleggs poeng til det under- representerte kjønn og forholdet til EUs likestillings- direktiv	158	20.2	Gjeldende rett	187
17.4.6	Utfordringer med dispensasjonsregelen og særskilt vurdering	164	20.2.1	Studentorganer	187
17.4.7	Lovbestemmelse som ikke foreslås videreført	166	20.2.2	Studentenes representasjon i institusjonenes organer	188
			20.3	Utvalgets vurderinger	188
			20.3.1	Studentorganer	188
			20.3.2	Studentenes representasjon i institusjonens organer	189
18	Gratisprinsippet	167	21	Undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål	190
18.1	Utvalgets forslag	167	21.1	Utvalgets forslag	190
18.2	Gjeldende rett	167	21.2	Innledning	190
18.3	Andre nordiske land	168	21.3	Undervisning og læring ved universiteter og høyskoler	190
18.3.1	Danmark	168	21.3.1	Gjeldende rett	190
18.3.2	Finland	169	21.3.2	Utvalgets vurderinger	192
18.3.3	Sverige	169	21.4	Vurdering	194
18.4	Utvalgets vurderinger	169	21.4.1	Gjeldende rett	194
			21.4.2	Utvalgets vurderinger	196

21.5	Sensur	199	26.1	Utvalgets forslag	248
21.5.1	Gjeldende rett	199	26.2	Gjeldende rett	248
21.5.2	Utvalgets vurderinger	201	26.2.1	Forvaltningsloven	248
21.6	Klage på eksamen	207	26.2.2	Regulering av enkeltvedtak	250
21.6.1	Gjeldende rett	207	26.2.3	Særregler om klage og klagebehandling	250
21.6.2	Utvalgets vurderinger	209	26.3	Erfaringer med reglene	255
21.7	Utstedelse av vitnemål	213	26.3.1	Rundskriv om klage	255
21.7.1	Gjeldende rett	213	26.3.2	Klagenemnd for saker om opptak	256
21.7.2	Utvalgets vurderinger	214	26.3.3	Felles klagenemnd	256
22	Fusk, falskt vitnemål og uredelig opptreden	215	26.3.4	Særlige vurderinger ved bruk av nemnder i NOU 2019: 5	257
22.1	Utvalgets forslag	215	26.4	Utvalgets vurderinger	257
22.2	Innledning	215	26.4.1	Innledning	257
22.3	Gjeldende rett	216	26.4.2	Et enklere system for klagebehandling?	257
22.3.1	Falskt vitnemål eller falske dokumenter	216	26.4.3	Institusjonens klagenemnd eller styrebehandling av klager?	260
22.3.2	Fusk	217	26.4.4	Institusjonens klagenemnd og reell to-instansbehandling av klager	261
22.3.3	Annullering	218	26.4.5	Mer bruk av nasjonale eller regionale klagenemnder	263
22.3.4	Medvirkning til fusk	219	26.4.6	Forholdet til forvaltningsloven	263
22.3.5	Klanderverdig oppførsel	219			
22.3.6	Vedtak, RUST og advokat- kostnader	221	27	Styret og den daglige ledelsen	264
22.4	Utvalgets vurderinger	222	27.1	Utvalgets forslag	264
22.4.1	Annullering av eksamen eller prøve	222	27.2	Gjeldende rett	264
22.4.2	Falskt vitnemål ved opptak	223	27.2.1	Statlige universiteter og høyskoler	264
22.4.3	Uttestenging og bortvisning	223	27.2.2	Private universiteter og høyskoler	266
22.4.4	Vedtaksmyndighet og klageinstans	224	27.3	Regulering av styring og ledelse ...	266
22.4.5	Tap av rett til å gå opp til eksamen	224	27.3.1	Generelt	266
23	Politiattest og skikkethet	227	27.3.2	Tidligere forslag om eksternt styreleder og ansatt rektor	266
23.1	Utvalgets forslag	227	27.3.3	Universitets- og høyskoleloven fra 2005	266
23.2	Gjeldende rett	227	27.3.4	Strukturreformen	267
23.2.1	Politiattest	227	27.4	Andre nordiske land	267
23.2.2	Skikkethet	231	27.4.1	Danmark	267
23.3	Utvalgets vurderinger	234	27.4.2	Finland	267
23.3.1	Politiattest	234	27.4.3	Sverige	267
23.3.2	Skikkethet	237	27.5	Utvalgets vurderinger	267
24	Rett til dekning av advokatutgifter	242	27.5.1	Styrets funksjon og sammensetning	267
24.1	Utvalgets forslag	242	27.5.2	Styreleder og rektor	269
24.2	Gjeldende rett	242	27.5.3	Den øvrig ledelsen ved institusjonene	272
24.3	Utvalgets vurderinger	243	27.5.4	Regler om styrets arbeid	272
25	Ph.d.-kandidater	244	28	Ansettelses	275
25.1	Utvalgets forslag	244	28.1	Utvalgets forslag	275
25.2	Gjeldende rett	244			
25.3	Utvalgets vurderinger	246			
26	Klage på andre vedtak enn eksamen	248			

28.2	Gjeldende rett	275	31.2	Innledning	304
28.2.1	Innledning	275	31.3	Generell godkjenning av høyere utdanning	304
28.2.2	Universitets- og høyskoleloven kapittel 6 om ansettelse	275	31.3.1	Gjeldende rett	304
28.2.3	Universitets- og høyskoleloven kapittel 11 om ansettelsesforhold ...	279	31.3.2	Utvalgets vurderinger	307
28.2.4	Forskrifter til universitets- og høyskoleloven som regulerer ansettelse	280	31.4	Faglig godkjenning	309
28.3	Forholdet til statsansatteloven, arbeidsmiljøloven m.fl.	280	31.4.1	Gjeldende rett	309
28.3.1	Ansettelse	280	31.4.2	Utvalgets vurderinger	312
28.3.2	Oppsigelse	281	32	Mastergradsforskriften	314
28.3.3	Forskrift til statsansatteloven	281	32.1	Utvalgets forslag	314
28.3.4	Likestillings- og diskriminerings- loven	281	32.2	Gjeldende rett	314
28.4	Underdal-rapporten	281	32.3	Utvalgets vurderinger	315
28.5	Utvalgets vurderinger	282	33	Private universiteter og høyskoler – økonomisk tilsyn med mer	318
28.5.1	Generelt	282	33.1	Utvalgets forslag	318
28.5.2	Særregulering av ansettelser i universitets- og høyskoleloven	283	33.2	Gjeldende rett	318
28.5.3	Likestilling og mangfold	283	33.2.1	Organisasjonsform	318
28.5.4	Ansettelsesprosedyrer	284	33.2.2	Statstilskudd	318
28.5.5	Ekstern finansiering	285	33.2.3	Handel med nærstående	320
28.5.6	Midlertidige ansettelser	286	33.2.4	Regulering av opparbeidede verdier	321
28.5.7	Åremålsansettelser	289	33.2.5	Krav til regnskapsmessig skille	322
28.5.8	Behov for juridisk kompetanse	290	33.2.6	Tilsyn	322
29	Akkreditering og tilsyn	291	33.2.7	Pålegg om retting	323
29.1	Utvalgets forslag	291	33.2.8	Krav om tilbakebetaling av statstilskudd	323
29.2	Gjeldende rett	291	33.2.9	Tvangsmulkt	323
29.2.1	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT	291	33.2.10	Overtredelsesgebyr	323
29.2.2	Akkreditering av institusjoner og studietilbud	293	33.2.11	Tilbaketrekkning av akkreditering	324
29.2.3	Tilsyn med kvalitetsarbeid	293	33.3	Utvalgets vurderinger	324
29.2.4	Endringer i NOKUTs oppgaveportefølje	294	34	Behandling av person- opplysninger	326
29.3	Utvalgets vurderinger	294	34.1	Utvalgets forslag	326
29.3.1	NOKUT	294	34.2	Personopplysningsloven	326
29.3.2	NOKUTs faglige uavhengighet	295	34.2.1	Gjeldende rett	326
29.3.3	NOKUTs oppgaver og myndighet	296	34.2.2	Utvalgets vurderinger	327
29.3.4	Klagebehandling av NOKUTs vedtak om akkreditering	297	34.3	Hensyn og begreper i personvernreguleringen	327
29.3.5	Forskriftshjemmel	300	34.3.1	Hva er personopplysninger?	327
30	Fullmakt til å opprette egne studietilbud	302	34.3.2	Særlige kategorier av personopplysninger	327
30.1	Utvalgets forslag	302	34.3.3	Krav til identifisering	328
30.2	Gjeldende rett	302	34.3.4	Behandlingsgrunnlag og behandling av person- opplysninger	328
30.3	Utvalgets vurderinger	303	34.3.5	Behandlingsansvarlig	328
31	Godkjenning av utdanning	304	34.3.6	Taushetsplikt	329
31.1	Utvalgets forslag	304	34.4	Deling av forskningsdata og utfordringer med overføring av personopplysninger ut av EØS	329
			34.4.1	Deling av forskningsdata	329

34.4.2	Overføring av person- opplysninger ut av EØS	330	36	Studentsamskipnadsloven og -forskrift	350
34.5	Studieadministrative systemer og Samordna opptak	331	36.1	Utvalgets forslag	350
34.5.1	Gjeldende rett	331	36.2	Gjeldende rett	350
34.5.2	Utvalgets vurderinger	333	36.2.1	Innledning	350
34.6	Nasjonal vitnemåls- og karakterportal	333	36.2.2	Samfunnsoppdrag	351
34.6.1	Gjeldende rett	333	36.2.3	Styre	351
34.6.2	Utvalgets vurderinger	334	36.2.4	Departementets rolle	352
34.7	Register for sanksjonerte søkere og studenter	335	36.2.5	Tilknytningen til utdannings- institusjonene	352
34.7.1	Gjeldende rett	335	36.2.6	Studentvelferdstjenestene	352
34.7.2	Utvalgets vurderinger	335	36.2.7	Finansiering og bruk av overskudd	354
34.8	Rapportering av individdata til database for statistikk om høyere utdanning	336	36.3	Utvalgets vurderinger	355
34.8.1	Gjeldende rett	336	36.3.1	Innledning	355
34.8.2	Utvalgets vurderinger	336	36.3.2	Studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene	355
34.9	Rapportering til database for vitenskapelig publisering	336	36.3.3	Samfunnsoppdraget og endringer	358
34.9.1	Gjeldende rett	336	37	Ikrafttredelse, overgangs- regler og forslag til endringer i andre lover og i forskrifter	360
34.9.2	Utvalgets vurderinger	337	37.1	Ikrafttredelse	360
34.10	Muligheter for digitalisering	337	37.2	Overgangsregler	360
34.10.1	Innspill fra Unit	337	37.3	Forslag til endringer i andre lover og forskrifter	360
34.10.2	Utvalgets vurderinger	337	37.3.1	Forslag til endringer i studentsamskipnadsloven	360
35	Diverse bestemmelser i universitets- og høyskoleloven	339	37.3.2	Forslag til endringer i ny tolkelov	360
35.1	Beskyttelse av universiteters og høyskolers egennavn	339	37.3.3	Forslag til endringer i mastergradsforskriften	361
35.1.1	Utvalgets forslag	339	37.3.4	Forslag til endringer i skikkethetsforskriften	361
35.1.2	Gjeldende rett	339	37.3.5	Forslag til endringer i forskrift om studentsamskipnader	362
35.1.3	Utvalgets vurderinger	341	37.3.6	Opphevelse av eldre lover	362
35.2	Bevilling som statsautorisert translatør	342	38	Økonomiske og administrative konsekvenser	363
35.2.1	Utvalgets forslag	342	38.1	Innledning	363
35.2.2	Gjeldende rett	342	38.2	Rett til å få eksamensoppgavene på ønsket målform	363
35.2.3	Utvalgets vurderinger	343	38.3	Krav om to sensorer ved eksamen	363
35.3	Ansatte i vitenskapelig samling	344	38.3.1	Innledning	363
35.3.1	Utvalgets forslag	344	38.3.2	Presentasjon av regneeksempel og kostnadstyper	363
35.3.2	Gjeldende rett	344	38.4	Tilrettelegging på Svalbard	365
35.3.3	Utvalgets vurderinger	344	39	Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny universitets- og høyskolelov	366
35.4	Grunnlagsmateriale for almanakker	344			
35.4.1	Utvalgets forslag	344			
35.4.2	Gjeldende rett	344			
35.4.3	Utvalgets vurderinger	345			
35.5	Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet	345			
35.5.1	Utvalgets forslag	345			
35.5.2	Gjeldende rett	345			
35.5.3	Utvalgets vurderinger	346			

Trykte vedlegg:

1. Lovspeil – fra dagens lov til lovforslaget 439
2. Oversikt over forskrifter fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler 446

Kilder og litteratur 450

Digitale vedlegg:

1. Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark, Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering. Kunnskapsdepartementet, 2019
2. Innføring av obligatorisk filming av muntlig eksamen for universiteter og høyskoler – vurdering av personvernregelverket, betydningen for studenter, sensorer og utdanningsinstitusjoner. Advokatfirmaet Deloitte Legal, 2019

Kapittel 1 Lovforslag



Figur 1.1

Lov om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven)

Kapittel 1	Formål og virkeområde
Kapittel 2	Virksomhet og ansvar
Kapittel 3	Organisering og ledelse ved statlige institusjoner
Kapittel 4	Organisering og ledelse ved private institusjoner
Kapittel 5	Private universiteter og høyskoler – økonomisk tilsyn med mer
Kapittel 6	Opptak til høyere utdanning
Kapittel 7	Læringsmiljø og studentrepresentasjon
Kapittel 8	Undervisning, vurdering, sensur, klage og utstedelse av vitnemål
Kapittel 9	Godkjenning av høyere utdanning
Kapittel 10	Sanksjoner ved uønsket adferd
Kapittel 11	Ansettelse
Kapittel 12	Institusjonens klagenemnd og nasjonale klageorgan
Kapittel 13	Behandling av personopplysninger
Kapittel 14	NOKUT
Kapittel 15	Akkreditering av institusjoner og studietilbud
Kapittel 16	Avsluttende bestemmelser

Kapittel 1 Formål og virkeområde

§ 1-1. *Formålet med universiteter og høyskoler*

Universiteter og høyskoler skal

- frembringe og spre ny kunnskap basert på vitenskapelige og kunstneriske metoder i tråd med internasjonale standarder
- bidra til et høyt kompetansenivå i samfunnet, gjennom dialog, dannelse og personlig utvikling for den enkelte

- bygge virksomheten på og utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper og
- bidra til en miljømessig, sosial og økonomisk bærekraftig utvikling.

§ 1-2. *Lovens virkeområde*

Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne loven, eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 15-1, som

- universitet
- vitenskapelig høyskole eller
- høyskole.

Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Kongen kan på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen hvis ikke annet er fastsatt av Kongen. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Kongen kan bestemme at virksomhet som utføres utenfor riket, helt eller delvis skal omfattes av lovens bestemmelser.

Etter avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon kan lovens virkeområde utvides eller innskrenkes på avgrensede saksområder.

§ 1-3. *Anvendelse av forvaltningsloven*

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven.

Kapittel 2 Virksomhet og ansvar

§ 2-1. *Institusjonenes oppgaver*

Universiteter og høyskoler skal

- a) tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå, basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
- c) bidra til livslang læring og etter- og videreutdanning
- d) bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- e) legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten
- f) bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og
- g) samarbeide med relevante aktører for å styrke virksomhetens kvalitet og relevans.

§ 2-2. *Ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk*

Universiteter og høyskoler har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk.

Institusjonen skal tilby eksamen på den målformen studenten ønsker.

§ 2-3. *Særlig ansvar for enkelte institusjoner*

Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Stavanger har et nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger.

Departementet kan i samråd med en institusjon legge driften av en oppgave til denne institusjonen, uten at institusjonens styre har ansvaret for den faglige virksomheten.

§ 2-4. *Faglig frihet og ansvar*

Universiteter og høyskoler skal fremme og verne om akademisk frihet, og om de ansatte som utøver denne.

Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå og utøves i overensstemmelse med anerkjente viten-

skapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.

Universiteter og høyskoler har ellers rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov.

Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om

- a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet eller
- b) individuelle ansettelser eller utnevnelser.

Den som gir undervisning ved en institusjon under denne loven har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av undervisningen innenfor de rammer som institusjonen fastsetter, eller som følger av lov eller i medhold av lov.

Den som er ansatt i stilling hvor forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid inngår i arbeidsoppgavene, har rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid innenfor de rammer som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale.

Universiteter og høyskoler skal sørge for åpenhet om resultater fra forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Den som er ansatt i stilling som nevnt i sjettede ledd, har rett til å offentliggjøre sine resultater og skal sørge for at slik offentliggjøring skjer. Det relevante forskningsgrunnlaget skal stilles til rådighet i overensstemmelse med god skikk på vedkommende fagområde. Styret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det. Det kan ikke avtales eller fastsettes varige begrensninger i retten til å offentliggjøre resultater utover det som følger av lov eller i medhold av lov.

§ 2-5. *Egenbetaling*

Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve betaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelsen.

Departementet kan gi forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta betaling fra studenter og om adgang til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene.

§ 2-6. *Grader og yrkesutdanninger*

Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til.

Departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader og yrkesutdanninger i samarbeid med andre institusjoner.

Departementet kan gi forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan gi forskrift om nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

Departementet kan gi forskrift om at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner, og om resultatet skal føres på vitnemålet.

Departementet kan gi forskrift om at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.

§ 2-7. *Beskyttelse av universiteters og høyskolars egennavn*

Departementet skal fastsette egennavn for statlige universiteter og høyskoler. Private universiteter og høyskoler fastsetter egennavnet sitt selv. Universiteters og høyskolars egennavn skal beskrive hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører og skal registreres i Enhetsregisteret.

Bruken av betegnelsene høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet er beskyttet. Bare en institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen høyskole kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter denne loven. Departementet bestemmer hvilke betegnelser institusjonene skal benytte på andre språk.

Departementet kan etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelsene nevnt i andre ledd.

Betegnelsen universitetssykehus kan bare benyttes av virksomhet som er godkjent som universitetssykehus etter nærmere regler fastsatt med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven.

Den som forsettlig eller uaktsomt bruker en beskyttet institusjonsbetegnelse, kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum. Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på, overprøving av og lemping av overtredelsesgebyret. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 2-8. *Titler*

En institusjon som har rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende, kan på de samme fagområder tildele graden æresdoktor (*doctor honoris causa*) for betydningsfull vitenskapelig eller kunstnerisk innsats, eller fremragende arbeid til gagn for vitenskapen eller kunsten.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første ledd, eller § 2-6 første ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.

Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som en del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første ledd eller i strid med forbud gitt i medhold av andre ledd, kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum. Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på, overprøving av og lemping av overtredelsesgebyret. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 2-9. *Forsøk*

Departementet kan, etter søknad fra styret, gi tillatelse til at det kan gjøres avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Kapittel 3 Organisering og ledelse ved statlige institusjoner

§ 3-1. *Styrets ansvar*

Styret er det øverste organet ved institusjonen. Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne loven at styret selv skal ta avgjørelsen, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.

Styret har ansvar for at virksomheten holder høy kvalitet, og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av sine verv.

Departementet kan gi skriftlig instruks til styret når instruksjonsmyndigheten ikke er avskåret, jf. § 2-4 fjerde ledd.

§ 3-2. Styrets oppgaver

Styret selv skal fastsette strategi og budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret skal sørge for at institusjonens regnskap er i samsvar med lover, forskrifter og eventuelle retningslinjer.

Styret selv skal fastsette instruks for rektor og føre tilsyn med rektors daglige ledelse av virksomheten.

Styret selv skal fastsette virksomhetens interne organisering. Ansatte og studenter må høres i beslutninger om endringer av organisering.

§ 3-3. Styrets sammensetning

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av

- a) fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling
- b) ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte
- c) to medlemmer valgt blant studentene og
- d) fire eksterne medlemmer.

Departementet og styret oppnevner to av de eksterne styremedlemmene hver.

Departementet utpeker ett av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder.

Departementet og styret oppnevner ett varamedlem hver. Styret selv skal fastsette regler om varamedlemmer for de valgte styremedlemmene.

Styret selv kan fastsette en annen styresammensetning enn fastsatt i første ledd. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne skal være tilfredsstillende representert i styret. Ingen av disse gruppene skal ha flertall alene.

Styreleder og styremedlemmer har krav på en rimelig godtgjørelse for vervet. Godtgjørelsen fastsettes av departementet.

Departementet kan i særlige tilfeller fastsette en annen styresammensetning eller styreordning enn beskrevet i denne loven.

§ 3-4. Valg og oppnevning av styret

Eksterne styremedlemmer, styremedlemmer som er ansatt ved institusjonen, og varamedlemmer for disse, oppnevnes og velges for fire år. Valg av styremedlemmer blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling og valg av styremedlemmer blant ansatte i teknisk- og administrativ stilling gjøres hver for seg.

Hvis de midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstilling utgjør mer enn 25 prosent av de ansatte i undervisnings- og forskerstilling ved institusjonen, skal denne gruppen velge ett av styremedlemmene fra de ansatte i undervisnings- og for-

skerstilling. Det skal foretas særskilt valg for denne gruppen. Slikt styremedlem velges for ett år.

Styremedlemmer fra studentgruppen, og varamedlemmer for disse, velges for ett år.

Departementet kan i særlige tilfeller forlenge styrets funksjonsperiode og styremedlemmenes tjenestetid.

Ingen kan gjenvelges som styremedlem hvis vedkommende har fungert sammenhengende i vervet i åtte år ved begynnelsen av den nye valgperioden.

Kravene i likestillings- og diskrimineringsloven om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valg- og oppnevningsskrets.

Styret selv skal fastsette nærmere regler om valgene.

§ 3-5. Rektor

Rektor står for den daglige ledelsen av virksomheten. Rektor skal holde styret orientert om institusjonens virksomhet og resultatutvikling.

Styret ansetter rektor, med mindre rektor velges etter bestemmelsene i tredje til sjette ledd og § 3-6.

Styret selv kan bestemme at rektor skal velges. Både institusjonens ansatte og eksterne kandidater er valgbare som rektor. Styret selv kan fastsette nærmere regler om nominasjon av eksterne kandidater, og om kandidatenes kvalifikasjoner.

Valgperioden er normalt fire år. Ingen kan gjenvelges som rektor hvis vedkommende vil ha fungert i dette vervet i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved den nye valgperiodens begynnelse.

Den som blir valgt som rektor, ansettes i en åremålsstilling og får permisjon fra sin ordinære stilling hvis vedkommende allerede er fast ansatt ved institusjonen.

Styret selv skal fastsette nærmere regler om valget.

§ 3-6. Valg av rektor

Hvis styret har bestemt at rektor skal velges, skal stemmene når de telles opp vektes slik at stemmene til de ansatte vektes 75 prosent og stemmene til studentene vektes 25 prosent.

§ 3-7. Styrets saksbehandling

Styrelederen skal i samråd med rektor sørge for behandling av aktuelle saker som hører inn under styret.

Styreleder, det enkelte styremedlem og rektor kan kreve at styret behandler bestemte saker.

Styrebehandling varsles på hensiktsmessig måte og med nødvendig frist.

Rektor forbereder saker som skal behandles av styret i samråd med styrets leder. Rektor legger sakene frem for styret. En sak skal forberedes og fremlegges slik at styret har et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag.

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styremedlemmene og rektor kan kreve møtebehandling.

Styret skal sørge for størst mulig grad av åpenhet om arbeidet sitt. Styrets møter skal holdes for åpne dører. Styret kan bestemme at møtene skal holdes for lukkede dører, eller at bestemte saker skal behandles for lukkede dører. Behandling av spørsmål om lukking av dørene skjer for lukkede dører.

Styrebehandlingen ledes av styrelederen. Hvis styrelederen ikke kan delta, velger styret ett av de andre styremedlemmene til å lede styrebehandlingen.

Rektor har rett til å delta i behandlingen av saker og til å uttale seg. Styret kan, hvis det er nødvendig for forsvarlig saksbehandling i styret, bestemme at rektor ikke skal delta i behandlingen av den enkelte sak.

Styret kan kreve at rektor gir styret en nærmere redegjørelse om bestemte saker. Slik redegjørelse kan også kreves av det enkelte styremedlem.

§ 3-8. *Styreinstruks*

Styret selv skal fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling.

Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles, og rektors arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling.

§ 3-9. *Vedtaksførhet*

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene deltar i styrebehandlingen.

Har noen forfall, skal varamedlemmet innkalles.

§ 3-10. *Alminnelig flertallskrav*

Avgjørelser treffes med alminnelig flertall av de avgitte stemmene. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

§ 3-11. *Lovlighetskontroll*

Tre eller flere medlemmer av styret kan sammen bringe avgjørelser truffet av styret inn for departementet til kontroll av om avgjørelsen er

lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Spørsmål om det foreligger brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser eller statsansatte-loven kan ikke lovlighetskontrolleres.

Krav om lovlighetskontroll fremsettes for styret. Hvis styret opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

Krav om lovlighetskontroll hindrer ikke at den påklagde avgjørelsen iverksettes, med mindre styret eller departementet bestemmer at iverksettelse av avgjørelsen utsettes.

Ved lovlighetskontroll skal styret eller departementet ta stilling til om avgjørelsen

- a) er innholdsmessig lovlig
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse og
- c) er blitt til på lovlig måte.

Departementet eller styret skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.

§ 3-12. *Adgang til å avsette styret*

Hvis styret ved sine disposisjoner bringer institusjonens virksomhet i fare, kan Kongen i statsråd avsette styret og oppnevne et midlertidig styre inntil nytt styre er valgt og oppnevnt.

Kongen i statsråd kan avsette et styremedlem dersom særlig tungtveiende grunner taler for det eller særlige omstendigheter svekker tilliten til styremedlemmet.

§ 3-13. *Søksmål*

Staten ved departementet representerer staten i søksmål om institusjonen, hvis ikke annet følger av annet ledd.

Staten ved institusjonen representerer staten i søksmål om institusjonens enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og enkeltvedtaket ikke kan påklages til departementet eller klageorgan utenfor institusjonen.

Departementet kan bestemme at staten ved institusjonen skal representere staten også i andre saksforhold om institusjonen.

§ 3-14. *Eiendomsforvaltning*

Styret ved en institusjon som har forvaltningsansvar for egne eiendommer, kan selv avhende fast eiendom med departementets samtykke eller etter generelle regler gitt av departementet.

Departementet kan gi forskrift om leie og bortleie av fast eiendom.

§ 3-15. *Eierskap i selskaper*

En institusjon kan, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, være eier i

et selskap når det er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet. Institusjonen må ikke begrense sin selvstendighet i faglige spørsmål og kan ikke skille ut sine ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver.

Mindretallets forslag

Et mindretall (Dahl-Andersen, Riekeles og Steinvog) foreslår at § 3-3 første til tredje ledd skal lyde:

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av

- a) fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling
- b) ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte
- c) to medlemmer valgt blant studentene og
- d) fire eksterne medlemmer.

Departementet oppnevner de eksterne styremedlemmene og to eksterne varamedlemmer.

Styret selv fastsetter regler om varamedlemmer for de valgte styremedlemmene.

Et mindretall (Hessen og Søvig) foreslår at lovens bestemmelser om styreleder, rektor og administrerende direktør skal lyde:

§ x-x. Styrets sammensetning

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.

Departementet utpeker ett av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. Hvis rektor er valgt, er rektor styrets leder, og trer inn i styret i stedet for ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling.

Styret selv kan fastsette en annen styresammensetning enn fastsatt i første ledd. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvparten av styrets medlemmer. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne skal være tilfredsstillende representert i styret. Ingen av disse gruppene skal ha flertall alene. § xx første ledd gjelder tilsvarende.

Styret selv kan fastsette at styret skal ha et flertall av eksterne medlemmer. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst to tredjedeler av styrets medlemmer. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte og studenter skal være tilfredsstillende representert i styret.

Styreleder og styremedlemmer har krav på en rimelig godtgjøring for vervet. Godtgjøringen fastsettes av departementet.

Departementet kan i særlige tilfeller fastsette en annen styresammensetning eller styreordning enn bestemt i første ledd eller fastsatt etter tredje eller fjerde ledd.

§ x-x. Valgt rektor

Rektor kan utpekes ved valg dersom styret treffer vedtak om dette. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvparten av styrets medlemmer. Både institusjonens ansatte og eksterne kandidater er valgbare som rektor. Styret kan fastsette nærmere regler om nominasjon av eksterne kandidater. Hvis rektor er valgt, gjelder følgende om rektor:

1. Rektor er styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne. Rektor, og i dennes sted prorektor, har rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer og utvalg.
2. Rektor avgjør saker i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte. Rektor kan også gis fullmakt til å avgjøre løpende saker som bør avgjøres før det neste styremøte, og som ikke kan anses som viktige nok til at ekstraordinært møte innkalles. I sak om avskjed eller suspensjon kan rektor bare beslutte kortvarig suspensjon i tjenesten i påvente av styrets behandling.
3. Valgperioden er normalt fire år. Ingen kan gjenvelges som rektor hvis vedkommende vil ha fungert i dette vervet i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved den nye valgperiodens begynnelse.
4. Den som blir valgt som rektor, trer inn i en åremålsstilling hvis ikke vedkommende allerede er fast ansatt ved institusjonen.
5. Ved opptelling skal stemmene vektet etter en fordelingsnøkkel fastsatt av styret, innenfor følgende rammer:
 - a) ansatte i undervisnings- og forskerstilling 51–71 prosent
 - b) teknisk og administrativt ansatte 5–25 prosent og
 - c) studenter 15–30 prosent.
6. Styret fastsetter nærmere regler om valget.

§ x-x. Rektor

Rektor skal ansettes på åremål med mindre rektor er valgt. Styret foretar utlysning og ansettelse av rektor. Ansettelsesprosessen skal sikre at rektor har legitimitet som institusjonens øverste faglige og administrative leder, og at studentene og de ansatte blir hørt. Styret bestemmer om det skal gis innstilling, og hvem som skal innstille.

Rektor er daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet i samsvar med de rammer og pålegg styret fastsetter.

Rektor er sekretær for styret og skal i samråd med styrets leder forberede og gi tilrådning i de sakene som legges frem for styret. Rektor har rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer, råd og utvalg.

Rektor er ansvarlig for iverksetting av styrets vedtak, og for at disponering av ressurser og eiendom skjer i samsvar med de vedtak som er truffet av styret.

Rektor skal på styrets vegne påse at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger.

Rektor utarbeider og legger frem for styret budsjettforslag og årsregnskap og holder styret løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.

§ x-x. *Institusjonens administrerende direktør*

Dersom styret har vedtatt at rektor skal velges, skal det ved institusjonen være en administrerende direktør.

Direktøren er øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonene, innenfor de rammer styret fastsetter.

Direktøren er sekretær for styret. Direktøren skal, etter samråd med rektor, forberede og gi tilrådning i de saker som legges frem for styret. Direktøren er også, personlig eller ved en av sine underordnede, sekretær for de øvrige styringsorganer ved institusjonen.

Direktøren er ansvarlig for iverksetting av de vedtak som treffes i styret, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret. Hvis direktøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre styret oppmerksom på dette på en egnet måte.

Direktøren utarbeider og legger frem styrets budsjettforslag basert på de rammer for virksomheten som er gitt av styret og rektor.

Direktøren er for øvrig ansvarlig for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger. Direktøren utarbeider og legger frem for styret årsregnskap, og holder rektor løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre for-

hold av betydning for institusjonenes virksomhet.

Direktøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å utferdige bindende dokument om institusjonenes eiendommer, så langt ikke annet følger av lov eller fremgår av vedkommende hjemmelsdokument.

Dette mindretallet (Hessen og Søvig) foreslår subsidiært at § 3-3 skal lyde:

§ 3-3. *Styrets sammensetning*

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer oppnevnt av departementet.

Departementet og styret oppnevner hver to av de eksterne styremedlemmene. Departementet og styret oppnevner hver ett av de eksterne varamedlemmene.

Styret utpeker styrelederen blant de eksterne medlemmene. Hvis rektor er valgt, er rektor styrets leder, og trer inn i styret i stedet for ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling.

Styret kan fastsette en annen styresammensetning enn fastsatt i første ledd. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne skal være tilfredsstillende representert i styret. Ingen av disse gruppene skal ha flertall alene.

Ekstern styreleder og styremedlemmer har krav på en rimelig godtgjørelse for vervet. Godtgjørelsen fastsettes av departementet.

Departementet kan i særlige tilfeller fastsette en annen styresammensetning eller styreordning enn bestemt i første ledd eller fastsatt etter andre eller tredje ledd.

Et mindretall (Bragdø-Ellenes, Hessen og Riekeles) foreslår at § 3-6 skal lyde:

§ 3-6. *Valg av rektor*

Hvis styret har bestemt at rektor skal velges, skal stemmene vektet når de telles opp etter en fordelingsnøkkel fastsatt av styret, innenfor følgende rammer:

- ansatte i undervisnings- og forskerstilling 51–71 prosent
- teknisk og administrativt ansatte 5–25 prosent og
- studenter 15–30 prosent.

Foretas valget i særskilt valgforsamling, skal denne ha en tilsvarende sammensetning.

Et mindretall (Søvig) foreslår at § 3-11 utgår.

Kapittel 4 Organisering og ledelse ved private institusjoner

§ 4-1. Institusjonens organisering og ledelse

Private universiteter og høyskoler skal være aksjeselskap etter aksjeloven eller stiftelser etter stiftelsesloven.

Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal betå av minst fem medlemmer. Hvis styret har mer enn ti medlemmer, skal hver av gruppene studenter og ansatte ha minst to medlemmer hver. Kravene i likestillings- og diskrimineringsloven om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valg- og oppnevningsskrets.

Det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid. Styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lov overholdes. Departementet kan gi forskrift om internkontroll.

Styret skal sørge for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for akkrediteringen, at alle vilkår for eventuelle offentlige tilskudd overholdes, og at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter.

Styret selv skal treffe vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal treffes før studiestart.

§ 4-2. Delegasjon

Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne loven at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre begrensninger i adgangen til å delegere.

§ 4-3. Taushetsplikt

Bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13e gjelder for private universiteter og høyskoler.

§ 4-4. Krav til kjønnsbalanse

Private universiteter og høyskoler skal regnes som offentlige organer etter likestillings- og diskrimineringsloven bestemmelser om kjønnsbalanse i offentlige utvalg.

Kapittel 5 Private universiteter og høyskoler – økonomisk tilsyn med mer

§ 5-1. Statstilskudd og egenbetaling

Private institusjoner som er akkreditert som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, og som tilfredsstillt kravene i denne loven, kan

etter søknad til departementet kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for den akkrediterte virksomheten.

Private høyskoler som tilfredsstillt kravene i denne lov, og som ikke har akkreditering som nevnt i første ledd, kan, etter søknad til departementet, kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov.

Alle private universiteter og høyskoler skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger.

Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for statstilskudd.

§ 5-2. Avtaler med nærstående

Private universiteter og høyskoler kan ikke overfor nærstående gjennomføre avtaler eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Institusjonen skal kunne dokumentere at det ikke er gjennomført avtaler i strid med første ledd.

Hvis departementet ber om det, skal nærstående til private universiteter og høyskoler gi departementet innsyn i dokumentasjon om avtaler som nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om avtaler med nærstående, herunder hvem som regnes som nærstående og krav om dokumentasjon.

§ 5-3. Tilsyn

Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler.

Private universiteter og høyskoler plikter å bistå under tilsynet. De skal gi opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven. Departementet kan kreve at institusjonen dokumenterer og redegjør for slike opplysninger, for eksempel ved å utlevere eller sammenstille regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller. Tilsynsmyndigheten skal få adgang til de lokalene institusjonen disponerer.

Tilsynsmyndigheten kan kreve at revisor og regnskapsfører utleverer opplysninger etter andre ledd uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om institusjonens plikt til å bistå under tilsynet, blant annet om hvordan opplysninger skal gis, og om adgang til institusjonens lokaler.

§ 5-4. Rapportering

Private universiteter og høyskoler skal rapportere regnskapsinformasjon og sammenstilte data om studietilbud, studenter og personale til departementet.

Private universiteter og høyskoler må gi særskilt melding til departementet ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten. De skal melde fra før slike endringer gjennomføres.

Departementet kan gi forskrift om private institusjoners rapporteringsplikt og meldeplikt, hva rapporteringer skal inneholde, og formkrav.

§ 5-5. Regnskap og revisjon

Private universiteter og høyskoler er regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 og etter denne loven. Regnskapslovens unntak for små foretak i § 3-1 andre ledd, jf. § 1-6, gjelder ikke for private universiteter og høyskoler.

Private universiteter og høyskoler skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte delene av virksomheten og de ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Regnskapene skal kunne dokumentere at institusjonen opprettholder et slikt skille mellom delene av virksomheten.

Regnskapene for private universiteter og høyskoler skal revideres av en statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1.

Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet, dokumentasjon og revisjon.

§ 5-6. Pålegg om retting

Hvis departementet avdekker brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller i grunnlaget for tilskuddet, kan departementet pålegge institusjonen å rette dette innen en gitt frist.

§ 5-7. Krav om tilbakebetaling av statstilskudd

Hvis statstilskudd disponeres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller grunnlaget for tilskuddet, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt. Vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 5-8. Tvangsmulkt

For å sikre at pålegg som er gitt etter § 5-6 blir fulgt, kan departementet bestemme at den pålegget retter seg mot, skal betale en tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten fastsettes som løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inntil forholdet er rettet.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på og lemping av tvangsmulkt.

§ 5-9. Overtredelsesgebyr

Hvis en institusjon overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan departementet ilegge institusjonen et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Institusjonen fastsetter størrelsen på overtredelsesgebyret i hvert enkelt tilfelle. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på og lemping av overtredelsesgebyret.

§ 5-10. Tilbaketrekking av akkreditering

Hvis en institusjon ikke retter alvorlige forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, innen fristen etter § 5-6, kan departementet trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekkning av akkreditering etter denne bestemmelsen.

Kapittel 6 Opptak til høyere utdanning

§ 6-1. Krav om generell studiekompetanse

Opptakskravet til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler er generell studiekompetanse. Generell studiekompetanse oppnås etter å ha fullført og bestått norsk videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter.

Den som er tatt opp som student ved en institusjon etter denne loven, har adgang til åpne studier ved de øvrige institusjonene, såfremt opptakskravet er generell studiekompetanse og søkeren ikke er tatt opp etter § 6-4 første og andre ledd.

§ 6-2. Kvalifikasjoner som likestilles med generell studiekompetanse

For søkere som ikke har generell studiekompetanse, kan departementet gi forskrift om at også annen utdanning eller kombinasjon av utdan-

ning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag for søkere som har fylt 23 år i opptaksåret, og som kan dokumentere minst fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning. Krav til fagsammensetning og timefordeling gjelder også for disse.

Søkere som har fullført høyere utdanning med et omfang på 60 studiepoeng eller fullført fagskoleutdanning med et omfang på 120 studiepoeng og som kan dokumentere norskkunnskaper i henhold til § 6-1 første ledd, får generell studiekompetanse hvis de ikke har oppnådd dette tidligere.

§ 6-3. *Søkere med utdanning fra utlandet*

Søkere med 3-årig videregående utdanning fra de andre nordiske landene er kvalifiserte for opptak uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene.

Søkere som har utdanning fra land utenfor Norden må dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk 3-åring videregående opplæring som gir generell studiekompetanse i henhold til GSU-listen. Disse søkere må dokumentere kunnskaper i norsk på minimum nivå med B2-prøven.

Departementet kan gi forskrift om nærmere krav til norskkunnskaper.

§ 6-4. *Unntak fra kravet om generell studiekompetanse*

Institusjonene kan gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse i særskilte tilfeller hvor søkeren kan dokumentere at det på grunn av varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende har vært umulig å oppfylle kravet om generell studiekompetanse. Institusjonen kan gi slike søkere opptak til enkeltstudier dersom de har de nødvendige faglige forutsetninger for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet.

Institusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, og som ikke har generell studiekompetanse, opptak til enkeltstudier dersom de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det aktuelle studiet. Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon, saksbehandling og eventuell samordning.

Departementet kan i forskrift unnta enkelte studier eller fag fra kravet om generell studiekompetanse.

§ 6-5. *Forskrift om opptak*

Departementet kan gi forskrift om nasjonal samordning av opptak, om rangering av søkere og om klagebehandling.

Departementet kan gi forskrift om spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

§ 6-6. *Adgangsregulering*

Departementet kan gi forskrift om adgangsregulering når det er nødvendig etter en samlet vurdering av utdanningen i Norge. Når kapasitets hensyn krever det, kan styret regulere adgangen til det enkelte studiet eller deler av det, innenfor de rammene og målene som departementet angir.

§ 6-7. *Opptak til høyere grads studier*

Det skal være eget opptak til høyere grads studier. Styret ved institusjonen kan fastsette faglige minstekrav ved opptak til høyere grads studier.

Kapittel 7 Læringsmiljø og studentrepresentasjon

§ 7-1. *Læringsmiljø*

Alle studenter har rett til et godt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Et læringsmiljø er forholdene som virker inn på studentenes muligheter til å tilegne seg kunnskap, og som er av betydning for studentenes fysiske og psykososiale helse. I et helhetlig læringsmiljø inngår fysiske, tilrettelagte, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold.

Styret har ansvaret for at læringsmiljøet på institusjonen er av høy kvalitet og gir studentene gode rammer for læring. Læringsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, trivsel og læring.

En student har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen. Gjengjeldelse mot studenten som varsler er forbudt.

Institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring etter § 15-3.

§ 7-2. *Forholdet til studentsamskipnadene*

Alle institusjoner som omfattes av denne loven skal være tilknyttet en studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven. Departementet avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet.

Styret ved utdanningsinstitusjonen skal samarbeide med studentsamskipnaden om å legge forholdene til rette for et godt læringsmiljø, og å bedre studentvelferden ved utdanningsinstitusjonen. Utdanningsinstitusjonen har hovedansvaret for læringsmiljøet og studentsamskipnaden har hovedansvaret for studentvelferden.

§ 7-3. *Universell utforming*

Universiteter og høyskoler skal sørge for at institusjonens alminnelige funksjoner er universelt utformet. Plikten til universell utforming omfatter institusjonens fysiske omgivelser, informasjon- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og det digitale læringsmiljøet. Universell utforming innebærer at omgivelsene må utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten særskilt tilpasning.

Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Når institusjonen skal vurdere om utformingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på dens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved utformingen, institusjonens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Plikten anses oppfylt dersom institusjonen oppfylder krav til universell utforming i lover eller forskrifter.

Universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for universell utforming.

§ 7-4. *Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og særskilte behov*

Studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Retten gjelder ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Når institusjonen skal vurdere om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på dens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov, de nødvendige kostnadene ved utformingen, institusjonens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanningen.

Universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov.

§ 7-5. *Tilrettelegging for gravide studenter og studenter med omsorg for barn*

En student som er gravid, har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mel-

lom tre uker før termin og seks uker etter fødsel. Barnets eventuelle andre forelder har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mellom fødsel og to uker etter fødsel. Institusjonen kan gi nærmere regler om utsatt eksamen. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-5 og § 12-7 gjelder så langt de passer.

En student som får barn under studiene, har rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. I permisjonsperioden har studenten fortsatt status som student ved institusjonen og har rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Universiteter og høyskoler skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd, kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

§ 7-6. *Studentombud*

Styret skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud.

Studentombudet skal være en uavhengig bistandsperson og kan ikke instrueres i sitt virke.

Studentombudet skal gi studenter råd og hjelp i saker knyttet til studiesituasjonen og bidra til at studentenes rettigheter og plikter ivaretas på best mulig måte.

Studentombudet skal bidra til at saker kan løses nærmest der de oppstår, men har ikke selv myndighet til å avgjøre saker. Studentombudet kan selv avgjøre om vedkommende vil bistå en student i en sak eller ikke.

§ 7-7. *Tilsyn med læringsmiljøet*

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at kravene i § 7-3 overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 gjelder så langt det passer.

Direktoratet for forvaltning og IKT skal føre tilsyn med det digitale læringsmiljøet.

NOKUT skal føre tilsyn med institusjonens arbeid med læringsmiljøet og at dette inngår som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring.

Departementet kan gi forskrift om krav til læringsmiljøet, om tilsyn med læringsmiljøet og om institusjonens plikter vedrørende tilrettelegging for et godt og inkluderende læringsmiljø og ivaretagelse av studentene i deres studiesituasjon.

§ 7-8. *Læringsmiljøutvalg*

Universiteter og høyskoler skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene i dette kapitlet blir gjennomført, og sikre studentenes medvirkning i alle prosesser som berører læringsmiljøet.

Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Utvalget velger leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter annethvert år.

Studentsamskipnaden skal ha observatørstatus i læringsmiljøutvalget.

§ 7-9. Studentorgan

Studentene kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre. Tilsvarende kan studenter ved den enkelte avdeling eller grunnenhet opprette et studentorgan for denne.

Det skal avholdes valg blant studentene til organet som er nevnt i første ledd.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Det skal være dialog om omfanget av tilretteleggingen mellom institusjonen og det øverste studentorganet, og tiltakene skal fremgå av et skriftlig dokument utformet av institusjonen. Institusjonen skal vederlagsfritt stille egnede lokaler og nødvendig utstyr til rådighet for studentorganene.

Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå. Institusjonen skal sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene så god tid i forveien at studentorganene har mulighet til å behandle og uttale seg om dem.

§ 7-10. Studentenes representasjon i institusjonens organer

Studentene skal ha minst 20 prosent av medlemmene i alle kollegiale organ som har beslutningsmyndighet. Hvis dette ikke utgjør mer enn ett medlem, skal studentene ha rett til å møte med ytterligere én student med tale- og forslagsrett.

Bestemmelsen i første ledd kan fravikes dersom det delegerende organ enstemmig bestemmer noe annet.

Kapittel 8 Undervisning, vurdering, sensur, klage og utstedelse av vitnemål

§ 8-1. Studieåret

Studieåret er normalt 10 måneder. Styret skal fastsette undervisningsterminene. Et studieår på fulltid er normert til et omfang på 60 studiepoeng.

§ 8-2. Offentlige forelesninger

Forelesninger er offentlige. Når forelesningenes art tilsier det, eller det er fastsatt egenbetaling for det aktuelle fag eller studium, kan styret likevel bestemme at visse forelesninger bare skal

være for institusjonens studenter eller visse grupper av studenter.

§ 8-3. Utdanningsplan

Institusjonen skal utarbeide en utdanningsplan for studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer.

Utdanningsplanen skal være et virkemiddel for at studenten gjennomfører studiet.

Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i utdanningsplaner.

§ 8-4. Studentenes taushetsplikt

En student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, har taushetsplikt etter reglene som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Institusjonen skal utarbeide taushetsplikterklæring som de studentene dette er aktuelt for må underskrive.

§ 8-5. Rett til å gå opp til eksamen

Den som oppfyller kravene til opptak etter §§ 6-1 til 6-4, og andre krav for å gå opp til eksamen i vedkommende fag eller studium, har rett til å gå opp til eksamen. Dette gjelder også studenter som ikke er opptatt ved faget eller studiet.

Oppmelding etter denne bestemmelsen kan nektes dersom studenten ikke har fulgt obligatorisk undervisning, fått godkjent obligatorisk arbeid eller gjennomført obligatorisk praksis.

Styret kan gi forskrift om adgangen til å gå opp til eksamen, og kan fastsette regler om særskilt oppmeldingsfrist og eksamensavgift for personer som går opp til eksamen uten å være tatt opp som student. Eksamensavgiften skal dekke institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen. Slik eksamensavgift kan også fastsettes der institusjonen har fastsatt egenbetaling for studiet eller faget. Departementet kan gi forskrift om egenbetaling for eksamen.

§ 8-6. Gjennomføring av eksamen

Universiteter og høyskoler skal sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvd og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Vurderingen skal også sikre det faglige nivået ved vedkommende studium. Institusjonen skal sørge for en ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene.

Den muntlige delen av en eksamen eller prøve skal være offentlig med mindre hensynet til gjen-

nomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet. Styret kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat når tungtveiende hensyn taler for det.

Styret kan gi forskrift om avleggelse og gjennomføring av eksamener og prøver, vilkår for å gå opp til eksamener og prøver på nytt og for adgang til ny praksisperiode.

§ 8-7. Gjennomføring av førstegangssensur

Styret oppnevner sensor ved eksamen når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium. Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurderingssituasjon skal være utmerket/bestått/ikke-bestått, en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått, eller bestått/ikke-bestått.

Det skal være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved

- skriftlig eksamen hvor karakterfastsettelsen er gradert fra A til F eller utmerket/bestått/ikke-bestått
- selvstendig arbeid i forbindelse med både lavere og høyere grad uavhengig av vurderingsuttrykket
- bedømmelse av muntlig eller utøvende prestasjon og
- vurdering av praksisstudier eller lignende.

Institusjonen skal utarbeide skriftlig sensorveiledning til alle eksamener. Sensorveiledningen skal være tilgjengelig for studentene etter at karakteren er fastsatt.

Sensuren skal foreligge innen 15 virkedager fra eksamen er avlagt, hvis ikke særlige grunner gjør det nødvendig å bruke mer tid. Styret kan gjøre unntak for enkeltksamener og kan i midlertidig forskrift etter § 8-6 tredje ledd fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe det antall kvalifiserte sensorer som er nødvendig for å avvikle sensuren innen 15 virkedager. Styret kan i forskrift etter § 8-6 tredje ledd fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

§ 8-8. Klage over formelle feil ved eksamen

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at vedkommende ble eller burde vært kjent med det forhold som begrunner klagen. Studenten må fremsette klagen for institusjonen.

Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal institusjonen oppheve sensurved-

taket. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretar institusjonen ny sensurering. I motsatt fall avholder institusjonen ny eksamen eller prøve med nye sensorer. Studenten kan påklage karakterfastsetting ved ny sensurering etter § 8-10.

Finner institusjonen eller klageinstansen at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for én eller flere studenters prestasjon eller for bedømmelsen av prestasjonen, kan institusjonen bestemme at det skal foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve.

Styret eller lokal klagenemnd ved institusjonen er klageinstans for institusjonens vedtak etter denne bestemmelsen.

§ 8-9. Rett til begrunnelse

Studenten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sin prestasjon. Krav om begrunnelse må fremsettes innen én uke dersom karakteren ble kunngjort elektronisk for studenten, og studenten kan fremsette krav om begrunnelse på tilsvarende måte. Ved annen type kunngjøring må krav om begrunnelse fremsettes innen én uke fra studenten fikk kjennskap til karakteren, likevel ikke mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

Ved bedømmelse av muntlige, utøvende eller praktiske ferdigheter må krav om begrunnelse fremsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt studenten.

Begrunnelse for karakterfastsettelsen skal være gitt innen to uker etter at studenten har bedt om det. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsippene som er lagt til grunn for bedømmelsen, og den konkrete bedømmelsen av studentens prestasjon. Institusjonen bestemmer om sensorene skal gi begrunnelsen muntlig eller skriftlig.

§ 8-10. Klage over karakterfastsetting

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Har studenten krevd begrunnelse for karakterfastsetting etter § 8-9 eller klaget over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen etter § 8-8, løper klagefristen fra studenten har fått begrunnelsen for karakterfastsettingen eller resultatet av klagen over formelle feil foreligger. Studenten skal ha mulighet til å begrunne klagen.

Det er individuell klagerett ved gruppeeksamen. En eventuell endring av karakter etter klage vil bare gjelde for den som har klaget.

Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten kan fremsette klage etter separat prøve, oppgave eller annen fremvisning av kompetanse, eller når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages.

§ 8-11. Gjennomføring av klagesensur

Ved klage etter § 8-10 skal institusjonen foreta ny sensurering. Studentens begrunnelse og sensorveiledningen skal gjøres tilgjengelig for klagekommisjonen. Hvis studenten har fått en skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen, skal denne også gjøres tilgjengelig for klagekommisjonen. Institusjonen skal gjennomføre klagesensuren uten ugrunnet opphold.

Det skal være to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved klagesensuren.

Ved ny sensurering kan endring gjøres både til gunst og ugunst for klager. Hvis den endelige karakteren er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve og karakteren endres etter ny sensur av den skriftlige delen av eksamenen, skal ny muntlig prøve avholdes for å fastsette endelig karakter.

Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne bestemmelsen kan ikke påklages.

§ 8-12. Ph.d.-kandidatenes rettigheter og plikter

Når eksamen, studieemner og prøver tas som en del av doktorgradsprogrammet, gjelder rettigheter og plikter som følger av denne loven tilsvarende for ph.d.-kandidater.

§ 8-13. Vitnemål

Institusjonen skal utstede vitnemål om fullført utdanning, så fremt minst 60 av studiepoengene som skal inngå i grunnlaget for graden, er avlagt ved denne institusjonen. Det samme gjelder tildeeling av grad. Institusjonen skal på forespørsel gi en student som ikke har avsluttet en utdanning karakterutskrift for de eksamener eller prøver vedkommende har bestått.

Institusjonen skal samtidig utstede et vitnemålstillegg som nærmere beskriver studentens kvalifikasjoner, til bruk ved godkjenning av vedkommendes kvalifikasjoner i utlandet (Diploma Supplement). NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i Diploma Supplement.

For en student som går opp til eksamen etter § 8-5 første ledd andre punktum, skal institusjonen angi på vitnemålet eller karakterutskriften dersom studentens kunnskaper og ferdigheter

er prøvd på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet.

Det skal fremgå av vitnemålet hvor mange ganger en eksamen er avlagt.

Det skal fremgå av vitnemålet dersom utdanningen er gitt i samarbeid med andre institusjoner, jf. § 2-6 andre ledd.

Institusjonen skal tildele autorisasjon for helsepersonell i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av helsepersonelloven.

Kapittel 9 Godkjenning av høyere utdanning

§ 9-1. Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om høyere utdanning som er gjennomført i utlandet skal få generell godkjenning. Dette innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 15-1 og 15-2.

NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal være i tråd med Lisboakonvensjonen.

Vedtaket om godkjenning av utenlandsk utdanning kan bare påklages av den vedtaket gjelder. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

§ 9-2. Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan godkjenne utenlandsk høyere utdanning som del av egne studier. Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle institusjonen. En slik godkjenning innebærer at studenten skal få uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen sin.

Ved godkjenning av utenlandsk høyere utdanning tatt i en stat som har ratifisert Lisboakonvensjonen, skal utdanningsinstitusjonen godkjenne den utenlandske høyere utdanningen med mindre den kan påvise betydelige forskjeller mellom utdanningen det søkes godkjenning av, og utdanningen den sammenlignes med.

Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om en høyere utdanning fra utlandet er faglig jevn god med studier ved institusjonen. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke

den tittelen som er fastsatt for studiet utdanningen er jevnført med.

For vurdering av utenlandsk doktorgrad i andre tilfeller enn hvis en person søker på en utlyst stilling ved institusjonen, kan styret ved institusjonen bestemme at søkeren skal betale et vederlag som dekker institusjonens utgifter til vurderingen.

§ 9-3. *Faglig godkjenning av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av denne loven*

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, skal godkjenne beståtte studier, emner, fag, eksamener eller prøver fra andre utdanningsinstitusjoner som er regulert av denne loven, i den grad de oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, et bestemt emne, en bestemt grad eller en bestemt utdanning ved institusjonen. Den godkjennende institusjonen bestemmer selv hvilken uttelling utdanningen skal gi i studiepoeng, og skal sikre at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold innenfor samme grad.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning, saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

§ 9-4. *Faglig godkjenning av dokumentert realkompetanse og norsk utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av denne loven*

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan godkjenne dokumentert realkompetanse eller utdanning fra norske utdanningsinstitusjoner som ikke er regulert av denne loven, som deler av egne studier. Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene. En slik godkjenning innebærer at det skal gis uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen sin.

Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkreditert etter denne loven, kan i særlige tilfeller selv avgjøre søknader fra enkeltpersoner om å godkjenne dokumentert realkompetanse som faglig jevn god med studier ved egen institusjon. Institusjonen kan i slike tilfeller kreve at søkeren avlegger en prøve eller tilleggsprøve, for å kontrollere de dokumenterte kunnskapene. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet det er jevnført med.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning, saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

Kapittel 10 Sanksjoner ved uønsket adferd

§ 10-1. *Skikkethetsvurdering*

Skikkethetsvurdering skal avdekke om studenten har de nødvendige forutsetninger for å kunne utøve yrket. En student som oppfyller minst ett av kriteriene i forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning ny § x «Vurderingskriterier» på en måte som utgjør en mulig fare for liv, fysisk eller psykisk helse, rettigheter eller sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre studenten kommer i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse, er ikke skikket for yrket.

Institusjonen skal gjøre en løpende skikkethetsvurdering av alle studenter som er omfattet av kravet om skikkethetsvurdering, gjennom hele studiet.

Hvis det er begrunnet tvil om en student er skikket, skal institusjonen åpne sak om skikkethetsvurdering.

En student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet i inntil fem år. Studenten skal ikke utestenges for en lengre periode enn det som er nødvendig ut fra årsaken til at studenten er vurdert som uskikket.

Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.

Departementet kan gi forskrift om hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurdering, og om saksbehandlingen i skikkethetssaker.

§ 10-2. *Falskt vitnemål ved opptak*

Bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter ved opptak til høyere utdanning er forbudt. Tilsvarende gjelder for dokumenter utstedt av falske institusjoner.

Den som har søkt opptak etter kapittel 6 eller søkt godkjenning etter kapittel 9 i denne loven ved bruk av falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, vil få dokumentene inndratt og vil ikke gis opptak eller få godkjent utdanning i inntil ett år.

Dersom en institusjon under denne loven, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, skal de anmelde forholdet til politiet.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om hva som anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt av falske institusjoner.

§ 10-3. *Falskt vitnemål og fusk ved eksamen, prøve eller godkjenning av kurs*

Eksamen, prøve eller godkjenning av kurs kan annulleres hvis studenten

- a) ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve, eller til å delta i vedkommende kurs, eller
- b) forsettlig har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med gjennomføring av, eller forut for endelig sensur av, vedkommende eksamen eller prøve, eller under gjennomføring av vedkommende kurs.

Godskrivning eller godkjenning av utdanning, eller fritak for eksamen eller prøve, kan annulleres hvis studenten har oppnådd dette ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden.

En student som har opptrådt som beskrevet i denne bestemmelsen, kan, med mindre det er grunn til kun å annullere eksamen, prøven eller godkjenningen av kurs, utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil to år. En student som forsettlig har medvirket til opptreden som beskrevet i denne bestemmelsen, kan utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil to år.

Adgangen til å annullere foreldes ikke.

Etter avgjørelse om annullering skal studenten tilbakelevere eventuelt vitnemål eller karakterutskrift til institusjonen. Blir ikke vitnemålet eller karakterutskriften levert tilbake til institusjonen i rett tid, kan institusjonen kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdslovens kapittel 13.

Hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, skal institusjonen gi melding om annulleringen til vedkommende myndighet.

Dersom en institusjon etter denne loven, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, skal de anmelde forholdet til politiet.

§ 10-4. *Forstyrrende opptreden*

En student kan bortvises med umiddelbar virkning hvis studenten forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid.

Hvis en student opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller

for virksomheten ved institusjonen ellers, og opptreden fortsetter tross skriftlig advarsel fra styret, kan studenten bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år.

Hvis studenten etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer et vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra studiet og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil ett år.

§ 10-5. *Grovt klanderverdig opptreden*

Hvis en student opptrer grovt klanderverdig, kan vedkommende utestenges fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier, og fratras retten til å gå opp til eksamen i disse studiene, ved institusjoner etter denne loven i inntil tre år. Bestemmelsen omfatter situasjoner der studenten overfor pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier, har

- a) grovt klanderverdig opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse
- b) gjort seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller
- c) gjort seg skyldig i grovt usømmelig opptreden.

Institusjonen skal informere Helsedirektoratet om utestenging etter denne bestemmelsen for studenter som følger utdanninger som kan utløse rett til autorisasjon etter helsepersonelloven § 48 første ledd.

§ 10-6. *Krav om politiattest*

I studier der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier, kan institusjonen kreve at studentene legger frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, ved opptak til og underveis i studiet. I tillegg gjelder særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

Institusjonen kan utelukke en student som er dømt eller har vedtatt forelegg for forhold som innebærer at vedkommende må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre, fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Et vilkår for å utelukke studenten er at slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av kontakten studenten får med de nevnte gruppene i denne forbindelse.

Institusjonen kan midlertidig utelukke en student som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold

som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i politiattester i medhold av andre ledd, fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Studenten kan utelukkes til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved utestenging grunnet straffbare forhold.

§ 10-7. *Graden philosophiae doctor*

Institusjonen kan vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanning ved vitenskapelig uredelighet etter forskningsetikkloven § 8 andre ledd. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd, er klageinstans for vedtak om tvungen avslutning etter dette leddet.

Institusjonen kan også vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanningen når en kandidat i vesentlig grad ikke oppfyller sine forpliktelser etter doktorgradsavtalen. Lokal klagenemnd ved institusjonen er klageinstans for vedtak om tvungen avslutning etter dette leddet.

Ved fusk på eksamen eller prøver underveis i doktorgradsutdanningen kan institusjonen vurdere om disse skal annulleres etter § 10-3 første og andre ledd, eller om forholdet er så alvorlig at det gir grunnlag for tvungen avslutning etter første og andre ledd i denne bestemmelsen.

Klage over ikke godkjent doktorgradsavhandling skal behandles av lokal klagenemnd ved institusjonen.

Styret kan fastsette forskrift for doktorgradsutdanningen, herunder regler om tvungen avslutning.

§ 10-8. *Ph.d-kandidater med ansettelsesforhold*

Ph.d.-kandidater som har et ansettelsesforhold ved institusjonen, er unntatt fra reglene om bortvisning og utestenging etter dette kapittelet.

§ 10-9. *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Studenter og ansatte skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med undervisning eller tilsvarende, inkludert på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, lærings-, helse- eller sikkerhetsmessige forhold.

En student som tross skriftlig advarsel har brukt klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med første ledd, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten til tross for skriftlig advarsel ikke etterkommer et vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Vedtak om bortvisning kan treffes av rektor eller den rektor bemyndiger. Vedtak om utestenging treffes av styret selv eller lokal klagenemnd ved institusjonen. Vedtak om bortvisning eller utestenging kan påklages, jf. § 12-1.

Dersom en ansatt opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal den ansatte bes om å fjerne klesplagget. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.

§ 10-10. *Vedtaksmyndighet og klageinstans*

Vedtak etter §§ 10-2 til 10-5 treffes av styret selv eller lokal klagenemnd ved institusjonen, jf. § 12-1.

Vedtak om at en student ikke er skikket for yrket, jf. 10-1, treffes av styret selv eller lokal klagenemnd ved institusjonen, jf. § 12-1, etter innstilling fra institusjonenes skikkethetsnemnd.

Vedtak om å utelukke en student fra klinisk undervisning eller praksisstudier, jf. 10-6, treffes av lokal klagenemnd ved institusjonen, etter uttalelse fra institusjonen.

Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd, er klageinstans.

§ 10-11. *Rett til å få dekket utgiftene til advokat*

Studenten har rett til å få dekket utgifter til bistand fra advokat eller annen talsperson når

- sak om bortvisning eller utestenging etter §§ 10-4 andre og tredje ledd eller § 10-5 er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter § 10-4 andre ledd første ledd er gitt
- sak om utestenging etter § 10-3 tredje ledd er reist
- sak om utelukkelse fra klinisk undervisning eller praksisstudier etter § 10-6 er reist ved lokal klagenemnd ved institusjonen eller
- sak etter § 10-1 er reist i skikkethetsnemnda.

Utgiftene dekkes av institusjonen, etter sats fastsatt etter salærforskriften. Vedtak om salærnedsettelse etter salærforskriften § 7 kan påklages til departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd.

§ 10-12. *Domstolsprøving av vedtak om bortvisning eller utestenging*

Studentene kan bringe vedtak om bortvisning, utestenging og skikkethetsvurdering inn for prøving ved tingretten i den rettskrets institusjo-

nens administrasjon har sitt hovedsete. Slikt søksmål må reises innen tre måneder etter at endelig vedtak foreligger. Retten kan prøve alle sider av vedtaket.

Forliksmegling foretas ikke.

Institusjonen dekker alle omkostninger ved søksmålet for tingretten, herunder salær til saksøkers advokat. Krav om dekning av saksomkostninger skal fremmes for institusjonen og behandles etter reglene i § 10-11.

Kapittel 11 Ansettelser

§ 11-1. *Forholdet til arbeidsmiljøloven og statsansatteloven*

For ansettelsesforhold ved institusjoner etter denne loven gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, med de særregler som følger av denne loven.

§ 11-2. *Utlysning av undervisnings- og forskerstillinger*

Ansettelsesorganet fastsetter selv kvalifikasjonskravene og sørger for utlysning av undervisnings- og forskerstillinger. Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert innen den aktuelle stillingskategorien på vedkommende fagområde, skal de som er av dette kjønn spesielt inviteres til å søke.

§ 11-3. *Sakkyndig bedømming og innstilling i undervisnings- og forskerstillinger*

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømming etter de kvalifikasjonskrav som er gitt i utlysningen. Det skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver, med mindre det er åpenbart unødvendig. Ansettelsesorganet kan i særskilte tilfeller bestemme at kravet om sakkyndig bedømming kan fravikes for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det foretas en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller disse. Styret gir nærmere regler om bedømming.

I sakkyndig komité skal begge kjønn være representert.

Styret selv bestemmer hvem som skal innstille, og skal fastsette nærmere regler om innstilling med mer.

§ 11-4. *Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger*

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av

underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg.

Styret selv skal fastsette sammensetningen av ansettelsesutvalg for undervisnings- og forskerstillinger. Studentene skal være representert i ansettelsesorganet, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse.

Departementet kan gi forskrift om fremgangsmåte og kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.

§ 11-5. *Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger*

Dersom det til fast undervisnings- og forskerstilling ved en høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker som etter fastsatte vilkår eller ansettelsesmyndighetens vurdering er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:

- muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunngjøringen, og
- vedkommende, etter ansettelsesmyndighetens vurdering, har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsesperioden.

Ansettelsesmyndigheten skal fastsette ansettelsesperioden, som ikke må vare over tre år. Ansettelsesperioden kan likevel forlenges med den tid det tar å få gjennomført en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, men ikke ut over seks måneder. Tidsrommet kan deretter ikke forlenges, og ny tidsbegrenset ansettelse av vedkommende kan heller ikke skje. Ved utløpet av ansettelsesperioden har vedkommende krav på å bli vurdert for fast ansettelse før stillingen kunngjøres på ny. Blir arbeidstakeren ikke funnet kvalifisert til fast ansettelse, må vedkommende fratrudd uten oppsigelse, selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år.

Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstiller kompetansekravene for ansettelse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år i og seks måneder i lavere stilling som vedkommende tilfredsstiller kompetansekravene til.

Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter første og annet ledd.

Ved statlige universiteter og høyskoler skal vikar for arbeidstaker som har permisjon for å

være valgt eller åremålsansatt leder fratre stillingen uten oppsigelse når stillingens faste inneholder gjeninntretter, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Har vikariatet vart i mer enn tre år, skal vedkommende om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Vikaren har også fortrinnsrett til ansettelse i staten på samme vilkår som etter statsansatteloven §§ 19 og 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten inntreder ved fratredning og varer inntil to år etter fratredning.

§ 11-6. *Kallelse*

Når særlige grunner taler for det, kan styret selv foreta ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger uten forutgående utlysning. Slik ansettelse kan ikke foretas hvis mer enn ett medlem av styret motsetter seg dette.

I statlige universiteter- og høyskoler kan styret selv i tillegg, når særlige grunner taler for det, foreta ansettelse i stilling som prorektor eller leder for avdeling og grunnenhet uten forutgående utlysning.

§ 11-7. *Ansettelse på åremål*

Ansettelse på åremål kan benyttes for

- a) rektor
- b) prorektor
- c) leder for avdeling og grunnenhet
- d) studentombud
- e) postdoktorstilling
- f) stipendiat
- g) vitenskapelig assistent
- h) spesialistkandidat
- i) undervisnings- og forskerstilling når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet
- j) stilling på innstegsvilkår

Åremålsperioden etter første ledd bokstavene a, b og c skal være fire år. Ingen kan være ansatt på åremål etter bokstavene a og b i en sammenhengende periode på mer enn åtte år, og ikke mer enn tolv år etter bokstav c. Når særlige grunner taler for det, kan departementet, etter forslag fra styret, fastsette en annen åremålsperiode enn fire år.

Åremålsperioden for ansatte nevnt i første ledd bokstavene d og i kan være fire til seks år. Ingen kan være ansatt på åremål etter denne bestemmelsen i en sammenhengende periode på mer enn tolv år.

For stillinger etter første ledd bokstavene e til h gir departementet forskrift om varighet, om arbeidets omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet. Departementet kan gi forskrift om beregning av ansettelsestid for stipendiater

etter statsansatteloven § 9. Det ikke er adgang til å gi ansettelse til mer enn én periode som postdoktor.

For stillinger etter første ledd bokstav j kan departementet gi forskrift om vilkår for å ansette i stillingen og om varighet. Oppnås de fastsatte kompetansekravene, skal vedkommende ansettes i fast stilling ved utløpet av åremålsperioden.

§ 11-8. *Særregler for visse typer bistillinger*

Det kan benyttes midlertidig ansettelse i inntil 20 prosent av undervisnings- og forskerstilling. Det kan ansettes på åremål i bistilling. Åremålsperiodene kan være fra to til seks år. Departementet kan gi forskrift om varighet og om vilkår for fratredning.

§ 11-9. *Enerett til bruk av visse stillingstitler*

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstneriske nivå ved universiteter og høyskoler som har akkreditering som institusjon eller for enkeltstudier etter denne loven. Departementet kan gi forskrift om at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse.

Såfremt NOKUT bekrefter at en annen institusjon, som ikke kommer inn under denne loven, tilbyr høyere utdanning og utfører forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid av tilsvarende nivå på ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel kan benyttes ved institusjonen. Bedømmelsen av kvalifikasjonene skal i det vesentlige være den samme som ved en institusjon som går inn under denne loven.

Den som har hatt stilling med vernet tittel etter første ledd i minst ti år, eller som etter kortere tjenestetid blir pensjonert fra slik stilling, har rett til å bruke tittelen.

Den som er avskjediget eller fradømt sin stilling, har ikke rett til å bruke vernet tittel.

Den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet tittel, alene eller som del av en tittel, kan straffes med bøter.

§ 11-10. *Særskilte ansettelsesbestemmelser for statlige universiteter og høyskoler*

Styret ansetter avdelingsledere og administrativ leder dersom styret vedtar å opprette slike stillinger.

Styret kan fastsette at avdelingsleder skal ansette leder for grunnenhet, hvis denne skal ansettes.

Ansettelser av prorektor og leder for avdeling og grunnenhet skal skje på grunnlag av innstilling fra et innstillingsutvalg. Styret selv skal fastsette

innstillingsutvalgets sammensetning med mer. Studentene skal være representert i innstillingsutvalget, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling skjer i ansettelsesråd oppnevnt etter reglene i statsansatteloven. Styret bestemmer om det skal være ett eller flere ansettelsesråd ved institusjonen.

Hvis styret ansetter i en annen administrativ stilling enn nevnt i tredje ledd, skal dette skje etter innstilling fra rektor.

§ 11-11. *Avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff ved statlige universiteter og høyskoler*

Det er ansettelsesorganet som selv avgjør sak om avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff i tråd med reglene i statsansatteloven § 30 første ledd.

Klage over vedtak som nevnt i første ledd avgjøres av departementet når vedtaket er fattet av styret, og ellers av styret selv.

§ 11-12. *Likestilling*

Universiteter og høyskoler skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen.

Et mindretall (Hessen og Søvig) foreslår at § 11-6 første ledd om ansettelse på åremål skal lyde:

Ansettelse på åremål kan benyttes for

- a) rektor
- b) administrerende direktør
- c) prorektor
- d) leder for avdeling og grunnenhet
- e) studentombud
- f) postdoktorstilling
- g) stipendiat
- h) vitenskapelig assistent
- i) spesialistkandidat
- j) undervisnings- og forskerstilling når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet
- k) stilling på innstegsvilkår

Kapittel 12 Lokal klagenemnd og nasjonale klageorganer

§ 12-1. *Lokal klagenemnd ved institusjonen og særskilte nasjonale klageorganer*

Universiteter og høyskoler skal opprette en lokal klagenemnd ved institusjonen som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for studentene. Flere institusjoner kan opprette klagenemnd sammen. Samarbeidende institusjoner skal

sammen fastsette regler for sammensetning av nemnda, innenfor de rammene som følger av denne bestemmelsens andre og tredje ledd.

Den lokale klagenemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte kravene for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. To av medlemmene skal være studenter.

Representanter for institusjonens eier eller medlemmer av institusjonens styre kan ikke være medlem av den lokale klagenemnda.

Den lokale klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i institusjonens administrasjon. Når en klage skal behandles i lokal klagenemnd, er den som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klagenemndas behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klagenemnda.

Styret ved institusjonen kan ikke instruere den lokale klagenemnda i enkeltsaker, eller overprøve klagenemndas vedtak.

Departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorganer som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentleglova.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i klagesaker.

§ 12-2. *Organ for internasjonalt utdannings-samarbeid*

Departementet har opprettet et forvaltningsorgan som skal arbeide for å samordne og fremme internasjonalt utdannings-samarbeid gjennom hele utdanningsløpet. Forvaltningsorganet er administrativt underlagt departementet.

Enkeltvedtak om tildeling av midler som forvaltningsorganet treffer, kan påklages til det organet som har delegert vedtaksmyndigheten. Klageorganet kan ikke overprøve forvaltningsorganets skjønsmessige vurderinger.

Departementet kan gi forskrift om forvaltningsorganets saksbehandling, mandat, organisering og øvrige administrative forhold.

Kapittel 13 Behandling av personopplysninger

§ 13-1. *Innhenting og behandling av personopplysninger i studieadministrative systemer*

Institusjonen kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktor-

gradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter denne loven.

Institusjonen kan behandle opplysninger om navn, fødselsnummer, midlertidig fødselsnummer, D-nummer og karakterer fra videregående opplæring og universiteter og høyskoler hentet fra offentlige myndigheter, offentlige systemer for vitnemål og statlige, fylkeskommunale og private utdanningsinstitusjoner, når dette er nødvendig for å oppfylle formålet som er nevnt i første ledd. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

Institusjonen kan også behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive personopplysninger som studenten selv har gitt institusjonen, eller har samtykket til at institusjonen skal få, når disse opplysningene er nødvendige for formål som er nevnt i første ledd. Disse begrensningene i institusjonens adgang til å behandle slike opplysninger gjelder ikke for nødvendig behandling etter § 10-1 til § 10-5.

Institusjonen kan treffe vedtak ved helt eller delvis automatisert saksbehandling i sine studieadministrative systemer. Den personen som vedtaket retter seg mot, kan kreve at vedtaket overprøves manuelt av utdanningsinstitusjonen.

Institusjonen kan motta og behandle studentens politiattest elektronisk i sine studieadministrative systemer ved studier der det kreves at studenten skal legge frem politiattest, jf. § 10-6. Politiattest som er utstedt og signert digitalt, kan bare leveres til institusjonen i digital form. Studenten selv innhenter og formidler politiattesten til institusjonen.

Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i studieadministrative systemer.

§ 13-2. *Innhenting og behandling av personopplysninger i Samordna opptak*

Samordna opptak er en nasjonal samordnings-tjeneste for behandling av søknader om opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler. Samordna opptak, utdanningsinstitusjonene og andre organer som deltar i det samordnede opptaket kan behandle personopplysninger om en søker når formålet er å behandle en søknad om opptak til høyere utdanning.

Bestemmelsene i § 13-1 andre, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for Samordna opptak.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Samordna opptak, er behandlingsansvarlig for personopplysningene i det samordnede opptaket.

Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering for det samordnede opptaket.

§ 13-3. *Nasjonal vitnemåls- og karakterportal*

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer med det formål å forhindre bruk av forfalsket dokumentasjon ved synliggjøring av egen kompetanse. Staten ved departementet eier portalen.

En persons fødselsnummer, D-nummer og informasjon som kan identifisere utdanningsinstitusjonene som i databasene sine har opplysninger om personens utdanningsresultater, innhentes automatisk til portalen, uavhengig av om portalen er tatt i bruk av den personen informasjonen gjelder. Vitnemål og karakterer skal bare innhentes fra utdanningsinstitusjonene når personen selv legger til rette for dette i portalen. Den registrerte bestemmer hvem som skal få tilgang til informasjonen i portalen, hvilken informasjon det skal gis tilgang til, og for hvilket tidsrom.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Vitnemålsportalen er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen. Departementet kan gi forskrift om portalen, blant annet om hvilke opplysninger som skal registreres, og hvordan opplysningene skal behandles.

§ 13-4. *Register for sanksjonerte søkere og studenter*

Register for sanksjonerte søkere og studenter er et offentlig eid register som skal sikre effektiv informasjonsutveksling. Formålet med registeret er å hindre at en student eller søker som har mistet rettigheter som følge av vedtak nevnt i andre ledd, får slike rettigheter ved en annen institusjon. Informasjonen i registeret skal gjøres tilgjengelig for universiteter, høyskoler, Samordna opptak og NOKUT når informasjonen er nødvendig for deres virksomhet.

Universiteter og høyskoler skal registrere vedtak etter § 10-1 til § 10-5 i sitt studieadministrative system, slik at vedtak som får konsekvenser for opptak til studier og rett til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner, overføres til registeret for sanksjonerte søkere og studenter. Når vedtakets periode er utløpt, skal informasjonen om vedtaket slettes både fra det studieadministrative systemet og fra registeret.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Register for sanksjonerte søkere og studenter, er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i registeret.

§ 13-5. Rapportering til database for vitenskapelig publisering

Databasen for vitenskapelig publisering har som formål å samle og tilgjengeliggjøre oversikt og statistikk over norsk forskning, for eksempel informasjon om forskningsprosjekter, publikasjoner og datasett.

Så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for det, kan departementet ved forskrift eller enkeltvedtak gi pålegg til institusjoner om å rapportere til databasen for vitenskapelig publisering navn og fødselsnummer for forfattere av vitenskapelige publikasjoner ved institusjonen. Fødselsnumrene skal bare være tilgjengelige for behandlingsansvarlig, databehandler og den som er registrert.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for database for vitenskapelig rapportering, er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i databasen. Departementet kan gi forskrift med regler om hvordan rapporteringen skal skje.

§ 13-6. Rapportering til database for statistikk om høyere utdanning

Personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om høyere utdanning. Formålet med databasen er å legge til rette for å utarbeide statistikk og å gjennomføre utredninger og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning.

For studenter ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- a) fødselsnummer
- b) midlertidig fødselsnummer
- c) navn
- d) statsborgerskap
- e) opplysninger knyttet til utdanning fra universiteter og høyskoler som studieprogresjon og karakterer.

For doktorgradskandidater og ansatte ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- a) fødselsnummer
- b) midlertidig fødselsnummer
- c) ID-type og ID-nummer
- d) navn
- e) statsborgerskap
- f) opplysninger knyttet til stillingsforhold og finansiering av stillingen.

Departementet kan pålegge universiteter og høyskoler å rapportere personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd til databasen for statistikk om høyere utdanning. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

Personopplysningene i databasen kan utleveres og sammenstilles til forskning og utredning i samsvar med formålet i første ledd. Opplysningene kan også utleveres til andre departementer og statlige organer som etter personopplysningsloven har adgang til å behandle slike opplysninger.

Departementet er behandlingsansvarlig for databasen. Departementet kan gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.

Kapittel 14 NOKUT

§ 14-1. NOKUTs myndighet og formål

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et statlig forvaltningsorgan som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i § 14-2.

Formålet med NOKUTs virksomhet overfor universiteter og høyskoler er å bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning. I tillegg skal virksomheten stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene.

§ 14-2. NOKUTs faglige uavhengighet

NOKUT er faglig uavhengig i følgende oppgaver:

- a) akkreditere institusjoner og studieprogram
- b) revidere akkrediteringer
- c) føre periodiske tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid
- d) føre tilsyn med at institusjonene etterlever krav som stilles i lov og forskrift som faller innenfor NOKUTs forvaltningsområde
- e) gi generell godkjenning av høyere utdanning og
- f) gjennomføre evalueringer for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning.

NOKUT skal bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

NOKUTs utøvelse av faglig skjønn i saker etter denne bestemmelsen kan ikke overprøves.

§ 14-3. NOKUTs evalueringer

Departementet kan pålegge NOKUT å foreta evalueringer etter § 14-2 første ledd bokstav f. Alle evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og NOKUT skal bidra til at disse gjøres kjent.

§ 14-4. NOKUTs styre

NOKUT ledes av et styre som har det overordnede ansvaret for virksomheten og de beslutninger som NOKUT treffer.

Styret oppnevnes av departementet og består av ni medlemmer. Ett medlem skal være student

ved universitet eller høyskole, og ett medlem skal være student ved fagskole. Ett medlem skal oppnevnes blant NOKUTs ansatte og skal ha stemmerett i saker som angår de ansattes forhold. Det skal oppnevnes varamedlemmer, herunder personlige varamedlemmer for de ansattes og studentenes medlemmer. Departementet oppnevner styrets leder.

Styrets funksjonstid er fire år. Studentmedlemmer oppnevnes for to år.

Medlemmer av styret kan ikke inneha ledende stilling eller verv ved institusjoner etter denne loven.

Styret ansetter daglig leder for NOKUT på åremål. Åremålsperioden skal være seks år.

Kapittel 15 Akkreditering av institusjoner og studietilbud

§ 15-1. Akkreditering av studietilbud og institusjoner

Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkreditering forstås i loven som en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Studietilbud fra nye tilbydere kan bare akkrediteres dersom studietilbudet minst fører til en bachelorgrad.

NOKUTs akkreditering av institusjoner og studietilbud skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.

Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier, skal det gis en frist for å rette forholdene. Hvis standardene og kriteriene fortsatt ikke er oppfylt, skal NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake.

Departementet kan gi forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud.

§ 15-2. Adgang til å opprette egne studietilbud

Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud institusjonene skal tilby, innenfor de grenser som følger av Kongens bestemmelser om hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, jf. § 2-6.

Institusjoner som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud de skal tilby på lavere grads nivå. Innenfor fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, kan institusjonene selv akkreditere studietilbud de skal tilby på

lavere og høyere grads nivå. For fagområder der institusjonene ikke kan tildele doktorgrad, må de søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i § 15-1 første ledd, og vurderingen av studietilbud skal være dokumentert.

Styret skal fastsette studieplan for det faglige innholdet i studietilbudene. Planen skal inneholde bestemmelser om vurderingsformer, obligatorisk kurs, praksis og lignende.

Fullmakter etter første og andre ledd kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen, jf. § 15-3.

§ 15-3. Internt system for kvalitetssikring

Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Studentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring.

Departementet kan gi forskrift om krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid.

Kapittel 16 Avsluttende bestemmelser

§ 16-1. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 16-2. Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 16-3. Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

Studentsamskipnadsloven

Ny § 5A i lov om studentsamskipnader skal lyde:

§ 5A. Plikt til å samarbeide

Studentsamskipnad og tilknyttede utdanningsinstitusjoner skal samarbeide om velferdstilbud og læringsmiljø, på en slik måte at partene har hovedansvar for sine områder slik de følger av studentsamskipnadsloven med forskrift og lov om universiteter og høyskoler.

Studentsamskipnaden og de tilknyttede utdanningsinstitusjonene skal fastsette nærmere regler om ansvarsfordelingen mellom de tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnaden.

For å ivareta samarbeidet på best mulig måte skal det avtales regelmessige møter mellom ledelsene for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnaden.

Forslag til ny tolkelov

Ny § x-x i forslag til ny tolkelov skal lyde:

§ x-x. *Bevilling som statsautorisert translator*

Departementet gir bevilling som statsautorisert translator etter søknad. Bevilling gis til person som er myndig etter norsk lov og som har bestått statsautorisasjonsprøven.

Bevillingen gir rett til å bruke tittelen statsautorisert translator. Tittelen skal ikke brukes om oversetting på andre språk enn de språk bevil-

lingen gjelder for. Departementet kan gi forskrift om statsautorisasjonsordningen og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, jf. yrkeskvalifikasjonsloven.

Tittelen statsautorisert translator kan bare benyttes av den som er gitt bevilling i henhold til denne bestemmelsen.

Den som i strid med bestemmelsen forsettlig eller uaktsomt bruker slik tittel, alene eller som del av tittel, kan straffes med bøter.

§ 16-4. *Opphevelse av eldre lover*

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid



Figur 2.1

2.1 Utvalgets mandat

Universitets- og høyskolelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. juni 2018 for å gjennomgå og vurdere regelverket for universiteter, høyskoler og studentvelferd. Utvalget fikk følgende mandat:

Kunnskapsdepartementet setter ned et lovutvalg som skal gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for universiteter, høyskoler og studentvelferd. Målet med utvalgets arbeid er å utforme et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter, både for universitetene og høyskolene, og for studenter og ansatte. Regelverket skal ha god struktur og være skrevet i et godt og klart språk. Lovutvalget skal foreslå:

- Ny lov for universiteter og høyskoler
- Endringer i forskriftene gitt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven
- Endringer i studentsamskipnadsloven og -forskriften

Bakgrunn

Universiteter og høyskoler er store og viktige samfunnsinstitusjoner som er avhengige av høy tillit i samfunnet. Institusjonene skal være arenaer for fri meningsutveksling og dannelse av ny innsikt som kan bringe samfunnet videre. Universitetene og høyskolene skal bidra med kunnskap til å løse vår tids store samfunnsutfordringer og bidra til ny verdiskapning.

Departementets styring er basert på at institusjonene skal ha stor grad av autonomi og faglig frihet. Alle universiteter og høyskoler har og

skal ha lovfestet faglig frihet og ansvar. Departementets samlede styring av sektoren må ta hensyn til dette, om det er styring gjennom eierskap, regelverk, organisering, finansiering eller på annen måte.

Alle universiteter og høyskoler i Norge er regulert av universitets- og høyskoleloven. Siste gang regelverket for universiteter og høyskoler ble helhetlig vurdert var i NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler. Blant annet på bakgrunn av dette ble universitets- og høyskoleloven vedtatt av Stortinget i 2005, og ga for første gang en felles lov for statlige og private universiteter og høyskoler. Dette ga likere regulering av private og statlige institusjoner. I dette lovarbeidet ble det imidlertid ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av alle bestemmelsene som hadde ligget i tidligere lovverk. En rekke lovbestemmelser ble derfor i hovedsak videreført, og resultatet er at mange lovbestemmelser har vært stort sett uforandret over flere tiår. Siden 2005 har universitets- og høyskoleloven blitt revidert en rekke ganger, men det har bare blitt foretatt endringer i avgrensede deler av loven.

Mandat for utvalget

Utvalget skal vurdere og foreslå endringer i universitets- og høyskoleloven og forskriftene som er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i loven. Utvalget skal også vurdere og foreslå endringer i studentsamskipnadsloven og -forskriften.

Målet for utvalgets arbeid er et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter, både for universitetene og høyskolene,

og for studenter og ansatte, der dette ikke er fastsatt i annet regelverk. Regelverket bør ikke være mer omfattende enn nødvendig, og det må være tilpasset institusjonenes ansvar og oppgaver. Regelverket skal være skrevet i et klart og enkelt språk.

Universitets- og høyskoleloven har en rekke forskriftshjemler, og den vesentligste delen av den samlede reguleringen er fastsatt i forskrift. Gjennomgangen av regelverket skal også peke på områder der forskrifter kan bli bedre og tydeligere.

Arbeidet med studentvelferd er viktig for virksomheten til universiteter og høyskoler. I dag er ansvaret for studentvelferden delt mellom universitetene og høyskolene og studentsamskipnadene. En vurdering av reguleringen av universitetene og høyskolene skal derfor også se på om regelverket som gjelder for studentsamskipnadene kan bli bedre og tydeligere.

Utvalget skal særlig vurdere:

- Strukturen i regelverket, herunder forholdet mellom universitets- og høyskoleloven og nasjonale og lokale forskrifter
- Forholdet til tilgrensende lov- og regelverk som sektoren må forholde seg til, f.eks. forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og statsansatteloven
- Bestemmelsene om studentenes rettigheter, læringsmiljø og plikter
- Bestemmelsene om eksamen og klage
- Bestemmelsene om ansettelse, herunder spørsmålet om midlertidighet

Utvalget skal på bakgrunn av vurderingene og avveining mellom ulike hensyn, fremme forslag til ny universitets- og høyskolelov. Utvalget står fritt til å vurdere om studentsamskipnadsloven tas inn i en ny lov for universiteter og høyskoler. Utvalgets lovforslag skal ha god struktur og være skrevet i et godt og klart språk slik at forslaget også forstås av de som ikke er jurister. Utvalget skal vektlegge hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Utvalgets arbeid skal følge utredningsinstruksen. Dette innebærer bl.a. at utvalgets arbeid må besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utvalgets utredning skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Dersom utredningen berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse balansert, systematisk og helhetlig.

Når det skal utredes tiltak som utvalget forventer gir vesentlige nytte- eller kostnads-virkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse, jf. eget rundskriv om dette. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Forslag til endringer i lover og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse».

Utvalget må sørge for god dialog med universiteter, høyskoler og andre sentrale aktører, f.eks. studentsamskipnader og helseforetak, underveis i arbeidet.

Utvalgets arbeid skal resultere i en norsk offentlig utredning (NOU), som skal leveres Kunnskapsdepartementet senest 1. februar 2020.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har vært sammensatt slik:

- Helga Aune, advokat, utvalgsleder (Oppegård)
- Irene Dahl Andersen, klinikkisjef (Sarpsborg)
- Sofie Carlsen Bergstrøm, student (Oslo)
- Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, førsteamanuensis (Kristiansand)
- Dag Olav Hessen, professor (Oslo)
- Stine Jørgensen, vicedirektør (København)
- Kjell Magne Mælen, instituttleder (Tromsø)
- Haakon Riekeles, samfunnsøkonom (Oslo)
- Britt Elin Steinveg, kommunedirektør (Tromsø)
- Karl Harald Søvig, professor (Bergen)

Utvalgets sekretariat har vært ledet av prosjektleder Therese Sofie Aasen. Sekretariatet har forøvrig bestått av:

- Erling H. Dietrichson, fagdirektør
- Anni Terese Haugen, førstekonsulent
- Karin Helle, seniorrådgiver
- Kate Hermansen, seniorrådgiver
- Steinar Johannessen, seniorrådgiver

- Mariann Nilsen, førstekonsulent
- Irene Tveite-Strand, seniorrådgiver

Noen av medlemmene i sekretariatet har deltatt i perioder av utvalgets oppnevningstid og andre har deltatt i hele oppnevningsperioden.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 12.-13. september 2018. Det har i alt vært 15 møter, de fleste over to dager. Møtene har stort sett vært avholdt i Oslo, men utvalget har også hatt møter i Tromsø, Rygge og Grimstad. Det siste utvalgsmøtet ble avholdt i Oslo 10. desember 2019.

Utvalget har invitert en rekke fagpersoner til flere av utvalgsmøtene. Disse har bidratt med sin fagekspertise og sine praktiske erfaringer. Utvalget har fått muntlige innlegg og presentasjoner fra følgende:

- Lars Vasbotten, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
- Elisabeth Harlem Eide, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Sverre Rustad, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
- Åsa Sandnes, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Dag Rune Olsen, rektor ved Universitetet i Bergen
- Arne Krumsvik, rektor ved Høyskolen Kristiania
- Trine Syvertsen, styreleder ved OsloMet
- Bente Lie, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
- Bente Mørck Krøgdahl, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Geir Sverre Andersen, seniorrådgiver, Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning
- Katrine Elida Aaland, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Kjetil Knarlag, Universell
- Erling Hjelmeng, studiedekan, juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
- Seunn Smith-Tønnessen, universitetsdirektør, Universitetet i Agder
- Lars Petter Maltby, Eyde Cluster
- Kristin Wallevik, dekan, Universitetet i Agder
- Arne Isaksen, professor, Universitetet i Agder
- Tor Helge Aas, førstestamanuensis, Universitetet i Agder
- Bernt Inge Øhrn, daglig leder, Mechatronics Innovation Lab

- Øystein Lund, tilsynsdirektør, NOKUT
- Håvard Tvinnereim, seksjonssjef, NOKUT
- Sveinung Eikeland, viserektor, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
- Ingrid Melve, fagdirektør, Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning
- Christian Jørgensen, professor, Universitetet i Bergen
- Morten Hald, styreleder, Universitetscenteret på Svalbard (Unis)
- Anita Maurstad, visedirektør, Norges arktiske universitetsmuseum i Tromsø
- Marianne Abeler, advokat, Simonsen Vøgt Wiig
- Kari Kildahl, institusjonsansvarlig for skikkethetsvurdering, OsloMet
- Hanne Monclair, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Kari Bjørke, fagdirektør, Kunnskapsdepartementet

En forutsetning for utvalgets arbeid, har vært å ha god dialog med dem som er berørt av regelverket for universiteter og høyskoler og studentsamskipnader. Utvalget avholdt et kombinert utvalgs- og innspillsmøte ved Universitetet i Agder i mars 2019, der temaet var samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, og samspillet mellom forskning, utdanning og innovasjon. Utvalget møtte universitetets ledelse og representanter fra næringslivet i Agder. Det ble avholdt et kombinert utvalgs- og innspillsmøte i Tromsø i mai 2019 om digitalisering og universiteter og høyskolars regionale betydning. Der hadde utvalget møter med ledelsen ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet og Norges arktiske universitetsmuseum, Universitetscenteret på Svalbard AS (UNIS) og Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit). Utvalget fikk også en presentasjon av NOU 2019: 5 med forslag til ny forvaltningslov av advokat Marianne Abeler, som var medlem i forvaltningslovutvalget.

Utvalget har avholdt flere innspillsmøter om de ulike temaene som er regulert i universitets- og høyskoleloven¹ og studentsamskipnadsloven². Innledningsvis i arbeidet arrangerte utvalget et innspillsmøte på Universitetet i Bergen for alle studenter. Møtet ble strømmet på utvalgets nettside. Utvalget arrangerte også to innspillsmøter

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).

med fagforeninger, og har hatt møter med Norsk studentorganisasjon, Samskipnadsrådet, Universitets- og høyskolerådet, og Språkrådet.

Utvalgsleder Helga Aune har i tillegg til dette vært invitert til ulike møter og seminarer der hun har presentert utvalgets arbeid og mottatt innspill. Møtene har vært med blant andre Universitetet i Oslo, Næringslivets hovedorganisasjon, Forskerforbundet, Akademiet for yngre forskere, Parat og Leger i vitenskapelige stillinger. Utvalgsleder og utvalgsmedlem Kjell Magne Mælen har besøkt Samisk høyskole for å få innspill til arbeidet. Utvalgsleder Helga Aune og utvalgsmedlem Kjell Magne Mælen har også deltatt på innspillmøte om kunstnerisk utviklingsarbeid og kunstutdanning, som UHR-Kunst, design og arkitektur arrangerte i samarbeid med utvalget. Videre deltok utvalgsleder Helga Aune og sekretariatet på universitets- og høyskolejuristenes seminar ved Universitetet i Sørøst-Norge i april 2019, der de mottok innspill om praktiseringen av universitets- og høyskoleloven ved institusjonene. Utvalgsmedlem Britt Elin Steinveg deltok på vårmøtet til Universitets- og høyskolerådets fagstrategiske enhet for helse- og sosialfaglig utdanning og forskning i Tromsø i mai 2019.

Utvalget overvar overrekkelsen av NOU 2019: 12 om livslang læring fra Markussen-utvalget til regjeringen i juni 2019, der det ble gitt en presentasjon av innholdet i utredningen.³

Utvalget har i tillegg til dette mottatt og vurdert en rekke innspill til arbeidet via sin nettside.⁴ Innspillene er offentlig tilgjengelig på nettsiden.

Kunnskapsdepartementets analyseteam har på oppdrag fra utvalget kartlagt de øvrige nordiske lands regulering og styring av universiteter og høyskoler. Analyseteamets rapport «Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark, Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering» følger som digitalt vedlegg 1.

Advokatfirmaet Deloitte Legal har på oppdrag fra utvalget utredet spørsmålet om å lovfeste en rett for studenter ved universiteter og høyskoler til å få filmet muntlig eksamen. Deloitte Legal vurderte forholdet til personvernregleverket og arbeidsrettslige regler, og betydningen av en slik rett for studenter, sensorer og utdanningsinstitusjoner. Utredningen følger som digitalt vedlegg 2.

Utvalgets hovedoppgave har vært å utforme et forslag til ny universitets- og høyskolelov som er mer oversiktlig og brukervennlig enn dagens lov.

I den forbindelse har utvalget vært i kontakt med både Språkrådet og Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. Utvalget har i tillegg engasjert språkkonsulenter fra byrået Totaltekst for å gjennomgå utredningen og forslag til lovtekst, for å få innspill om klart språk.

2.4 Oppbygging av utredningen

Utvalgets forslag til ny universitets- og høyskolelov er tatt inn i kapittel 1. Utvalget har ønsket å foreslå en lov som skal kunne gjelde flere år fremover.

Kapitlene 2 til 7 i utredningen inneholder bakgrunnsstoff.

Kapittel 2 beskriver utvalgets mandat, sammensetning og arbeid.

Et sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag finnes i kapittel 3.

Kapittel 4 gir et historisk tilbakeblikk med vekt på utviklingen av universitets- og høyskolesektoren og den rettslige reguleringen av sektoren. Kapitlet inneholder også en beskrivelse av studentsamskipnadens utvikling fra opprettelsen av den første studentsamskipnaden i 1939 og frem til i dag.

I kapittel 5 beskriver utvalget de viktigste politiske reformene som de siste årene har vært med på å forme og utvikle universitets- og høyskolesektoren, og som danner dagens politiske landskap.

Kapittel 6 handler om utviklingstrekk som utvalget mener er relevante for universiteter og høyskoler i årene fremover. Utvalget har sett hen til disse utviklingstrekke når det har utarbeidet lovforslaget.

Kapittel 7 behandler regulering og styring av universiteter og høyskoler i øvrige nordiske land. Dette er gjort i form av et sammendrag av rapporten utvalget har fått utarbeidet om regulering og styring av universiteter og høyskoler i Danmark, Sverige og Finland. Rapporten er digitalt vedlegg 1 til utredningen.

I kapitlene 8 til 35 drøfter utvalget de ulike temaene som universitets- og høyskoleloven skal regulere.

I kapittel 8 drøfter utvalget myndighetenes samlede styring av universitets- og høyskolesektoren. Hensikten er å sette loven inn i en sammenheng, der rettslig regulering kun er ett av flere styringsvirkemidler overfor universiteter og høyskoler. I kapitlet drøftes myndighetens samlede styringstrykk overfor universiteter og høyskoler, herunder regulering av tilbudet av ulike utdanninger rundt om i landet.

³ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne.*

⁴ <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/>

I kapittel 9 drøfter utvalget strukturen i regelverket, og lov- og forskriftsverkets omfang og brukervennlighet.

I kapittel 10 drøfter utvalget virkeområdet for universitets- og høyskoleloven, med hovedvekt på hva som bør være lovens stedlige virkeområde i en tid der deler av studier kan tas utenlands og på nett.

I kapitlene 11 til 14 diskuterer utvalget hva universiteter og høyskolars formål bør være, hvilke oppgaver institusjonene skal ha og om noen institusjoner skal ha et særlig ansvar for enkelte oppgaver. Utvalget foreslår en ny formålsparagraf som fremhever institusjonenes betydning for samfunnet. Den bringes på linje med formålsparagrafene i barnehageloven og opplæringsloven samtidig som utvalget foreslår å skille tydeligere enn dagens lov mellom universiteter og høyskolars formål og deres oppgaver.

Kapittel 14 behandler institusjonenes ansvar for å vedlikeholde og utvikle norsk fagspråk, og Samisk høgskoles rolle som ivaretaker av samiske språk i utdanning og forskning.

I kapittel 15 drøfter utvalget prinsippet om akademisk frihet og hvordan dette skal være nedfelt i loven. Utvalget viser til de vurderinger Underdalutvalget gjorde om akademisk frihet forut for lovfesting av prinsippet i dagens universitets- og høyskolelov. I tillegg peker utvalget på noen nye utfordringer som kan tilsi at det er behov for å fremheve institusjonenes ansvar for å sikre den akademiske friheten.

I kapittel 16 drøfter utvalget bestemmelsen om institusjonenes adgang til å søke om tillatelse til å gjøre tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk som innebærer unntak fra universitets- og høyskoleloven med forskrifter.

Kapitlene 17 til 25 handler om ulike tema som angår studentenes rettigheter og plikter.

I kapittel 17 drøfter utvalget reglene om opptak til høyere utdanning. Både bestemmelsene i loven og i opptaksforskriften er sentrale.

Kapittel 18 handler om gratisprinsippet i høyere utdanning.

I kapittel 19 gjennomgår utvalget reglene om studentenes rett til et godt læringsmiljø. Utvalget vurderer hva som bør være elementer i et godt læringsmiljø og hvordan dette bør være reflektert i loven. Videre drøftes spørsmål om universell utforming, rett til individuell tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse, rett til individuell tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel, krav til læringsmiljøutvalg, institusjonenes plikt til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering, permisjon fra studiene,

ordningen med studentombud og lovfesting av en mentorordning for studentene.

I kapittel 20 drøfter utvalget regler om studentrepresentasjon.

I kapittel 21 drøfter utvalget reglene om undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål.

Kapittel 22 handler om regler om fusk, falskt vitnemål og uredelig opptreden, og hvilke sanksjoner institusjonene kan benytte overfor studenter som bryter reglene: Annullering av eksamen eller prøve, tap av retten til å gå opp til eksamen, bortvisning og utestengning.

I kapittel 23 drøfter utvalget reglene om skikkethet og politiattest. Utvalget drøfter når institusjonen kan kreve politiattest fra en søker eller en student, og hvilke konsekvenser eventuelle anmerkninger på politiattesten bør få for søkeren eller studenten. Utvalget har vurdert kravene til skikkethetsvurderinger, regler om saksgang i skikkethetsaker og konsekvenser av at en student blir funnet uskikket til å utøve yrket vedkommende utdanner seg til. Dette er i dag regulert både i loven og i skikkethetsforskriften.

I kapittel 24 drøfter utvalget studentenes rett til å få dekket utgifter til advokat i saker om bortvisning, utestenging og når sak er reist i skikkethetsnemnda.

Kapittel 25 handler om ph.d.-kandidatene. Formålet er å klargjøre hvilke regler som gjelder for henholdsvis ph.d.-kandidater, studenter og begge gruppene.

I kapittel 26 drøfter utvalget systemet for behandling av klage på enkeltvedtak som ikke gjelder karakter på eksamen. Universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer som treffer en lang rekke enkeltvedtak av forskjellig karakter. Det finnes flere klagenemnder, både lokalt ved institusjonene og på nasjonalt nivå. Dagens regler om saksbehandlingen av vedtak er plassert flere steder i loven, og er derfor uoversiktlige.

Kapittel 27 behandler regler om styret og den daglige ledelsen ved utdanningsinstitusjonene. Det skilles mellom statlige utdanningsinstitusjoner og private utdanningsinstitusjoner. Sistnevnte skal være organisert etter aksjeloven eller stiftelsesloven. Utvalget drøfter styringsform for de statlige institusjonene, og regler om styrets funksjon og sammensetning. I tillegg gjennomgås regler for styreleder og rektor, den øvrige ledelsen ved institusjonene og styrets arbeid.

I kapittel 28 drøfter utvalget reglene om ansettelser ved universiteter og høyskoler. Utvalget drøfter behovet for særregler om ansettelser i uni-

versitets- og høyskoleloven og utfordringer med høy bruk av midlertidige ansettelser.

Kapittel 29 handler om akkreditering av høyere utdanningsinstitusjoner og tilsyn med kvalitetsarbeidet ved institusjonene. Myndigheten til å akkreditere og føre tilsyn er lagt til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), og reguleringen av NOKUT som akkrediterings- og tilsynsorgan, drøftes.

I kapittel 30 drøfter utvalget institusjonenes fullmakt etter loven til å opprette og akkreditere egne studietilbud.

Reglene om godkjenning av utdanning drøftes i kapittel 31. Dette gjelder både regler om generell godkjenning av høyere utdanning, som NOKUT treffer vedtak om, og regler om faglig godkjenning, som institusjonene treffer vedtak om.

I kapittel 32 drøfter utvalget enkelte bestemmelser i mastergradsforskriften⁵, knyttet til muligheten institusjonene har til å opprette femårige integrerte mastere.

I kapittel 33 gjennomgår og drøfter utvalget reglene om økonomisk tilsyn med private utdanningsinstitusjoner. Private universiteter og høyskoler som tilfredsstillter kravene i universitets- og høyskoleloven, kan etter søknad få statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.

I kapittel 34 gjennomgår utvalget regler for behandling av personopplysninger og ulike regis-

tre. Personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer ved bruk av elektroniske og digitale hjelpemidler. I kapitlet omtales ulike studieadministrative systemer som Samordna opptak, Nasjonal vitnemåls- og karakterportal, register for ute-stengte studenter, database for statistikk om høgre utdanning og database for vitenskapelig publisering.

Kapittel 35 behandler diverse bestemmelser, blant annet om beskyttelse av universiteter og høyskolars egennavn, bevilling som statsautorisert translatør, ansatte i vitenskapelig samling, grunnlagsmateriale for almanakker og forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

I kapittel 36 drøfter utvalget studentsamskipnadsloven med forskrift, med vekt på universiteter og høyskoles og studentsamskipnaders plikt til å samarbeide om visse målsettinger.

I kapittel 37 gir utvalget en oversikt over utvalgets forslag til endringer i andre lover og i forskrifter, blant annet forslag til endringer i studentsamskipnadsloven, den nye tolkeloven og mastergradsforskriften.

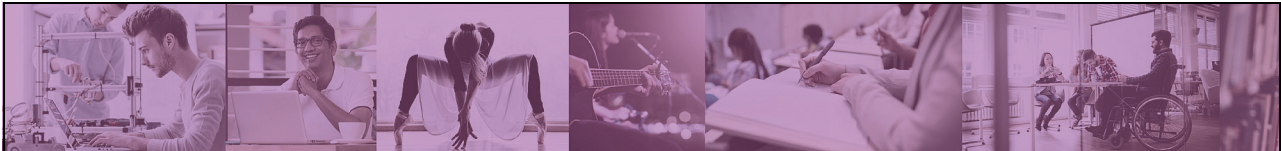
I kapittel 38 er det gitt en samlet redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag til ny universitets- og høyskolelov og endringer i andre lover og i forskrifter.

Merknader til de enkelte paragrafene i forslag til ny universitets- og høyskolelov er tatt inn i kapittel 39.

⁵ Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).

Kapittel 3

Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag



Figur 3.1

3.1 Innledning

Utvalgets mandat har vært å gjøre en helhetlig gjennomgang av regelverket for universiteter og høyskoler. Det er 17 år siden sist regelverket ble gjennomgått, i NOU 2003: 25 (Ryssdalutvalget). Ryssdalutvalgets mandat var primært å foreslå en felles lov for private og statlige universiteter og høyskoler, og derfor ble ikke alle bestemmelsene i loven utredet. Mange eldre bestemmelser ble likevel videreført.

Dagens lov har vært endret flere ganger etter at den ble vedtatt i 2005. Samlet har dette ført til at rettskildebildet på universitets- og høyskolefeltet har blitt fragmentert og uoversiktlig. Mange av merknadene i forarbeidene til dagens bestemmelser gir liten veiledning til brukerne av loven, utover å fastslå at bestemmelsene er en videreføring av tidligere lovverk. Dagens lov er lang og kan være vanskelig for brukerne å orientere seg i. Utvalgets vurdering er at det er vanskelig å identifisere alle rettigheter og plikter som følger av loven. Dette kan gjøre at regelverket ikke får den gjennomslagskraften det er ment å ha, samtidig som det kan svekke rettsikkerheten til studenter og ansatte.

I perioden etter at dagens lov ble vedtatt har regjeringen gjennomført flere politiske reformer i sektoren, hvorav to sentrale er Kvalitetsreformen, som ble iverksatt fra 2003, og Strukturreformen, som ble lansert i 2015. Etter utvalgets syn har det vært fornuftig å vurdere regelverket i lys av disse reformene.

Utvalgets arbeid har fulgt to hovedspor. For det første har utvalget systematisk gjennomgått alle forhold loven regulerer, og utredet om dagens

bestemmelser bør videreføres, endres eller fjernes. For det andre har utvalget gjennomgått regelverket med tanke på å rydde og strukturere. Utvalgets målsetting har vært å utforme en lov som tydeligere enn dagens lov beskriver formål, oppgaver, ansvar, rettigheter og plikter for universitetene og høyskolene, for studentene og for de ansatte. Resultatet av dette arbeidet er et lovfor-slag som har fått en helt ny struktur i forhold til gjeldende lov. Utvalget har noen steder valgt å ta ut bestemmelser av loven som det mener er unødvendige. I andre tilfeller har bestemmelser blitt delt opp i flere enkeltbestemmelser for å skape bedre oversikt. Utvalget har også foreslått språklige forbedringer for å gjøre bestemmelsene lettere å forstå og bruke, og foreslått enkelte nye bestemmelser i loven.

3.2 Utvalgets tolkning og avgrensning av sitt mandat

Utvalget drøftet mandatet på sitt første møte i september 2018. Det var enighet om å arbeide etter de to hovedsporene som er beskrevet i punkt 3.1, med å gjennomgå alle lovens bestemmelser og gi loven en bedre struktur. I dette arbeidet var utvalgets medlemmer enige om at noen grunnleggende prinsipper og bærende hensyn skulle være gjennomgående i analysen av regelverket og det materielle arbeidet med loven. I det følgende omtales disse prinsippene og hensynene. Utvalget gir også noen eksempler på hvordan utvalget har trukket prinsippene og hensynene inn i sitt arbeid.

Prinsippet om akademisk frihet skulle sikres og styrkes ifølge mandatet. Dette betød at prinsip-

pet måtte trekkes inn i drøftingene av ulike temaer i loven. Vurderingen av prinsippet er dermed ikke begrenset til vurderingen av lovbestemmelsen om akademisk frihet, men ligger til grunn for forslaget til ny formålsparagraf. Videre har prinsippet vært viktig i vurderingen av regler for styring og ledelse og i spørsmålet som yringsfriheten til forskere.

Gratisprinsippet skal ifølge mandatet ligge fast. Utvalget har i denne sammenheng kun tillatt seg å peke på at det kan være behov for å vurdere dette prinsippet nærmere når det gjelder institusjonenes ansvar for etterutdanning. Dette har vært tema for andre utvalg og dermed har dette utvalget avgrenset seg mot å gå i dybden i tematikken.

Samfunnsmandatet til universiteter og høyskoler har vært et annet bærende hensyn for utvalgets arbeid. Utvalget har gjennom å foreslå en ny formålsparagraf ønsket å tydeliggjøre den samfunnsoppgaven som institusjonene har når det gjelder forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, undervisning og formidling. Utvalget ser dette i sammenheng med de store utfordringene som verden står overfor og som beskrives i FN's bærekraftsmål. Den nye formålsparagrafen tar bærekraftsmålene opp i seg ved at den stiller forventninger til sektoren om å bidra til en miljømessig, sosial og økonomisk bærekraftig utvikling.

Utvalget har vurdert autonomi for institusjonene som et prinsipp for sektoren. Prinsippet er viktig for å sikre institusjonenes selvstyre. Dette gjelder både faglig autonomi og styrets autonomi til å fatte beslutninger av strategisk betydning for virksomhetens drift. Autonomien begrenses av loven og de konsekvenser som følger av forvaltningsmodellen der en statsråd har et sektorovergripende ansvar. Ettersom institusjonene er forvaltningsorganer vil det, satt på spissen, handle om en maktfordeling mellom styrenes selvstyret og statsrådets adgang til å gi styringsdirektiver til styrene. For å tydeliggjøre dette skillet og sikre etterprøvbare dokumentasjon på styring foreslår utvalget at instruksjoner skal skje skriftlig. Lovforslaget er utformet med sikte på å sikre institusjonene minst like stor grad av autonomi som i dag. Prinsippet om autonomi har eksempelvis vært trukket inn i utvalgets arbeid med regler om styring og ledelse, regler om klage, opptak til høyere utdanning, gradsforskriften med mer.

Hensynet til rettssikkerhet har vært et overordnet hensyn i utvalgets arbeid. Loven skal sikre at studentene og de ansatte ved universiteter og høyskoler får de rettighetene de har krav på.

Rettssikkerhet er grunnleggende for å sikre likebehandling og tillit til de avgjørelser og vedtak som treffes. Eksempler på forhold der utvalget har vurdert tiltak for å styrke rettssikkerheten er regler om sanksjoner overfor studenter, regler om klage og klagebehandling og forslaget om styremedlemmers adgang til å be om legalitetskontroll der de mener et styrevedtak er lovstridig. I tillegg fremhever utvalget forvaltningslovens regler om habilitet. Alle som takker ja til å sitte i komitéer for å vurdere vitenskapelig kompetanse bør eksempelvis bli minnet om habilitetsreglene.

Utvalget har tolket mandatet til primært å be om en gjennomgang av lovens bestemmelser og bidra med en god struktur på loven. I tillegg gir mandatet mulighet til å foreslå endringer i forskriftsregelverket. Innenfor denne rammen har utvalget besluttet at dets primære oppgave er å foreslå ny lovstruktur. I dette ligger også vurderinger av at enkelte bestemmelser som i dag står i forskrift løftes opp i loven, og omvendt. Når lovstrukturen er på plass, vil det være naturlig å igangsette et arbeid med passende fagekspertise som kan vurdere hvordan forskriftsregelverket kan struktureres på en mer hensiktsmessig måte.

I dagens lov er beslutningsmyndighet noen steder lagt til «Kongen» eller «Kongen i statsråd». Når myndigheten er lagt til «Kongen i statsråd» betyr det at den ikke kan delegeres. Der den er lagt til «Kongen», kan myndigheten delegeres til for eksempel et departement. Grunnen til at lovgiver legger myndighet til «Kongen» eller «Kongen i statsråd» er at den anser de aktuelle avgjørelsene for å være av så stor betydning at de som et utgangspunkt bør treffes av Kongen i statsråd, det vil si av regjeringen ved kongelig resolusjon. Utvalget har ikke vurdert bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven som legger myndighet til «Kongen» eller «Kongen i statsråd», og om det i en del tilfeller kan være mer hensiktsmessig og praktisk å legge myndigheten til departementet. Utvalget peker likevel på at dette kan vurderes.

Under arbeidet har utvalget kommet til at tiden var inne til å tydeliggjøre universiteters og høyskoler formål og samfunnsoppgave. En ny lovtekst ville ikke være tilfredsstillende dersom den i motsetning til gjeldende lov ikke tydelig skilte mellom universiteters og høyskoler formål og oppgaver.

Mandatet åpner for at utvalget kan vurdere studentsamskipnadsloven og forskriften. Utvalget har begrenset seg til å drøfte den flaten som eksisterer i dag mellom universitets- og høyskoleloven

og samskipnadsloven. Dette gjelder plikt til samarbeid om studentvelferd.

3.3 Overordnet om forslaget til ny universitets- og høyskolelov

Utvalget foreslår en ny lov om universiteter og høyskoler, som skal avløse dagens lov om universiteter og høyskoler.

Hovedtrekkene i dagens lov foreslås videreført. Lovforslaget bygger på de samme prinsippene om akademisk frihet, gratisprinsippet og institusjonenes autonomi som gjeldende lov.

Utvalget anbefaler omfattende endringer i struktur og utforming av loven. Den nye loven skal være lettere å orientere seg i, og tydelig angi rettigheter og plikter. Utvalget foreslår flere materielle endringer for å bedre regelverket. Endringene er foreslått på bakgrunn av mottatte innspill og utredninger utvalget har gjort. Under følger en gjennomgang av de viktigste vurderingene og endringene i lovforslaget.

Utvalget foreslår en ny formålsparagraf for universiteter og høyskoler. Hovedinnholdet er at universiteter og høyskoler skal frembringe og spre ny kunnskap, bidra til høyt kompetansenivå og dannelse, bygge på og fremme forståelse for grunnleggende humanistiske verdier og bidra til en bærekraftig utvikling. Den nye formålsparagrafen knytter institusjonene tettere til deres betydning for samfunnet, den enkelte og det verdigrunnlaget samfunnet bygger på. Nytt er også at paragrafen inneholder en henvisning til bærekraft. Den nye formålsbestemmelsen sikrer en sammenheng mellom grunnleggende verdier i utdanningssystemet, jf. formålsbestemmelsene i barnehageloven og opplæringsloven.

Lovforslaget skiller tydeligere enn dagens lov mellom hva som er universiteter og høyskolars formål, og hvilke oppgaver de har. Oppgavene er listet opp i en egen bestemmelse innledningsvis i den nye loven.

Utvalget har vurdert lovfesting av prinsippet om akademisk frihet. Et samlet utvalg mener prinsippet skal ligge fast og fortsatt fremgå av loven. Utvalget foreslår at bestemmelsen også skal presisere institusjonenes ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten.

I utredningen drøfter utvalget myndighetenes samlede styring av universitets- og høyskolesektoren, der akkrediterings-, kvalitetssikrings- og finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er sentralt, ved siden av regelverk. Utvalget mener styringen samlet sett bør bli noe mindre

enn i dag, og peker på at institusjonene i større grad bør samordne seg og gjøre prioriteringer som møter samfunnets behov. Utvalget anbefaler at instruksjoner og pålegg til institusjoner bør skje skriftlig for å unngå uklarhet om instruksjonsmyndigheten er benyttet eller ikke. Utvalget foreslår at krav om dette blir nedfelt i den nye loven. Utvalget er delt med hensyn til videreføring av reguleringen i gradsforskriften. Et flertall i utvalget ønsker å videreføre gradsforskriften som nasjonalt styringsvirkemiddel over utdanningstilbudet, mens et mindretall mener gradsforskriften gir noen institusjoner særrettigheter uten noen nærmere begrunnelse og griper for sterkt inn i institusjonenes autonomi. Dette mindretallet mener at institusjonene selv bør utvikle sine fagporteføljer uten begrensningene som følger av gradsforskriften.

Når det gjelder reglene om institusjonens styre og den daglig ledelsen, har utvalget kommet til flere felles konklusjoner samtidig som utvalget er delt i noen spørsmål. Et enstemmig utvalg foreslår: Å videreføre hovedregelen om at styrene for statlige universiteter og høyskoler skal ha elleve medlemmer, å videreføre bestemmelsene om styring og ledelse ved private høyskoler og å presisere i loven at styremedlemmer skal opptre uavhengig.

Utvalget er delt i synet på styringsmodell for statlige universiteter og høyskoler. Et flertall i utvalget foreslår at statlige universiteter skal ha ekstern styreleder. Institusjonene bestemmer da selv om rektor skal ansettes eller velges. Mindretallet foreslår å videreføre dagens ordning med at statlige universiteter og høyskoler selv kan bestemme om de skal ha ekstern styreleder og ansatt rektor eller om de skal ha valgt rektor, som også er styrets leder. Når det gjelder oppnevning av eksterne styremedlemmer, foreslår et flertall i utvalget at institusjonene selv oppnevner to av de eksterne styremedlemmene og departementet oppnevner de andre to. Et mindretall mener at departementet bør oppnevne alle de eksterne medlemmene. Der rektor velges, mener et flertall av utvalgsmedlemmene at det ikke bør være ulik vektning av stemmene til grupper av ansatte. Et mindretall mener dagens regler om vektning av stemmene til de ansatte bør videreføres.

Et flertall i utvalget foreslår å innføre en ny bestemmelse om at tre eller flere styremedlemmer ved en statlig institusjon kan kreve lovlighetskontroll av et styrevedtak. Et mindretall i utvalget støtter ikke dette forslaget.

Et samlet utvalg går inn for å oppheve bestemmelsen om blind sensur. Blind sensur vil si at

sensor i klagerunden ikke får tilgang til opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller begrunnelsen for klagen. Bestemmelsen om at institusjonen skal fastsette ny karakter hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, foreslår utvalget også å ta ut av loven.

For å styrke studentenes rettssikkerhet foreslår utvalget å innføre et krav om to sensorer ved alle eksamener hvor vurderingsuttrykket er gradert, også ved lavere grad. Utvalget mener dette kan bidra til å redusere antallet klager. Utvalget foreslår videre å innføre en ny karakterskala med vurderingsuttrykket utmerket – bestått – ikke bestått, som kommer i tillegg til A-F skalaen og bestått/ikke bestått.

Utvalget foreslår ikke å gi studentene en rett til å få filmet muntlig og utøvende eksamener. Advokatfirmaet Deloitte Legal har på oppdrag fra utvalget utredet mulige konsekvenser av å innføre en rett for studentene til å få filmet muntlig og utøvende eksamener. Hensikten med en slik mulighet måtte være å sikre bedre etterprøvbarehet på disse eksamenene ved en eventuell klage. På bakgrunn av utredningen foreslår utvalget ikke å innføre en slik rett. Tiltaket vil medføre betydelige kostnader i tillegg til negative personvern- og arbeidsrettslige konsekvenser. Utredningen viser at andre tiltak er bedre egnet til å ivareta studentenes interesser totalt sett. Advokatfirmaet Deloitte Legal viser i sin utredning eksempelvis til at krav om to sensorer ved muntlig eller utøvende eksamen kan være et tiltak, selv om ikke tiltaket i seg selv er egnet til å ivareta etterprøvbareheten bedre enn i dag.

Utvalget har vurdert muligheten for å lovfeste en mentorordning for studentene, men er kommet til at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om at et slikt tiltak vil ha positiv effekt.

Utvalget foreslår enkelte justeringer i loven for å styrke studentenes rett til å drive studentpolitisk arbeid og å være representert i institusjonens organer.

Utvalget har gjennomgått bestemmelsene i dagens lov om fusk, falskt vitnemål, ulike former for uredelig opptreden, skikkethetsvurdering og krav om politiattest. Utvalget har også vurdert bestemmelsene om sanksjoner for brudd på disse reglene. Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre gjeldende rett på disse områdene, men har gjort vesentlige endringer i utforming og strukturering av bestemmelsene for å forenkle regelverket. Disse bestemmelsene har stor betydning for den enkelte student, og klare og enkle regler vil bidra til å styrke rettssikkerheten.

Når det gjelder regulering av ph.d.-kandidaters rettsposisjon, foreslår utvalget noen presiseringer i loven for å klargjøre denne. Forslagene endrer imidlertid ikke gjeldende rett.

Utvalget foreslår å samle alle bestemmelser som gjelder ansettelse ved universiteter og høyskoler i ett kapittel i loven. Med unntak av enkelte justeringer viderefører lovforslaget gjeldende regulering av ansettelser.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om akkreditering av institusjoner og studietilbud, fullmakt for institusjonene til å opprette egne studietilbud, og reglene om NOKUTs virksomhet. Ut fra hensynet til lovens brukervennlighet, foreslår utvalget å omstrukturere og omformulere bestemmelsene på disse områdene noe.

Reglene om institusjonenes vedtak om andre forhold enn karakterer, og klage over slike vedtak, er nøye vurdert av utvalget. Utvalget foreslår flere endringer i loven som skal bidra til forenkling og klargjøring. Dette medfører ikke vesentlige materielle endringer i dagens vedtaks- og klagesystem.

3.4 Regelverket for studentsamskipnader

Utvalget har begrenset seg til å vurdere grenseflatene mellom universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven med forskrift, og har særlig sett på reguleringen av det delte ansvaret for studentvelferden. På dette punktet har utvalget vurdert om regelverket for studentsamskipnader kan bli bedre og tydeligere.

Under arbeidet har utvalget avdekket at samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene ikke fungerer optimalt alle steder. Utvalget foreslår derfor å innføre en bestemmelse i universitets- og høyskoleloven som presiserer at utdanningsinstitusjonene skal samarbeide med studentsamskipnadene om å legge forholdene til rette for et godt læringsmiljø. Bestemmelsen klargjør også at utdanningsinstitusjonene har hovedansvaret for læringsmiljøet mens studentsamskipnadene har hovedansvaret for studentvelferden. Samme bestemmelse slår fast at utdanningsinstitusjonene skal være tilknyttet en studentsamskipnad.

For å fremheve hvordan utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene skal samarbeide om studentvelferden, foreslår utvalget å flytte reglene i studentsamskipnadsforskriften § 14, der

samarbeidet er regulert, opp i studentsamskipnadsloven.

Utvalget anbefaler at det settes ned en arbeidsgruppe som gjennomgår og avklarer spørsmålet om hvilke ansvarsområder som tilligger henholdsvis utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad, eller om det er en offentlig oppgave. Utvalget

mener også at det er behov for å utrede hvem utdanningsinstitusjonene skal kunne tilby fri stasjon til, utover studentsamskipnadene. Utvalget mener, slik situasjonen er i dag, at det ikke er grunn til å slå sammen universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven.

Kapittel 4

Historisk tilbakeblikk



Figur 4.1

4.1 Universitets- og høyskolesektoren

4.1.1 Innledning

Dette kapittelet gir en oversikt over hovedtrekkene og de viktigste prinsipielle endringene i utviklingen av lovverket for universitets- og høyskolesektoren fra 1811 og frem til i dag. Bredden av temaer som regelverket for universiteter og høyskoler regulerer er vidt, og favner blant annet styring, akkreditering, ansettelse, studentrettigheter, eksamen, klage, opptak og eiendomsforvaltning. En mer inngående beskrivelse av og bakgrunnen for de enkelte reglene er behandlet nærmere i kapitlene der de ulike temaene naturlig hører hjemme.

Universiteter, vitenskapelige høyskoler og private høyskoler¹ har vært regulert av flere lover siden 1811. Dagens universitets- og høyskolelov inneholder enkelte regler som har vært tilnærmet uforandret siden 1970-tallet. I tillegg har det ikke være foretatt en systematisk og helhetlig gjennomgang av regelverket der begrepsbruk og systematikk har vært vurdert, siden 1995. Loven som kom i 2005 videreførte også mange regler, uten å gå inn i detaljer i regelverket.

Denne fremstillingen legger størst vekt på utviklingen fra 1989, da den første felles universitetsloven ble vedtatt, og frem til i dag. Proposisjonen som lå til grunn for loven fra 1989, inneholder en grundig og god fremstilling av tidligere utvikling, se Ot.prp. nr. 62 (1988–89) *Lov*

om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).

4.1.2 Perioden 1811–1989

4.1.2.1 Fra én til mange høyere utdanningsinstitusjoner

I Norge fantes det frem til 1948 bare ett universitet, og det lå i Oslo. Det Kongelige Frederiks Universitet ble stiftet i 1811. Først i 1948 ble Universitetet i Bergen etablert som Norges andre universitet.

Utviklingen innen høyere utdanning sto imidlertid ikke stille mellom 1811 og 1948. De første høyskolene ble opprettet som lærerseminarer med Trondenes Seminarium som det første, og allerede 15 år etter opprettelsen av det første universitetet. Trondenes seminarium ble flyttet til Tromsø i 1848 og kom slik til å danne grunnlaget for fremveksten av det som senere ble Universitet i Tromsø. Det ble også opprettet seminarer i Asker, Holt, Klæbu, Stord og Holmestrand.

På 1900-tallet utviklet høyskolesektoren i Norge seg betydelig. En rekke vitenskapelige høyskoler ble etablert, som Norges landbruks-høgskole (1897), Norges tekniske høgskole (1910), Norges tannlegehøgskole (1927), Norges veterinærhøgskole (1935) og Norges handelshøgskole (1936). I tillegg kom Menighetsfakultetet (1907) og Norges lærerhøgskole (1922). Norge fikk også en idrettshøgskole, en arkitekt-høgskole og en musikkhøgskole rundt 1970.

Fra cirka 1970 ble det også etablert distrikts-høgskoler, og i 1977 ble kategorien «regionale høgskoler» introdusert. Disse inkluderte de allerede eksisterende lærerskolene, de tekniske sko-

¹ En fullstendig oversikt over lover, forskrifter og vedtekter for universiteter og høyskoler før 1989 står i Ot.prp. nr. 62 (1988–89) *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven)*, s. 81.

lene og andre lignende postgymnasiale institusjoner, som for eksempel sykepleierutdanninger.

4.1.2.2 *Utvikling av høyere utdanning i Norge*

I Norge, som i resten av Europa, har det vært tradisjon for å betrakte universiteter og høyskoler som bærere av en kulturarv basert på en vitenskapelig tenkemåte, en humanistisk rasjonalitet, et filosofisk-pedagogisk dannelsesideal og forskningsbasert undervisning. Universiteter og høyskoler fremste samfunnsoppgave har alltid vært å tilby høyere utdanning og forskning. I tillegg har kunnskapsformidling vært viktig. Utviklingen av utdanningsinstitusjoner er tett sammenvevd med utviklingen i samfunnet for øvrig. Selv om det i dag regnes som en selvfølge at alle som vil og som har oppnådd generell studiekompetanse, kan starte på høyere utdanning, har det ikke alltid vært slik.

Utdanning ved Universitetet i Oslo var fra opprettelsen og til langt utover 1900-tallet forbeholdt de få. I stor grad gikk høyere utdanning i arv, i den betydning at det var de samme lagene av befolkningen som fikk tilgang til lengre utdanninger som teologi, jus og medisin.

Utover på 1900-tallet ble universitetsutdanning tilgjengelig for flere. Den største veksten i antall studenter på første halvdel av 1900-tallet skyldtes nettopp at mange nye utdanningsinstitusjoner ble etablert, for eksempel Norges tekniske høyskole og Norges landbrukshøyskole. Dette gjorde at flere fikk tilgang til ulike former for postgymnasial utdanning.

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) ble etablert i 1947. Opprettelsen av Lånekassen muliggjorde at mange flere hadde mulighet til å ta høyere utdanning.

Utviklingen etter 1955 er beskrevet slik i Ot.prp. nr. 62 (1988–89) side 10:

Fra 1955, og særlig fra tidlig på 1960-tallet, gikk vi inn i en helt ny utdanningssituasjon i Norge – og i Europa for øvrig. Den postgymnasiale utdanningssektor har i denne perioden vært karakterisert med tre stikkord: eksplosjon, identitetskrise og demokratisering.

Utviklingen førte til en sterk vekst både i antall studenter og i antall ansatte ved institusjonene. I tillegg var det et politisk ønske om utdanning i hele landet, såkalt desentralisert utdanning, og dette førte til at distriktshøyskolene ble opprettet. Det gjorde det enklere å ta utdanning i nærheten av hjemstedet, noe som også ga lettere tilgang til

høyere utdanning. Å ta utdanning ut over gymnas ble dermed stadig vanligere. I tillegg tok stadig flere kvinner høyere utdanning.

Institusjonene ble mer demokratiske. Gjennom endringer i lov om universitetet i Oslo i 1955 fikk dosentene adgang til fakultetsrådene på linje med professorene. Studentene fikk representasjonsrett både i fakultetsrådene og i Det akademiske kollegium. I tillegg bidro et økende politisk engasjement hos studentmassen, som følge av 1968-generasjonens inntreden i høyere utdanning, til en enda sterkere demokratisering av universitetene. Studentene fikk større innflytelse på egen studiehverdag og også mer påvirkning på utviklingen av høyere utdanning. På 1970-tallet ble alle kollegiene gjort om til representative organer. Dette førte til at alle grupper ved institusjonene ble representert i kollegiet, og alle medlemmene av styringsorganet hadde én stemme hver.

Utover på 1980-tallet økte studentmengden kraftig, noe som hang sammen med at Europa og også Norge gikk inn i en periode med økende ungdomsledighet. Mange ungdommer valgte å ta høyere utdanning, og myndighetene økte antallet studieplasser kraftig for å legge til rette for at flere skulle kunne studere ved en høyskole eller et universitet. Fra 1988 til 1990 økte det samlede studenttallet ved landets universiteter og høyskoler fra 109 300 til 132 800, en økning på 22 prosent.

4.1.2.3 *Lover*

Den første loven om norsk høyere utdanning er Fundats for Det kongelige Norske Frederiks Universitet i Christiania, vedtatt i 1824. Denne loven ble endelig opphevet først i 1989.

Ved etableringen av Universitetet i Bergen ble det vedtatt en egen lov for dette universitetet, etter modell av loven for Universitetet i Oslo. Senere ble to nye universiteter etablert: i Trondheim (1968) og i Tromsø (1968). Av disse var det bare Universitetet i Trondheim som ble regulert med en egen lov. I 1975 ble det vedtatt en ny lov for Universitetet i Oslo, mens Universitetet i Bergen fikk ny lov i 1980. Fremveksten av de nye utdanningsinstitusjonene førte til at det etter hvert ble vedtatt mange enkeltlover om høyere utdanning.

En del vitenskapelige høyskoler hadde også egne lover. Stortinget vedtok for eksempel i 1962 en egen lov om Norges landbrukshøyskole, og i 1963 en egen lov om Norges handelshøyskole. I 1976 ble det også vedtatt en lov om Norges veterinærhøyskole. Høyskolene, som ikke var viten-

skapelige høyskoler, var ikke regulert gjennom egne lover, men i forskrifter.

I tillegg fantes det en lov for grader og eksamener ved universiteter og høyskoler, se kongelig resolusjon av 19. juni 1970. Denne loven omfattet etter hvert de fleste høyere utdanningsinstitusjonene.

Et intrikat system av flere lover og utfyllende forskrifter førte til at lov- og forskriftsverket ble stort og uoversiktlig. Det var behov for å rydde opp og samle særlovene. I første omgang ble det vedtatt å regulere universitetene og de vitenskapelige høyskolene i én lov. Denne loven, lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler, trådte i kraft i 1989.

4.1.3 Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler fra 1989

I 1989 vedtok Stortinget for første gang en felles lov for statlige universiteter og vitenskapelige høyskoler, jf. Ot.prp. nr. 62 (1988–89). Loven trådte i kraft 1. januar 1990. Loven la til rette for å styrke universitetenes og de vitenskapelige høyskolenes egenforvaltning samtidig som departementet skulle drive en mer overordnet styring av virksomhetene. Endringene, som innebar at disse institusjonene fikk større autonomi enn tidligere, var i tråd med andre endringer i staten, og innebar at alle universitetene og de vitenskapelige høyskolene ble underlagt den samme overordnede reguleringen. Loven medførte at disse institusjonene fikk større fullmakter, og stor grad av myndighet til selv å fatte enkeltvedtak og avgjøre klagesaker. De fleste institusjonene hadde tre adskilte styringsnivåer: instituttene, fakultetene (avdelingene) og styret, og det ble lovfestet at institusjonene skulle være inndelt i minst to nivåer; institusjon og avdeling.

I tillegg ble reglene om eksamen gjort gjeldende for de regionale høyskolene med flere, se FOR-1989-05-19-351² og lovvedtak 16. juni 1989 nr. 77.

Avgjørelser og vedtak på institusjonene, som tidligere hadde blitt klagebehandlet av departementet, ble nå sikret en toinstansbehandling ved institusjonen. Avdelingen eller instituttet skulle avgjøre saker i første instans, og fakultetsstyret, universitetsstyret eller styrets klagenemnd skulle

avgjøre klagesaker. Dette hang sammen med den demokratiseringsprosessen som hadde funnet sted i høyere utdanning fra 1970-tallet og utover.

Styret, som besto av ni medlemmer, skulle være det øverste ansvarlige organet for institusjonen. Rektor skulle være leder av styret, og prorektor skulle være medlem av styret. Loven inneholdt dessuten regler om styrets sammensetning, oppgaver og ansvar, nærmere regler om rektor og prorektor, og mer detaljerte bestemmelser om valg av styret. «Det akademiske kollegium», som hadde vært det øverste organet ved institusjonen, ble fjernet som begrep. Det akademiske kollegium ble erstattet av et råd med en nærmere bestemt fordeling av representanter for akademisk ansatte, for teknisk-administrativt ansatte og for studenter. Alle institusjoner skulle ha et slikt råd. Rådets hovedoppgave var å gi styret råd i saker som gjaldt hovedlinjene i institusjonens virksomhet: langsiktig planlegging, retningslinjer og prinsipper for ressursbruk og samordning av studietilbud, budsjett og større organisasjonsendringer.

Den akademiske friheten ble lovfestet for første gang. I formålsbestemmelsen i § 3 andre ledd sto det: «Institusjonene kan ikke gis pålegg om innholdet i undervisningen og forskningen.» Departementet skrev i forarbeidene at dette var det «en sikker tradisjon for», men at det likevel ønsket å lovfeste prinsippet. Formuleringen skulle understreke den «fundamentale rolle universitetene og de vitenskapelige høyskolene har som institusjoner for uavhengig tenkning og lærefrihet. Innenfor det enkelte fag skal ikke institusjonene kunne instrueres i hva det skal forskes eller undervises i, og heller ikke hvilke resultater forskningen skal føre til uten at det er hjemmel for det.»

Loven fastsatte at det skulle være en administrerende direktør som hadde det daglige ansvaret for institusjonens administrasjon, og som var sekretær for styret.

4.1.4 Universitets- og høyskoleloven fra 1995

4.1.4.1 1989–1993

For de regionale høyskolene fantes det ikke egne lover. Styringsordningen for disse var fastsatt i en kongelig resolusjon av 20. februar 1976 og la til grunn at det var egne regionale høyskolestyrer for 17 regioner. Disse tilsvarte fylkesinndelingen, med unntak av Aust- og Vest-Agder og Oslo-Akershus. Den faglige virksomheten ble styrt

² Vedtak om at lov 19. juni 1970 nr. 58 om eksamener og grader ved universiteter og høyskoler skal omfatte Statens høyskole for kunsthåndverk og design i Bergen og Statens håndverks- og kunstindustriskole, og hjemmel for høyskolene til å tildele gradene høyskolekandidat, cand.mag., kunstfagkandidat og designkandidat.

direkte fra departementet, som fastsatte hvilke fag den enkelte høyskolen kunne gi eksamen i, rammeplaner for disse fagene, opptaksreglement og så videre. I tillegg var det egne lover for noen typer utdanning, for eksempel utdanning av lærere, ortopediingeniører og reseptarer.

I 1988 la et regjeringsoppnevnt utvalg frem NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. Utvalget forutsatte at ordningen med egne regionale høyskolestyrer skulle opprettholdes, og at mindre høyskoler skulle samles i større enheter. Utredningen foreslo å opprette det nasjonale Norgesnett for samarbeid og arbeidsdeling i høyskolesektoren.

I 1991 la Anne Lise Bakken og Einride Hveding³, på oppdrag fra departementet, frem en utredning om styringsordningen for de regionale høyskolene. Utredningen konkluderte blant annet med at de regionale høyskolestyrene burde nedlegges. I stedet burde det etableres egne lokale høyskoler, der alle enkeltinstitusjonene for høyere utdanning i fylket/distriktet (blant annet distrikthøyskoler, ingeniørhøyskoler og lærerhøyskoler) skulle inngå.

I 1991 la regjeringen frem St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke*. Mange av forslagene i utredningen ble fulgt opp i meldingen, og det ble også lagt til rette for en ordning med større og mer sammensatte institusjoner og en enklere styringsstruktur. Stortinget sluttet seg til hovedprinsippene om utdanningsadministrasjon i meldingen. Stortinget ba samtidig regjeringen om å fremme forslag til en felles lov for høyere utdanning.

4.1.4.2 NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett*

I 1993 begynte arbeidet med å skrive en ny, felles lov for statlige universiteter og høyskoler (de tidligere regionale høyskolene). Denne skulle igjen legge bedre til rette for faglig samarbeid og konsentrasjon. Antall institusjoner ble redusert, og Norge gikk fra å ha 98 mindre statlige høyskoler til å få 26 store høyskoler. Sammenslåingen fikk effekt fra 1. januar 1994. Begrunnelsen for sammenslåingene var å oppnå samordning, effektivisering og bedre styringslinjer både mellom stat og institusjon og innad i institusjonene. En ny lov som omfattet alle høyere statlige utdanningsinstitusjoner, skulle legge grunnlaget for Norgesnett.

Utvalget som la frem NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett* ble ledet av Jan Fridthjof Bernt og hadde i sitt mandat et særlig ansvar for å se på styreform og myndighetsfordeling. Utvalget skulle «vurdere og gi tilråding om en styringsstruktur som er egnet både i universitets- og høyskolesektoren, herunder vurdere ulike modeller for sammensetning av styret». I tillegg skulle utvalget vurdere «hvilke organisatoriske, juridiske og praktiske konsekvenser ekstern representasjon vil medføre for de ulike styringsorganer».

Utvalget la vekt på at styrene skulle være kollegiale organer, altså at de skulle være satt sammen på en slik måte at alle medlemmer hadde lik stemme når styret skulle ta beslutninger. Styret skulle ha ansvar for å lede og å utøve kontroll, og det skulle være ansvarlig overfor departementet. Ved sammensetning av styrer måtte kompetansehensynet stå over hensynet til representativitet, men utvalget understreket også at det ikke trengte å være noen motsetning mellom et kompetent og et representativt styre. Bruk av eksterne representanter måtte begrunnes med at institusjonene kunne tjene på å bli tilført kompetanse utenfra, og ikke med at det var behov for statlig kontroll. Utvalget mente også at styringen måtte tilpasses høyere utdanningsinstitusjoners egenart.

I tillegg foreslo utvalget at alle institusjoner skulle ha et universitets- eller høyskoleråd, slik det også sto i loven av 1989.

Utvalget foreslo å utvide ansvarsområdet til styrene. De mente at det burde være sterkere fokus på akademisk lederskap, og at strategiske styringsfunksjoner skulle være faglig basert. Utvalget foreslo at styrene skulle ha eksterne medlemmer, og ikke være rene interne styringsorganer.

Utvalgets mandat omfattet også å se på regler for studentopptak og regulering av studieadgang. Utvalget foreslo å lovfeste en generell rett til høyere utdanning for alle som oppfylte de generelle opptakskravene. Dette var i samsvar med praksis, men hadde ikke tidligere vært nedfelt i lov. Forslaget innebar at alle som oppfylte de generelle opptakskravene, kunne begynne på et studium, forutsatt at studiet ikke var adgangsregulert.

Utvalget foreslo også å forskriftsfeste regler om arbeidsmiljø for studenter, bestemmelser om taushetsplikt for studenter og utvidede regler om utestenging og bortvisning av studenter. Bortvisning av studenter som følge av grovt forstyrrende adferd på campus var et nytt forslag, og var ment å være et mindre inngripende tiltak enn utestenging.

³ Bakken, Anne-Lise og Einride Hveding. *Styringsordning for regionale høyskoler: en utredning for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*. NSD 2209. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991.

Utvalget foreslo videre at regjeringen skulle ha myndighet til å fastsette hvilke institusjoner som skulle tildele ulike grader, yrkesutdanninger og utdanningsprogrammer. I tillegg foreslo de å innføre regler om studieplaner, der institusjon og student sammen skulle inngå en forpliktende avtale om progresjon og utvikling i studiet, og at styret skulle fastsette eksamensreglementet. Utvalget foreslo å lovfeste en hovedregel om at det skulle være minst to sensorer ved hver eksamen, og at bare én av dem kunne være knyttet til institusjonen. I tillegg ønsket utvalget å beholde den allerede etablerte ordningen med at studenter kunne klage over både formelle og materielle feil ved eksamen.

4.1.4.3 Lov om høgre utdanning i 1995

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fremmet i 1994 en proposisjon for Stortinget, Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høgre utdanning*. Lovforslaget bygde på NOU 1993: 24 *Om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett*. Lovforslaget fulgte i stor grad opp forslagene i utredningen.

Lovforslaget inneholdt bestemmelser om hva institusjonenes formål skulle være. Videre foreslo departementet at institusjonene skulle ha en plikt til å formidle kunnskap om og utbre forståelse for vitenskapens metode og resultater. Departementet foreslo dessuten å videreføre bestemmelsen om akademisk frihet, som hadde blitt lovfestet i 1989.

Departementet foreslo at styrets størrelse kunne variere mellom ni, elleve og 13 medlemmer, og at alle grupper ved institusjonen skulle være representert i styret. Departementet la opp til at institusjonene kunne oppnevne eksterne medlemmer til styret.

Et viktig forslag var lovfesting av regler for opptak og adgangsregulering av studier. Departementets begrunnelse for å lovfeste dette var som følger: «Adgang til opptak og eksamen ved universiteter og høyskoler berører grunnleggende utdanningspolitiske spørsmål. For å hindre flest mulig ubegrunnede ulikheter, må det på dette område formuleres en politikk på overordnet nivå.» Studenttilstrømmingen på 1990-tallet var stor, og mange studier var ikke adgangsregulerte.

Den nye loven, lov om høgre utdanning, ble vedtatt av Stortinget, se Innst. O. nr. 40 (1994–1995). Hovedprinsippene som Berntutvalget og odelstingsproposisjonen hadde lagt til grunn, ble vedtatt. Fra 1995 var det én lov som gjaldt for all statlig høyere utdanning.

Lovforslaget ble på noen få områder endret ved behandlingen i Stortinget. Et viktig punkt var at studentene skulle ha to medlemmer i alle kollegiale organer som hadde beslutningsmyndighet, mens det i lovforslaget bare var foreslått én representant. I tillegg vedtok Stortinget å flytte myndigheten til å beslutte adgangsbegrensning fra departementet til Stortinget. Regjeringen måtte da be om samtykke fra Stortinget for å regulere adgangen til det enkelte studiet eller deler av det. All regulering av studier eller deler av studier måtte legges frem for Stortinget i egne proposisjoner, hvert år. Dette var en følge av det sterke presset på høyere utdanning og det viktige samfunnsmandatet som høyere utdanning hadde. Dimensjonering av studiene ble et viktig virkemiddel for å oppnå at flere tok høyere utdanning og Norge fikk en høyt utdannet befolkning.

Da Stortinget 17. juni 1997 behandlet St.prp. nr. 59 (1996–97) og Innst. S nr. 260 (1996–97) *Om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1997–98*, fattet de følgende vedtak: «Stortinget ber Regjeringen fremlegge som egen sak i løpet av høsten 1997 en samlet gjennomgang og vurdering av dimensjonering innen høyere utdanning når det gjelder ulike profesjonsstudier og tiltak for å møte etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft.»

I tillegg inneholdt innstillingen følgende om begrunnelsen for behovet for både sterk styring av dimensjoneringen og tilsyn med adgangsreguleringen: «Det har vært et overordnet mål å gi tilbud til flest mulig utdanningssøkende, både for å møte den individuelle etterspørsel og for å dekke arbeidslivets behov for personer med høgre utdanning. I en periode med høy arbeidsledighet har det også vært satset på utdanning for å motvirke ledighet. Argumentet har vært at høgre utdanning gir et godt grunnlag for omstilling og skifte av yrke, og kunnskaper gir gode forutsetninger både for allsidig personlig utvikling og for entreprenørskap og industriell nyskaping.»

4.1.5 Perioden 1995–2005

4.1.5.1 Mjøsutvalget

Våren 1998 oppnevnte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet et utvalg som ble ledet av daværende rektor ved Universitetet i Tromsø, Ole Danbolt Mjøs. To år senere la utvalget frem NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Utvalgets mandat var bredt. De skulle blant annet «gi ei samla framstilling og vurdering av universitet og høyskolar som

utdannings- og forskingsinstitusjonar». I tillegg skulle utvalget vurdere

behov for endringar i universitets- og høgskolesektoren ut frå dei lovpålagde oppgåvene og i lys av nye krav frå studentar, samfunns- og næringsliv, [...] behov for endringar i universitets- og høgskolesektoren som følgje av auka internasjonalisering, u-landssamarbeid og utvikling av ein internasjonal kompetansemarknad, [...] dimensjoneringsspørsmåla, [...] rekruttering til høgre utdanning, [...] tilpassinga mellom utdanningssystemet og arbeidslivet i ein breid samanheng, m.a. i lys av OECD sin gjennomgang av norsk høgre utdanning, [...] gradsstrukturen, [...] korleis ein kan utvikle incitamentsstrukturen (m.a. finansieringsprinsipp i forhold til institusjonane og studiefinansieringa) med sikte på best mogleg ressursutnytting, [...].

Et flertall i utvalget foreslo å styrke institusjonenes selvstendighet og autonomi. Samtidig foreslo utvalget å etablere «et uavhengig fagorgan for akkreditering og evaluering i høgre utdanning». Utvalget understreket at prinsippet om «lik rett til utdanning for alle er helt sentralt i kunnskapssamfunnet», men for å legge grunnlaget for sterke og innovative forskningsmiljøer var det nødvendig med klare prioriteringer, og myndighetenes oppgave skulle være å utforme de langsiktige og strategiske vurderingene. Utvalget foreslo å legge til rette for et resultatbasert finansieringssystem.

Mjøsutvalget ønsket også bedre tilrettelegging for internasjonalisering, et bredere samarbeid internasjonalt og økt studentmobilitet både inn og ut av Norge. Utvalget foreslo også å gå over til det gjeldende karaktersystemet i Europa, ECTS (European Credit Transfer System)⁴. ECTS er et felles system som gjør det enklere å sammenligne karakterer og omfang av studiepoeng. Dette ville gi en felles karakterskala for norsk høyere utdanning med fem beståttkarakterer, A–E, og F som strykkarakter, i tillegg til karakterene bestått/ikke bestått.

I tillegg foreslo utvalget tiltak for å øke kvaliteten i undervisningen. Utvalget mente det måtte være bedre sammenheng mellom læringsformene og evalueringen, og at det måtte legges større vekt på fortløpende tilbakemeldinger under stu-

diene. De foreslo også å etablere «systemer som skaper en større grad av gjensidig forpliktelse i læringsprosessen mellom student og institusjon».

Når det gjaldt utdanningsinstitusjonenes rolle for forskningen, mente utvalget blant annet at «[u]ndervisningen ved institusjonene bør være forskningsbasert i vid forstand», og at «[l]edelsens handlefrihet [...] i større grad [bør] benyttes til å føre en aktiv personalpolitikk for å fremme kvalitet og utdanning og forskning med utgangspunkt i den enkelte ansattes faglige forutsetninger og interesser».

Utvalget ønsket å fremheve forskningen og utviklingsarbeidets sentrale betydning for de yrkesrettede utdanningene ved høyskolene.

Utvalget foreslo å utvikle den gjeldende gradsstrukturen og etablere en felles gradsstruktur som omfattet flest mulig utdanninger i universitets- og høyskolesektoren. Hovedelementene i det nye gradssystemet skulle være en lavere bachelorgrad med en tidsramme på tre eller tre og et halvt år og en mastergrad innenfor en samlet tidsramme på fem år. Hovedmodellen skulle være en treårig bachelorgrad og så en toårig mastergrad. I tillegg kunne man for de mastergradene som ga grunnlag for opptak til doktorgradsstudier, etablere mastergrader som hadde et sideordnet fagopplegg på lavere nivå. Utvalget foreslo at normert studietid for doktorgradsutdanningen skulle være tre år ved fulltidsstudium og fire år ved 25 prosent pliktarbeid ved institusjonene.

Når det gjaldt opptak og dimensjonering av studier, mente utvalget at totalkapasiteten i høyere utdanning burde møte individenes etterspørsel, og at individenes ønsker og samfunnets behov også skulle være retningsgivende for fordelingen av kapasiteten. I tillegg ønsket utvalget at institusjonene skulle ha stor grad av frihet til selv å bestemme sammensetningen av de ulike utdanningene. De skulle dessuten kunne omdisponere kapasiteten innenfor ulike utdanninger og fagområder i takt med endringer i etterspørselen. Utvalget ønsket å gi institusjonene insentiver til å tilpasse seg etterspørselen etter utdanning.

Utvalget delte seg i to i synet på hvilken tilknytningsform institusjonene skulle ha til staten. Flertallet ønsket at universiteter og høyskoler skulle organiseres som selvstendige rettssubjekter og reguleres av en særlov. Mindretallet ønsket organisering som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Flertallet ønsket dessuten at institusjonene skulle ledets av et styre som besto av elleve personer, der alle grupper var representert, men der flertallet (seks styremedlemmer) kom utenfra. Institusjonene skulle i tillegg ha et

⁴ European Commission. European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en hentet 16.1.2020.

faglig kollegium bestående av avdelingsledere, med et særskilt ansvar i faglige spørsmål.

4.1.5.2 *Gjør din plikt – krev din rett.* *Kvalitetsreform av høyere utdanning.*

Mjøsutvalgets utredning la grunnlag for Kvalitetsreformen. Utdannings- og forskningsdepartementet la våren 2001 frem St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Mange av elementene Kvalitetsreformen la vekt på, preger universitets- og høyskolesektoren den dag i dag. Stortinget vedtok reformen gjennom sin behandling av stortingsmeldingen i juni 2001, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) var departementets utgangspunkt at forholdet mellom student og institusjon skulle styrkes, og at institusjonene måtte legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Departementet foreslo at studentene kunne tas opp til treårige studieløp, og at institusjonene skulle legge vekt på studentaktive undervisningsformer i kombinasjon med evalueringer som fremmer læring. I tillegg foreslo departementet å innføre utdanningsplaner som bindende avtaler mellom student og institusjon.

Departementet fulgte opp Mjøsutvalgets forslag om å innføre en felles gradsstruktur i høyere utdanning med nye betegnelser for de ulike gradsnivåene. I tillegg skulle det legges bedre til rette for internasjonalt institusjonssamarbeid og studentmobilitet.

I stortingsmeldingen understreket regjeringen at det skulle legges til rette for samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene. Målet var en sektor med variasjon og mangfold. Departementet mente at det ikke var rom for flere breddeuniversiteter ut over de fire som var etablert per 2001, at betegnelsen vitenskapelig høyskole burde avvikles, og at de eksisterende vitenskapelige høyskolene burde benevnes som universiteter. De høyskolene som hadde rett til å tildele doktorgrad, skulle kunne søke om overgang til universitetsbenevnelse.

Departementet foreslo å gjøre om universiteter og høyskoler til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Frem til da hadde institusjonene vært regnet som vanlige forvaltningsorganer. Videre foreslo departementet at institusjonene skulle få større frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Departementet foreslo dessuten tiltak for mer fleksibel bruk av personalressurser.

Ved å endre tilknytningsform og innføre et tydeligere skille mellom departementet og institusjonene ønsket departementet å understreke institusjonenes selvstendige ansvar for å utforme sin egen fremtid. Departementet foreslo flere tiltak for å bidra til at styrets sammensetning, styrets kompetanse og tilgangen på styringsmidler skulle føre til økt vilje og evne til styring, ansvar og omstilling i institusjonene. Departementet anbefalte at institusjonene fortsatt skulle ha valgt rektor som leder av institusjonens styre. De foreslo videre å øke andelen eksterne styremedlemmer på bekostning av representanter for de ansatte ved institusjonen. Departementet foreslo dessuten at universitetene og høyskolene selv skulle ha hovedansvaret for å sikre kvaliteten i sine tilbud. Alle institusjoner skulle utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterte kvalitetsarbeidet. Det allerede etablerte Norgesnetttrådet skulle ha overoppsyn med kvalitetsutviklingen.

Departementet foreslo også en ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler. Denne skulle premiere kvalitet i undervisning og forskning. Modellen skilte mellom en basisbevilgning, en studentfinansiering basert på avlagte studiepoeng og uteksaminerte kandidater, og forskningsfinansiering, basert på en insentivbasert beregningsmodell og særskilte strategiske forskningsstrategier.

4.1.5.3 *Iverksetting av Kvalitetsreformen*

Bondevik II-regjeringen fulgte opp St.meld. nr. 27 (2000–2001) og la i 2002 frem fem stortingsmeldinger og to odelstingsproposisjoner. Kvalitetsreformen ble iverksatt fra studieåret 2003–2004.

Gjennom Kvalitetsreformen fikk universitetene og høyskolene større autonomi til selv å organisere virksomheten sin og ta ansvar for kvaliteten i utdanning og forskning ved egen institusjon. Kvalitetsreformen var langt på vei en studie-reform, der målet var at studentene skulle lykkes bedre. Institusjonene skulle i større grad bruke studentaktiverende undervisnings- og vurderingsformer. De skulle dessuten ta i bruk et nytt karaktersystem og utdanningsplaner som skulle bidra til tettere oppfølging av studentene. Med Kvalitetsreformen innførte Norge de sentrale elementene i Bologna-prosessen i norsk høyere utdanning. Nærmere 50 ulike gradsbetegnelser ble erstattet med gradene bachelor, master og ph.d., som skulle tilbys som sammenhengende studieløp. Allerede i 2002 var det innført lovkrav om systemer for kvalitetssikring ved institusjonene i tråd med Bologna-prosessen. Økt interna-

sjonalisering av norsk høyere utdanning var også en vesentlig del av reformen. Reformen innebar videre at Stortinget vedtok å opprette Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) i 2002. NOKUT startet sin virksomhet 1. januar 2003. Hovedoppgaven for NOKUT var å akkreditere og kontrollere kvaliteten i utdanninger og ved institusjoner som fikk større faglige fullmakter.

Endringene besto også av et nytt finansierings-system for høyere utdanning, innføring av nettobudsjettering, ny studiestøtteordning og innføring av nye vurderingsformer.

4.1.6 Perioden fra 2004 og frem til i dag

4.1.6.1 Ryssdalutvalget

Bondevik II-regjeringen satte i desember 2002 ned et utvalg som skulle «utrede forhold knyttet til den overordnede styringen av høyere utdanning i Norge, og legge frem forslag til et felles lovverk for statlige og private universiteter og høyskoler, samt utrede ny tilknytningsform for statlige institusjoner». Utvalget ble ledet av Anders Ryssdal.

Målsetningen var å etablere et felles og helhetlig rammeverk for offentlig godkjent høyere utdanning. Regjeringen mente det var viktig for å legge til rette for større grad av likebehandling av statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner, og for å sikre studentene like rettigheter og plikter. I tillegg mente regjeringen at det ville være lettere å føre en felles koordinerende politikk for både statlige og private institusjoner, siden endringer i regelverket ville skje for alle institusjoner samtidig. Tidligere hadde oppdatering av regelverket krevd endringer i to lovverk.

Ryssdalutvalget la i september 2003 frem NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Et samlet utvalg mente at de statlige institusjonene måtte sikres uavhengighet. I tillegg mente utvalget at institusjonene selv måtte kunne fastsette sin egen organisatoriske virksomhet, slik at denne ble best mulig tilpasset institusjonens behov. Utvalget var delt i mange spørsmål, også i spørsmålet om hvilken organisasjonsform som best sikret slik uavhengighet. Flertallet ønsket en særlov som gjorde statlige institusjoner til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Mindretallet mente at institusjonene var best tjent med å fortsatt være organisert som forvaltningsorganer med utvidede lovfestede fullmakter. Det var enighet om at statens direkte styring av sektoren måtte begrenses til rammestyring. Den faglige virksomheten skulle ikke styres av politiske myndigheter.

Utvalgets oppgave var blant annet å foreslå regler som var felles for private og statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Utvalget foreslo derfor at loven skulle inneholde en omfattende felles regulering av institusjonenes oppgaver og plikter, felles rettigheter for studentene og til dels felles regler for de ansatte, uavhengig av eierform ved institusjonen.

Utformingen av formålsbestemmelsen ble spesielt viktig, og den måtte gjenspeile institusjonenes samfunnsoppdrag. Dessuten foreslo utvalget at prinsippet om akademisk og kunstnerisk frihet også skulle gjelde for de private institusjonene. Det samme gjaldt prinsippet om at institusjonene ikke kunne gis instruks eller pålegg om det faglige innholdet i undervisning eller forskning.

I tillegg foreslo utvalget identiske faglige bestemmelser for alle institusjoner. Forslaget om NOKUTs tilsyn med faglig virksomhet underbygde at de faglige fullmaktene skulle være like for alle.

Flertallet i utvalget foreslo også å lovfeste institusjonenes mulighet til å ta egenbetaling fra studentene. Utgangspunktet skulle være at utdanningen fortsatt skulle være gratis, og reguleringen innebar derfor en lovfesting av «gratisprinsippet». Bestemmelsen innebar at hvis institusjonene mottok statstilskudd for de enkelte studiene, skulle de ikke kunne kreve egenbetaling fra studentene. I lovforslaget ble dette uttrykt som at gratisprinsippet bare gjaldt der hvor utdanningen ikke var fullfinansiert av staten, eller «det ikke gjennom forutsetninger for tildeling av midler fra offentlige myndigheter eller andre er forutsatt at virksomheten skal være gratis.»

Utvalgets flertall mente det burde være større rom for å kunne kreve egenbetaling for etter- og videreutdanning som var rettet mot bedrifter eller studenter som allerede var i arbeid. I tillegg foreslo utvalgets flertall at det skulle kunne tas betaling fra studenter som gikk opp som privatister. Mindretallet mente at spørsmålet om egenbetaling ikke burde knyttes til graden av statlig finansiering, og at flertallets forslag, sammen med forslaget om innføring av en ny organisasjonsmodell, ville innebære å innføre et nytt prinsipp i høyere utdanning.

4.1.6.2 Endringer som fulgte av den nye universitets- og høyskoleloven av 2005

Departementet fulgte opp Ryssdalutvalgets utredning med et forslag om en ny felles lov for universiteter og høyskoler i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). En viktig og prinsipiell konklusjon i odelstingsproposisjonen var at høyere utdanning i Norge fremdeles

skulle være et offentlig ansvar. Hovedtyngden av utdanningen skulle skje ved de offentlig eide institusjonene og være gratis for studentene. For regjeringen var det viktig å etablere et felles rammeverk for all offentlig godkjent høyere utdanning. Hensikten var å sikre stor grad av likebehandling mellom institusjoner og like rettigheter og plikter for alle studenter, uavhengig av eierform.

Departementet foreslo at formålsbestemmelsen i loven skulle være lik for private og statlige institusjoner. Det samme gjaldt reguleringen av institusjonenes overordnende formål og virksomhet. Samtidig kom de private høyere utdanningsinstitusjonenes selvstendige rolle og ansvar til uttrykk i loven, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 fjerde ledd. Loven skulle gjelde for private institusjoner som tilbød offentlig godkjente utdanninger, altså utdanning som var akkreditert av NOKUT.

Departementet understreket at en ny felles lov ikke skulle begrense muligheten for å representere et faglig-pedagogisk alternativ eller et alternativ med basis i religiøse eller etiske begrunnelser. Hver institusjon skulle ha rett til å utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag innenfor lovens rammer. Loven skulle styrke den akademiske og kunstneriske friheten.

Den nye loven inneholdt to separate deler med regler for styring og ledelse: én del for private institusjoner og én del for statlige institusjoner. De statlige institusjonene skulle fortsette å være forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Ifølge bestemmelsene om styreansvar skulle styrene kunne konsentrere seg om det overordnede strategiske ansvaret for institusjonen. Statlige institusjoner kunne velge mellom to ulike styringsmodeller: en modell med valgt rektor som styrets leder, og en modell der rektor er ansatt og departementet utpeker en ekstern styreleder.

Bestemmelsene om studentenes rettigheter og plikter ble i stor grad videreført fra den tidligere loven, noe som medførte enkelte endringer for de private institusjonene. Studentenes krav om minst 20 prosent representasjon i alle kollegiale organer gjaldt tidligere bare for offentlige institusjoner. Nå skulle dette også gjelde for de private. Videre skulle alle studenter som var opptatt til studier med et omfang på 60 studiepoeng eller mer, inngå forpliktende utdanningsplaner. En slik bestemmelse gjaldt ikke tidligere for private institusjoner. Videre fastsatte loven at alle institusjoner skulle ha en egen klagenemnd med fem medlemmer. To av medlemmene skulle være studenter. Tidligere hadde ikke dette vært normen for de private institusjonene.

4.1.7 Lovendringer etter 2005

Etter at lov om universiteter og høyskoler ble vedtatt 1. april 2005, er det blitt gjort en rekke endringer i loven. Mange av disse har vært justeringer og korrigeringer, og ikke endringer i selve rettstilstanden på området. Jan Fridthjof Bernt skriver følgende i forordet til sin kommentarutgave (2. utgave 2016)⁵:

Loven og forarbeidene til den bærer i noen grad preg av den litt turbulente og ikke alltid like ryddige tilblivelsesprosessen, og loven fremstår nå som en stedvis utilstrekkelig gjenomarbeidet blanding av gamle og nye regler. Vi har også spørsmål hvor det nå er genuin usikkerhet om hva som er riktig lovforståelse.

Bernts kommentarutgave inneholder en omfattende oversikt over endringer som er gjort siden 2005, se side 8–15. Nedenfor omtaler vi noen av disse endringene. Andre endringer som er gjort siden 2005 er omtalt under de respektive kapitlene.

4.1.7.1 Akademisk frihet

Regjeringen nedsatte i 2005 et utvalg ledet av Arild Underdal, som skulle vurdere lovfesting av individuell akademisk frihet. Utvalget la frem NOU 2006: 19 *Akademisk frihet*. I utredningen definerte utvalget begrepet akademisk frihet slik at det skulle dekke de oppgavene universiteter og høyskoler har ifølge universitets- og høyskoleloven. Kunstnerisk utviklingsarbeid ble også inkludert. Utvalget gjorde en grundig vurdering av begrepets ulike sider.

Utvalget anbefalte å utforme daværende § 1-5 på en ny måte som skulle klargjøre prinsippet om akademisk frihet og gi det en fastere rettslig forankring. I lovvedtak 14. desember 2007 nr. 117 vedtok Stortinget en ny og revidert bestemmelse. Bestemmelsen fikk et nytt første ledd, om at institusjonene skal «fremme og verne akademisk frihet». Videre skulle de ha «et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper». Paragrafen fikk også et nytt fjerde ledd om ansattes rettigheter og plikter.

⁵ Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

4.1.7.2 Godkjenning og godskriving av høyere utdanning

I april 2006 satte departementet ned et utvalg som skulle utrede problemstillinger knyttet til systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Utvalget skulle særlig se på godkjenning av utenlandsk utdanning og vurdere behov for endringer som kunne bidra til bedre integrering av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.

Ot.prp. nr. 83 (2007–2008) fulgte opp forslaget til endringer fra Brautasetutvalget. De foreslåtte endringene innebar i hovedsak en ny strukturering av godkjennings- og godskrivningsbestemmelsene i en generell godkjenningsbestemmelse og en faglig godkjenningsbestemmelse, se universitets- og høyskoleloven §§ 3-4 og 3-5.

4.1.7.3 NOKUT

Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) inneholdt forslag til endringer i bestemmelsene som omhandlet formål og oppgaver for NOKUT. Dette forslaget var en oppfølging av en ekstern evaluering som departementet gjorde av NOKUT i 2007–2008. Endringene skulle gi NOKUT større fleksibilitet og handlingsrom i tilsynsarbeidet og legge til rette for at NOKUT bedre kunne bidra til kvalitetsutviklingsarbeidet ved universitetene og høyskolene. Stortinget vedtok forslagene.

4.1.7.4 Styring og ledelse

I 2016, jf. Prop. 41 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.)*, foreslo departementet at modellen med ekstern styreleder og ansatt rektor skulle være hovedmodellen. Dette er den ordningen som gjelder i dag, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-3 andre ledd, som sier at det er departementet som utpeker en av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. I Innst. 209 L (2015–2016) støttet Stortingets flertall at dette skulle bli lovens hovedmodell. Komiteen sa også at

uansett valg av ledelsesmodell er god strategisk ledelse av universitetene og høyskolene av stadig større betydning. Generelle forventninger fra samfunnet, flere midler som er konkurranseutsatt, økte krav til internasjonalisering, bedre forskningskvalitet, bidrag til innovasjon og samarbeid med arbeids- og næringslivet, samt høy studiekvalitet og relevans, stiller større krav til UH-sektoren. [...] God ledelse er

avgjørende for å klare å lykkes med dette samfunnsoppdraget [...].

De foreslåtte endringene inngikk i et bredt spekter av kvalitetsfremmende tiltak som skulle legge til rette for mer robuste fagmiljøer og utvikling av universitets- og høyskolesektoren, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, behandlet i Stortinget 11. juni 2015, se Innst. 348 S (2014–2015).

4.2 Studentsamskipnadene

4.2.1 Opprettelsen av studentsamskipnadene

Stortinget vedtok lov om studentsamskipnaden i Oslo 17. juni 1939. Loven var et direkte resultat av studentenes initiativ til et organisert samarbeid mellom utdanningsinstitusjonen, Kirke- og undervisningsdepartementet og studentene for å kunne ta opp spørsmål knyttet til studentenes velferdsbehov.⁶ I 1948 ble loven endret til lov om studentsamskipnader, og med lovendringen ble ordningen landsomfattende. Det var imidlertid opp til studentene ved lærestedene å avgjøre om det skulle opprettes en studentsamskipnad eller ikke. Loven regulerte blant annet pliktig medlemskap, semesteravgift og organisering av styret, der studentene, departementet og utdanningsinstitusjonen skulle være representert. Styret ble dermed en samarbeidsplattform for partene. Studentene hadde mulighet til å være i flertall i styret.

Studentsamskipnadene hadde fra opprettelsen i 1939 studentenes velferdsbehov for øye, noe den historiske utviklingen i årene etter krigen illustrerer. Invasjonen av Norge 9. april 1940 gjorde at ledelsen av studentsamskipnaden i Oslo ble spredt geografisk, og arbeidet med studentsamskipnadene fortsatte først for fullt etter frigjøringen i 1945.⁷

Boligmangel var et stort problem etter krigen og Studentsamskipnaden i Oslo inngikk en avtale med Direktoratet for fiendtlig eiendom om at boligbrakkene som tyskerne hadde hatt i Oslo-området, skulle overlates til studentsamskipnaden.⁸ Boligforholdene fortsatte imidlertid å være dårlige, og det ble klart at studentsamskipnadene

⁶ Berg, Einride (red.). *Studentsamskipnadenes plass i norsk høyere utdanning: Studentsamskipnaden i Ås 40 år*. Oslo: Landbruksbokhandelen, 1996 s. 10.

⁷ Berg (1996) s. 12.

⁸ Ottosen, Kristian. *Studentvelferd i vekst, forti år i studentenes tjeneste*. Oslo: Studentsamskipnaden i Oslo, 2005.

ville måtte bygge egne boliger til studentene. Boligbygging kom i gang for alvor fra 1950.

En særlig utfordring var å sikre studentenes økonomiske situasjon. For å klare å komme gjennom studiene var studentene ofte avhengige av å ha foreldre eller andre private aktører som kunne bidra økonomisk. Studentsamskipnaden tok opp spørsmålet om studiefinansiering med regjeringen. Regjeringen så verdien av å få flere inn i høyere utdanning, og 6. juni 1947 trådte lov om Statens lånekasse for studerende ungdom i kraft. Studentene kunne nå få lån, mot et løfte om å betale tilbake lånet når de kom i arbeid. Statens lånekasse gjorde det mulig for flere å begynne å studere.

En annen utfordring var at mange av kvinnene som fikk barn under utdanningen, sluttet for å ta vare på barna. Et viktig tiltak for å gjøre det mulig for studenter å fullføre sine studier selv om de ble foreldre, var opprettelsen av et barnehagetilbud. Den første barnehagen for studenter: «Studentens Småbarnsstue» ble åpnet i Oslo 6. desember 1952.⁹

Ved Universitetet i Oslo var det alt fra gjenåpningen av universitetet i 1945 et ønske om å opprette og organisere en helsetjeneste for studenter. Noe av bakgrunnen var at det for studenter fra andre byer var komplisert å få refundert utgifter hvis de måtte til lege i Oslo. Det var også behov for en helsetjeneste som kunne foreta en årlig helsekontroll av alle studenter. Våren 1954 var helsetjenesten på plass, og den ga arbeidet med tilrettelegging for studentvelferd et løft.¹⁰

Fra og med 1950-tallet begynte antall nye studenter å synke. Studentsamskipnadene, som til da hovedsakelig hadde blitt finansiert gjennom semesteravgiften, innså derfor at de ville få store økonomiske problemer i de kommende årene. De tok opp problemet med Finansdepartementet, og det førte til at studentsamskipnadene fikk statsbevilling fra og med 1954. Dette sikret at studentsamskipnadene gjennom mer langsiktige planer ble i stand til å løse de oppgavene som fulgte av lovens formålsparagraf.¹¹

4.2.2 Studentvelferd og samarbeidet med utdanningsinstitusjonene

Studentsamskipnadenes tilknytning til lærestedene har vært sterk fra starten av, men ble enda tydeligere ved lov 9. mai 1986 om organisering av velferd for elever og studenter. Den presiserte at utdanningsinstitusjonene hadde ansvar for å legge

til rette for å løse velferdsoppgavene, og at de hadde plikt til å stille egnende lokaler til rådighet for studentsamskipnadene (også kalt «fri stasjon»).

De første årene etter at studentsamskipnadene ble etablert, ble de brukt til å få på plass grunnleggende ordninger som skulle ivareta studentenes velferd, blant annet finansiering, boliger og helsetjenester. Med årene har både antall studenter i høyere utdanning og antall utdanningsinstitusjoner økt.

Studentsamskipnadenes formål er å ivareta studentenes velferdsbehov ved de enkelte lærestedene. Oppfatningen av hva studentenes velferdsbehov består av, har utviklet seg over tid i takt med samfunnsendringer og avhengig av behovene ved de enkelte lærestedene. Studentsamskipnadene leverer nå også tjenester som et supplement til offentlige tjenester, for eksempel tilbud om psykolog, fastlege og rådgivningstjenester.

Frem til 2019 er en rekke studentsamskipnader blitt opprettet, og enkelte har etter hvert slått seg sammen som følge av Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren.¹² Per i dag er det totalt 14 studentsamskipnader.¹³

De grunnleggende elementene i ordningen er fortsatt de samme som ved etableringen, men det har skjedd store endringer i sektoren for høyere utdanning og i samfunnet for øvrig. Dette har påvirket studentsamskipnadene og behovet for tjenestene de tilbyr. Samskipnadene som gruppe har utviklet og utvidet tjenestetilbudet sitt over tid. Enkelte samskipnader kan i dag med rimelighet kalles store markedsaktører som gir tilbud til en stor andel studenter. Studentsamskipnadenes virksomhet har flere steder blitt kommersialisert til en viss grad, ved at velferdstilbudene også er tilgjengelige for andre enn studenter, mot betaling eller til høyere pris.

¹² Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

¹³ Nord studentsamskipnad (Studentinord)
Norges arktiske studentsamskipnad
Studentsamskipnaden i Agder (SiA)
Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim (Sit)
Studentsamskipnaden i Innlandet (SINN)
Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (SSO)
Studentsamskipnaden i Molde (SiMolde)
Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO) (opprettet i 1938)
Studentsamskipnaden i Stavanger (SiS)
Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge (SSN)
Studentsamskipnaden i Volda (SiVolda)
Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)
Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs)
Studentsamskipnaden på Vestlandet (Sammen)

⁹ Ottosen (2005) s. 90–98.

¹⁰ Ottosen (2005) s. 99–115.

¹¹ Ottosen (2005) s. 115–123.

Kapittel 5

Den politiske konteksten – kvalitet og struktur



Figur 5.1

5.1 Innledning

I tiden som har gått siden dagens universitets- og høyskolelov ble utarbeidet og vedtatt, er det særlig to store politiske reformer som har preget universitets- og høyskolesektoren: Kvalitetsreformen og Strukturreformen, se punkt 5.2 og 5.3. Andre viktige politiske initiativer som har bidratt til å forme rammebetingelsene for universitets- og høyskolesektoren de senere årene, er introduksjonen av Langtidsplan for forskning og høyere utdanning og Kvalitetsmeldingen. I denne perioden har norsk forskning og høyere utdanning blitt stadig mer orientert mot internasjonalt samarbeid.

Professor Ivar Bleiklie har analysert hvordan utviklingen i høyere utdanning fra 1990-årene til vår tid har vært drevet frem av reformer basert på en styringsmodell hvor kvalitet og effektivitet i forvaltning og drift av høyere utdanningsinstitusjoner skulle oppnås ved hjelp av styrings- og ledelsesteknikker inspirert av privat sektor – benevnt New Public Management (NPM)¹. Bleiklie skriver:

Summing [...], recent comparative studies suggest that NPM-inspired reforms have had a global impact on HE (les: Higher Education) internationally in four respects: (1) the ideology in terms of which reforms are justified

focusing on more efficient institutions and higher quality of teaching and research, (2) the emergence of formal structural arrangements for institutional evaluation and competitive research funding, (3) the emergence of managerial structures and proliferation of formal procedures in order to ascertain the achievement of efficiency and quality goals, and, (4) although universities still may enjoy considerable institutional autonomy, the connection between institutional and individual autonomy has been seriously weakened, if not severed.

5.2 Kvalitetsreformen

Mjøs-utvalgets utredning, NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*, beredte grunnen for Kvalitetsreformen. Utvalget presenterte et omfattende forslag til et kvalitetsløft for høyere utdanning og forskning. Forslagene ble til konkret politikk gjennom St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Universitets- og høyskoleloven fra 2005, som bygger på NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* (Ryssdal-utvalget), var også et ledd i Kvalitetsreformen. Kvalitetsreformen var en vidtrekkende reform med endringer både i utdanningene og i styringen og finansieringen av universiteter og høyskoler. Den ble innført gradvis i perioden 2001–2005, men den største og mest omfattende omleggingen skjedde på studiesiden med virkning fra og med høstsemesteret 2003.

¹ Bleiklie, Ivar. *New Public Management or Neoliberalism, Higher Education*. I *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Teixeira, Pedro Nuno; Jung Cheol Shin m.fl. (red.). Springer, Dordrecht, 2018. Hentet fra https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_143-1.

5.2.1 Endringer i studiene

Kjernen i Kvalitetsreformen var at studentene skulle lykkes med gjennomføring av studiene. Det skulle skje gjennom strukturerte og integrerte utdanningsløp, bedre utnyttelse av studieåret, økt vekt på læringsmiljø, mer studentaktive læringsformer, tettere oppfølging, mer tilbakemelding underveis i studiene og et incentivbasert finansieringssystem.

Økt internasjonalisering av studiene var en sentral målsetting i Kvalitetsreformen. Alle studenter som ønsket det, skulle få tilbud om opphold i utlandet som en del av studiet. Flere studenter fra andre land ved norske læresteder skulle også være et mål i internasjonaliseringsarbeidet. Et annet mål var at norske miljøer skulle være attraktive arbeidsplasser for utenlandske akademikere. En forutsetning var at universiteter og høyskoler utviklet studietilbud på engelsk. Fellesgrader med universiteter og høyskoler i andre land ble introdusert som et virkemiddel for å lykkes i dette arbeidet. Helhetlig og systematisk kvalitetsarbeid skulle i større grad enn tidligere prege høyere utdanning. Universiteter og høyskoler ble pålagt å etablere interne systemer for kvalitetssikring. På nasjonalt nivå ble NOKUT opprettet for å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning.

5.2.2 Endringer i styringen

Kvalitetsreformen skulle også styrke strategisk kapasitet og gi bedre ledelse ved institusjonene gjennom økte fullmakter, for eksempel når det gjaldt mulighetene til å opprette og legge ned studietilbud. Reformen åpnet for å ansette faglige ledere på alle nivåer. Den innebar også flere eksternt utpekte styremedlemmer ved institusjonene, og studentene fikk en styrket posisjon i styrene.

Siden dagens universitets- og høyskolelov ble vedtatt i 2005, har universiteter og høyskoler hatt mulighet til å velge mellom to styre- og ledelsesmodeller. Den ene modellen har valgt rektor og ansatt direktør, der rektoren også er styreleder. Direktøren er styrets sekretær og institusjonens øverste administrative leder. Den andre modellen har rektor ansatt som øverste leder, og rektor har også rollen som styrets sekretær. I sistnevnte modell peker Kunnskapsdepartementet ut ett av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder.

Flere fullmakter skulle også bidra til et smidigere samspill med samfunns- og arbeidsliv. Institusjonene fikk samtidig større handlingsrom gjen-

nom innføring av nettobudsjettering og nye fullmakter til å organisere den eksternt finansierte virksomheten.

5.2.3 Endringer i finansieringen

Som del av Kvalitetsreformen ble det innført et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Tidligere ble institusjonene finansiert ut fra innsatsfaktorer, for eksempel antall studenter og studieplasser. Det nye finansieringssystemet var delvis resultatbasert, med indikatorer for resultater fra både utdanning og forskning. Målet var å belønne institusjoner som bidro til at studentene gjennomførte utdanningene de startet på, og som oppnådde gode forskningsresultater, for eksempel ved å tiltrekke seg konkurransutsatt ekstern finansiering og å øke volumet på og kvaliteten i den vitenskapelige publiseringen. På den ene siden innebar Kvalitetsreformen at institusjonene fikk økt frihet til selv å velge hvordan de skulle arbeide for å oppnå gode resultater og høyere kvalitet. På den andre siden innebar reformen at institusjonene fikk mer ansvar for faktisk oppnådde resultater, blant annet gjennom koblingen til finansiering i det nye finansieringssystemet. For å øke den norske forskningskapasiteten fulgte myndighetene gjennom hele 2000-tallet opp Kvalitetsreformen med en betydelig satsing på øremerkede stipendiatstillinger til universiteter og høyskoler.

5.2.4 Resultater

Resultatutviklingen i universitets- og høyskolesektoren har vært gunstig på flere av de sentrale områdene i Kvalitetsreformen. I 2003 hadde 62 prosent av de som begynte i høyere utdanning åtte år tidligere, fullført en grad. I 2018 hadde dette tallet steget til 66 prosent.²

Den vitenskapelige publiseringen har økt betydelig, langt mer enn veksten i antall faglig ansatte alene skulle tilsi. En evaluering av publiseringsindikatoren viste at publiseringssøkningen har skjedd uten at det har gått på bekostning av kvaliteten i publiseringen.³ Antall avlagte doktorgrader er mer enn doblet siden 2003, fra 723 til 1564 i 2018.⁴

² Statistisk sentralbyrå (SSB). Gjennomføring ved universiteter og høyskoler <https://www.ssb.no/hugjen> hentet 16.1.2020.

³ Dansk center for forskningsanalyse. *Evaluering af den norske publiceringsindikator*. Århus: Aarhus Universitet, 2014.

⁴ NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning). FoU-statistikkbanken. Doktorgrader <http://www.foustatistikkbanken.no/nifu/?language=no> hentet 30.08.2019.

Antall studenter på utvekslingsopphold i 2018 var langt høyere enn i 2003. Særlig er det flere innreisende utvekslingsstudenter, antallet er nesten tredoblet. Antallet utenlandske studenter som tar hele grader i Norge har i samme periode økt betydelig, mens tallet på norske studenter som tar hele grader utenlands, nesten ikke har vokst.⁵ Disse tallene gir grunnlag for å si at internasjonaliseringen på utdanningssiden i langt større grad har skjedd hjemme enn ute.

5.3 Strukturreformen

Den andre store politisk initierte reformen i universitets- og høyskolesektoren er Strukturreformen. Sektoren gikk i perioden 2015–2017 gjennom omfattende institusjonsfusjoner som reduserte antall statlige høyere utdanningsinstitusjoner fra 33 til 21. Den bakenforliggende motivasjonen for Strukturreformen var målet om bedre kvalitet. Allerede i 2008 pekte NOU 2008: 3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernø-utvalget) på at den skjerpede konkurransen om studenter, ansatte og forskningsmidler satte det norske systemet for høyere utdanning under press. Utvalget viste til at mange små og perifert beliggende studiesteder slet med rekruttering av både studenter og ansatte. Flere evalueringer tydet på sviktende kvalitet i utdanninger og forskning som er sentrale for velferdssamfunnet. Mulighetene for at høyskoler kunne bli universitet bidro til en spredning av ressurser og opprettelse av mange små og smale master- og doktorgradsprogrammer. For å skape større og mer robuste enheter foreslo derfor Stjernø-utvalget å endre strukturen i høyere utdanning ved å slå sammen institusjoner.

5.3.1 Konsentrasjon for kvalitet

Stjernø-utvalgets forslag ble de første årene fulgt opp gjennom SAK-prosesser (samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon). Enkelte institusjoner slo seg sammen, men det store endringstrykket oppsto først med Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Ifølge meldingen var strukturrendringer nødvendige ut fra både globale, nasjonale og regionale behov.

Større, mer solide og mer profilerte institusjoner skulle bidra til å ruste sektoren bedre for

fremtiden. Stortingsmeldingen la til grunn at Norge trenger akademiske miljøer som kan hevde seg i den internasjonale konkurransen om forskningsmidler, de beste studentene og ansatte. Bare gjennom dette kan norske akademiske miljøer bidra til å drive forskningsfronten fremover og delta i den verdensomspennende kunnskapsdugnaden for å møte store globale utfordringer. Utfordringene kan være klimaendringer, sikkerhet og beredskap, ny teknologi, sykdommer og epidemier, migrasjon, fattigdom, tap av biologisk mangfold og sikker tilgang på rent vann, ren energi og mat. Som nasjon trenger vi en kunnskapsbase for å håndtere omstillinger, demografiske endringer og teknologiske skifter. Bedrifter og offentlige virksomheter trenger tilgang på godt kvalifisert arbeidskraft og solid forskning. Konkurranseskraften til et høykostland som Norge avhenger av tilgang på en arbeidsstyrke med høy og relevant kompetanse, god omstillingsevne og evne til å delta i den teknologiske utviklingen. Dette er nødvendige forutsetninger for å opprettholde velferdsstaten. Landet består av regioner med ulike fortrinn og ulik næringsstruktur. Derfor er det nødvendig med institusjoner som klarer å ivareta regionenes behov og bidra til videre utvikling av egen region. Dette siste er blitt tydelig understreket ved introduksjonen av utviklingsavtaler.

For å vurdere om de enkelte institusjonene hadde tilstrekkelig solide fagmiljøer, la departementet i stortingsmeldingen vekt på en rekke kriterier: årsverk i førstestillinger, søkning, gjennomføring i studiene, studentenes tidsbruk, vitenskapelig publisering, eksterne forskningsinntekter, størrelse på doktorgradsutdanningene, internasjonal orientering og samspill og samarbeid. Hensikten med kriteriene var ikke å gi en helhetlig vurdering av kvaliteten ved institusjonene, men at de skulle representere de mest relevante faktorene i struktursammenheng.

5.3.2 Resultater

Strukturprosessene som fulgte etter Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, førte til følgende institusjonssammenslåinger:

- Høyskolene i Harstad og Narvik gikk inn i Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø hadde alt i 2009 slått seg sammen på frivillig grunnlag.
- Høyskolene i Nord-Trøndelag og Nesna samt Universitetet i Nordland dannet Nord universitet.

⁵ NSD. Database for statistikk om høgre utdanning. Internasjonalisering https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori_internasjonalisering.action hentet 30.08.2019.

- Høyskolene i Sør-Trøndelag, Ålesund og Gjøvik gikk inn i NTNU.
- Høyskolene i Bergen, Sogn og Fjordane samt Stord/Haugesund dannet Høgskulen på Vestlandet.
- Kunsthøgskolen i Bergen gikk sammen med Universitetet i Bergen.
- Høyskolen i Buskerud og Vestfold, og høyskolen i Telemark slo seg sammen til det som siden er blitt Universitetet i Sørøst-Norge.
- Høyskolene i Lillehammer og Hedmark dannet Høgskolen i Innlandet.

I privat del av sektoren har det også skjedd fusjoner:

- Misjonshøgskolen i Stavanger, Haraldsplass diakonale høgskole, Høgskolen Betanien og Diakonhjemmet Høgskole slo seg i 2016 sammen til VID vitenskapelige høgskole. Fra og med 2018 er også Høyskolen Diakonova innlemmet i VID.

I tillegg kjøpte Høyskolen Kristiania i 2017 opp Westerdals Oslo School of Arts, Communication and Technology og i 2019 Musikkteaterhøyskolen og Norges dansehøyskole. Øvrige statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner har ikke gjort strukturendringer på institusjonsnivå etter at *Konsentrasjon for kvalitet* ble lagt frem. Per desember 2019 er det i alt 21 statlige universiteter og høyskoler under Kunnskapsdepartementet og ni institusjonsakkrediterte private høyskoler.⁶

Det er foreløpig for tidlig å si om målene med Strukturreformen er nådd. Forskningsrådet utlyste i 2018 en forskningsbasert evaluering av reformen. Evalueringen ble tildelt et prosjekt ledet av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).⁷

5.4 Økende internasjonalisering

Internasjonaliseringen av både høyere utdanning og forskning har vært økende de siste tiårene. Å styrke nasjonens evne til å møte de utfordringene og mulighetene denne utviklingen byr på, har vært en viktig motivasjon for både Kvalitets-

reformen og Strukturreformen. Med internasjonalisering menes både at forskere er oppdatert om den internasjonale forskningsfronten og kan trekke inn slike forskningsresultater i egen forskning og undervisning, at studenter og forskere kan reise utenlands på studie- og forskningsopphold, og tilsvarende at utenlandske forskere og studenter kan søke seg til norske læresteder. Det strategiske perspektivet på internasjonalt utdanningssamarbeid ble understreket i St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*.⁸ Stortingsmeldingen slo fast at kvalitet og relevans er grunnleggende kriterier for internasjonaliseringen og den inneholdt klare forventninger til universiteter og høyskoler om større strategisk oppmerksomhet på internasjonalisering. Institusjonene ble oppfordret til å konsentrere institusjonsavtaler om forsknings- og utdanningssamarbeid til færre, men kvalitativt bedre aktører. Ifølge stortingsmeldingen er kortere utvekslingsopphold positivt, fordi studentene da bringer med seg hjem impulser som også andre studenter kan ha glede av. Erasmus+ er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Deltakelse i utdanningsdelen av Erasmus+ skal bidra til at flere unge, gjennom studier og opplæring i andre land, opparbeider seg den kompetansen det faktisk er behov for. Dette skal gjøre dem mer attraktive på arbeidsmarkedet i sitt eget hjemland, og det skal også bidra til arbeidsmobilitet mellom de europeiske landene. Kunnskapsdepartementet lanserte i 2016 strategiske mål for utdanningssamarbeidet i Erasmus+. Blant annet er det et mål at programmet skal bidra til økt kvalitet i norsk utdanning og til at norsk utdanning hevder seg internasjonalt. Aktiviteten i Norge skal økes, og Erasmus+ skal brukes som et virkemiddel i utviklingen av norsk politikk. Gjennom avtaler mellom norske og utenlandske universiteter og høyskoler skal programmet blant annet legge til rette for økt studentutveksling og samarbeid om fellesgrader.

Den hittil siste forskningsmeldingen, Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer*, slår fast at internasjonalt samarbeid om forskning er viktig, men at internasjonaliseringsarbeidet bør bli mer målrettet og strategisk. Norske myndigheter og høyere utdanningsinstitusjoner bør etterstrebe

⁶ NOKUT. Akkrediterte institusjonar <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/akkrediterte-institusjonar/> hentet 6.12.2019.

⁷ I prosjektet inngår også forskere fra Universitetet i Bergen (Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap), Ghent Universitet (Centre for Higher Education Governance Ghent), Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm og Aarhus Universitet (Dansk Center for Forskningsanalyse).

⁸ St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning* definerer internasjonalisering slik: «Internasjonalisering er utveksling av ideer, kunnskap, varer og tjenester mellom nasjoner over etablerte landegrensener og har følgende enkeltland som ståsted og perspektiv. Innenfor utdanning vil internasjonalisering være prosessen med å integrere en internasjonal, interkulturell og global dimensjon i mål, organisasjon og handling.»

god sammenheng mellom nasjonal og internasjonal virkemiddelbruk, og mellom utdanning og forskning i internasjonalt samarbeid. Ifølge stortingsmeldingen er EUs rammeprogrammer en viktig arena for internasjonalisering av norsk forskning. I 2014 la regjeringen frem *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU*. I strategien er hovedmålene at samarbeidet skal bidra til økt kvalitet, økt innovasjonsevne, økt velferd og videreutvikling av det norske forsknings- og innovasjonssystemet.

Samarbeid utenfor Europa er også viktig for Norge. Panorama-strategien fra 2015 handler om det bilaterale samarbeidet om forskning og høyere utdanning med Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika. Denne strategien hviler også på prinsippene kvalitet og relevans, i tillegg til gjensidighet og langsiktighet.

5.5 Langtidsplanen – et nytt verktøy

I 2014 kom den første langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Formålet med planen var å skape større forutsigbarhet og langsiktighet i prioriteringer og bevilgninger til satsing på disse politikkområdene. Planen inneholdt tverrgående og overordnede mål, seks langsiktige, delvis tematiske prioriteringer og konkrete opptrappinger for den kommende fireårsperioden. I tråd med forutsetningene da den første versjonen ble lagt frem, reviderte regjeringen planen etter fire år. Det resulterte i Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. De overordnede målene ligger fast: Planen skal bidra til styrket konkurransekraft og innovasjonsevne og til at vi klarer å møte store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. Fire langsiktige prioriteringer er videreført fra første versjon: 1) hav, 2) klima, miljø og miljøvennlig energi, 3) fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester, og 4) muliggjørende og industrielle teknologier. En femte prioritering er ny: samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden. Den nye prioriteringen er et resultat av at humanioraperspektivene fikk lite oppmerksomhet i den første planen, og at den generelle samfunnsutviklingen går i retning av et stadig mer komplekst trusselbilde og økende polarisering. Planen om økonomiske satsinger i inneværende fireårsperiode er rettet mot et teknologiløft, forskning og utviklingsarbeid for fornyelse og omstilling i næringslivet og kvalitet i høyere utdanning.

5.6 Kultur for kvalitet i utdanningen

Strukturreformen la grunnlag for sammenlåinger som virkemiddel for å få utdanning og forskning av bedre kvalitet. Med Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) rettet regjeringen blikket mot utdanningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler. Målet med Kvalitetsmeldingen er imidlertid langt på vei det samme som med Strukturreformen: å ruste samfunnet bedre til å møte utfordringer og å bidra til å utvikle samfunnet globalt, nasjonalt og regionalt. For å oppnå det må universiteter og høyskoler tilby oppdaterte og relevante utdanninger som motiverer til læring og gjennomføring. Kvalitet i høyere utdanning innebærer at studentene skal oppnå best mulig læringsresultater og personlig utvikling, møte relevante utdanninger som forbereder dem godt på fremtidig yrkeskarriere og aktiv deltakelse i et demokratisk og mangfoldig samfunn. Regjeringen understreker i stortingsmeldingen at kvaliteten i norsk høyere utdanning gjennomgående er god, og at det beste vi har nasjonalt, kan måle seg med det beste som finnes internasjonalt. Likevel er det stadig rom for å bli bedre. Målene for Kvalitetsmeldingen er at

- alle studenter skal møte krevende og engasjerende studier
- alle studenter skal møtes som ansvarlige deltakere i egen læring og integreres godt i det sosiale og akademiske fellesskapet
- studieprogrammene skal ha tydelige læringsmål og god helhet og sammenheng
- alle studenter skal møte aktiviserende og varierte lærings- og vurderingsformer, der digitale muligheter utnyttes
- studieprogrammene skal utvikles i samarbeid med arbeidslivet
- alle studenter skal møte undervisere med god faglig og utdanningsfaglig kompetanse
- utdanning og undervisning skal verdsettes høyere i academia

For å stimulere til kvalitetskultur og kvalitetsutvikling i utdanningene krever regjeringen blant annet at institusjonene utvikler meritterings-systemer for de som gir utdanning, og at de i større grad benytter fagfelleevaluering og kollegaveiledning i utdanningsvirksomheten sin. Videre er det etablert en kvalitetsarena for utlysning av prosjektmidler som skal stimulere til kunnskap, kompetanse og innovasjon i utdanningene. Arenaen forvaltes av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku).

5.7 Pågående politiske prosesser

Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere politiske prosesser med relevans for høyere utdanning. Kompetansereformen *Lære hele livet* skal sikre at arbeidstakere som trenger det, får faglig påfyll, slik at de kan takle omstillinger bedre og stå lenger i arbeidslivet.⁹ Universiteter og høyskoler har som tilbydere av etter- og videreutdanning en viktig rolle i Kompetansereformen.

Norske studenter drar ikke på utveksling utenlands i så stor utstrekning som regjeringen ønsker. I en kommende stortingsmelding om mobilitet vil regjeringen foreslå ulike tiltak for å stimulere til at flere reiser på utenlandsopphold i løpet av studietiden.

Etter planen skal regjeringen legge frem en stortingsmelding om arbeidsrelevans våren 2021. Ambisjonen for stortingsmeldingen er å styrke kvaliteten og arbeidsrelevansen i høyere utdan-

ning. Utdanningen skal forberede studentene bedre på arbeidslivet, og arbeidslivet skal få tilgang på relevant kompetanse som kan bidra til utvikling og omstilling. Ambisjonene skal nås gjennom

- bedre og mer gjensidig samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet om samfunnets kunnskapsbehov, utvikling av høyere utdanning og studentenes læring
- å styrke kvaliteten på praksis i utdanninger med mye obligatorisk praksis
- å styrke arbeidstilknytningen til utdanninger som har svak arbeidstilknytning i dag, inkludert økt bruk av praksis
- å styrke innovasjon og entreprenørskap i høyere utdanning

Regjeringen besluttet i 2019 at det skal utarbeides en stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Meldingen skal etter planen legges frem våren 2021. Regjeringen ønsker å sikre en helhetlig styringspolitikk som på best mulig måte legger til rette for universitetenes og høyskolenes langsiktige faglige og strategiske utvikling. Meldingen skal sette rammer for utviklingen av høyere utdanning og forskning de neste 20 årene.

⁹ Som et ledd i Kompetansereformen har regjeringen satt ned et utvalg som skal finne ut mer om hva slags kompetanse norsk arbeidsliv vil trenge i fremtiden. Kompetansebehovsutvalget har utgitt to NOU-er, en om kunnskapsgrunnlaget og en om utfordringer for kompetansepolitikken. Se Kompetansebehovsutvalget <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/kompetansebehovutvalget/id2556616/> hentet 16.1.2020.

Kapittel 6

Utviklingstrekk fremover



Figur 6.1

6.1 Innledning

Basert på analyser av utviklingstrekk og megatrender globalt og nasjonalt mener utvalget at det kan identifiseres følgende ti utviklingstrekk som vil være relevante å se hen til ved utformingen av en ny lov:

- endringer i studentpopulasjonen
- læring hele livet
- digitalisering og kunstig intelligens
- åpen forskning
- strammere offentlige finanser
- økende forventninger til universitets- og høyskolesektoren om bidrag til samfunnsutviklingen
- FNs bærekraftsmål og Parisavtalen
- polarisering og mistro til vitenskap
- økende internasjonalisering
- likestilling og mangfold

6.2 Den globale og den nasjonale konteksten

Universiteter og høyskoler er sentrale institusjoner for å frembringe og spre kvalitetssikret kunnskap i samfunnet og for allmenndannelsen i befolkningen. De er en del av en stadig tettere sammenvevd verden og må forholde seg til globale megatrender som kommer til å prege verden fremover. Samtidig er det enkelte utviklingstrekk som er mer spesifikke for Norge og som vil påvirke rammevilkårene for universiteter og høyskoler.

De *globale megatrendene* er formulert på ulike måter i ulike kilder.¹ Men følgende temaer går igjen i de fleste:

- globalisering² og økende gjensidig avhengighet
- demografiske endringer, herunder migrasjon, mobilitet og økende urbanisering
- risiko, sikkerhet og økende spenninger, inkludert klimaendringer og ressursknapphet
- høyere utdannet befolkning og kunnskapskultur, inkludert teknologiske gjennombrudd
- forskyvning av verdens økonomiske tyngdepunkt
- individualisering, helse og sunnhet
- økt polarisering og eliteforakt

I Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017* peker regjeringen på flere av de samme internasjonale utviklingstrekene, men også på forhold som er særlig relevante for Norge:

- lavere avkastning av oljefondet (Statens pensjonsfond utland)
- mulig svekket verdi av petroleumsformuen
- synkende produktivtvekst
- aldrende befolkning, inkludert færre i arbeidsfør alder til å bære byrdene
- klimaendringer
- økt migrasjon
- digitalisering og automatisering

¹ Se for eksempel: ZukunftsInstitut. Megatrends <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/> hentet 16.1.2020; SITRA. Megatrends <https://www.sitra.fi/en/topics/megatrends/> hentet 16.1.2020; Zynk Kommunikasjon, Analyse & Ledelse for KS. *Polarisert samfunn, eliter under press*. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/88fcd4bb46ca40969085566916d8ceba/zynk-endelig-tren-drapport-ks.pdf>.

² Store norske leksikon. Globalisering <https://snl.no/globalisering> hentet 16.1.2020.

Boks 6.1 OECD: Trender som vil forme utdanningssektoren

OECD gir hvert tredje år ut *Trends shaping education*. Denne publikasjonen beskriver hvordan globale megatrender vil kunne forme utdanningssektoren i fremtiden. I den siste utgaven fremhever OECD fem knipper av utviklingstrekk:

- Verdens økonomiske tyngdepunkt forskyves mot Sørøst-Asia. Stadig flere mennesker løftes ut av fattigdom, og middelklassen vokser globalt. Det er økende mobilitet på tvers av landegrensene av både varer, tjenester og mennesker.
- Fremveksten av sosiale medier har skapt ekkokamre der forutinntatte meninger bekreftes, og den felles offentligheten settes under press. Det er synkende valgdeltakelse i mange demokratier. Ulikhetene innad i mange land øker, blant annet mellom byene og distriktene.
- Verden står overfor mer sammensatte sikkerhetsutfordringer enn tidligere. Trusler som terrorisme, antibiotikaresistens, cyberkriminalitet, lavere jobbsikkerhet, klimaendringer

og miljødeleggerer gjør at mange mennesker er utrygge på fremtiden.

- Gjennomsnittlig levealder øker stadig. I vestlige land lever de fleste mennesker lenge etter tradisjonell pensjonsalder, og de er sunnere og rikere enn tidligere tiders eldre. Det får konsekvenser for utdanning, arbeidsmarked og pensjonssystemer.
- Verden har blitt mer individualistisk. Enkeltmenneskets tilknytning til tradisjonelle fellesskap i lokalsamfunnet eller på arbeidsplassen er svekket. Digitale fellesskap og nettverk får større betydning. Familiemønstre og kjønnsroller er i endring. Forbruket virtualiseres gjennom netthandel og strømmetjenester. Forbruket øker, men samtidig er mange opp tatt av etisk og mer miljøvennlig forbruk.

Kilde: OECD. Trends Shaping Education 2019: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/trends_edu-2019-en.pdf?expires=1571380487&id=id&acc-name=oid029201&checksum=B8F682603053A5B3-DAF3F4C925939526

6.3 Ti utviklingstrekk som vil prege universitets- og høyskolesektoren

6.3.1 Endringer i studentbefolkningen

I 1969 var det ca. 27 000 studenter ved norske universiteter og høyskoler.³ I 2019 er tallet steget til ca. 261 000. Høyere utdanning har blitt et massefenomen, men potensialet for ytterligere vekst i studenttallet vil sannsynligvis være mindre fremover. Fallende fruktbarhet vil på lengre sikt gi lavere ungdomskull.⁴ Økende studietilbøyelighet og økt omfang av etter- og videreutdanning vil kunne trekke i motsatt retning når det gjelder antall studenter. Statistisk sentralbyrås (SSB) fremskrivning av studenttallet anslår en vekst på ti prosent mot 2060. Nivået på fremtidig innvandring vil også kunne påvirke studenttallet. De siste årene har innvandringen til Norge sunket markant. Hvordan den vil utvikle seg i fremtiden, er

usikkert. Ettersom den eksisterende innvandrerbefolkningen er relativt ung, vil innvandrere og etterkommere av innvandrere på sikt utgjøre en økende del av studentmassen. I 2018 var denne andelen tolv prosent, mens den ifølge SSBs fremskrivning av studenttallet vil være 25 prosent i 2060. Befolkningsveksten vil trolig fortsette å komme særlig i de store byene, mens folketallet vil kunne gå ytterligere tilbake i distriktene.⁵

Studentbefolkningen vil bli mer heterogen etter hvert som flere tar høyere utdanning. Psykiske problemer er mer utbredt blant ungdom enn tidligere, noe som også vil stille høyere utdanningsinstitusjoner overfor nye og flere utfordringer. Den siste undersøkelsen av studentenes egenrapporterte helse og trivsel viste en forverring i deres psykiske helse.⁶ De siste ungdomskullene har vært mindre involvert i rus og krimi-

³ Statistisk sentralbyrå (SSB). *Statistisk årbok 1970*, tabell 399 side 301 <https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1970.pdf>.

⁴ Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikkbanken, født <https://www.ssb.no/statbank/list/fodte> hentet 18.10.2019.

⁵ Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikkbanken, folke- mengde etter tettbygd/spredtbygd <https://www.ssb.no/statbank/list/befteft> hentet 18.10.2019.

⁶ Knapstad, Marit, Ove Heradstveit og Børge Sivertsen. *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse 2018. Hovedresultater*. Hentet fra <https://shotstorage.blob.core.windows.net/shotcontainer/SHOT2018.pdf>. Oslo: SiO (Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus), 2018 s. 4.

nalitet og mer orientert mot skoleprestasjoner og utdanning enn tidligere ungdomskull. De studerer i større grad de fagområdene der utdanningsmyndighetene mener behovene for kompetent arbeidskraft er størst. På slutten av 1990-tallet var humaniora det største fagområdet målt i antall studenter. I 2018 var helse- og sosialfag det største fagområdet, tett fulgt av økonomisk-administrative fag og matematisk-naturvitenskapelige og teknologiske fag.⁷

6.3.2 Læring hele livet

Utvalget viser til at regjeringen ønsker å gjennomføre en kompetansereform for at befolkningens kompetanse ikke skal «gå ut på dato», og at flere skal stå i arbeid lenger.⁸ Hurtigere omstilling i samfunnet, ikke minst på grunn av teknologiske endringer, gjør at grunnutdanningene blir raskere utdatert, og at arbeidsstokkens behov for faglig påfyll øker. Universiteter og høyskoler er sammen med fagskoler viktige aktører i arbeidet med å sørge for et relevant etter- og videreutdanningstilbud av god kvalitet. Et ekspertutvalg har vurdert behovet for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er gode nok. Ekspertutvalget leverte sin utredning i juni 2019.⁹ I utredningen foreslås det en rekke tiltak for å styrke både tilbudet av og etterspørselen etter påfyll av kunnskap gjennom hele livet, også innenfor høyere utdanning. Et utvidet etter- og videreutdanningstilbud og større behov for jevnlig oppdatering av kunnskapen kan stimulere til endring av eksisterende opptaksmodeller og gradsstrukturer. Internasjonalt snakkes det for eksempel om abonnementsordninger for høyere utdanning.¹⁰ Livslang læring handler ikke bare om arbeidsstyrkens behov for å oppgradere kompetansen sin. Flere friske pensjonister vil kunne benytte seg av høyere utdanningstilbud med dannelse og selvut-

vikling som siktemål. Også blant de helt unge, under normal studiealder, vil det kunne bli flere studenter. For særskilt talentfulle og motiverte elever er det allerede mulig å ta universitetsfag mens de er i videregående opplæring.¹¹

6.3.3 Digitalisering og kunstig intelligens

Digitalisering og kunstig intelligens endrer stadig nye bransjer. Høyere utdanning vil også bli påvirket. Bruk av digitale verktøy i undervisningen kan styrke det pedagogiske tilbudet, for eksempel gjennom mer varierte læringsformer, læringsanalyse og mer individuelt tilpasset opplæring. Teknologien bidrar også til økt spredning av digitale undervisningstilbud, som kan benyttes uavhengig av tid og rom. Massive Open Online Courses (MOOCs) er eksempler på at det er et stadig økende tilbud av strømmede ordinære forelesninger på nettet. Strømming av undervisningen gjør at mange studenter tilbringer mindre tid på campus enn før. Til tross for at universiteter og høyskoler i en viss forstand virtualiseres, vil det fortsatt være behov for fysiske læringsarenaer. Det er et grunnleggende menneskelig behov å møtes ansikt til ansikt, og utdanningsinstitusjonene har behov for at studentene er til stede for å sikre gode læringsmiljøer. Mange studier inneholder dessuten obligatoriske arbeidskrav, slik som gruppeundervisning eller laboratorieforsøk, som stadig vil gjøre det påkrevd at studentene møter opp på campus. Campusene må likevel kanskje i større grad enn hittil tiltrekke seg et bredere tilbud av servicefunksjoner for fortsatt å være attraktive studiesteder.¹²

Innenfor forskning åpner digitalisering og kunstig intelligens for innsamling og analyse av store datamengder i en helt annen skala enn før. Datamengden som samles inn gjennom sensorer og tingenes Internett¹³, vokser eksponentielt.¹⁴ Utviklingen stiller også universiteter og høyskoler overfor nye utfordringer. Det gjelder for eksempel hvordan teknologi utnyttes best i pedagogisk øyemed, og hvordan store datasett kan bevares og tilrettelegges for gjenbruk i forskningen. Mange av

⁷ Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019*. Diku rapportserie 05/2019 tabell 2.2 s. 18. <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2019>.

⁸ Regjeringen. Lære hele livet https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/innsiktsartikler/lare-hele-livet/id2600403/ hentet 18.10.2019.

⁹ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*.

¹⁰ Deloitte. Insights <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-public-higher-education-study.html> hentet 18.10.2019.

¹¹ Teknisk ukeblad. Birk (19) tar universitetsfag på masternivå – samtidig med sisteåret på videregående <https://www.tu.no/artikler/birk-19-tar-universitetsfag-pa-master-niva-samtidig-med-sistearet-pa-videregaende/437805> hentet 05.11.2019.

¹² Statsbygg. *Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren*. Rapport B, 2018 s. 85.

¹³ Store norske leksikon. Tingenes Internett https://snl.no/tingenes_internett hentet 21.10.2019.

¹⁴ Titan.uio.no. Data er den nye naturressursen <https://titan.uio.no/node/1601> hentet 18.10.2019.

dataene som genereres for eller som kan brukes i forskning, omhandler personopplysninger. Det vil stille institusjonene og de enkelte ansatte overfor krav om å ivareta informasjonssikkerhet, personvern, forskningsetikk og forskningsansvarlighet.

6.3.4 Åpen forskning

Åpen forskning er en pågående prosess som påvirker hvordan forskning utføres og kunnskap deles.¹⁵ Åpen forskning betyr at det legges til rette for at alle forskningsresultater, – artikler og – data, som hovedregel skal publiseres på en måte som gjør at materialet blir gratis tilgjengelig for offentligheten. Åpen publisering av artikler innebærer også en endring i kostnads- og arbeidsfordelingen. Mens publisering frem til nå stort sett har skjedd i abonnementsbaserte tidsskrifter, er det et ønske om å gå over til åpen tilgang. Da må institusjonene eventuelt også overta en del av arbeidet med publiseringen, for eksempel å gjøre artikler tilgjengelige i åpne digitale arkiver.

Mer åpenhet om forskningsresultater, forskningsdata og selve forskningsprosessen vil stimulere til økt spredning og bruk av resultater og data. Det vil også gi mer innovasjon og høyere samfunnsmessig avkastning av ressursene som investeres i forskning. Engasjerte borgere vil i større grad bidra til datainnsamling og til folkefinansiering av forskning og være med på å sette prioritinger.¹⁶ Forskningen må i større grad involvere og samordnes med andre samfunnsaktører. Ikke minst gjelder det den utfordringsdrevne forskningen, der engasjement fra og samspill med næringsliv, offentlige myndigheter og sivilsamfunn er nødvendig for å finne gode løsninger som kan anvendes i større skala. Selv om utviklingen går i retning av større åpenhet, skjer dette i ulik takt innenfor ulike fagfelt og i ulike deler av verden.

6.3.5 Strammere offentlige finanser

Flere eldre og relativt færre i yrkesaktiv alder vil gi økt press på velferdsstatens tjenestetilbud. Ved fremleggningen av statsbudsjettet for 2020 varslet regjeringen at Norge må føre en strammere

finanspolitikk fremover. Det gir mindre rom for nye og kostbare budsjettsatsinger, og krever evne og vilje til å omprioritere mellom sektorene. Norske universiteter og høyskoler har i internasjonal sammenheng en høy andel basisfinansiering direkte over offentlige budsjetter. Basisfinansieringen har vært økende de senere årene, fra 74 prosent i 2007 til 76 prosent i 2018. I flere andre europeiske land er det derimot gjennomført til dels betydelige kutt i budsjettene til universiteter og høyskoler i løpet av samme periode. Store kutt i overføringene til universiteter og høyskoler er foreløpig ikke et tema i Norge. Regjeringens ABE-reform (avbyråkratisering og effektivisering) har riktignok gitt årlige budsjettkutt fra 0,5 til 0,8 prosent i budsjettet til hver universitets- og høyskoleinstitusjon hvert år siden 2014. Til tross for ABE-reformen har det vært realvekst i sektorens samlede budsjetter i perioden, blant annet fordi summen av nye satsinger overstiger kuttene. Universitets- og høyskolesektoren kan likevel komme til å trenge flere og mer sammensatte finansieringskilder fremover, for å kunne realisere nye satsinger og innfri egne ambisjoner. Mange europeiske land, inkludert de nordiske, tilbyr som hovedregel fortsatt gratis høyere utdanning. I Norge er det bred politisk enighet om at gratisprinsippet skal bestå, se kapittel 18. Det vil imidlertid kunne bli nødvendig å vurdere avgrensningene av prinsippet på nytt, for eksempel i lys av forventningene til universiteter og høyskoler om å øke tilbudet om livslang læring. Etter- og videreutdanning vil i større grad enn i dag kunne bli betalingsstudier i fremtiden.

6.3.6 Økende forventninger om bidrag til samfunnsutviklingen

Politikere og offentlige myndigheters forventninger til universiteter og høyskoler bidrag i samfunnsutviklingen har stadig vokst de siste tiårene. Det handler om mer enn å utdanne flere kandidater med høy og relevant kompetanse og å bidra til den internasjonale kunnskapsutviklingen gjennom forskning av høy kvalitet. Samfunnsoppdraget er i større grad enn før rettet mot innovasjon og nyskaping i samspill med næringsliv og offentlig sektor. Universiteter og høyskoler skal være motorer i den regionale utviklingen, og de skal bidra til nødvendig omstilling i næringslivet, jf. at betydningen av petroleumssektoren i norsk økonomi vil være fallende i årene som kommer. Det forventes også mer enn tidligere at universitets- og høyskolesektoren skal bidra til å møte vår tids samfunns-

¹⁵ European Commission. Open Science <https://ec.europa.eu/research/openscience/index.cfm> hentet 18.10.2019.

¹⁶ Se for eksempel The Globe Program, som baserer seg på datainnsamling om Jordens miljø blant annet fra den engasjerte allmennheten: The Globe Program. A Worldwide Science and Education Program <https://www.globe.gov/> hentet 18.10.2019.

problemer, som er både komplekse og globale i sin natur, for eksempel klimaendringer.¹⁷ Videre vil det at vi lever lenger og fødselstallet går ned, kreve at det offentlige tjenestetilbudet endres. I denne omstillingen er høyere utdannings samspill med samfunnet helt nødvendig for å finne nye og innovative løsninger. Flere har derfor tatt til orde for at universiteter og høyskolars samlede oppdrag har blitt for stort.¹⁸ Det er likevel ikke grunn til å tro at forventningene til hva denne sektoren skal løse, vil bli mindre. Kunnskap står i sentrum både for universiteter og høyskolars virksomhet, og for samfunnsutviklingen. Institusjonene i sektoren har forskjellige utgangspunkt og forutsetninger for å møte forventningene. Noen institusjoner er små og spesialiserte, mens andre er store breddeinstitusjoner. Omfanget av forskning og faglig utviklingsarbeid er ulikt, og det samme gjelder graden av integrering i nasjonalt og internasjonalt nettverkssamarbeid. Det er sektoren samlet som må løse samfunnsoppdraget, og ikke den enkelte institusjon for seg. Mer arbeidsdeling vil kunne bli nødvendig for å utnytte knappe ressurser mer effektivt.

6.3.7 FNs bærekraftsmål og Parisavtalen

FNs bærekraftsmål (2030-agendaen) skal bidra til at verden oppnår en utvikling som er både sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig.¹⁹ Klimaendringer og tap av mangfold og natur er en overordnet trussel mot en slik utvikling. Gjennom Parisavtalen²⁰ av 2015 har Norge forpliktet seg til innen 2030 å redusere nasjonale klimagassutslipp med minst 40 prosent i forhold til 1990-nivå.²¹ Utdanning, forskning og innovasjon er sentrale virkemidler for å nå både bærekraftsmålene og målet i Parisavtalen. Universiteter og høyskoler har derfor en sentral rolle å spille i oppfølgingen

av begge disse globale fellesløftene for en bedre fremtid.

6.3.8 Polarisering og mistro til vitenskap

I mange vestlige land er det en tiltakende polarisering og splittelse i befolkningen langs flere politiske skillelinjer. En skillelinje som har blitt viktigere går forenklet sagt mellom en høyt utdannet, urban og globalt orientert del av befolkningen og en lavere utdannet, mer rural og mer nasjonalt orientert del av befolkningen.²² Selv om det er flere som tar høyere utdanning, vil det fortsatt være mange som ikke tar slik utdanning. Både splittelsen i befolkningen i Storbritannia i etterkant av folkeavstemningen om fortsatt medlemskap i EU (Brexit), og «de gule vestenes» opprør i Frankrike fra høsten 2018 er eksempler på en slik polarisering langs nye politiske skillelinjer. Andre utviklingstrekk som kan bidra til polarisering i befolkningen er økende økonomisk ulikhet og globalisering. Sosiale medier har fått en økende betydning som informasjonskilde, og vi har sett eksempler på hvordan de blir benyttet til å forsterke polariseringen ved at de brukes til å spre desinformasjon, løgn og propaganda. Dette kan også påvirke resultatene i demokratiske valg. Når politikken og samfunnet blir mer polarisert er det desto viktigere med kilder til kunnskap som har bred aksept på tvers av skillelinjer. Samtidig kan polarisering påvirke universiteter og høyskolars evne til å fylle denne rollen. I USA har universitetene blitt en stadig større arena for identitetspolitikk.²³ Autoritære og halvautoritære politiske regimer er på fremmarsj over hele verden. I flere kvasidemokratier og selverklærte illiberale demokratier er verdier som akademisk frihet under press. De sosiale mediene er effektive talerør for grupper som forneker forskningsbasert, kvalitets-sikret kunnskap. Mistillit til vitenskap øker, illustrert for eksempel gjennom vaksinemotstandere og klimaskeptikere, som har blitt mer synlige i offentligheten. Det er spor av denne utviklingen også i Norge. En internasjonal spørreundersøkelse viste at nordmenn, sammen med saudiarabere og amerikanere, er mest skeptiske til at

¹⁷ Å møte store samfunnsutfordringer er ett av tre mål for regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning for perioden 2019–2028, jf. Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

¹⁸ European Science Foundation. *Higher Education Looking Forward. Relations between Higher Education and Society*. 2008. Hentet fra http://archives.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/HELF.pdf s. 55.

¹⁹ FN-sambandet. Fattigdom <https://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Fattigdom> hentet 18.10.2019.

²⁰ FN-sambandet. Parisavtalen <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klima/Parisavtalen> hentet 30.12.2019.

²¹ Målet er nedfelt i lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>.

²² Den britiske forfatteren og kommentatoren David Goodhart har blitt kjent for å sette merkelappene «anywheres» og «somewheres» på disse to gruppene. Se Goodhart, David. *The Road to Somewhere. The New Tribes Shaping British Politics*. Penguin, 2017.

²³ Det vil si politisk mobilisering til fordel for grupper som deler en felles identitet, og som tar utgangspunkt i at gruppen har blitt utsatt for urettferdighet eller marginalisering, se Wikipedia. Identitetspolitikk <https://no.wikipedia.org/wiki/Identitetspolitikk> hentet 05.11.2019.

klimaet endrer seg, og mest tilbøyelige til å mene at mennesket bare delvis er ansvarlig.²⁴ Universiteter og høyskoler er som institusjoner for kunnskap og danning spesielt viktige for å styrke tilliten til vitenskap og faktakunnskap.

6.3.9 Økende internasjonalisering

Forskning og høyere utdanning er internasjonale aktiviteter og norske forskere samarbeider stadig mer med forskere i andre land. Stadig flere internasjonalt mobile forskere kommer til Norge og arbeider ved universiteter og høyskoler. I 2007 var 16,7 prosent av det faglige personalet ved norske universiteter og høyskoler innvandrere med utdanning fra utlandet. I 2014 var denne andelen steget til 22,3 prosent.²⁵ En høy andel utlendinger i det faglige personalet kan imidlertid gjøre det mer krevende å bevare norsk som fagspråk, jf. kapittel 14. Det er også langt flere internasjonale studenter i Norge enn for bare ti år siden. Riktignok er andelen internasjonale studenter i Norge fortsatt lav, også sammenlignet med de andre nordiske landene, men det er et politisk mål om mer studentutveksling, særlig å få flere norske studenter på opphold i utlandet. Antallet doktorgradsutdannede i verden er sterkt økende. Det er flere som satser på en akademisk karriere og konkurransen om stillinger hardner til. Norge er et attraktivt land for utenlandske søkere til akademiske stillinger.²⁶ Disse faktorene tilsier at antallet utlendinger som kommer for å jobbe ved norske universiteter og høyskoler vil fortsette å vokse. Internasjonal mobilitet bidrar til mer mangfold i norsk universitets- og høyskolesektor. Det er imidlertid tegn til stagnasjon i tallet på internasjonalt mobile studenter, særlig fra Asia. En årsak kan være at land som Kina etter hvert har fått et godt utbygd høyere utdanningssystem.²⁷

6.3.10 Likestilling og mangfold

Oppmerksomheten på det å legge til rette for likestilling og mangfold på ulike arenaer i samfunnet, som arbeidsliv, politikk og idrett, blir større. Mangdel på likestilling og mangfold kan lett dokumenteres ved statistikk og vitenskapelige rapporter og er et resultat av et samspill mellom mange samvirkende faktorer som fører til at folk ikke får like muligheter.²⁸ Dette omtales som forskjellsbehandling på strukturelt grunnlag. Lovgivningen har i økende grad utviklet seg fra et individuelt vern mot diskriminering til et større fokus på de som «eier strukturene», det vil si myndighetene og styret som virksomhetens øverste organ. Det har resultert i regler om aktivitetsplikt og rapporteringsplikt om hvilke tiltak virksomheten har satt i gang for å sikre et systematisk arbeid for å oppnå likestilling og mangfold.²⁹

Mangfold i ledelsen og blant de ansatte bedrer innovasjonen og lønnsomheten for bedriftene til beste for samfunnet.³⁰ Kjennetegn ved personer, for eksempel kjønn, sosial bakgrunn, innvandrerstatus og funksjonsnedsettelse, skal ikke være til hinder for at den enkelte skal få brukt sine evner og få fulgt sine interesser i utdanning og arbeid.

Etter at høyere utdanning ble et massefenomen, representerer universitets- og høyskolesektoren i større grad enn for 50 år siden et tverrsnitt av befolkningen. Det er fortsatt likevel lite mangfold i mange fagmiljøer. For eksempel søker kvinner seg i stor grad til studier som kvalifiserer for yrker i offentlig sektor, for eksempel helse- og sosialfag og lærerutdanninger. Menn dominerer innenfor de tekniske fagene, som i stor grad retter seg mot behov i det private næringslivet.³¹ Siden gutter generelt får dårligere karakterer enn jenter på skolen, er imidlertid flertallet av fagene med høyest inntakskrav i ferd med å bli kvinnedominerte fag, for eksempel medisin, jus og psyko-

²⁴ Aftenposten. Nordmenn øverst på listen over klimaskeptikere sammen med USA og Saudi-Arabia <https://www.aftenposten.no/norge/i/VbkQp6/Nordmenn-overst-pa-listen-over-klimaskeptikere-sammen-med-USA-og-Saudi-Arabia> hentet 18.10.2019.

²⁵ NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning). FoU-statistikkbanken. Mangfold, populasjon og innvandringsstatus <http://www.foustatistikkbanken.no/nifu/?language=no> hentet 29.11.2019.

²⁶ Frølich, Noline; Rune B. Reiling; Hebe Gunnes; Marte Mangset m.fl. *Attraktive akademiske karriereveier? Søkning, rekruttering og mobilitet i UH-sektoren*. NIFU-rapport 2019:10 s. 8.

²⁷ Van Damme, Dirk. *The Growth of International Student Mobility Is Faltering*. International Higher Education 93. Spring 2018.

²⁸ Kompleksiteten er dokumentert i blant annet #UngIDag-utvalgets NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge*. Se også Stoltenberg-utvalgets NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.

²⁹ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>. Se §§ 24, 26 samt § 26 a, § 26b og § 26c.

³⁰ Finans Norge. Mangfold – fordi det lønner seg <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/04/mangfold-fordi-det-lonner-seg/> hentet 18.10.2019.

³¹ Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019. Vedlegg. Diku rapportserie 05/2019. Figur V2.7 side 18. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2019>.

logi.³² Menn er likevel fortsatt overrepresentert i toppstillingene i akademien.

Personer med lavt utdannede foreldre studerer i mindre grad enn de med høyt utdannede foreldre, og de har høyere frafall fra studiene.³³ Ungdom med innvandrerbakgrunn i Norge har høye forventninger til å lykkes i livet. En ny studie antyder at mange av dem også får det til. To viktige årsaker er at de gjør mer lekser enn norsk majoritetsungdom, og de ønsker å gjøre foreldrene sine stolte.³⁴ Foreløpig er antallet faglig ansatte med bakgrunn som andregenerasjons innvandrere marginalt i norsk akademien. Videre innsats for å øke mangfoldet blant studenter og ansatte vil fortsette å stå på agendaen for universiteter og høyskoler fremover.

6.3.11 Utviklingstrekkene og utvalgets arbeid

Der det er relevant har utvalget trukket inn i sine vurderinger de utfordringene og mulighetene disse utviklingstrekkene stiller universitets- og høyskolesektoren overfor. I noen tilfeller har det resultert i forslag om endringer i loven. For eksempel mener utvalget at universiteter og høyskoler skal spille en sentral rolle i å oppfylle FN's

bærekraftsmål. Utvalget foreslår derfor å inkludere bærekraft i lovens formålsbestemmelse. En annen problemstilling som utvalget har drøftet er at hetsing og trakassering av faglig ansatte som ytrer seg i samfunnsdebatten er et økende problem. Utvalget har derfor foreslått en presisering i bestemmelsen om akademisk frihet, slik at institusjonenes ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten kommer klarere frem.

Publisering av forskningsartikler i internasjonale tidsskrifter innebærer at de er vurdert og kvalitetssikret av fagfeller. Dette indikerer at forskningen holder høy kvalitet. Det er også et klart ønske fra norske utdanningsinstitusjoner å markere seg internasjonalt. I tillegg blir det stadig flere faglig ansatte med utenlandsk bakgrunn i universitets- og høyskolesektoren. Utvalget ser at dette kan føre til at mange velger å bruke for eksempel engelsk som fagspråk. Utvalget fremhever derfor universitetene og høyskolenes ansvar for å utvikle og ivareta det norske fagspråket, slik at samfunnsdebatten kan gjennomføres på norsk.

Utvalget mener det er viktig at loven er teknologinøytral, det vil si at den ikke forutsetter bruk av en bestemt form for teknologi, kommunikasjonsmåter eller lignende. Lovens ordlyd må med andre ord være formulert på en slik måte at den ikke hindrer bruk av ny teknologi. Et eksempel i dagens lov er § 4-1 (2) om valg til studentorgan: «[D]et [skal] avholdes urnevalg blant studentene, med mindre det i allmøte enstemmig er bestemt noe annet.» Utvalget foreslår derfor å fjerne begrepet «urnevalg» fra loven, da det kan oppfattes som om valg må gjennomføres ved at stemmesedler av papir legges i en urne.

³² Se Aune, Helga. *Like læringsmuligheter for jenter og gutter i barnehage og skole*. Bergen: Fagbokforlaget, 2019. I boken gis det praktiske pedagogiske eksempler på hvordan likestilling og mangfold må integreres i pedagogikken i tråd med rammeplanen og læreplanens kompetansemål.

³³ Statistisk sentralbyrå (SSB). *Frafall i universitets- og høyskoleutdanning*. SSB Analyse 2019/17 <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-bachelorstudentene-fullforer-ikke-pa-normert-tid> hentet 05.11.2019.

³⁴ forskning.no. *Så skoleflinke er ungdom med innvandrerbakgrunn* <https://forskning.no/partner-barn-og-ungdom-innvandring/sa-skoleflinke-er-ungdom-med-innvandrerbakgrunn/369103> hentet 31.12.2019.

Kapittel 7

Nordisk rett



Figur 7.1

7.1 Innledning

Kunnskapsdepartementets analyseteam har på oppdrag fra utvalget kartlagt de øvrige nordiske lands regulering og styring av universiteter og høyskoler. Analyseteamets rapport «Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark, Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering» følger som digitalt vedlegg 1. Rapporten beskriver flere ulike forhold ved styringen av universitets- og høyskolesektoren i de tre landene, blant annet lovregulering, finansiering, dimensjonering, opptakssystem og stillingsstruktur. Rapporten bygger på offentlige dokumenter og intervjuer med representanter for myndigheter i de tre landene. Under følger et sammendrag av rapporten.

7.2 Rettslig regulering i Danmark, Finland og Sverige

Systemet for høyere utdanning varierer fra land til land. Mens Danmark og Finland har et binært system som skiller mellom universiteter og høyskoler, og også har ulike lover for de ulike institusjonskategoriene, har Sverige et enhetlig system med et felles lovverk for universiteter og høyskoler. I alle de tre landene er det mellom 30 og 40 høyere utdanningsinstitusjoner. Disse styres i hovedsak av utdanningsdepartementene i de respektive landene. I både Danmark, Finland og Sverige har myndighetsorganer under departementene ulike roller i styringen av universiteter og høyskoler. Utdanningsinstitusjonenes tilknytningsform og eierform varierer. I Danmark er universiteter og høyskoler selveiende institusjoner, med unntak av

kunsthøyskolene som er statsinstitusjoner. I Finland er de fleste universitetene offentligrettslige subjekter, to er stiftelser, mens yrkeshøyskolene er aksjeselskaper. I Sverige er universiteter og høyskoler statlige institusjoner, med unntak av to institusjoner som er organisert som stiftelser.

I alle landene er styret institusjonenes høyeste organ, men krav til styresammensetningen varierer. Ved de danske og svenske universitetene er det krav om eksternt styreflertall og eksternt styreleder. I Finland utgjør eksterne styremedlemmer ved de offentligrettslige universitetene minimum 40 prosent av styret. I alle de tre landene er rektor ansatt av styret, og i Sverige er rektor medlem av styret.

Departementene i de tre landene har noe ulik rolle i oppnevning av styret. I Danmark er et innstillingsorgan og et utpekningsorgan sentrale aktører i arbeidet med styreoppnevninger. Styreleder for universitetene skal godkjennes av departementet, mens styret for profesjonshøyskolene velger leder blant de eksterne styremedlemmene. I Finland har ikke departementet noen rolle i oppnevning av verken styret eller rektor. Derimot er det kollegiale organer på hver institusjon som oppnevner eksterne styremedlemmer. I stiftelsesuniversitetene oppnevner det kollegiale organet styret etter høring hos grunnleggerne. Grunnleggerne har også en rolle i å nominere tre av syv medlemmer til styret. Styret velger selv styreleder blant de eksterne medlemmene. I Sverige utnevner regjeringen både styreleder, eksterne styremedlemmer og rektor. I alle landene angir loven kvalifikasjonskrav og oppgaver for rektor og det er også lovbestemmelser om at studentene skal være representert i styrer og utvalg.

Forskningens frihet er hjemlet i den danske universitetsloven. Det er ikke tilsvarende hjemmel i lov om profesjonshøyskoler. I Finland er undervisningsfrihet, forskningsfrihet og kunstnerisk frihet hjemlet i lovene for universiteter og yrkeshøyskoler. Forskningens frihet er lovfestet i den svenske universitets- og høyskoleloven. I en utredning om styring og ressurstildeling i universitets- og høyskolesektoren i Sverige har et utvalg foreslått å lovfeste også utdanningens frihet.

Både det danske og det svenske finansierings-systemet skiller mellom bevilgninger til utdanning og bevilgninger til forskning. I Finland derimot opereres det med én bevilgning til institusjonene. Alle de tre landene har elementer av resultatbaserte bevilgninger.

Danmark og Finland har begge fireårige avtaler mellom departementet og den enkelte institusjon, og i begge landene er det knyttet finansiering til avtalene. I Sverige er det ikke innført avtaler med de statlige institusjonene.

I Danmark kan institusjonene overføre så mye midler de ønsker fra ett år til et annet og institusjonene har låneadgang. Også i Finland kan lærestedene ta opp lån og også beholde overskudd. I Sverige er det en egen statlig bank der universiteter og høyskoler kan låne penger til infrastruktur. Institusjonene har mulighet til å overføre ti prosent av midlene til utdanning, mens det er ubegrenset når det gjelder forskningsmidler.

I Danmark må universitetene begrunne behovet for nye bygg overfor myndighetene. Blir planen godkjent, har institusjonene mulighet til å låne penger for å realisere prosjektet. Det er ingen begrensninger med hensyn til hvilke banker institusjonene kan låne fra. I Finland eies og forvaltes bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren av egne selskaper. Institusjonene leier av disse selskapene. Svenske universiteter og høyskoler verken eier eller bygger selv. Det statlige organet Akademiska hus tar seg av disse oppgavene.

Statens rolle i dimensjoneringen av høyere utdanning er relativt ulik i de tre landene. I Danmark har staten en sterk rolle i arbeidet, og har etablert et system der arbeidsmarkedets behov, praksisplasser og kandidatens tilknytning til arbeidsmarkedet gir sterke føringer på dimensjoneringen. I Finland er institusjonene gitt et utdan-

ningsansvar for gitte fagområder, og skal dette utvides til andre områder, må institusjonene søke departementet. Antall kandidater innenfor hvert område er også del av avtalene mellom institusjonene og departementet, og finansieringen er koplet til slik at institusjonene ikke får finansiering for flere kandidater enn angitt i avtalen. I Sverige har lærestedene stor frihet til å opprette og nedlegge studier, men de må søke om såkalte yrkeseksamener. Dette kan være for eksempel lege, tannlege eller kunstfag. Studentenes etterspørsel er den viktigste faktoren i dimensjoneringen i Sverige, med noen unntak i fag som lærer og sykepleie, der det er sterkere statlig styring. Departementet har dessuten satt et øvre tak på hvor mange studenter institusjonene kan ta opp.

Opptakssystemene er ulike landene imellom. I Danmark er det to veier inn i høyere utdanning: opptak på grunnlag av karakterer og opptak etter kriterier fastsatt av institusjonene med tilhørende vurdering av den enkelte søker. Også i Sverige er det et kvotesystem der minst en tredjedel tas opp på grunnlag av karakterer, minst en tredjedel på grunnlag av opptaksprøve (høyskoleprøvet) og maksimum en tredjedel på grunnlag av realkompetanse etter kriterier fastsatt av institusjonene. I Finland er opptaksprøver mye brukt. Finske myndigheter iverksetter endringer fordi mange søkere bruker lang tid mellom avsluttet videregående opplæring og å klare opptaksprøvene.

I alle tre landene er det et lovfestet gratisprinsipp for studenter innenfor EØS. I Danmark er det imidlertid adgang til å ta betalt for etter- og videreutdanning og deltidsutdanning. I Finland er det adgang til å ta begrenset studieavgift for enkelt-emner og erfaringsbaserte spesialiseringstudninger. I alle tre landene kan institusjonene tilby oppdragsutdanning til virksomheter.

I Danmark og Finland er stillingsstrukturen forskjellig fra universitetene til høyskolene. Eksempelvis er det bare universitetene som bruker professortittelen. Sverige har derimot enhetlig stillingsstruktur på tvers av institusjonskategorier. I både Danmark og Finland er cirka halvparten av personalet (eksklusive stipendiater) ansatt på midlertidige kontrakter. I Finland er de universitetsansatte ikke lenger statsansatte etter Universitetsreformen i 2010. I Sverige er midlertidigheten på rundt 30 prosent.

Kapittel 8

Myndighetenes styring av universiteter og høyskoler



Figur 8.1

8.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Myndighetenes styring av universitets- og høyskolesektoren bør samlet sett bli noe mindre enn i dag.
- Institusjonene bør i større grad samordne seg og gjøre prioriteringer som samlet sett møter samfunnets behov.
- En ny lovbestemmelse om at pålegg og instruksjoner til universiteter og høyskoler må gis skriftlig.
- En ny lovbestemmelse som presiserer at styremedlemmer skal opptre uavhengig, for å klargjøre at departementet eventuelt må instruere institusjonen gjennom styret som kollegialt organ.
- Universiteter og høyskoler skal fortsatt være rammefinansiert, men finansieringssystemet bør vurderes i lys av blant annet mål om livslang læring.
- De institusjonene som fortsatt ønsker å forvalte egen eiendom, kan gjøre det.
- Departementets gjennomgang av styringspolitikken skal også vurdere styringsaktiviteter overfor private høyskoler.
- Departementets gjennomgang av styringspolitikken skal gjøres i tett sammenheng med oppfølging av forslaget til ny universitets- og høyskolelov.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (gradsforskriften) videreføres som i dag.

- Kunnskapsdepartementet skal jevnlig vurdere hvilke utdanninger det er hensiktsmessig å forbeholde enkelte institusjoner.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Departementet skal ikke gjennom gradsforskriften avgjøre hvilke institusjoner som kan tilby bestemte utdanninger.

8.2 Innledning

Universitetene og høyskolene skal med sin virksomhet sørge for at samfunnet og arbeidslivet har tilgang på kunnskap og kompetanse av høy kvalitet og relevans, og bidra til utvikling og omstilling gjennom innovasjon og formidling av kunnskap. Dette skjer i et samspill mellom undervisning og formidling, og i tillegg har de ansvar for forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.

Universitets- og høyskolesektoren er en betydelig sektor i Norge. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var det i 2018 cirka 293 000 studenter i høyere utdanning, hvorav cirka 43 000 studerte ved private høyskoler.¹ Ifølge Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) var det cirka 37 500 ansatte ved universiteter og høyskoler.

Kapitlet gir en beskrivelse av styringen av den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren, og av myndighetenes styringsvirkemidler. Kapitlet har også en omtale av akkrediterings-, kvalitetssikrings- og finansieringssystemet for uni-

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB). Studenter i høyere utdanning <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utvvh> hentet 16.1.2020.

versiteter og høyskoler. Dette gjelder også for de private institusjonene. Formålet med fremstillingen er å se på regelverket i sammenheng med andre virkemidler.

8.3 Styring av universitets- og høyskolesektoren

Samfunnet har høye og økende forventninger til hva sektoren skal oppnå. Det følger av universitets- og høyskoleloven² §§ 1-1 og 1-3 at universiteter og høyskoler skal utdanne kandidater som er relevante for arbeidslivets behov, og tilby etter- og videreutdanning. Ved institusjonene skal det utføres forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. Universiteter og høyskoler skal også formidle resultater og forståelse av akademiske metoder og verdier til allmennheten, bidra til innovasjon, verdiskapning og regional utvikling samt samarbeide med og sikre kunnskapsdeling mellom næringsliv og offentlig forvaltning. Institusjonene skal aktivt søke eksterne inntekter og bidra til å løse de utfordringer samfunnet står overfor.

8.3.1 Særtrekk

Statlige universiteter og høyskoler er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det innebærer at de er en del av staten som juridisk person, med særskilte fullmakter på en del områder, for eksempel økonomiske fullmakter og fullmakter til å eie aksjer i selskap og til å inngå leieavtaler utover budsjettåret.

Universiteter og høyskoler som selv forvalter eiendom, kan avhende eiendom i tråd med instruks om avhending av statlig eiendom m.v. (avhendingsinstruksen).³ Institusjonene skal sikre at den faglige virksomheten holder høyt nivå, og at den utføres i overensstemmelse med anerkjente faglige og etiske prinsipper, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 67 (2006–2007)⁴. Universiteter og høyskoler kan ikke instrueres om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det faglige og kunstneriske utviklingsarbeidet, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 tredje ledd. De kan

heller ikke instrueres om individuelle ansettelses eller utnevnelser.

Institusjonene finansieres i stor grad over statsbudsjettet. Statlige universiteter og høyskoler er nettobudsjetterte, som blant annet innebærer at institusjonene disponerer alle sine inntekter, og at de kan overføre overskudd fra ett år til et annet. Institusjonene avgjør selv hvor mye som brukes på drift og investeringer, såfremt ikke noe annet er bestemt av departementet.

Universiteter og høyskoler har styrer som er det øverste organet ved institusjonen. I utgangspunktet har ikke forvaltningsorganer styrer, men historisk har universiteter og høyskoler hatt det. Dagens kollegiale beslutningsorgan gir institusjonene et strategisk beslutningsnivå, der både studenter, ansatte og eksterne medlemmer deltar i styringen av institusjonene. Styrene fastsetter institusjonenes interne organisering og har ansvaret for at ressurser disponeres effektivt og i tråd med formålet.

8.3.2 Stortingets lovgiverkompetanse

Styring gjennom lov er en viktig del av statens myndighetsutøvelse. Lovforslag fremmes av regjeringen, og vedtas av Stortinget. Dette innebærer at Stortinget i siste instans er det organet som avgjør utformingen av lover.

Stortinget kan i sin behandling av et lovforslag både endre lovteksten og legge inn premisser for tolkningen av nye og gamle regler gjennom de momenter som stortingskomiteen gir uttrykk for i sin innstilling til loven. Stortinget kan også be om særskilte oppfølginger eller utredninger eller lignende av de bestemmelsene det vedtar. Disse endringene kan medføre at den rettsstillingen som regjeringen har ønsket å oppnå, endres eller får et annet uttrykk.

Som lovgiver har Stortinget mulighet til å tillegge forvaltningen særskilte oppgaver eller å fjerne disse. I tillegg kan Stortinget flytte oppgaver fra ett nivå i forvaltningen til et annet. Stortinget kan gi underliggende forvaltningsorganer en myndighet som regjeringen mener burde ha ligget på et overordnet nivå, eller omvendt. Stortinget kan vedta at enkelte bestemmelser skal forvaltes av for eksempel organer som er underlagt et departement, eller at eksempelvis styrene ved en type institusjon selv skal bestemme i særlige saker. Stortinget kan imidlertid ikke innskrenke Kongens rett til å bestemme på områder som i Grunnloven er lagt til Kongen gjennom et prerogativ.

² Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

³ Regjeringen. Avhendingsinstruksen [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id272394/hentet 16.1.2020](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id272394/hentet%2016.1.2020).

⁴ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler*.

8.3.3 Anmodningsvedtak

Anmodningsvedtak innebærer at Stortinget ber om at regjeringen følger opp en sak, utreder tiltak eller kommer tilbake til Stortinget med en sak, for eksempel i form av en lovbestemmelse, utredning, plan eller lignende.

Anmodningsvedtak har bare virkning mellom Stortinget og regjeringen, og en tredjeperson kan ikke påberope seg anmodningsvedtak som rettslig grunnlag for en plikt eller rettighet.

Antall anmodningsvedtak har vokst kraftig, og siden årtusenskiftet er antallet mer enn fordoblet.

8.3.4 Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar

Det generelle utgangspunktet er at regjeringen har det øverste ansvaret for forvaltningen, og at statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for de sidene av driften ved en virksomhet som han eller hun kan styre. Overfor statlige universiteter og høyskoler kan statsråden ikke styre læreinholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller i det faglige og kunstneriske utviklingsarbeidet. Statsråden kan heller ikke styre individuelle ansettelser og utnevnelser, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5.

Statsrådets konstitusjonelle ansvar er et rettslig straffeansvar for handlinger han eller hun foretar i egenskap av regjeringsmedlem eller departementssjef. Statsråden har det konstitusjonelle ansvaret for sitt departements ansvarsområde. Det konstitusjonelle ansvaret brukes i svært sjeldne og alvorlige tilfeller.⁵

Det parlamentariske ansvaret er et politisk ansvar som ligger på den enkelte statsråd i henhold til Grunnloven § 15. Det innebærer at regjeringen eller den enkelte statsråd har plikt til å søke avskjed dersom den ikke lenger har Stortingets tillit ved at vedkommende får et mistillitsvotum mot seg. Spørsmålet om det foreligger mistillit, er en politisk vurdering. Det er ingen faste grenser for når et slikt ansvar kan gjøres gjeldende, utover hva flertallet på Stortinget mener er kritikkverdige. Hvis det blir vedtatt mistillit, vil den enkelte statsråd måtte gå av. Hvis hele regjeringen stiller seg bak den statsråden det handler om, vil hele regjeringen måtte gå av.

⁵ Jf. Innst. 47 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om departementenes tilskuddsforvaltning* s. 19.

8.4 Virkemidler

Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar er forbundet med statsrådets mulighet til å styre sektoren han eller hun er ansvarlig for. Hvis Stortinget gjennom lovgivning har gitt institusjonene selvråderett i enkelte spørsmål, vil ikke statsråden kunne bli ansvarlig for vedtak som institusjonene har fattet, og som ligger innenfor rammene av de områdene hvor institusjonene har selvråderett.

Styringsvirkemidlene kan deles inn i fem hovedtyper: regelverk, organisering, finansiering, styringsdialog og andre virkemidler.

8.4.1 Regelverk

Universitets- og høyskoleloven legger overordnede rammer for institusjonenes virksomhet. Loven gjenspeiler intensjonen i Kvalitetsreformen om å gi institusjonene større ansvar for egen virksomhet og å gjøre departementets styring mer strategisk og overordnet. Dette bygger på en oppfatning om at institusjonene selv er best egnet til å styre egen virksomhet og også utviklingen av egen fagportefølje.

Mer enn 200 forskrifter er hjemlet i loven, se trykt vedlegg 2. Disse forskriftene er fastsatt av departementet, av NOKUT eller av universitetene og høyskolene selv. De sentrale forskriftene omfatter blant annet forskrifter om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger, om skikkethetsvurdering, om krav til mastergrad, om opptak til høyere utdanning, om grader og yrkesutdanninger som kan gis av bestemte institusjoner, om kvalitet i høyere utdanning og om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger.

Kvalitetsreformen la også rammene for kvalitetssikring av studieprogrammer. Institusjonenes autonomi ble sikret ved regler om at institusjonene selv kunne opprette studier på forskjellige nivåer etter institusjonskategori. Kvaliteten i studiene ble sikret gjennom blant annet NOKUTs akkrediteringsvedtak, og forskriftsregulerte krav til kvalitet ved opprettelse av studietilbud. Både studiekvalitetsforskriften⁶ og studietilsynsforskriften⁷ inneholder bestemmelser om institusjoners kvalitetsarbeid, om akkreditering av institusjoner og studietilbud, og om NOKUTs virksomhet.

⁶ Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).

⁷ Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

Ved siden av systemet for kvalitetssikring av studietilbud og institusjoner som gjennomføres av NOKUT, regulerer Kunnskapsdepartementet i gradsforskriften hvilke institusjoner som kan gi enkelte utdanninger.⁸ Forskriften omfatter svært mange institusjoner og utdanninger. De viktigste er medisin, psykologi, master i rettsvitenskap, teologi og veterinær. Utdanningene som er regulert i gradsforskriften, omfatter 11 630 registrerte studenter i 2018. Dette utgjør 4,5 prosent av det totale antallet studenter. Andelen varierer mellom institusjonene. For Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet utgjør andelen studenter innenfor disse utdanningene mellom 13 og 20 prosent av de registrerte studentene.⁹

I tillegg er den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren underlagt lover og regler som gjelder statlig virksomhet generelt, for eksempel statsansatteloven¹⁰. Andre sentrale regelverk er blant annet reglementet for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) og bestemmelser om økonomistyring i staten.¹¹ Formålet med disse regelverkene er å sikre at statlige midler brukes effektivt og i tråd med Stortingets budsjettvedtak og forutsetninger for øvrig. Dessuten har Stortinget på enkelte områder innført sektorvis lovgivning som direkte berører deler av virksomheten, for eksempel forskningsetikkloven¹².

8.4.2 Styringsdialogen

Styringsdialogen er en samlebetegnelse på dokumenter, rapporter, politiske signaler og møter av styringskarakter mellom departementet og de statlige universitetene og høyskolene. Et viktig element i styringsdialogen er etatsstyringen. Dette er aktiviteter av faglig og administrativ karakter som departementet gjennomfører for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til institusjonene. Den formelle styringsdialogen kan deles i fire hovedaktiviteter: til-

delingsbrev, årsrapport, etatsstyringsmøter og tilbakemeldingsrapport.

Det overordnede prinsippet for departementets styring av universiteter og høyskoler er mål- og resultatstyring. Institusjonene skal selv følge dette prinsippet i styringen av virksomheten. Kunnskapsdepartementet har fastsatt fire overordnede sektormål for universitets- og høyskolesektoren.¹³ I tillegg har departementet fastsatt 14 nasjonale styringsparametere for områder som institusjonene skal følge opp spesielt. Departementet forventer at institusjonene setter sine egne virksomhetsmål, som viser hvordan den enkelte institusjon bidrar til å oppfylle sektormålene.

Departementet sender tildelingsbrev til universiteter og høyskoler etter Stortingets vedtak om statsbudsjettet. Tildelingsbrevet stiller bevilgningen til disposisjon for institusjonen. Det angir forutsetninger for bruken av pengene, inkludert sektormål og nasjonale styringsparametere, og fastsetter rapporteringskrav. I 2016 inngikk departementet utviklingsavtaler med noen av institusjonene, og fra 2019 er det inngått utviklingsavtaler mellom departementet og samtlige statlige universiteter og høyskoler. Disse er tatt inn som del av tildelingsbrevene. Utviklingsavtalene skal bidra til institusjoner med tydeligere særpreg og bedre arbeidsdeling i sektoren.

I årsrapporten rapporterer institusjonene oppnådde resultater for foregående år og beskriver planer for inneværende år.

Etatsstyringsmøtene avholdes mellom departementet og styrene ved institusjonene. De gjennomføres i første halvår, og i utgangspunktet er det etatsstyringsmøte annet hvert år for hver enkelt institusjon. Møtene handler i stor grad om hvilke mål og ambisjoner den enkelte institusjon har satt seg, og hvordan disse målene bidrar til at sektoren samlet når sine overordnede mål. Departementet gir en tilbakemelding til institusjonene om blant annet ambisjoner, resultater, måloppnåelse, strategiske prioriteringer og utfordringer. Også de institusjonene som ikke har hatt etatsstyringsmøte får en tilbakemelding, basert på departementets vurdering av årsrapport, rapportering og andre strategiske dokumenter.

I tillegg er det utstrakt kontakt og dialog mellom departementet og institusjonene på mange ulike arenaer, for eksempel i møter om konkrete temaer. Eksempler på temaer kan være bruken av midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren, arbeidet med å bekjempe seksuell trakassering, hvordan departementet og institu-

⁸ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

⁹ Jf. tabell 8.1.

¹⁰ Lov 16. juni 2017 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

¹¹ Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf.

¹² Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).

¹³ Prop. 1 S (2019–2020) *Kunnskapsdepartementet* s. 180.

sjonene kan måle effekter av sammenslåinger, eller planer for investeringer i bygg. Initiativene til slike møter kan komme fra både departementet og institusjonene, eventuelt andre, som for eksempel arbeidstaker- eller interesseorganisasjoner.

Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*¹⁴ viser til at etatsstyringsmøtene etter hvert har utviklet seg til å være en langsiktig strategidiskusjon mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon. Dialogen er konsentrert om institusjonens langsiktige strategiske mål, satsinger, profil og utfordringer. Institusjonens deltakelse i møtene er også endret. Tidligere var den administrative ledelsen sterkt representert sammen med rektor, mens det nå er en klar overvekt av styremedlemmer, både de valgte og de som er oppnevnt av departementet. Dialogen i møtene gjenspeiles også i departementets tilbakemeldinger etter møtene og i institusjonenes årsplaner. Tildelingsbrevene har i samme periode fått færre detaljerte føringer og blitt mer overordnede.

8.4.3 Budsjett og finansiering

Universiteter og høyskoler får en rammebevilgning over statsbudsjettet. Den omfatter både langsiktige og strategiske midler, som er fastsatt på bakgrunn av særskilte prioriteringer over tid for de ulike institusjonene, og den resultatbaserte uttellingen for utdannings- og forskningsresultater.¹⁵ Styret ved den enkelte institusjon har ansvar for å forvalte den samlede rammebevilgningen best mulig og gjøre nødvendige prioriteringer. Rammefinansieringen gir institusjonene handlingsrom ved at institusjonene selv har ansvar for å prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å medvirke til å nå sektormålene og egne virksomhetsmål.

I utgangspunktet er statlige forvaltningsorganer bruttobudsjetterte. Det innebærer at Stortinget fastsetter virksomhetenes utgifter og inntekter. Bruttobudsjetterte virksomheter kan normalt overføre inntil fem prosent av driftspostene på budsjettet til neste budsjettermin. For statlige universiteter og høyskoler er det gjort unntak fra hovedprinsippene for statsbudsjettet ved at de er nettobudsjetterte. Det innebærer at Stortinget ikke treffer separate vedtak om rammene for inntektene og de utgiftene som inntektene finan-

sierer. Institusjonenes inntekter og utgifter fremgår i stedet som vedlegg til statsbudsjettet og statsregnskapet.

Nettobudsjettering innebærer også unntak fra ettårsprinsippet, kontantprinsippet og prinsippet om realistisk budsjettering ved at det gir adgang til ubegrenset overføring av ubrukte bevilgninger og eksterne inntekter.

Videre er det slik at basisbevilgningen til institusjonene bevilges over én post i budsjettet og inkluderer driftsutgifter, investeringer og overføringer til andre. Dette representerer et unntak fra prinsippet om artsinndeling av statsbudsjettet.

Muligheten til å overføre penger fra ett år til et annet gir handlingsrom til å foreta prioriteringer og omdisponeringer, men styrene har også ansvar for at bevilgede midler brukes til formålet. Det er viktig at institusjonene har planer for disponeringen av ubrukte midler, såkalte avsetninger. Riksrevisjonens undersøkelse av ubrukte budsjettmidler i universitets- og høyskolesektoren viser blant annet til at manglende planer får konsekvenser for styrenes oppfølging av virksomhetenes totale økonomiske ressurser. Videre viser undersøkelsen at institusjonenes ufullstendige planer for disponering av ubrukte midler reduserer virksomhetenes muligheter til å forvalte de ubrukte budsjettmidlene i tråd med universitets- og høyskoleloven og økonomireglementet.¹⁶

Stortinget bevilger normalt større investeringer i bygg og utstyr, og har på den måten kontroll over større investeringer i sektoren. Universiteter og høyskoler kan ikke ta opp lån.

I internasjonal målestokk mottar norske universiteter og høyskoler en høy andel av inntektene i form av direkte statlige bevilgninger.¹⁷ Som et ledd i Kvalitetsreformen fikk universiteter og høyskoler i 2002 et delvis resultatbasert finansieringssystem. Innføringen av nytt finansieringssystem var en del av en internasjonal trend der flere land gikk bort fra innsatsbasert finansiering, for eksempel basert på antall studieplasser eller ansatte, og over til finansiering som i større grad er basert på resultater. I 2014 nedsatte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe som vurderte finansieringssystemet. Ekspertgruppen la

¹⁴ Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.

¹⁵ Kunnskapsdepartementet. Finansiering av universiteter og høyskoler. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/finansiering.pdf>.

¹⁶ Riksrevisjonen. *Revisjonsrapport for 2018 om ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/ubruktebudsjettmidleruh.pdf>.

¹⁷ Hægeland m.fl. *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aef9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf.

frem sine vurderinger og forslag i rapporten *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler* i 2015.¹⁸

Selv om systemet er evaluert og justert flere ganger, senest med budsjettvirkning fra og med 2017, består grunntrekkene: Institusjonene mottar én samlet ramme fra staten, og denne disponerer de fritt i tråd med formålet med virksomheten. Denne rammen, eller grunnbevilgningen, er delt i en basisdel og en resultatbasert del. I gjennomsnitt utgjør basisdelen om lag 70 prosent av grunnbevilgningen og resultatdelen om lag 30 prosent, men fordelingen kan variere noe mellom institusjonene. I resultatdelen er finansieringen basert på åtte indikatorer for utdanning, forskning og samspill med omverdenen. Indikatorene med åpen budsjetttramme er:¹⁹

- avlagte studiepoeng
- antall utvekslingsstudenter, inkludert studenter under Erasmus+ordningen
- antall ferdigutdannede kandidater
- antall doktorgradskandidater

Indikatorene med lukket budsjetttramme er

- midler fra EU
- midler fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond
- inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter (BOA-indikatoren)
- vitenskapelig publisering (publiseringspoeng)

For indikatorene med åpen budsjetttramme er det en fast sats som gir uttelling uavhengig av andre institusjoner. For indikatorene med lukket budsjetttramme konkurrerer institusjonene om midler innenfor en fastsatt ramme. Hver enkelt institusjons uttelling er derfor avhengig av det samlede resultatet for sektoren. Finansieringssystemet før og etter endringene med budsjettvirkning fra og med 2017 er beskrevet i et eget kapittel i Prop. 1 S (2015–2016).²⁰

Formålet med systemet er å oppfordre til resultatforbedring og å gi insentiver for at sektoren når de målene departementet har satt. Fra og med 2006 er finansieringssystemet felles for stat-

lige og private universiteter og høyskoler. Deler av bevilgningen er likevel øremerket bestemte formål. Det gjelder for eksempel rekrutteringsstillinger. Departementet forventer at institusjonene ansetter i alle rekrutteringsstillingene de har fått øremerket bevilgning til. Det får likevel normalt ikke konsekvenser, for eksempel i form av omfordeling av midler, dersom en institusjon ikke klarer å ansette i alle rekrutteringsstillingene.

Ulike utdanninger er fordelt på seks kategorier, som har hver sine satser. Satsene skal ikke nødvendigvis dekke de faktiske kostnadene ved en studieplass, men er en måte å beregne finansieringen av studieplasser. Når institusjonene får nye studieplasser, forventer departementet en tilsvarende økning i antall avlagte studiepoeng påfølgende år.

I tillegg setter departementet mål for antall uteksaminerte kandidater fra bestemte helse- og sosialfaglige utdanninger og lærerutdanninger. Dette er utdanninger der det er særlig viktig at sektoren utdanner nok kandidater til å møte behovene i samfunnet.

Finansieringssystemet gir uttelling for resultater som anses som særskilt viktige i et nasjonalt perspektiv. Det gir også institusjonene et handlingsrom ved at de selv kan prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å nå sektor- og virksomhetsmål. Det er opp til institusjonene å vurdere i hvilken grad den interne budsjettfordelingen skal knyttes opp til de nasjonale insentivene, og om det er behov for at institusjonene selv fastsetter insentiver for å støtte egne strategier.

Et finansieringssystem basert på kvantitative indikatorer kan ikke dekke alle sider av virksomhetene. Deler av oppgavene til universiteter og høyskoler lar seg ikke enkelt måle eller telle, for eksempel utvikling av kvalitet i forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, utdanning og formidlings- og kunnskapsoverføring. Det var noe av bakgrunnen for at ekspertgruppen, som i 2015 la frem forslag til justeringer av systemet, foreslo å innføre utviklingsavtaler med finansiering knyttet til mer kvalitative vurderinger av måloppnåelse.

Felles krav til struktur og finansiering fører til større organisasjonsmessig likhet, men ikke nødvendigvis likere faglig tilbud. Institusjonene kan ha behov for å ha ulike tilbud for å konkurrere med de andre institusjonene.

8.4.4 Bygg og eiendom

Bygg og eiendom er viktige rammebetingelser for institusjonene. Kunnskapsdepartementet har

¹⁸ Hægeland m.fl.

¹⁹ Se Kunnskapsdepartementet, *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2020 for universitet og høyskoler* for nærmere spesifisering av indikatorene. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-forslag-til-statsbudsjettet-2020-for-universitet-og-hogskular.pdf>

²⁰ Prop. 1 S (2015–2016) *Kunnskapsdepartementet*.

delegert fullmakter til universiteter og høyskoler til blant annet å avhende fast eiendom i henhold til avhendingsinstruksen og bruke salgsinntekter til kjøp, vedlikehold eller bygging av lokaler til undervisnings- og forskningsformål. Departementet har også gitt fullmakt til å inngå leieavtaler utover budsjettåret i henhold til instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig, sivil sektor.

Hvis en institusjon ønsker et nytt bygg, vil den ofte ikke ha økonomi til å betale for det innenfor de eksisterende rammene. Nye bygg forutsetter derfor ofte politiske prioriteringer og særskilte bevilgninger over statsbudsjettet. I dag er det ulike forvaltningsmodeller med ulike finansieringskilder for utvikling av bygg. Denne ordningen er i stor grad historisk betinget og et resultat av politiske prioriteringer. Tre fjerdedeler av institusjonenes bygningsmasse eies av staten, og én fjerdedel leies i det private markedet på kommersielle vilkår. Av arealet eid av staten forvalter institusjonene to tredjedeler, såkalt selvforvaltet areal, og Statsbygg forvalter én tredjedel. Leide lokaler forvaltes av utleieren. Etter Strukturreformen har de fleste institusjonene arealer i alle forvaltningskategoriene.

Selvforvaltet areal innebærer at institusjonene har ansvar for å forvalte, drifte og vedlikeholde arealet selv. Seks institusjoner, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Universitetet i Bergen, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Norges idrettshøgskole omtales som selvforvaltende institusjoner fordi de har en overvekt av selvforvaltet areal.

Bygg forvaltet av Statsbygg inngår i statens husleieordning, en internstatlig ordning der institusjonene betaler kostnadsdekkende husleie. Husleien dekker forvaltning, drift og verdibevarende vedlikehold, avskrivninger og en fastsatt avkastning på investert kapital. Avskrivninger og renter av investeringsbeløpet tilbakeføres til statskassen.

Siden 2015 har Kunnskapsdepartementet bedt alle statlige universiteter og høyskoler om å lage egne campusutviklingsplaner som skal danne grunnlag for styrenes prioriteringer av byggeprosjekter. Behovsvurderingene skal gjøres på grunnlag av gjeldende instruks, i hovedsak utredningsinstruksen og instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig, sivil sektor.

Institusjonene kan ikke ta opp lån. Dette er en direkte konsekvens av myndighetenes behov for styring og kontroll av statlige virksomheter. Finansieringskostnaden er generelt sett høyere ved lån enn ved bruk av egenkapital, noe som gjør det økonomisk irrasjonelt for staten å låne i mar-

kedet. Videre vil låneadgang flytte investeringer i universitets- og høyskolesektoren ut av prioriteringene i de årlige budsjettprosessene, og svekke regjeringens og Stortingets samlede styring av statlige investeringer.

Regjeringen har fått gjennomført en områdegjennomgang av bygge- og eiendoms politikken i statlig, sivil sektor, og i denne ble det blant annet foreslått at selvforvaltet areal i universitets- og høyskolesektoren blir overført til Statsbygg.²¹ Regjeringen vil vurdere hvordan gjennomgangen bør følges opp.

8.4.5 Andre styringsvirkemidler

Departementet gjennomfører også aktiviteter som er uten et formelt og tydelig styringspreg, men som likevel kan påvirke utviklingen ved universitetene og høyskolene. Veiledning om regelverk, fremvisning av gode eksempler på kvalitetsutvikling og seminarer om økonomiforvaltning er noen slike aktiviteter, som i praksis er styringsvirkemidler. Departementet får i tillegg utarbeidet årlige tilstandsrapporter for høyere utdanning, som også har en slik funksjon, ved at de synliggjør institusjonenes resultater gjennom de ulike indikatorene departementet bruker.²² Mange andre lager også statistikk og analyse som viser resultater, utfordringer og muligheter, og også disse kan ses som styringsvirkemidler.

8.5 Samordning

Det er mekanismer for nasjonal samordning på mange områder i universitets- og høyskolesektoren. Et eksempel på dette er Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, som har læringsutbyttebeskrivelser som angir hva kandidatene på ulike nivåer i høyere utdanning som et minimum skal kunne etter å ha bestått eksamen.²³

²¹ Regjeringen. Områdegjennomgang – Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omradegjennomgang-bygge-og-eiendomspolitikken-i-statlig-sivil-sektor/id2641914/> hentet 16.1.2020.

²² Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019. Diku rapportserie 05/2019. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2019>.

²³ Regjeringen. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/ hentet 16.1.2020.

Finansiering gjennom Norges forskningsråd og Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) kan også bidra til samordning ved at institusjoner samarbeider om søknader og lærer av erfaringer. For eksempel skal Norges forskningsråds *Norsk veikart for forskningsinfrastruktur* blant annet sørge for at investeringene skjer i prosjekter som er nasjonalt viktige. De aller fleste infrastrukturene etableres som et samarbeid mellom flere forskningsinstitusjoner, og de inngår i mange tilfeller også i større internasjonale nettverk.

Departementet har sett behov for ytterligere nasjonale samordningsinitiativer, og Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge* beskriver såkalte rektormøter.²⁴ Dette er en ny type forum der politisk ledelse i departementet og ledelsen ved universiteter og høyskoler kan ha en strategisk diskusjon om utviklingen av sektoren på områder der det er behov for bedre koordinering. Koordineringsbehovet skyldes at uavhengige prioriteringer hos 21 institusjoner med høy grad av autonomi i sum ikke alltid er optimale for det nasjonale behovet. Dette kan for eksempel gjelde beslutninger om oppbygging eller nedlegging av studietilbud ved den enkelte institusjon, eller beslutninger om prioriteringer i forskningen. Det er også etablert samarbeidsforum mellom universiteter med medisinstudium og helseforetak.

Universitets- og høyskolerådet er en interesseorganisasjon der universiteter og høyskoler er medlemmer. Universitets- og høyskolerådet har mange organer med samordnende funksjoner, for eksempel de åtte fagstrategiske organene og andre fellesstrategiske enheter. Medlemmene er hovedsakelig ledere ved faglige enheter på det aktuelle området. Dette er imidlertid ikke beslutningsorganer med myndighet til å fatte og gjennomføre vedtak, og de skiller seg dermed fra de overnevnte samordningstiltakene. I tillegg er det konkurranse om blant annet studenter mellom medlemmene, noe som kan svekke samordning på flere områder. Universitets- og høyskolerådet har heller ikke mulighet til å instruere sine medlemmer som gjør at samordning er basert på frivillig tilslutning til vedtak.

8.6 Dimensjonering av høyere utdanning

Universiteter og høyskoler har en viktig oppgave i å tilby grunnutdanninger som er relevante for arbeids- og samfunnslivets nåværende og fremtidige behov. Det er også økende oppmerksomhet om behovet for etter- og videreutdanninger. Den samlede studieporteføljen blant norske universiteter og høyskoler må til enhver tid ha utdanninger som er relevante og av god kvalitet.

Regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet som skal vurdere systemet for dimensjonering av høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet har gitt Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) i oppdrag å undersøke hvordan dimensjoneringen av studietilbudet foregår ved universiteter og høyskoler, slik at arbeidsgruppen får et bedre grunnlag for sine vurderinger. NIFU-rapport 2019:15 *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud* viser blant annet at institusjonene i større grad forsøker å styre tilbudet av studieplasser, men at både såkalt overbooking og varierende grad av oppmøte fra studenter kompliserer dette.²⁵

Institusjonene har ansvar for å dimensjonere sine studietilbud innenfor gjeldende rammebevilgninger, i dialog med arbeidsliv og berørte parter. Statsråden og regjeringen har imidlertid ansvar for at det samlede utdanningstilbudet møter samfunnets behov. Vanlige føringer fra departementet som påvirker institusjonenes dimensjonering av høyere utdanning, er øremerking av tildelinger til fagområder eller institusjoner og fastsetting av kandidatmåltall. Føringer presiseres også i styringsdialogen, i utviklingsavtaler og i overordnede faglige og politiske prioriteringer.

I tillegg har gradsforskriften bestemmelser om hvilke institusjoner som kan tilby bestemte utdanninger, blant annet jus, medisin, teologi, psykologi og veterinær. Forskriften begrenser dimensjoneringen for de regulerte utdanningene ved at de bare kan tilbys ved bestemte institusjoner. I disse tilfellene er det institusjonene som faller inn

²⁴ Meld. St. 16 (2016–2017).

²⁵ Høst, Håkon; Per Olaf Aamodt; Elisabeth Hovdhaugen og Lars Lyby. *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 2019:15.

under forskriften, som har ansvaret for å utdanne nok kandidater innenfor de regulerte utdanningene.

8.7 Øremerking av bevilgninger

Når Stortinget bevilger midler til nye studie-plasser, kan det legges føringer for hvor disse tildeles. I perioden 2006 til 2018 ble det tildelt midler til studie-plasser slik at årlig opptak er økt med 12 236 plasser. Midlene ble tildelt 27 statlige og private institusjoner. Av dette er 3075 såkalte strategiske studie-plasser, som institusjonene kan disponere til det formålet de ønsker. Dette vil si studie-plasser som institusjonene selv kan benytte i tråd med behov som er i regionen, og som tar hensyn til institusjonens profil, tilgangen på kvalifiserte søkere og behovet i arbeidslivet. Resten av studie-plassdelingene er øremerket konkrete fagområder som blant annet helse, real-fag og teknologiske fag, lærerutdanning, musikk og jus. Det er ulik grad av føringer på slike til-delinger. Noen plasser er øremerket konkrete studieprogrammer, mens for andre, for eksempel studie-plasser i IKT, er det opp til institusjonene selv å fordele plassene på ulike studieprogrammer de tilbyr på det aktuelle fagområdet. På denne måten styrer myndighetene hvilke fag-retninger som skal styrkes gjennom økt kapasitet i utdanningene.

8.8 Kandidatmål

Kandidatmåltall er et minstekrav til antall kandidater, altså antall studenter som uteksamineres, fra enkelte studieprogrammer. Kunnskapsdepartementet setter kandidatmål for helse- og lærerutdanningene, men ingen andre studier. Dette er utdanninger der det er særlig viktig at universitetene og høyskolene når målene for å møte behov i samfunnet. I den årlige orienteringen om forslag til statsbudsjett for universiteter og høyskoler («Blått hefte»), spesifiseres kandidatmåltallene for hver enkelt institusjon.²⁶ Kandidatmåltallet spesifiserer både antall, type utdanning innenfor lærer- og helsefag, og minstekrav til antallet. Kandidatmåltallene er en form for styrt dimensjone-

²⁶ Se for eksempel Kunnskapsdepartementet. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2020 for universitet og høyskolar* s.13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-statsbudsjettet-2020-for-universitet-og-hogskular-til-publisering.pdf>.

ring som legger føringer på institusjonenes prioriteringer.

8.9 Styring og ledelse ved institusjonene

Universitets- og høyskoleloven slår fast at styret er det øverste organet ved institusjonen. Styret har det overordnede ansvaret for at virksomheten holder høy kvalitet og utføres i tråd med regelverket, og med rammer og mål trukket opp av overordnet myndighet. Styret skal utforme strategier, legge planer, fastsette mål- og resultatkrav for virksomheten og bruke institusjonens samlede ressurser effektivt. Eksterne styremedlemmer oppnevnes av Kunnskapsdepartementet. Loven slår videre fast at styret selv fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer.

Det at universiteter og høyskoler har egne styrever, faglig frihet og omfattende fullmakter, fratrar ikke statsråden ansvaret for den samlede strukturen og overordnede styringen av sektoren. Regjeringen og statsråden har et overordnet ansvar for høyere utdanning og forskning innenfor de rammene Stortinget har satt, og har derfor behov for å kunne påvirke utviklingen i sektoren og for å ivareta hensyn til helheten i utdanningssystemet. Universitets- og høyskolelovens bestemmelser om institusjonenes faglige fullmakter avskjærer styring ved instruks på dette området, mens lovens bestemmelser om institusjonenes ansvar og oppgaver gir et klart signal om at statsråden forventes å innta en tilbaketrunket styringsposisjon, og at institusjonene selv er best egnet til å vurdere og fatte beslutninger om utviklingen av egen virksomhet.

Med tanke på institusjonenes viktige samfunnsoppdrag og forventningene til universitets- og høyskolesektoren, er det avgjørende at institusjonene ledes godt. Universitets- og høyskoleloven fra 2005 sidestilte disse to ledelsesmodellene:

- valgt rektor og ansatt direktør, der rektoren også er styreleder, og der direktøren er øverste administrative leder og styrets sekretær
- ekstern styreleder utpekt av Kunnskapsdepartementet, og ansatt rektor som er øverste faglige og administrative leder og også styrets sekretær

I Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Strukturmeldingen) gikk regjeringen inn for å gjøre ansatt rektor og ekstern styreleder til

lovens hovedmodell. Dette ble fulgt opp med lovendring i 2015, jf. Prop. 41 L (2015–2016).²⁷ Men loven gir fortsatt åpning for at institusjoner som selv ønsker det, kan velge rektor. For at en institusjon skal skifte til hovedmodellen, kreves det nå alminnelig flertall i styret.

Over tid har en stadig større del av institusjonene gått over til ansatt rektor. Medregnet Universitetet i Stavanger, som gikk over til ansatt rektor i 2019, har nå ti av 21 institusjoner besluttet å ha denne modellen.

8.10 Utvalgets vurderinger

8.10.1 Styringen samlet sett

Universiteter og høyskoler har og må ha autonomi og omfattende frihet, jf. punkt 15.3. Samtidig er det samlet sett behov for å styre sektoren for at målene nås og samfunnets behov dekkes. Siden statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer, har departementet plikt til å fastsette overordnede mål og styringsparametere for dem, jf. økonomiregelverket §§ 4 og 7. Selv om økonomiregelverket og styringsmodellen i utgangspunktet gir institusjonene stort ansvar for egen virksomhet, medfører for eksempel budsjettprioriteringer med resultatbevilgninger, bestemmelser om studentenes rettigheter og plikter, øremerkinger av tildelinger, rammeplaner og vilkår for akkreditering at det samlet sett er omfattende styring av universitets- og høyskolesektoren. Det følger for eksempel i dag av universitets- og høyskoleloven § 9-2 fjerde ledd at styret fastsetter den interne organiseringen på alle nivåer. Dette innebærer likevel ikke at statsrådets instruksjonsmyndighet juridisk sett er avskåret, jf. over. Samtidig har loven enkelte bestemmelser som angår organiseringen, for eksempel at alle studenter skal ha tilgang til et studentombud, og at det ved institusjonene skal være et læringsmiljøutvalg, jf. §§ 4-17 første ledd og 4-3 tredje ledd.

I behandlingen av statsbudsjettet kan både Stortinget og departementet øremerke midler til blant annet studieplasser og bestemme både på hvilke utdanninger de skal opprettes og hvor de geografisk skal lokaliseres. Gradsforskriften fastsetter hvilke universiteter som kan tildele gradene som er regulert i forskriften, blant annet medisin, teologi, psykologi, fireårig lærerutdanning og master i rettsvitenskap. Andre institusjoner som ønsker å

satse på utdanningene som er regulert i forskriften, kan ikke gjøre det uten at forskriften endres.

Videre vil prioriteringer og aktiviteter fra både NOKUT, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, Norges forskningsråd og andre påvirke universitetene og høyskolene, og følgelig ha en styringseffekt.

Utvalget mener at sentrale myndigheters samlede styring av universitets- og høyskolesektoren i dag er omfattende, og at dette på lang sikt kan virke negativt inn på universiteter og høyskolars rom til å utvikle virksomheten. En konsekvens av at alle institusjoner møtes med like krav, like samfunnsoppdrag, likt regelverk og likt finansieringsystem, er at det er blitt mindre forskjell mellom institusjonene.

Utvalget anbefaler derfor at den samlede styringen blir noe mindre enn i dag. Institusjonene har etter Kvalitetsreformen og den styrkede autonomien som fulgte med denne, selv tatt større ansvar, både for måloppnåelsen samlet sett og for drift av virksomhetene. For å dekke nasjonale behov og sørge for sektorens samlede samfunnsoppdrag, vil dette forutsette større grad av samordning og arbeidsdeling mellom institusjonene. Utvalget ser positivt på den utviklingen som skjer i sektoren i regi av blant andre Universitets- og høyskolerådet. Vi mener at et slikt nettverk kan bidra godt til samordning.

For å sikre at styringen av institusjonene er transparent, foreslår utvalget at pålegg og instruksjoner må gis skriftlig, jf. forslaget til § 3-1. Vi foreslår også å presisere at styremedlemmer skal opptre uavhengig, for å klargjøre at departementet eventuelt må instruere institusjonen gjennom styret som kollegialt organ.

For øvrig viser utvalget til at departementet vil gjennomgå styringspolitikken for statlige universiteter og høyskoler. Vi anbefaler at departementet i denne gjennomgangen også vurderer departementets styringsaktiviteter overfor private høyskoler. Utvalget mener det er svært viktig at departementets gjennomgang av styringspolitikken gjøres i tett sammenheng med oppfølgingen av forslaget til ny universitets- og høyskolelov.

8.10.2 Gradsforskriften

8.10.2.1 Gjeldende rett

Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (gradsforskriften) er fastsatt av Kunn-

²⁷ Prop. 41 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.)*.

skapsdepartementet.²⁸ Forskriften regulerer hvilke grader og yrkesutdanninger som kan tildeles av ulike universiteter og høyskoler, hvilke institusjoner som kan gi særlige utdanninger som gir rett til beskyttet tittel, og normert studietid for utdanningene. Gradsforskriften regulerer ikke kvaliteten i utdanningene den omfatter.

Hensynet bak gradsforskriften er myndighetenes behov for en overordnet nasjonal styring med tilbudet av ulike utdanninger i ulike deler av landet.

8.10.2.2 Utvalgets vurderinger

Et av de politiske målene bak Kvalitetsreformen var å gjøre institusjonene til robuste enheter med evne til å utvikle og styre egen virksomhet. Utvalget mener at større og mer likeverdige institusjoner vil bidra til at det er lettere å utvikle strategier som på nasjonalt nivå gir nødvendig arbeidsdeling. Mer autonomi og større institusjoner ville styrke institusjonenes evne til å ivareta kvaliteten i studietilbudene, men kvaliteten skulle også sikres gjennom sentrale forskrifter og tilsyn fra NOKUT. Dette ville også styrke institusjonenes evne til god regional tilgang på kompetanse.

Utvalgets flertall, bestående av *medlemmene Dahl Andersen, Bergstrøm, Jørgensen, Hessen, Riekeles, Steinveg og Søvig* mener at gradsforskriften bidrar til en nasjonal styring av sentrale utdanninger og hindrer uhensiktsmessig konkurranse mellom utdanningsinstitusjoner. Innenfor medisin foreligger det for eksempel en fersk utredning fra et ekspertutvalg (Grimstad-utvalget) som anbefaler at den nasjonale kapasiteten skal økes. Ekspertutvalget anbefaler at dette bør skje ved å tildele flere plasser til de universitetene som allerede har medisinske fagmiljø og utdanning, og at disse får i oppdrag å ha tilbud utenfor egen nærregion i samarbeid med helsevesenet. Flertallet mener at det også er fullt mulig at opprettelse av en rekke nye tilbud i eksempelvis jus vil gi økt tilgang på studenter og kompetanse i én region på bekostning av tilsvarende tilgang i en annen region. Gradsforskriften, slik den i dag er utformet, er et av styringsverktøyene som bør videreføres. Flertallet mener at dagens forskrift er en hensiktsmessig måte å regulere det nasjonale behovet for forskjellige utdanninger, regionale kompetansebehov, kostnader og konsekvenser for kvalitet på fordi det er Stortinget og Kunnskapsdepartementet som tildele studieplasser og ressurser. Dette skjer for å sikre tilstrekkelig opptak til sentrale yrker i den hensikt å dekke fremtidens behov, samt at ressur-

sene totalt sett innenfor sektoren blir mest mulig effektivt utnyttet. Det er fortsatt behov for nasjonal styring innenfor enkelte utdanninger i sektoren, men Kunnskapsdepartementet bør jevnlig vurdere hvilke utdanninger det er hensiktsmessig at er beholdt enkelte institusjoner, og hvilke institusjoner som bør ha rett til å tilby disse utdanningene ut fra en helhetlig vurdering.

Utvalgets mindretall, bestående av *utvalgsleder Aune og medlemmene Bragdø-Ellenes og Mælen*, peker på at gradsforskriften har sin opprinnelse før Kvalitetsreformen i høyere utdanning og innskrenker institusjonenes autonomi. Forskriften regulerer mange og vidt forskjellige utdanninger, uten en nærmere begrunnelse for hvorfor disse reguleres særskilt. Forskriften inneholder heller ikke kriterier som må oppfylles for å gi en av de regulerte utdanningene, men gir konkrete institusjoner en rett til å tilby visse utdanninger.

Forskriften begrenser institusjonenes mulighet til å dekke regionale og nasjonale kompetansebehov og begrenser således institusjonenes mulighet til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag når de ikke kan tilby etterspurte utdanninger. Universiteter og høyskoler har en klar regional rolle ved å utdanne kandidater til regionens arbeidsmarked, men også på et mer strategisk nivå ved at institusjonene samarbeider med kommuner og fylkeskommuner om regionplaner og med næringsliv om studier og forskning.

Tabell 8.1 viser at universitetene hovedsakelig rekrutterer studenter fra egen region.²⁹ Dette påvirker institusjonenes strategiske valg av studie tilbud og således hva slags kompetanse universitetene strategisk sett kan tilføre regionens arbeidsmarked. Mangel på utdanningstilbud kan ha som konsekvens at enkelte regioner ikke får tilstrekkelig kapasitet innenfor enkelte yrker eller at regionen går glipp av den beste kompetansen. Det betyr at dersom et universitet eller en høyskole ikke tilbyr en viss type utdanning, så vil arbeidsgivere i regionen sannsynligvis ha større vanskeligheter med å rekruttere folk med den tiltrengte kompetansen.

I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til institusjonene for 2019 står det følgende: «Universiteter og høyskoler skal dimensjonere sine studietilbud i forhold til fremtidige behov i arbeidslivet,

²⁸ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574.

²⁹ Jf. Sveinung Eikeland (prorektor UiT), i foredrag til Universitets- og høyskoleutvalget i mai 2019, med tall fra Samordna opptak, hovedopptaket høsten 2016 (første året etter sammenslåingen av UiT, Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Narvik, og sammenslåingen av Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag til Nord universitet).

Tabell 8.1 Institusjonenes rekruttering av studenter fra egen region

Institusjon	Andel studenter rekruttert fra egen region (i prosent)
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)	67 (Nord-Norge)
Universitetet i Bergen (UiB)	55 (Hordaland og Sogn og Fjordane)
Universitetet i Stavanger (UiS)	73 (Rogaland)
Universitetet i Oslo (UiO)	71 (Oslo/Viken)
Universitetet i Agder (UiA)	60 (Agderfylkene)
OsloMet – storbyuniversitetet	72 (Oslo/Viken)

både regionalt og nasjonalt.» Dette oppdraget lar seg ikke gjennomføre for institusjoner som ikke har tillatelse til å tilby etterspurte utdanninger.

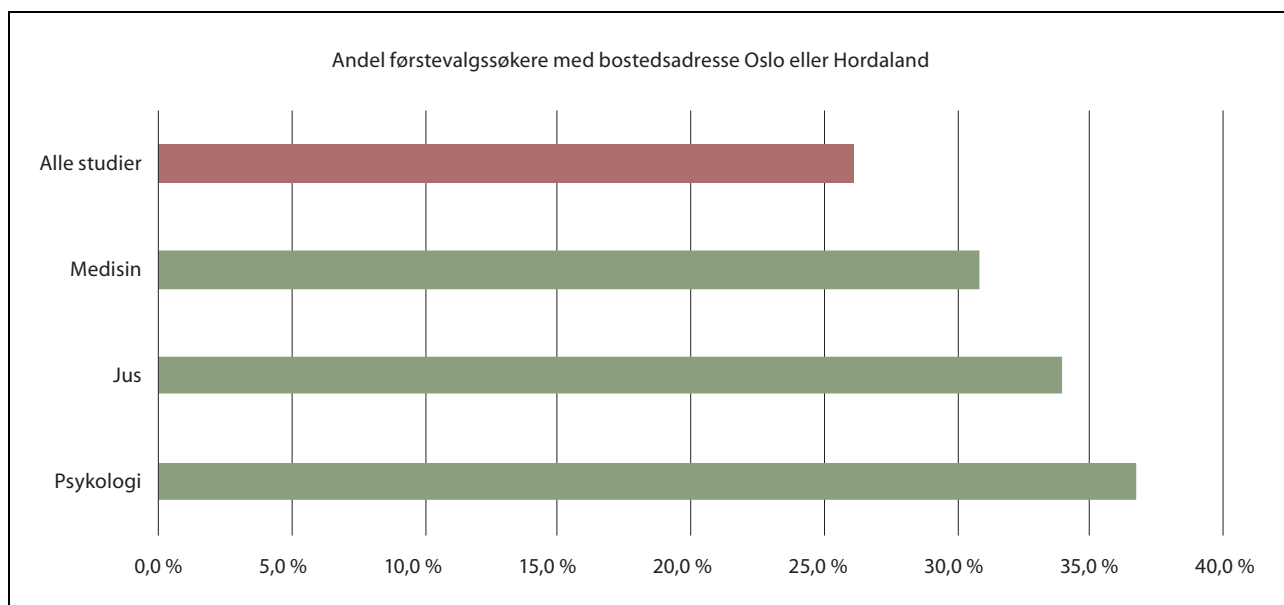
Figuren 8.2 viser at for tre av utdanningene som er omfattet av gradsforskriften, psykologi, juridiske fag og medisin, er andelen studenter fra Oslo og Hordaland på henholdsvis 37, 34 og 31 prosent. Disse studentgruppene i gjennomsnitt utgjør 26 prosent av studentene på studietilbudene som er tatt med. Dette gir en stor skjevhet i mulighetene til å velge studium for de regionale studentgruppene. En konsekvens kan være at potensialet i de nasjonale studentgruppene ikke unyttes fordi studentene søker mot sitt regionale tilbud.

Gradsforskriften begrenser i praksis også kapasiteten på etterspurte utdanninger, slik at det på flere av utdanningene kreves svært høyt karaktersnitt for å komme inn. Som en konsekvens vel-

ger flere å ta slike utdanninger ved utenlandske institusjoner. I 2018 tok 47 prosent av norske medisinstudenter utdanningen utenfor Norge, og 38,6 prosent av nasjonalt praktiserende leger har sin utdanning fra et utenlandsk universitet.³⁰ Også innenfor psykologi tar flere studenter utdanningen i utlandet.³¹ Innenfor juridiske fag er det

³⁰ Jf. Grimstad, Hilde m.fl. *Studieplasser i medisin i Norge. Behov, modeller og muligheter. Utredning fra Grimstadutvalget, oppnevnt av Kunnskapsdepartementet september 2019 s. 7; Helsedirektoratet, NHSP 2020–2023 Kunnskapsgrunnlag til underprosjektet «Helsepersonell med utdanning fra utlandet» s. 13.*

³¹ Overgangen til det norske arbeidsmarkedet kan være problematisk. Høsten 2019 gikk 163 tidligere studenter med fullført masterutdanning i psykologi fra ELTE-universitet i Ungarn til sak mot staten fordi de ikke har fått adgang til å bli autoriserte som «psykolog» i Norge. Se for eksempel artikkel i Khrono. ELTE-rettssaka: Forventar dom innan tre veker <https://khrono.no/elte-psykologi-psykologistudenter/elte-rettssaka-forventar-dom-innan-tre-veker/414817> hentet 7.11.19.



Figur 8.2 Andel førstevalgssøkere fra Oslo eller Hordaland

anslått at det i 2025 vil være en underdekning på 7000 jurister, gitt dagens «produksjonstakt».³² Flere jusstudenter med bachelorgrad i rettsvitenskap fra institusjoner som ikke har tillatelse til å tilby en mastergrad, får sin bachelorgrad godkjent ved en utenlandsk institusjon og tar mastergraden der. Så langt utvalget har kjennskap til, er det særlig danske universiteter som er aktuelle. EØS-reglene legger til rette for at kandidater med master i rettsvitenskap fra andre EØS-land, kan praktisere som advokater i Norge.³³ Gradsforskriften ser ikke ut til å forholde seg til at flere studenter tar studier som er regulert i forskriften ved utenlandske institusjoner, og på den måten kommer inn på det norske arbeidsmarkedet. Dette viser også vanskelighetene med å sentralstyre et utdannings- og arbeidsmarked som er internasjonalt.

Utdanning i utlandet er ønskelig av flere grunner, se punkt 12.3.9 om internasjonalisering. Andelen studenter som velger å ta utdanningen i utlandet får likevel konsekvenser på flere plan og må hensyntas av Norge som nasjon. Utviklingsmulighetene av fagmiljøene nasjonalt påvirkes av hvor mange studenter som tar sin utdanning i enten utlandet eller i Norge. Dersom flere studenter kan få utdanningen i hjemlandet vil også fagmiljøene hjemme blir større. Større fagmiljøer vil kunne være positivt for utviklingen i regionene og arbeidsmarkedene lokalt.

Det kan hevdes at rekruttering til enkelte av fagmiljøene som skal tilby utdanningene kan være en utfordring. Studiekvalitetsforskriften stiller krav om blant annet nivået på fagmiljøene som kan tilby masterutdanning. Rekrutteringsutfordringene kan reduseres ved at tilbud etableres ved flere studiesteder, og gode ordninger for samarbeid og mobilitet. Flere rekrutteringsarenaer vil kunne øke tilgangen på vitenskapelige ansatte, som i kombinasjon med samarbeid mellom institusjonene, vil gjøre fagmiljøene mer robuste.

Mengden utenlandsstudenter viser at gradsforskriften ikke gir myndighetene den kontrollen de var tenkt å ha på antallet personer som tar ulike typer utdanning. Behovet for å sikre at det utdannes nok studenter med en ønsket kompetanse, reguleres best gjennom andre styringsvirkemidler enn gradsforskriften, blant annet øremerking av studieplasser over statsbudsjettet. Det er lite

som taler for at de privilegerte institusjonene etter gradsforskriften ville ha lagt ned sine studier selv om flere universiteter skulle få mulighet til å tilby de forskriftsregulerte utdanningene (og godkjenning fra NOKUT). Sikring av et minimumsantall studenter på visse utdanninger vil derfor ikke bli hemmet av at gradsforskriften fjernes.

Det er heller ikke gradsforskriften som hindrer universiteter og høyskoler i å starte opp svært kostbare studier uten at dette er i tråd med nasjonale politiske målsetninger. Universiteters og høyskoleers autonomi til å opprette og nedlegge studietilbud, prioritere forskningsområder og etablere strategier, begrenses i hovedsak av deres økonomiske handlingsrom som fastsettes i statsbudsjettet. Det vil derfor ikke være mulig for institusjoner å ta ansvaret for kostbare utdanninger (gjelder spesielt medisin), uten at dette kommer som en satsning gjennom statsbudsjettet.

Utvalgets mindretall, bestående av utvalgsleder Aune, og medlemmene Bragdø-Ellenes og Mælen, mener på bakgrunn av dette at gradsforskriften ikke bygger opp under føringene om mer autonomi som ble lagt gjennom Kvalitetsreformen og oppfølgingen av denne. Forskriften legger heller ikke til rette for kapasitetsutnyttelse og utvikling av fagmiljøer. Den hindrer på flere områder institusjoner i å utføre samfunnsoppdraget med å dekke regionale kompetansebehov. Stortinget og regjeringen har et overordnet ansvar for sektoren og ivaretar dette gjennom lover, budsjetttrammer, øremerkede midler og forskrifter om blant annet kvalitetskrav. Innenfor disse rammene bør det være institusjonene selv som utvikler sine fagporteføljer uten begrensningene som følger av gradsforskriften.

8.10.3 Budsjett og finansiering

Finansieringssystemet har flere elementer. Det er flere aktører som kan påvirke systemet, for eksempel arbeidsgruppen som vurderer systemet for dimensjonering av høyere utdanning og oppfølging av NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Utvalget anbefaler at departementet ser disse arbeidene i sammenheng og følger opp med mål om et enklere finansieringssystem. Utvalget mener likevel det er sentralt at institusjonene finansieres gjennom rammebevilgning, og at de i størst mulig grad selv må kunne gjøre prioriteringer.

³² Jf. Strandbakken, Asbjørn m.fl. *Behovet for juridisk kompetanse og utdanning fram mot 2025. En utredning for Kunnskapsdepartementet, avgitt 25. februar 2013* s. 91.

³³ Se blant annet forskrift 20. desember 1996 nr. 1181 til domstolloven kapittel 11 (advokatforskriften) kap 10, I EØS-advokaters adgang til å yte rettshjelp på permanent basis i Norge.

8.10.4 Bygg og eiendom

Utvalget viser til områdegjennomgangen av bygg og –eiendomspolitikken i statlig sivil sektor, og anbefaler at departementet i oppfølgingen av denne legger stor vekt på at institusjonene bør ha stor frihet. I oppfølgingen mener vi at regjeringen bør ta hensyn til at areal og infrastruktur er et viktig virkemiddel for å kunne utvikle utdanningstilbud og nå strategiske forskningsmål. Bygningsmassen er tett integrert i virksomheten og brukes som et strategisk virkemiddel i utviklingen av universitetene og høyskolene, både som campus og som aktør i steds- og byutviklingen. I mange situasjoner tildeles penger til prosjekter og sentre som har begrenset levetid, ofte fem år. I slike tilfeller kan det være nødvendig at institusjonene agerer raskt og omprioriterer slik at arealer for slike satsninger er klare i løpet av 12–15 måneder. I slike situasjoner er det ikke mulig for institusjonene å vente på «neste budsjettår», og de må kunne gjøre nødvendige prioriteringer og investeringer. Universitets- og høyskolesektoren er i stor omstilling, og eiendomsfullmakten er ett av virkemidlene for

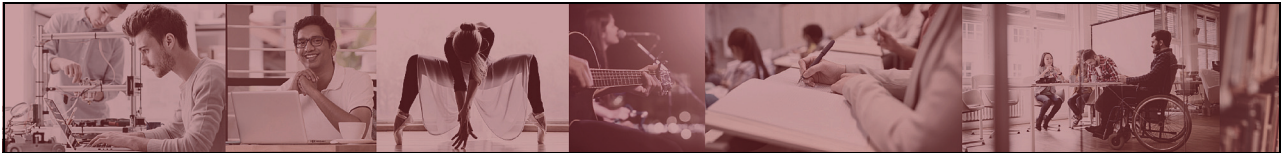
å løse samfunnsoppdraget. Utvalget mener at institusjonene selv bør bestemme over egne ressurser og innsatsfaktorer i størst mulig grad, for at samfunnet skal få høyere utdanning og forskning av best mulig kvalitet.

8.10.5 Andre styringsvirkemidler

På noen områder er det viktig med likhet mellom institusjonene, for eksempel innenfor lærerutdanning og helseutdanning. Utvalget anbefaler at departementet fortsatt sørger for slik likhet gjennom å fastsette forskrifter med rammeplaner, men at disse ikke bør være mer detaljert enn nødvendig, se nærmere omtale i punkt 9.3.7. Som nevnt over anbefaler utvalget at institusjonene i større grad samordner seg og gjør prioriteringer som i sum møter samfunnets behov. Det bør gi tilsvarende mindre behov for å bruke andre styringsvirkemidler. Utvalget anbefaler at departementet og institusjonene vinner erfaringer, og at de tilpasser den samlede bruken av styringsvirkemidlene i tråd med dette.

Kapittel 9

Strukturen i regelverket



Figur 9.1

9.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Ny struktur i universitets- og høyskoleloven.

Utvalget anbefaler følgende:

- Det settes i gang et arbeid med å gjennomgå sentrale og lokale forskrifter under universitets- og høyskoleloven, for eksempel ved å sette ned en arbeidsgruppe med representanter fra både myndighetssiden og institusjonene. Et slikt arbeid bør omfatte:
 - Gjennomgang av forskriftshjemlene i universitets- og høyskoleloven og vurdere behovet;
 - vurdering av å flytte forskriftsmyndighet fra institusjonene til departementet på enkelte områder;
 - gjennomgang av de sentrale forskriftene under universitets- og høyskoleloven med sikte på å samle dem i én eller noen få forskrift(er);
 - rydding i begrepsbruken i lov og forskrifter;
 - gjennomgang og oppdatering av rundskriv under universitets- og høyskoleloven.
- Institusjonene samarbeider om å utvikle maler eller «mønsterforskrifter» på noen områder. Dette kan særlig være aktuelt for regler om studentrettigheter, hvor hensynet til autonomi ikke veier tungt.

9.2 Rettskildene

9.2.1 Innledning

En sentral del av utvalgets mandat er å vurdere strukturen i regelverket for universiteter og høyskoler. I dette ligger blant annet at utvalgets lovforslag skal ha god systematikk og at utvalget skal vurdere forholdet mellom universitets- og høyskoleloven og nasjonale og lokale forskrifter.

Regelverket er over årene blitt omfattende og uoversiktlig. Dette har flere årsaker. Universiteter og høyskoler er store institusjoner som utøver forvaltningsmyndighet, og de har også selv myndighet til å utarbeide regelverk på flere områder. Relativt hyppige lov- og forskriftsendringer fra myndighetenes side har også bidratt til at regelverket har blitt omfattende. I tillegg kommer rundskriv, brev fra Kunnskapsdepartementet med uttalelser om hvordan regelverket skal forstås, og klageavgjørelser. Samlet gir disse tre elementene uttrykk for forvaltningspraksis.

Rettskildeprinsippet *lex superior* innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang hvis det er motstrid mellom reglene. Prinsippet fungerer som en harmoniseringsnorm som innebærer at regler av høyest rang, for eksempel Grunnloven, gir et tungtveiende bidrag ved lovtolkningen for å unngå regelkonflikt. Prinsippet innebærer at det som følger av én rettsregel, ikke kan endres av en rettsregel av lavere rang. For eksempel kan ikke en lov endres ved forskrift.

I det videre vil særlig universitets- og høyskoleloven, forskrifter og forvaltningspraksis bli omtalt. Det er særlig disse rettskildene som fører

til noen spesifikke utfordringer for universitets- og høyskolesektoren. Utvalget har avgrenset omtalen som gjelder regelverksstruktur, mot lov om studentsamskipnader¹ og forskriftene under den.

9.2.2 Institusjonenes autonomi

Norske universiteter og høyskoler har i dag stor grad av autonomi og kan fastsette regler for styring og forvaltning av egen virksomhet. Som vist i kapittel 4 om historisk tilbakeblikk og kapittel 8 om myndighetenes styring av universiteter og høyskoler, er institusjonenes autonomi i dag et resultat av en lang og gradvis utvikling i den statlige delen av sektoren. Institusjonenes autonomi er begrenset av lovgivningen.

Universitets- og høyskoleloven² legger rammen for institusjonens virksomhet og departementets styring. Loven er felles for statlige og private universiteter og høyskoler, men har også bestemmelser som gjelder enten for statlige eller for private institusjoner. Loven gir institusjonene et stort ansvar for egen virksomhet, men den gir også grunnlag for mer detaljert styring gjennom flere ulike forskriftshjemler.

Universitets- og høyskoleloven er ett av flere regelverk som setter skranke for handlingsrommet til universiteter og høyskoler. Én skranke er reglementet for økonomistyring i staten (økonomireglementet), som fastsettes av Finansdepartementet. Motstykket til økonomireglementet for privat sektor er blant annet regnskapsloven. Videre begrenses institusjonenes handlingsrom av for eksempel forvaltningsloven³, likestillings- og diskrimineringsloven⁴, forskningsetikkloven⁵, statsansatteloven⁶ og arbeidsmiljøloven⁷.

Regjeringen har et overordnet ansvar for universitets- og høyskolesektoren og har dermed et legitimt behov for å kunne påvirke utviklingen i sektoren og for å ivareta hensynet til helheten i systemet for høyere utdanning. Institusjonenes autonomi og de lovfestede fullmaktene er likevel

¹ Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).

² Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

⁴ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

⁵ Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).

⁶ Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

et klart signal om at statsråden som utøver den politiske styringen forventes å innta en tilbake trukket styringsposisjon, og at institusjonene selv er best egnet til å vurdere treffe beslutninger om utviklingen av egen virksomhet.

9.2.3 Grunnloven og folkerettslige forpliktelser

Grunnloven legger føringer for og grunnlaget for rettskildebildet for universitets- og høyskolesektoren. Alle underliggende rettsregler skal være i tråd med Grunnloven. Grunnloven § 109 gir enhver rett til utdanning. I motsetning til hva tilfellet er med grunnleggende opplæring, er det ingen rett å motta høyere utdanning. Derimot fastsetter § 109 andre ledd en rett til «like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner».

Enkelte internasjonale konvensjoner har også fått høyere rang enn andre norske rettsregler gjennom lovgivning, og går foran dersom det er motstrid. Flere av menneskerettighetskonvensjonene, som Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, har bestemmelser om forrang ved motstrid.⁸ Det samme gjelder EØS-avtalen. Bestemmelser som skal oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold ved konflikt mellom bestemmelsene.⁹ Dette innebærer at de inkorporerte internasjonale konvensjonene som er gitt forrang, også setter grenser for reguleringen av universitets- og høyskolesektoren. For eksempel vil studenter fra EØS-land ha samme tilgang til utdanning som studenter fra Norge.

9.2.4 Lov og forskrift

Dagens universitets- og høyskolelov inneholder både overordnede bestemmelser, som for eksempel bestemmelser om formålet med høyere utdanning og akademisk frihet, og regler som er spesialiserte og detaljerte, som regler om klage ved eksamen. Loven regulerer mange ulike forhold, som styring og organisering av universiteter og høyskoler, ansattes rettigheter, studenters rettigheter, regler om akkreditering og tilsyn og regler om saksbehandling og klageordninger.

⁸ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 3, jf. § 2.

⁹ Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 2.

Universitets- og høyskoleloven er en «rammelov». Det innebærer at myndighet til å fastsette regler i forskrift er delegert fra Stortinget til forvaltningen. I universitets- og høyskoleloven er det rundt 70 forskriftshjemler som gir departementet eller andre mulighet til å fastsette forskrifter. Hensikten med forskriftshjemler er at det skal være mulig å fastsette detaljerte regler uten å måtte endre loven. Mange av de samme kravene gjelder til forskriftsendringer som til lovendringer, for eksempel utredningskrav og krav til høring. Likevel kan forskrifter endres enklere enn lov, og forskriftshjemler gir på den måten fleksibilitet. Samtidig er ofte forvaltningen, gjennom sin kjennskap til egen sektor, best egnet til å fastsette detaljerte regler.

I universitets- og høyskoleloven er departementet gitt myndighet til å gi forskrift på områder som lovgiveren mener krever nasjonale fellesbestemmelser. Et eksempel er universitets- og høyskoleloven § 3-7 første ledd, der departementet er gitt myndighet til å gi forskrift om nasjonal samordning av opptak.

Loven gir flere steder institusjonene rett og plikt til å fastsette egne regler. Institusjonene fastsetter både egne lokale forskrifter og en rekke andre regler som kan fremstå som forskrifter. Rettslig sett er det bare normeringer som fyller vilkårene i forvaltningsloven¹⁰ § 2 bokstav c) og som er gitt i samsvar med vilkårene i forvaltningsloven § 38 som er forskrifter. Typiske eksempler på regulering som ikke er forskrifter, er ordensregler, delegasjonsvedtak og interne instruksjoner. Fellestrekket er at ett eller flere av vilkårene for å være en forskrift ikke er oppfylt, for eksempel fordi avgjørelsen ikke innebærer «utøving av offentlig myndighet» eller ikke er «bestemmende for rettigheter eller plikter». Det fremkommer av loven når institusjonen selv har myndighet til å fastsette reglene, ved at det enten står «styret selv» eller «styret» i bestemmelsene. Det står i universitets- og høyskoleloven § 3-9 syvende ledd at «styret selv gir forskrift om avleggelse av og gjennomføring av eksamener og prøver [...]», mens det i § 3-10 står «styret kan fastsette at eksamenskandidater [...]». «Styret selv» innebærer et delegasjonsforbud og da er det styret som skal fastsette reglene. Står det «styret», kan styret velge om det vil fastsette reglene selv eller delegere myndigheten til for eksempel en avdeling ved institusjonen.

¹⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

Lovens forskriftshjemler kan hver for seg gi utspring til mer enn én forskrift. Det finnes i dag flere hundre forskrifter innenfor den delen av Kunnskapsdepartementets forvaltningsområde som gjelder høyere utdanning. Lovdata kategoriserer alle forskriftene som sentrale, siden alle er gitt på statlig nivå. Imidlertid er bare noen av dem vedtatt av departementet og gjelder for hele sektoren, mens resten er lokale forskrifter for den enkelte institusjon. Selv om de er vedtatt av forskjellige institusjoner, ser flere av forskriftene ganske like ut fordi de omtaler de samme temaene, som lokale opptak, studier, eksamen og grader. En oversikt over sentrale forskrifter som er hjemlet i universitets- og høyskolelovens finnes i trykt vedlegg 2 til utredningen. Forskriftene er fastsatt av Kunnskapsdepartementet.

9.2.5 Rammeplaner

Rammeplaner for ulike utdanninger er fastsatt som forskrifter. Alle nasjonale rammeplaner er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 3-2. Rammeplaner er et særskilt styringsverktøy som gir departementet myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om omfang, læringsutbytte, oppbygning av studier og eksamen for en rekke utdanninger. Ordningen innebærer et avvik fra hovedregelen i universitets- og høyskoleloven § 1-5 tredje ledd bokstav a, som sier at institusjonene ikke kan instrueres i faglige spørsmål. Bestemmelsen er et uttrykk for at institusjonene skal ha en stor grad av autonomi til selv å fastsette krav i utdanningene som tilbys, som krav til læringsutbytte, faglig innhold og omfang.

Begrunnelsen for rammeplaner har vært og er at det er et behov for en nasjonal samordning av kravene til blant annet faglig innhold, læringsutbytte og omfang og krav til praksis for visse utdanninger. De fleste utdanninger som er styrt gjennom rammeplaner, har tradisjonelt vært treårige og yrkesrettede, og de blir tilbudt på mange læresteder i hele landet. De siste årene har enkelte rammeplanstyrte utdanninger fått utvidet omfang. For eksempel er nå grunnskolelærerutdanningene femårige masterstudier. De rammeplanstyrte utdanningene er i all hovedsak tidligere høyskolestudier, slik som lærer-, sykepleie- og ingeniørutdanninger.¹¹

9.2.6 Forvaltningspraksis og rundskriv

Departementet har ansvaret for å forvalte og fortolke bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven og sentrale forskrifter. Dette gjøres gjen-

nom rundskriv, som er orienteringer fra departementet til underliggende etater og institusjonene om hvordan regler og forskrifter skal forstås. Nesten årlig sendes det ut et oppdatert rundskriv om opptaksforskriften, og det finnes også et rundskriv om skikkethetsforskriften.¹²

Kunnskapsdepartementet mottar mange henvendelser fra institusjoner og enkeltpersoner om hvordan loven skal tolkes i enkeltsaker. Svarene fra departementet inneholder tolkninger av enkeltbestemmelser i loven, og noen ganger tolkninger av forskriftene. Samlet gir disse brevene fra departementet uttrykk for gjeldende forvaltningspraksis. Forvaltningspraksis tillegges vekt som rettskilde når institusjonene bruker loven. Det finnes ingen samlet oversikt over departementets uttalelser som er tilgjengelig for dem som bruker loven.

Klageavgjørelser i lokale og sentrale klagenemnder, og klageavgjørelser som treffes av departementet, er også en viktig del av forvaltningspraksis. Avgjørelser fra de sentrale klagenemndene er til en viss grad tilgjengeliggjort på internett.¹³ Det finnes ingen samlet oversikt over klageavgjørelser fra institusjonenes egne klagenemnder eller over departementets klageavgjørelser.

¹¹ Alle studenter som begynte på en utdanning da den eldste rammeplanen gjaldt, vil beholde en rett til å fullføre utdanningen sin under den samme rammeplanen frem til en «sluttdato». Dette kan gi lange overgangsperioder der to eller flere rammeplaner for «samme» utdanning gjelder samtidig. Når man beregner hvor lang overgangsperioden må være, må det legges inn ekstra tid. Den ekstra tiden skyldes at overgangsperioden må ta høyde for at studentene får barn, blir syke eller har avbrudd i studiene av andre årsaker. Hvis rammeplanen endres slik at utdanningsløp og innholds krav avviker sterkt fra det som gjaldt tidligere, ønsker både myndigheter og utdanningsinstitusjoner at studentene fullfører under den rammeplanen de begynte under. Alternativet er at studentene må søke om innpassing og godskrivning av tidligere gjennomførte emner for å kunne følge ny rammeplan. Hvis studenten ikke reker å fullføre før den gamle rammeplanen opphører, må han eller hun ofte ta hele eller deler av studiet på nytt, fordi de «gamle» fagene ikke vil tilfredsstillere kravene i de nye rammeplanene.

¹² Henholdsvis rundskrivene F-03-18 (Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-03-18: *Forskrift om opptak til høgre utdanning – endringar*) og F-07-16 (Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16: *Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning*), jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften) og forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).

¹³ Se eksempelvis Unit (Direktoratet for IKT og felles tjenester i høyere utdanning og forskning). Felles klagenemnd <https://www.unit.no/tjenester/felles-klagenemnd> hentet 7.1.2020.

9.3 Utvalgets vurderinger

9.3.1 Innledning

Utvalget har fått flere innspill om at regelverket for universiteter og høyskoler er uoversiktlig, fragmentert og vanskelig å finne frem i. Det fremgår også av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere strukturen i regelverket og at utvalgets lovforslag «skal ha god struktur og være skrevet i et godt og klart språk slik at forslaget også forstås av de som ikke er jurister.» I tillegg er det kommet innspill om at det enkelte steder er et uklart forhold mellom lov og forskrift, mellom forskrifter og mellom rundskriv og forskrift. Norsk studentorganisasjon har spilt inn at det er viktig at lovverket er utformet slik at det er tilgjengelig for studentene. NOKUT skriver blant annet dette i et innspill til utvalget.¹⁴

Behovet og potensialet for en retts teknisk forenkling av regelverksstrukturen på universitets- og høyskolesektoren er etter vår oppfatning betydelig. Det bør blant annet foretas en fornyet vurdering og tydeliggjøring av hvilke type regler som skal reguleres på de ulike nivåene av lov- og forskriftshierarkiet, overlappende regulering i ulike forskrifter bør reduseres og en del av gjeldende forskrifter bør antakelig slås sammen, kortes ned eller avskaffes.

Utvalget er enig i at rettskildebildet i og rundt universitets- og høyskoleloven er komplekst. Mengden av forskrifter, både sentrale og lokale, rammeplaner, rundskriv og tolkninger, gjør regelverket uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig for mange av dem som skal bruke det.

9.3.2 Ny struktur i universitets- og høyskoleloven

Utvalget har vurdert flere mulige måter å strukturere bestemmelsene i loven på. Hensynet til brukervennlighet, det vil si at de som bruker loven, lett finner frem til de bestemmelsene som er relevante for dem, har stått sentralt. Utvalget foreslår å samle de bestemmelsene som tematisk hører sammen i ulike kapitler, på en tydeligere måte enn i dag. Utvalget mener forslaget viser tydeligere hvor de enkelte reglene kan finnes. Utvalget har vurdert å dele kapitlene inn i deler, noe som kunne gitt bedre oversikt, men har forkastet en

¹⁴ Se innspill fra NOKUT <https://www.universitetsoghoysskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>

slik løsning. Etter utvalgets mening er kapittelinn- delingen i lovforslaget såpass tydelig at en inn- deling i kapittdeler ikke er nødvendig.

Kapitlene er samlet rundt følgende temaer:

- institusjonenes formål og oppgaver
- organisering og ledelse ved institusjonene
- rettigheter og plikter for studentene
- rettigheter og plikter for de ansatte
- regler om klage og klagenemnder
- registre og behandling av personopplysninger
- akkreditering av institusjoner eller studietilbud og tilsyn

Lovforslaget skiller i utgangspunktet ikke mellom private og statlige institusjoner, men der det er nødvendig er det opplyst om at reglene bare gjelder for enten private eller statlige institusjoner.

Klarspråksprinsippene ligger til grunn for hele lovforslaget. Dette gjelder både inndelingen av kapitler, hvordan de enkelte bestemmelsene er utformet rent visuelt, og formuleringene i bestemmelsene. Når det gjelder visuell utforming av lovbestemmelsene, har utvalget for eksempel foreslått, så langt det har latt seg gjøre, å bruke opp- listing der det er naturlig, i stedet for «prosa- tekst». Å liste opp oppgaver eller vilkår i en lov- bestemmelse gir bedre leservennlighet.

Et styrende hensyn har vært å utforme innhol- det i bestemmelsene tydeligere enn i dag, for å klargjøre plikter og rettigheter for dem som faller inn under loven. Et eksempel på dette er reglene om skikkethet, der noen av de sentrale bestem- melsene i dag står i skikkethetsforskriften. Utval- get foreslår å flytte noen av disse inn i loven, og samtidig rydde i lovbestemmelsen slik at plikter og rettigheter kommer klart frem. Et annet eksempel er den såkalte NOKUT-paragrafen i dagens § 2-1. Her har utvalget foreslått flere endringer, som etter utvalgets syn klargjør NOKUTs myndighet og formål og i hvilke opp- gaver organet ikke kan instrueres.

Utvalget har hatt som mål å utforme en lov som ikke er mer omfattende enn nødvendig, jf. man- datet. Likevel inneholder det nye lovforslaget noen flere bestemmelser enn dagens lov. Mange bestemmelser i dagens lov er etter utvalgets mening unødvendig lange, med mange og lange ledd. Det gjør dem vanskelige å finne frem i. Dette har noen steder ført til at utvalget har valgt å skille ut enkeltledd i egne bestemmelser. Dette kan med- føre at loven blir lengre, men utvalget mener slike grep er nødvendige for å lette lesingen og forståel- sen av loven. Utvalget foreslår også å fjerne bestemmelser som vi mener er unødvendige. For

eksempel foreslår utvalget å fjerne bestemmelsen i dagens § 2-1 sjette ledd, som gir NOKUT hjemmel til å gi utfyllende forskrift om de samme emnene departementet kan gi forskrift om.

9.3.3 Valg mellom lov og forskrift

Lovfestede regler gir brukerne best oversikt over regelverket. Lovprosesser sikrer at viktige og prinsipielle spørsmål blir hørt av dem som bruker loven, og bestemmelsene blir drøftet av vårt øver- ste folkevalgte organ. Bestemmelser i lov gir ster- kere rettigheter. Det er tidkrevende og omfat- tende å fremme og vedta et lovforslag i Stortinget. Lovendringsforslag må først utredes og deretter sendes på høring, og til slutt fremmes forslaget til behandling i Stortinget. Prosessen sikrer at for- slaget får en demokratisk behandling, men inne- bærer at lovendringer tar lang tid.

Forskriftsendringer er også underlagt krav om høring, og er dermed et tregere styringsmiddel enn for eksempel instruks. Forskrifter kan deri- mot fastsettes eller endres relativt raskt sammen- liknet med lov og bidrar til et fleksibelt system der det er mulig å tilpasse regelverket etter skiftende behov. Ved valg av lov eller forskrift må det gjøres en avveining i det enkelte tilfellet mellom hen- synet til hvor inngripende rettsregelen er for den enkelte og hensynet til et fleksibelt og oversiktlig system.

I valget mellom å plassere regler i lov eller for- skrift er utgangspunktet at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i lov og ikke overlates til for- skrift.¹⁵ Det er videre slik at jo mer inngripende eller omstridte tiltak som iverksettes, desto ster- kere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det kon- krete tiltaket. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering, og at rettigheter og plikter i størst mulig grad fremgår av loven. En fordel ved å plassere regler i lov er at det da er lettere for brukeren å skaffe seg tilgang til dem. Derimot kan veldig tekniske og detaljerte regler med fordel plasseres i forskrift, særlig der- som reglene retter seg mot en begrenset krets av personer.¹⁶

Utvalgets vurdering er at det er viktig å beholde dagens ordning der universitets- og høy-

¹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. *Lovteknikk og lovfor- beredelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* s. 23. Utar- beidet av Justisdepartementets lovavdeling, 2000.

¹⁶ Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 23–24.

skoleloven er en rammelov. En rammelov bidrar til å sikre at myndighet til å fastsette regler ligger på det nivået der kunnskapen om hva reglene faktisk skal regulere, er størst. At mange regelsett fastsettes på institusjonen, gir institusjonene mer autonomi enn om reglene blir fastsatt i departementet eller av Stortinget. I tillegg sikrer en rammelov et mer fleksibelt regelverk.

9.3.4 Forskriftshjemler

Utvalget har fått innspill om at det høye antallet forskriftshjemler i universitets- og høyskoleloven, med den påfølgende omfattende forskriftsfestingen, kan innebære et rettssikkerhetsproblem og et demokratisk problem. Grunnen er at det gir forvaltningen svært vide rammer til å fastsette regler som er bestemmende for rettighetene og pliktene til en stor krets mennesker, uten at Stortinget har tatt stilling til reglene. I tillegg er det et rettssikkerhetsproblem når det høye antallet forskrifter gjør det svært krevende for borgere å finne frem til reglene og forstå hva som er deres rettigheter.

Utvalget er enig i at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å fastsette forskrifter forskyver maktbalansen fra lovgiveren til den utøvende makt. Utvalget mener likevel det er mange gode grunner for å delegerer forskriftsmyndighet innenfor høyere utdanning, jf. omtale i punkt 9.3.3 om valg mellom lov og forskrift.

Utvalget har også fått innspill fra Universitetet i Sørøst-Norge på innspillsmøte 2. april 2019 om at man bør vurdere å samle alle bestemmelsene som gir forskriftsfullmakt i én lovbestemmelse. Justisdepartementets lovavdeling har uttalt følgende:¹⁷

Ved utforming av lovbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrifter, må det legges vekt på å få klart frem hva hjemmelen skal omfatte. Det bør for det første fremgå hvilket saklig område forskriftshjemmelen gjelder for.

Utvalget mener det vil bli mer uklart hva forskriftshjemmelen skal omfatte om alle forskriftshjemler samles i én lovbestemmelse. Når hjemmelen er koblet sammen med området bestemmelsen gjelder for, vil også det saklige området forskriftshjemmelen gjelder for, komme tydeligere frem.

Utvalget anbefaler at det gjøres en gjennomgang av alle forskriftshjemlene for å vurdere hvilke av hjemlene det er behov for og ikke.

9.3.5 Sentrale eller lokale forskrifter?

Både departementet, NOKUT, styret ved institusjonene og avdelinger ved institusjonene har i dag myndighet til å fastsette forskrifter. Selv om de ulike instansene har forskriftsmyndighet på ulike områder, kan bestemmelser i noen tilfeller overlapp eller komme i konflikt med hverandre. Det er lite trolig at de ulike nivåene koordinerer seg imellom når de fastsetter forskrifter.

Utvalget mener en av årsakene til at regelverket er blitt komplekst og fragmentert, er at forskriftsmyndighet er blitt delegert nedover til flere ulike nivåer. Årsaken til at mer detaljerte regler fastsettes på lokalt nivå er blant annet at de skal kunne tilpasses behovene ved den enkelte institusjon.

Mandatet for utvalgets arbeid har blant annet vært å utforme forslag til et mer oversiktlig lov- og forskriftsverk. Utvalget mener det i regelverksutviklingen må være et mål at forskrifter som regulerer de samme spørsmålene på ulike institusjoner, blir mer like. Dette vil bidra til en mer helhetlig tolkning og praksis ute på institusjonene.

I dag finnes det svært mange lokale forskrifter fastsatt av institusjonene. For disse forskriftene ser utvalget et behov for å gjøre en helhetlig gjennomgang, og vurdere om noen av bestemmelsene kan fastsettes sentralt av departementet i stedet for lokalt på institusjonen. Dette gjelder for eksempel regler om opptak, grader, og vurdering og eksamen. På disse områdene mener utvalget at hensynet til nasjonal likhet og forutsigbarhet for studentene kan tale for nasjonal regulering. Dersom det finnes en rekke ulike lokale forskrifter, kan det øke risikoen for et regelverkssystem der det er vanskelig for studenter og ansatte å finne frem til hva som gjelder ved det enkelte studiestedet. At de lokale forskriftene også ofte har ulike navn, selv om de regulerer samme type forhold, bidrar også til at det er vanskelig å finne frem i regelverket.

Med nasjonale regler vil det ha mindre betydning hvilket universitet eller høyskole en student velger å gå på, med hensyn til hvilke rettigheter studenten har, eksempelvis til å ta eksamen på nytt. I tillegg kan flere nasjonale regler bidra til å lette studentmobiliteten og føre til at det blir lavere terskel for å bytte fra en utdanningsinstitusjon til en annen.

Et hensyn mot slik sentralisering av regelverk er at institusjonene fratras noe av sin autonomi og frihet til selv å regulere forhold ved egen institusjon.

Utvalget påpeker at selv om forskriftsmyndighet flyttes fra institusjonene til departementet på

¹⁷ Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 105.

enkelte områder, vil det likevel være et behov for at den enkelte institusjon fastsetter utfyllende regler. Ett eksempel er hjemmelen styret ved institusjonen i dag har til å fastsette avvikende regler om sensurfrist når særlig tungtveiende grunner gjør det nødvendig. Lokal forskriftsmyndighet sikrer at reglene blir best mulig tilpasset forholdene ved den enkelte institusjon, og dette bidrar til at institusjonene i mindre grad fratras autonomien sin. Utvalget mener derfor at det verken er ønskelig eller mulig å fjerne alle lokale forskrifter. Samtidig mener utvalget at det er mulig å begrense mengden av dem.

Av hensyn til likhet og forutsigbarhet for studentene anbefaler utvalget at departementet utreder spørsmålet om å flytte forskriftsmyndighet fra institusjonene til departementet på enkelte områder. Dette gjelder for eksempel regler om opptak, grader og vurdering og eksamen. Dette utelukker ikke at institusjonene kan beholde noe av myndigheten til å fastsette egne regler tilpasset den enkelte virksomheten, men innenfor rammene av det som er sentralt fastsatt i forskrift.

Utvalget mener at den store mengden forskrifter til en viss grad er en konsekvens av at institusjonene selv kan fastsette regler på en rekke områder. Slik bør det fortsatt være. Utvalget mener også at det vil være en fordel om enkelte av reglene institusjonene fastsetter, er likere. Dette gjelder særlig regler om studentrettigheter, regler om fusk og regler om forsvarlig saksbehandling, hvor hensynet til autonomi ikke veier tungt. Likere regler kan gjøre det lettere for studenter hvis de skifter utdanningssted, og det kan gjøre det lettere for institusjonene å dele erfaring om beste praksis, forståelse og utvikling av regelverk med mer. Utvalget anbefaler derfor at institusjonene samarbeider om å utvikle maler eller «mønsterforskrifter», for eksempel gjennom Universitets- og høyskolerådet.

9.3.6 Samling i én forskrift?

Områder der departementet i dag har myndighet til å fastsette forskrifter, er blant annet grader, opptak, rammeplaner, egenbetaling og NOKUT. Reglene som er gitt på disse områdene er relativt detaljerte, men utvalget mener likevel reglene bør samordnes nasjonalt og være like i hele sektoren.

Utvalget mener det kan være hensiktsmessig å samle alle eller noen sentrale forskrifter under universitets- og høyskoleloven i én forskrift. Reglene som i dag er fastsatt i egne forskrifter, kan inngå som kapitler i en overordnet forskrift.

Boks 9.1 Rethos-prosjektet

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 13 (2011–2012) Utdanning for velferd – Samspill i praksis ga Stortinget sin tilslutning til en rekke forslag for å styrke kvaliteten og relevansen i de helse- og sosialfaglige grunnutdanningene på universitets- og høyskolenivå.

Målet for utviklingsarbeidet er å utarbeide nasjonale retningslinjer for hver enkelt av grunnutdanningene i helse- og sosialfag. Det skal også utarbeides retningslinjer for enkelte videre- og masterutdanninger. Retningslinjene skal være førende for institusjonenes arbeid med utdanningene.¹

¹ Regjeringen. *Retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene RETHOS, oktober 2017*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8466abdfa714e7dac938f82083d8583/mandat-retningslinjer-for-helse-og-sosialfagutdanningene-rethos.pdf>.

Et tilsvarende grep er gjort med forskrifter under opplæringsloven.¹⁸ Forskrifter til opplæringsloven¹⁹ er omfattende, men det at det er én forskrift, gjør det enklere å finne frem til de aktuelle bestemmelsene. Å samle sentrale forskrifter i færre forskrifter eller i én forskrift vil gjøre regelverket mer tilgjengelig og enklere å finne frem i. Dersom alle forskriftene samles i én forskrift, kan det også føre til en forenkling av regelverket ved at enkelte bestemmelser ikke trenger å gjentas. Utvalget understreker at alle forskriftsbestemmelser må gjennomgå innholdsmessig og harmoneres med hverandre. Det er ikke nok å slå forskriftene sammen formelt sett.

9.3.7 Rammeplaner

Utvalget mener at rammeplaner kan være en utfordring for institusjonenes autonomi, siden de innebærer at departementet vedtar regler og krav til utdanninger. Utvalget anbefaler likevel å videreføre en lovhjemmel for departementet til å gi rammeplaner for enkelte utdanninger. Dette er en forutsetning for at det skal være mulig å sikre felles nasjonale regler og krav til like utdanninger som tilbys på ulike steder i landet. Utvalget viser til målene for og erfaringene med arbeidet med å

¹⁸ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

¹⁹ Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.

samle og fornye de helsefaglige rammeplanene gjennom Rethos-prosjektet, se faktaboks.

9.3.8 Forvaltningspraksis og rundskriv

De hyppige uttalelsene fra departementet i enkeltspørsmål, som fremstår som tolkningsuttalelser, har betydning for forståelsen av loven. Disse er vanskelig tilgjengelig utenfor departementet, og dette bidrar til å komplisere rettskildet. Det at det ikke finnes en samlet og lett tilgjengelig oversikt over forvaltningspraksis på et rettsområde med så mange brukere, kan være uheldig og føre til ulik praksis på institusjonene. Utvalget har vurdert om departementet bør lage et system hvor sentrale tolkningsuttalelser samles og kan gjenfinnes på nett. Et slikt system kan være arbeidsbesparende og oppklarende, og det kan skape en mer ensartet praksis ved institusjonene. På den annen side har departementets tolkningsuttalelser liten selvstendig vekt som rettskilde, selv om tolkningsuttalelser over tid kan danne forvaltningspraksis som kan ha større vekt. En ulempe med et slikt system er at institusjonene kan legge for stor vekt på tolkningsuttalelsene i forhold til for eksempel lovtekst og forarbeider. Systemet vil også være ressurskrevende å etablere og vedlikeholde. Utvalget vil derfor komme til at det ikke vil anbefale dette.

Utvalget har fått innspill fra Universitetet i Sørøst-Norge om at rundskrivene i noen tilfeller strider mot det som står i forskrift. Utvalget anbefaler derfor at departementet gjennomgår og oppdaterer rundskriv som tilhører universitets- og høyskoleloven. For øvrig bemerker utvalget at ved motstrid mellom rundskriv og forskrift, går forskrift foran.

9.3.9 Begrepsbruk

Utvalget har fått innspill om inkonsekvent bruk av terminologi og utydelige formuleringer i lovverket. Utvalget er enig i at det er uheldig med ulik terminologi i lovverket. Begrepsbruken må være ensartet både i lov og i forskrifter.

Hvilke ord og uttrykk som brukes i lov og forskrift er avgjørende for terminologien som brukes i en sektor. Dagens lov er ikke konsekvent og bruker flere steder forskjellige termer for å beskrive mer eller mindre samme meningsinnhold. Loven bruker for eksempel termene «studieprogram», «studietilbud», «studium», «utdanning» og «utdanningstilbud» om hverandre. Dette gjør at de som bruker loven ikke kan være sikre på meningsinnholdet i en enkelt term, og det kan i verste fall føre til feil bruks av loven. Slike feil eller feiltolkninger kan også bli med videre inn i rundskriv og tolkningsuttalelser. Dette er uheldig.

Utvalget har hatt som mål å rydde i terminologien i loven. Utvalget har sett hen til anbefalingene fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet i 2017, som hadde i oppgave å se på begrepsbruk, definisjoner og tellemåter i statistikk for universitets- og høyskoleutdanning og fagskoleutdanning. Med den tiden utvalget har hatt til rådighet har det imidlertid ikke vært mulig å gå dypt inn i arbeidet med terminologi. Utvalget anbefaler derfor at arbeid med å rydde i terminologien i loven videreføres i forbindelse med lovproposisjonen.

Utvalget anbefaler at departementet i forbindelse med lovproposisjonen setter av tid og ressurser til å gjennomgå lovbestemmelsene i samarbeid med Språkrådet. Utvalget anbefaler også at deler av lovforslaget testes på brukere. I forlengelsen av dette arbeidet anbefaler utvalget at begrepsbruken i forskriftene bringes i tråd med loven.

Kapittel 10

Universitets- og høyskolelovens virkeområde



Figur 10.1

10.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Lovens bestemmelse om virkeområde videreføres, med noen mindre språklige endringer.

10.2 Gjeldende rett

Universitet- og høyskolelovens¹ virkeområde er regulert i § 1-2. Lovens saklige virkeområde fremgår av første, andre og tredje ledd, mens lovens stedlige virkeområde fremgår av femte, sjette og syvende ledd. Fjerde ledd regulerer adgangen til å gjøre unntak fra loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Lovens virkeområde angir både hvilke utdanningsinstitusjoner loven gjelder for, og hvor de kan tilby utdanning for at de skal falle under lovens virkeområde. Utgangspunktet er at norske lover gjelder for virksomhet i riket. Hensikten med at universitets- og høyskoleloven presiserer lovens stedlige og saklige virkeområde, er å stille visse krav til de institusjonene som tilbyr utdanning som faller under denne loven, blant annet i hvilken grad de skal kunne velge hvor utdanningen tilbys. Et sentralt hensyn er at det skal være mulig å føre tilsyn med utdanningsinstitusjonenes virksomhet og kvaliteten på studietilbudene deres. Økt mobilitet mellom norske og internasjonale utdanningsinstitusjoner, og samspillet med det internasjonale samfunnet er viktig for universitets- og høyskolesektoren. Økt mobilitet og

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

internasjonalisering må likevel ikke gå på bekostning av de nasjonale kravene som er stilt for at et studietilbud skal lede frem til en norsk grad, og for at studietilbudet skal ha høy kvalitet.

10.2.1 Lovens stedlige virkeområde

Før lovendringen i 2005,² da reguleringen av private og statlige institusjoner ble felles, var ikke det stedlige virkeområdet for utdanningsinstitusjonene lovregulert. Ryssdal-utvalget³ forslo å lovregulere stedlig virkeområde. I lys av økende internasjonalisering vurderte utvalget i hvilken grad utdanningsinstitusjonene skulle kunne bruke sine faglige fullmakter til å tilby studier eller tildele norske grader utenfor Norge.⁴

Hovedregelen er at loven gjelder for universiteter og høyskoler med «virksomhet i riket», jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2 femte ledd. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen hvis ikke annet fastsettes av Kongen. Videre fremgår det at Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene. Bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven må i all hovedsak anses som offentligrettslige, og da gjelder loven i utgangspunktet ikke på Jan Mayen og Svalbard, jf. lov om Svalbard⁵ § 2 andre ledd og lov om Jan Mayen⁶ § 2. Det er derfor nødvendig med en sær-

² Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*.

³ NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

⁴ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.2.4.

⁵ Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard.

⁶ Lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.

lig hjemmel for at loven skal gjelde virksomhet på disse stedene.

Loven gjelder ikke for virksomhet som utføres utenfor riket, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2 sjette ledd. Utenlandske utdanningsinstitusjoner, eller norske utdanningsinstitusjoner med virksomhet i utlandet, har dermed ikke krav på norsk akkreditering av utdanningen de tilbyr utenlands. Kongen kan bestemme at loven likevel skal gjelde helt eller delvis for slik virksomhet.⁷

For å tilpasse lovens virkeområde til den internasjonale utviklingen åpner universitets- og høyskoleloven § 1-2 syvende ledd for å avtale med en fremmed stat eller internasjonal organisasjon at lovens virkeområde skal utvides eller innskrenkes på avgrensede saksområder.⁸

Lovens virkeområde innebærer at utenlandske eller norske utdanninginstitusjoner som ikke har virksomhet i riket, i utgangspunktet ikke vil ha rettskrav på å tilby utdanning med norsk akkreditering eller bli vurdert for statstilskudd.⁹ Hvis en norsk utdanningsinstitusjon har akkreditering i Norge, kan institusjonen ha deler av virksomheten eller organiseringen i utlandet, men alle forhold som kan påvirke kvalitetssikringen av delen som skjer i utlandet, må være avklart.¹⁰

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt. 3.2.4 fremhever departementet de sentrale hensynene bak bestemmelsen om stedlig virkeområde:

Det sentrale er at kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlig for, må skje i Norge, og at tildeling av grader og avvikling av eksamen har et tydelig fundament i virksomheten i Norge. I tillegg er det en absolutt forutsetning at NOKUT kan kontrollere at alle sider av institusjonenes akkrediterte utdanningstilbud er kvalitetssikret.

Hvis det oppstår avgrensningsspørsmål for hvordan lovens virkeområde skal forstås, har Kongen hjemmel til å bestemme at loven skal gjelde for virksomhet i utlandet.¹¹ Hjemmelen åpner for at Kongen kan gi retningslinjer som klargjør forhold som er viktige for den kvalitetssikringen NOKUT skal gjøre, og for eventuelle samarbeid med utenlandske institusjoner.

Akkreditering fra NOKUT har avgjørende betydning for studenters rett til utdanningsstøtte.

Det er Lånekassen som fatter vedtak om godkjenning for utdanningsstøtte, men det sentrale vilkåret er at utdanningen er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. Akkrediteringen vil dermed ha svært stor betydning for institusjoner som tilbyr utdanning.

10.3 utfordringer med dagens regelverk

Gjennom forvaltningen av reglene om akkreditering og stedlig virkeområde har det vist seg at det ikke er klart hva som kreves for at en institusjon skal ha sin «virksomhet i riket.» Hvis en institusjon har deler av virksomheten i utlandet, kan det være vanskelig å vurdere om institusjonen faller under lovens virkeområde eller ikke.

Uttalelsene i forarbeidene som kan belyse hva som utgjør «virksomhet i riket», er svært knappe:

Departementet anser det som viktig å oppstille en hovedregel i loven der det slås fast at loven gjelder for virksomhet ved institusjoner i Norge. Dette vil ikke være til hinder for at norske institusjoner kan etablere studietilbud i andre land, innenfor de lovmessige rammer som gjelder for høyere utdanning i disse landene. Det vil heller ikke være til hinder for at deler av undervisningen ved norske institusjoner, som leder frem til norske grader, kan organiseres i utlandet. Det sentrale er at kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlig for, må skje i Norge, og at tildeling av grader og avvikling av eksamen har et tydelig fundament i virksomheten i Norge. I tillegg er det en absolutt forutsetning at NOKUT kan kontrollere at alle sider av institusjonenes akkrediterte utdanningstilbud er kvalitetssikret.¹²

Bestemmelsen oppstiller en hovedregel om at loven kun gjelder for universiteter og høyskolars virksomhet i riket. [...] Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at norske institusjoner har deler av sin akkrediterte virksomhet eller undervisning organisert i utlandet. Der som en institusjon skal organisere akkreditert norsk utdanning i utlandet må forhold knyttet til kvalitetssikringen av slike tilbud være avklart.¹³

⁷ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 1-2 sjette ledd.

⁸ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 1-2 syvende ledd.

⁹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 1-2.

¹⁰ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 1-2.

¹¹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.2.4.

¹² Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.2.4.

¹³ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 1-2.

Selv om en institusjon har deler av studietilbudet sitt i utlandet, er det flere måter institusjonen kan organisere virksomheten på for å få akkreditert studieprogrammene sine. En mulig måte er å opprette fellesgrader med utdanningsinstitusjoner i utlandet. NOKUT kan godkjenne at deler av et studieprogram tas i utlandet, og at dette inngår i en fellesgrad («joint degree»).

En internasjonal fellesgrad blir utviklet i samarbeid mellom to eller flere utdanningsinstitusjoner fra ulike land. Det må foreligge en avtale mellom utdanningsinstitusjonene som regulerer ansvarsfordelingen, og det skal gå frem av vitnemålet at studiet er gitt i samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner. Både statlige og private institusjoner må søke NOKUT om akkreditering dersom fellesgraden ikke ligger innenfor de fullmaktene institusjonen allerede har. Når norske utdanningsinstitusjoner gir fellesgrader i samarbeid med utdanningsinstitusjoner i utlandet, har den norske utdanningsinstitusjonen ansvaret for å sikre at de utenlandske utdanningsinstitusjonenes del av studietilbudet er akkreditert eller godkjent i tråd med nasjonale regler i samarbeidslandene.

NOKUT har akkreditert flere internasjonale fellesgrader.

Dersom en institusjon ønsker å tilby et studieprogram som har deler av eller hele utdanningen i utlandet, er det også andre måter den kan oppnå akkreditering på hvis den ikke oppfylder lovens krav om stedlig virkeområde:

- Den kan inngå et samarbeid med en allerede akkreditert institusjon. Denne kan akkreditere deler av et studieprogram som finner sted i utlandet.
- Den kan søke om akkreditering i landet hvor utdanningen finner sted. Vilklårene som stilles for dette, vil variere fra land til land.
- Den kan inngå samarbeid med en institusjon i utlandet, slik at studentene formelt blir tatt opp ved den utenlandske institusjonen.

I en pågående sak for EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har problemstillingen rundt lovens virkeområde blitt satt på spissen: En norsk aktør har klaget inn for ESA et avslag på akkreditering av studieprogrammer som i hovedsak foregår i andre EØS-land enn Norge. Studieprogrammene som ble tilbudt, hadde elleve uker av semesteret i utlandet. Aktiviteten som fant sted i Norge, besto av en to dager lang samling, et tre dager langt bibliotekkurs, to skriftlige eksamener og hjemmeeksamen i tre fag. Ifølge NOKUT var ikke dette tilstrekkelig til å utgjøre «virksomhet i riket.» Aktøren har anført at NOKUTs vedtak er i strid med

EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester. Selv om aktøren senere gjorde endringer i studieprogrammet som innebar at en større del av opplegget skulle finne sted i Norge, fikk virksomheten avslag med samme begrunnelse.

Spørsmålet i saken er om bare utdanningstilbud der en betydelig del av utdanningen foregår i Norge, omfattes av virkeområdet til universitets- og høyskoleloven, og i tilfelle hvor stor andel «en betydelig del» kan sies å være. Saken har reist spørsmål ved om § 1-2 femte og sjette ledd er i overensstemmelse med EØS-avtalen artikkel 36. Denne bestemmelsen fastsetter at det innenfor rammene av EØS-avtalen ikke skal «være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager». Utdanning faller innenfor artikkel 36 når det er en tjeneste som en privat aktør tilbyr mot godtgjørelse, noe som er tilfellet med tilbudet fra denne aktøren. Spørsmålet er om vilkåret om stedlig virkeområde utgjør en restriksjon etter artikkel 36.

10.3.1 Lovens saklige virkeområde

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-2 første ledd at loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud som er akkreditert etter loven, eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 3-1, som

- a. universitet,
- b. vitenskapelig høyskole eller
- c. høyskole.

Akkreditering er definert som en faglig bedømmelse av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud oppfyller standarder og kriterier fra departementet og NOKUT. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning under universitets- og høyskoleloven. Kriteriene for akkreditering er basert på internasjonale standarder og sikrer at alle nye studieprogrammer oppfyller de nasjonale kvalitetskravene til høyere utdanning. Hvis en utdanningsinstitusjon har oppnådd akkreditering som universitet, har den mulighet til selv å akkreditere visse studietilbud. Utdanningsinstitusjoner som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud på lavere grads nivå. Hvis utdanningsinstitusjonene ikke har fullmakt til å selv å akkreditere et stu-

dietilbud, må de søke NOKUT om å få akkreditert tilbudet.

I utgangspunktet er muligheten til å søke om akkreditering åpen for alle tilbydere, både etablerte institusjoner og nye tilbydere. Akkrediteringsprosessen foregår i to steg: Først gjør NOKUT en administrativ vurdering for å sikre at kriteriene som er satt av departementet og NOKUT for å kontrollere at kvaliteten på den høyere utdanningen hos institusjonene, er møtt. Der som denne administrative vurderingen blir godkjent, er det neste steget at NOKUT foretar en faglig vurdering av kvaliteten på utdanningen og studieprogrammet.

Kongen avgjør hvilken kategori den enkelte institusjonen tilhører, på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT, se over. Med «Kongen» menes kongen i statsråd. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs akkrediteringer. Det er bare Kongen som har myndighet til å endre en institusjonsbetegnelse.

Kongen kan på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner, jf. tredje ledd. Bakgrunnen er at enkelte institusjonstyper kan være organisert på en måte som ikke er forenlig med alle lovens krav. Unntaket i tredje ledd gjør at loven kan skreddersys til slike utdanningsinstitusjoner. Bestemmelsen er til nå brukt for at Politihøgskolen, Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter og Forsvarets høgskole kan være omfattet av universitets- og høyskoleloven.

10.4 Internasjonale utviklingstrekk

10.4.1 Lisboa-konvensjonen

Lisboakonvensjonen¹⁴ om godkjenning av kvalifikasjoner innen høyere utdanning i Europaregionen ble ratifisert av Norge i april 1999. Hensikten med konvensjonen er å legge til rette for større akademisk mobilitet. Målet er felles løsninger på praktiske problemstillinger når det gjelder godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning. I Norge er NOKUT tildelt oppgaven som nasjonalt senter for informasjon om Lisboa-konvensjonen. Lisboa-konvensjonen legger vekt på at saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utdanning skal skje på en rettfærdig og åpen måte

etter et system som er åpent for innsyn, og som er forutsigbart og ikke-diskriminerende.

10.4.2 Bologna-prosessen

Bologna-prosessen startet opp i 1999 og er nå et samarbeid mellom europeiske utdanningsministre fra 46 land. Norge deltar i samarbeidet. Målet er å skape større mobilitet for studenter og lærere mellom de ulike landenes universiteter og høyskoler. For å nå målet har man valgt å lage sammenlignbare akademiske grader og å sikre kvaliteten og nivået på disse gjennom samarbeid. Ved å etablere samme vilkår og poengsystemer i de ulike landene skal det bli lettere å studere i utlandet og konvertere oppnådde resultater til å gjelde også i hjemlandet. Mange av endringene i Kvalitetsreformen i høyere utdanning var et resultat av Bologna-prosessen.

10.5 Utvalgets vurderinger

Det er viktig å sikre kvaliteten på høyere utdanning som tilbys i Norge, og som leder til norske grader. Den norske modellen for kvalitetssikring innebærer at NOKUT er det eneste organet som kan akkreditere høyere utdanning i Norge, med de konsekvenser dette får for statstilskudd og rett til utdanningsstøtte. Andre land har valgt andre og mer åpne løsninger. Noen anerkjenner for eksempel akkrediteringer fra EQAR-registrerte (European Quality Assurance Register for Higher Education¹⁵) akkrediteringsorganer i andre land.

Utvalget mener i utgangspunktet at det er behov for å klargjøre nærmere hva som skal regnes som virksomhet i riket. Det er imidlertid naturlig å avvente avgjørelsen fra ESA og eventuelle videre avklaringer fra EFTA-domstolen før det foreslås en eventuell endring av lovteksten om stedlig virkeområde. Dersom det blir behov for en lovendring, har utvalget et forslag til en lovteknisk måte å gjøre det på: Man kan presisere vilkåret om virksomhet i riket, og samtidig gi en nærmere beskrivelse av vilkåret for å anses som etablert i riket etter EØS-retten. En slik reguleringsmåte vil tydeliggjøre at NOKUT skal akkreditere universiteter og høyskoler som primært er etablert i riket og driver sin virksomhet her. Det er hos disse tilbyderne NOKUT skal vurdere kvalitetskravene.

¹⁴ UNESCO/Europarådet: Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europa-regionen av 11. april 1997 (Lisboakonvensjonen). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f4260_web.pdf.

¹⁵ EQAR (The European Quality Assurance Register for Higher Education). Registered agencies <https://www.eqar.eu/register/agencies/> hentet 16.1.2020.

Et slikt vilkår underbygger formålet med akkrediteringssystemet.

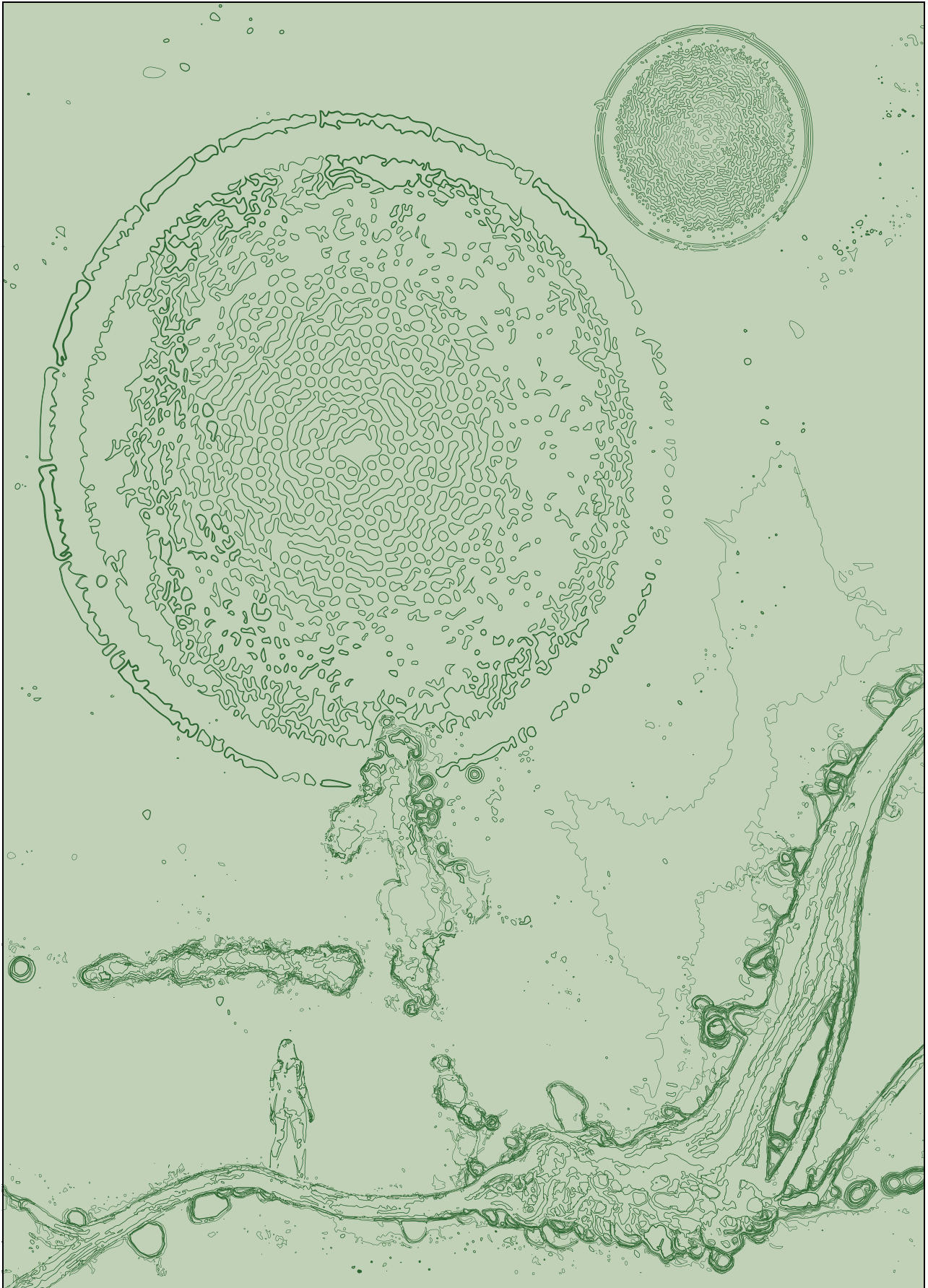
I påvente av en avgjørelse i ESA-saken foreslår utvalget å videreføre dagens bestemmelse om lovens virkeområde.

Utvalget mener at det norske systemet for akkreditering fungerer tilfredsstillende. Kravene til kvaliteten på høyere utdanning som tilbys under universitets- og høyskoleloven, står sterkt, og akkrediteringssystemet skal sikre at disse kravene overholdes. NOKUT må kunne kontrollere kravene til kvalitet og gjør i dag dette gjennom tett kontakt med institusjonene og deres studenter.

Som et rettslig utgangspunkt vil en utdanning være underlagt kravene i landet der utdanningen foregår. For NOKUTs del innebærer dette at kra-

vet til at virksomheten foregår «i riket», jf. § 1-2 femte ledd, må være oppfylt for at de skal kunne vurdere akkreditering. Det er ikke krav om at utdanningsinstitusjonen må rette sitt tilbud mot norske studenter, eller om at tilbyderen opprinnelig er etablert i Norge, så lenge virksomheten foregår i riket.

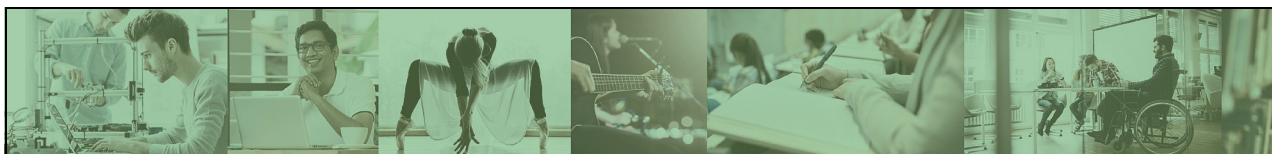
Når det gjelder grensen for hva som utgjør «virksomhet i riket», mener utvalget det er tilstrekkelig at kriteriene er fastsatt av departementet, og at NOKUT følger en ensartet praksis for akkreditering. Det er viktig at kvalitetssikringen skjer i Norge, og at tildeling av grader og avvikling av eksamen har et tydelig fundament i virksomheten i Norge.



Figur 11.1 Det største i det minste

Kapittel 11

Formål



Figur 11.2

Det største i det minste

Trolig oppsto det første liv for 3,5 milliarder år siden. Akkurat når og hvordan får vi trolig aldri vite. En tid etter dette, kanskje for omtrent tre milliarder år siden, maktet de første organismene å kombinere CO₂ (som det var mye av i den unge atmosfæren), vann og solenergi til å danne karbohydrat og vann. En nesten mirakuløs reaksjon som var begynnelsen på en langsom revolusjon – dannelsen av en oksygenholdig atmosfære. Det skulle allikevel gå nesten 2,5 milliarder år før det begynte å bli oksygennivåer slik vi kjenner dem i dag – som er akkurat passe for høyere liv som oss selv.

De første som klarte dette kunststykket var ganske sikkert blågrønnbakteriene. Det finnes fossile rester av kolonidannende blågrønnbakterier (stromatolitter) fra tre milliarder år tilbake som er ganske lik dagens stromatolitter. Det vi ser i nedre del av illustrasjonen er et stilisert utdrag av en slektning, Nostoc, en annen kolonidannende blågrønnbakterie. Blågrønnbakteriene finnes i tallrike arter og former i hav, innsjø og fuktige steder på land. Og mange av dem har et annet triks på lager som også har vært avgjørende for livet på jorda – de kan binde nitrogen fra atmosfæren! Nitrogen som er byggesteinen i våre proteiner. Og enda en ting: utgangspunktet for alle planters kloroplaster er en blågrønnbakterie som i en fjern fortid inngikk et evig kompaniskap med en urcelle, alle planters mor.

Som en sol og måne på himmelen står to kiselalger. Representanter for en annen av de viktige primærprodusentene i havet. Disse mikroskopiske organismene binder enorme mengder CO₂. Dermed bidrar de til at ikke den globale oppvarmingen går enda raskere, og de er bunnplanken i havets næringskjeder. Verdens viktigste økosystemtjeneste.

Hvordan vet vi alt dette, og uendelig mye mer om det mikroskopiske livet vi avhenger av? Forskning selvsagt!

Dag Olav Hessen

11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- En ny formålsparagraf i fire ledd. Hovedinnholdet er at universiteter og høyskoler skal frembringe og spre ny kunnskap, bidra til høyt kompetansenivå og danning, bygge på og fremme

forståelse for grunnleggende humanistiske verdier og bidra til en bærekraftig utvikling.

- Ny formålsparagraf knytter institusjonene tettere til deres betydning for samfunnet, den enkelte og det verdigrunnlaget samfunnet bygger på.
- Henvisningen til bærekraft er ny sammenlignet med dagens bestemmelse.
- Formålsparagrafen bringes på linje med formålsparagrafene i barnehage- og opplæringslovene, ved å inkludere en henvisning til verdigrunnlaget for universiteter og høyskoler.
- Det skilles tydeligere enn dagens lov mellom universiteter og høyskolars formål og deres oppgaver.

11.2 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 1-1 fastsetter lovens formål. Bestemmelsen angir tre målsettinger, eller oppgaver, som universiteter og høyskoler skal jobbe med. Lovens formål er å legge til rette for at institusjonene kan utføre disse oppgavene. De tre oppgavene er formulert som:

- a. å tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå,
- b. å utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå og
- c. å formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet, og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig, og i offentlig forvaltning, kultur og næringsliv.

I universitetsloven av 1995 var formålsbestemmelsen formulert som krav til hva universiteter og høyskoler skulle drive med. Det var formulert kvalitative mål som skulle fungere som en målestokk, og grunnlag for evaluering av om en institusjon var god nok til å komme inn under loven.¹ Ryssdal-utvalget² ønsket i stedet å innføre en formålsbestemmelse som skulle reflektere utdanningsinstitusjonenes målsettinger. Kvalitetssikringen av utdanningsinstitusjonene i seg selv er nå et administrativt anliggende, og fremgår av kapittel 2 i loven.

Ryssdal-utvalgets vurdering bygger blant annet på en delutredning om kvaliteten i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv. Basert på delutredningen ble målsettingen om et høyt internasjonalt nivå formulert med bakgrunn i utfordringene som den økende internasjonaliseringen medførte.³ Det stilles samfunnsmessige krav til høy kvalitet og relevans fra utdanningsinstitusjonenes resultater. Ryssdal-utvalget vektla at den økende internasjonaliseringen innenfor høyere utdanning og forskning skulle reflekteres i loven og at det var av betydning at utdanningsinstitusjonene i Norge skulle holde et faglig nivå som gjorde dem i stand til å møte den internasjonale konkurransen.⁴ Dette er reflektert i de to første oppgavene loven skal legge til rette for; å tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå og å utføre forskning, og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.

Den siste oppgaven loven skal legge til rette for er at universiteter og høyskoler skal formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet, og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater. Dette gjelder både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig, og i offentlig forvaltning, kultur og næringsliv. I Kvalitetsreformen lå det en større forventning til at utdanningsinstitusjonene skulle samarbeide med andre aktører.⁵ Denne forventningen er reflektert i formålsbestemmelsen. Utdanningsinstitusjonene har et ansvar for næringsmessig anvendelse av forskningsresultater

utviklet ved institusjonene.⁶ Bestemmelsen er utformet for å synliggjøre utdanningsinstitusjonenes ansvar for at forskningsresultater blir utnyttet på en måte som kommer samfunnet til gode, i næringslivet, i offentlig forvaltning og i kulturlivet.

Formålsparagrafen i § 1-1 suppleres av universitets- og høyskoleloven § 1-3 om utdanningsinstitusjonenes virksomhet. Denne bestemmelsen angir arbeidsmåter og oppgaver som utdanningsinstitusjonene skal følge for å fremme lovens formål i § 1-1. Bestemmelsen om lovens formål og institusjonenes virksomhet angir samlet sett det overordnede samfunnsoppdraget universiteter og høyskoler har.

11.3 Utvalgets vurderinger

11.3.1 Innledning

Utvalget mener at formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven bør uttrykke det overordnede samfunnsformålet med universiteter og høyskoler. Den bør gi en begrunnelse for hvorfor vi mener Norge skal ha universiteter og høyskoler. Dagens formålsbestemmelse i universitets- og høyskoleloven § 1-1 er formulert som en målsettingsbestemmelse og angir hva loven skal legge til rette for, nemlig at universiteter og høyskoler kan tilby utdanning, utføre forskning og formidle kunnskap. Bestemmelsen setter oppgavene utdanning, forskning og formidling i sentrum, i stedet for å begrunne og beskrive hensikten med universiteter og høyskolerens virksomhet. I tillegg er det mange overlappende formuleringer mellom formålsparagrafen (§ 1-1) og paragrafen om institusjonenes virksomhet eller oppgaver (§ 1-3). Utvalget ser behov for å tydeliggjøre hva som på den ene siden er formålet med universiteter og høyskoler, og hva de på den andre siden skal gjøre for å realisere dette formålet. Formålsparagrafen bør etter utvalgets syn tegne «en høyere himmel» over institusjonenes virksomhet.

11.3.2 En del av samfunnsfundamentet

Universiteter og høyskoler skal bygge virksomheten på sentrale demokratiske verdier som tanke- og ytringsfrihet. De skal bidra til å utvide den menneskelige erkjennelsen ved å søke etter sann og holdbar kunnskap basert på vitenskapelige og kunstneriske metoder. Kunnskapen som universiteter og høyskoler frembringer, må tilflyte samfunnet. Våre teknologisk avanserte og sosialt

¹ NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler* punkt 9.1.3.

² NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

³ NOU 2003: 25 punkt 7.1.2.1.

⁴ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* punkt 3.1.2.

⁵ Kvalitetsreformen er en reform i universitets- og høyskolesektoren som ble iverksatt ved studiestart i 2003. Det ble innført ny gradsstruktur med bachelor-, mastergrad og ph.d.-grad, vektall ble erstattet med studiepoeng i samsvar med det felles europeiske systemet European Credit Transfer System, ECTS, og det ble etablert nye metoder for kvalitetssikring.

⁶ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.1.4.

komplekse samfunn fungerer best med tilførsel av kunnskap og kompetanse fra blant annet høyere utdanningsinstitusjoner. Universiteter og høyskoler må i dialog og samarbeid med omverdenen bidra til kunnskapsbaserte løsninger på vår tids store samfunnsutfordringer som for eksempel klimaendringer og bærekraftig utvikling.

Det er en klar sammenheng mellom velstandsnivå og livskvalitet i et land, for eksempel målt ved Human Development Index (HDI), og hvor godt utbygd og tilgjengelig det høyere utdanningssystemet er for befolkningen. I moderne, velutviklede land er universiteter og høyskoler en del av samfunnsfundamentet. De nordiske landene, som alle har satset på gratis høyere utdanning, ligger blant de 15 best plasserte landene.⁷ Høyere utdanning kommer ikke bare samfunnet til gode. Det bidrar også til at enkeltmennesker får realisert sitt potensial. Når formålet med universitets- og høyskoleloven skal formuleres, er det avgjørende å ha med seg begge disse perspektivene. De høyere utdanningsinstitusjonene skal gjennom kunnskapsutvikling og tilførsel av kompetanse bidra både til å bygge samfunnet de er en del av, og til å utvikle enkeltmennesket. Akademia kan bidra til å fremme viktige samfunnsverdier som demokratisk deltakelse, likestilling og likeverd.

Høyere utdanning retter seg i stor grad mot nasjonale behov, siden studenter fra Norge først og fremst studerer i Norge. Det kommer i liten grad internasjonale studenter til Norge, selv om det har vært en økning de siste årene. Norske forskere retter seg mer mot utlandet enn tidligere, og internasjonalisering har vært et stikkord de siste tiårene. Høyere utdanningsinstitusjoner inngår også i et internasjonalt akademisk samfunn. Våre utdanningsinstitusjoner bygger i stor grad på kunnskap som er utviklet andre steder enn i Norge, selv om norske institusjoner selvsagt bidrar både med forskning på norske forhold og med forskning på et nivå som gjør dem til en del av den internasjonale forskningsfronten.

Tankefrihet er en grunnleggende akademisk verdi. Universiteter og høyskoler skal være uavhengige enheter i den forstand at de ikke er underlagt direkte kontroll fra myndigheter og andre maktsentre, for eksempel store selskaper eller interesseorganisasjoner. Uten en slik uavhengighet vil ikke universitets- og høyskolesektoren kunne være det nødvendige maktkritiske korrektivet som et velfungerende demokrati

trenger. Skal borgerne kunne gjøre seg opp kvalifiserte meninger, må viktige samfunnsproblemer belyses fra ulike sider. Et fritt akademia kan bidra til dette.

Det inngår i universitets- og høyskolelovens samfunnsansvar å legge til rette for at ansatte kan delta i samfunnsdebatten med kunnskap og innsikt basert på forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid. Dette har de ansatte tilegnet seg gjennom anerkjente metoder, og formidlet videre etter gitte kriterier, for eksempel fagfelleevaluering. Universiteter og høyskoler må øke forståelsen for metodene som brukes, og for hvordan stadig mer sikker kunnskap utvikles. De ansatte skal kunne bruke sin rett til å ytre seg både generelt og om saksfelt de har dyptgående kunnskaper om og innsikt i uten å måtte frykte sanksjoner. I land med autoritære politiske regimer vil ofte trusselen mot akademisk ytringsfrihet komme fra myndighetene. I liberale demokratier som Norge er det primært sosialt press, i form av aktivisme, kampanjer, netthets eller andre former for digital uthenging, som kan begrense akademisk frihet. Å ytre seg om kontroversielle spørsmål kan ha en høy pris for den enkelte. Det er derfor sentralt at universiteter og høyskoler støtter opp om ansatte som ytrer seg med utgangspunkt i kunnskap og innsikt basert på forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.

Utvalget mener dette er det overordnede svaret på spørsmålet om hvorfor universiteter og høyskoler skal drive med utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling, og ha utstrakt samfunnskontakt. Nedenfor går utvalget nærmere inn på ulike sider ved institusjonenes samfunnsmandat, som å utdanne kandidater, møte store samfunnsutfordringer med kunnskap, bidra til bærekraftig utvikling, dele kunnskap med samfunnet og bidra til personlig dannelse og utvikling.

11.3.3 Nyutdannede kandidater

Å utdanne nye kandidater er kanskje universitets- og høyskolesektorens viktigste bidrag til samfunnet. Universiteter og høyskoler forsyner årlig næringslivet og offentlig sektor med høyt kvalifisert arbeidskraft som det er behov for. I 2018 uteksaminerte norske universiteter og høyskoler over 47 000 kandidater.⁸ Etter hvert som Norge

⁷ United Nations Development Programme. Human Development Report <http://hdr.undp.org/en/2018-update> hentet 09.09.2019.

⁸ Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019 s. 3. Diku rapportserie 05/2019. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2019>.

har utviklet seg til et stadig mer høyteknologisk og avansert industri- og velferdssamfunn, har etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft vokst. Utbyggingen av velferdsstaten har åpnet for nye yrkesgrupper, og befolkningen forventer stadig bedre tjenester. Behovet for ufaglært arbeidskraft minsker. I et høykostland som Norge må særlig det eksportrettede næringslivet konkurrere på kvalitet og nyskaping. Når avanserte produkter, prosesser og tjenester skal utvikles, er det behov for høy kompetanse. Økende automatisering og robotisering vil ytterligere forsterke disse trendene fremover.

Samfunnsbygging og regional utvikling har stått sentralt i utbyggingen av universitets- og høyskolesektoren i Norge. Etableringen av Universitetet i Tromsø i 1968 og distriktshøyskolene på 1970-tallet er eksempler på det. Høyere utdanning skulle være tilgjengelig der folk bodde, og ikke bare i de større byene i Sør-Norge. Norge har hatt et fortrinn når det gjelder andelen høyt utdannede i befolkningen, men dette forspranget er i ferd med å bli mindre. I 2008 hadde 46 prosent av 25–34-åringer i Norge høyere utdanning, mot 35 prosent i gjennomsnitt for OECD-landene. For 2018 er tilsvarende tall 48 og 44 prosent.⁹

11.3.4 Samfunnsutfordringer og bærekraftig utvikling

På forskningsområdet har myndighetene gjennom flere tiår hatt økende forventninger til hva universiteter og høyskoler skal bidra med. På 1980-tallet dreide forventningene seg i stor grad om å bidra til tradisjonelle vekstmål, for eksempel å skape grunnlag for ny økonomisk vekst og arbeidsplasser gjennom mer næringsrettet forskning. Etter hvert som samfunnsutfordringene har endret karakter og blitt mer komplekse, har også universiteter og høyskolars perspektiv på disse utfordringene utvidet seg. Etter årtusenskiftet har vedvarende samfunnsutfordringer, som bekjempelse av fattigdom, aldrende befolkning i vestlige land, migrasjon, klimaendringer, forurensning og bærekraftige energi- og transportsystemer, fått økende forskningspolitisk oppmerksomhet. Innretningen på EUs rammeprogrammer for forskning er en god illustrasjon på denne dreiningen i forskningspolitisk fokus: Mens næringsrelevant forskning dominerte programmene for 20–30 år siden, har de samfunnsrettede temaene kommet

stadig sterkere med i de siste rundene av programmet.

Det kommende programmet, Horisont Europa, foreslår å konsentrere forskningen enda mer om de store samfunnsutfordringene, gjennom konseptet «missions».¹⁰ Missions skal være et virkemiddel for å bryte store samfunnsutfordringer ned til mindre og mer håndgripelige problemstillinger. Missions kan for eksempel være deloppgaver som plastfrie hav eller utslippsfri bilpark. Målet er å mobilisere bredt for å finne løsninger. Tilsynelatende teknologisk funderte problemer kan løses bedre med bidrag fra forskere på andre fagfelt. Sivilsamfunnet skal involveres. For eksempel kan engasjerte borgere mobiliseres til å hjelpe forskere med datainnsamling i sanntid, etter hvert som sensorteknologi og lignende blir mer utbredt i samfunnet.¹¹ Dreiningen mot de store samfunnsutfordringene er også nedfelt i norsk forskningspolitikk, blant annet i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning.¹² Her er «møte store samfunnsutfordringer» ett av tre overgripende mål.

Samfunnsutfordringer angår ikke bare forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, men også utdanningene. Universiteter og høyskoler må sørge for at studentene har dannelse, kunnskaper og ferdigheter som gjør dem i stand til å bidra til å løse vår tids utfordringer, både i arbeidslivet og som samfunnsborgere.

Høsten 2015 vedtok FNs generalforsamling 17 mål for hvordan vi skal oppnå en bærekraftig utvikling innen 2030. Bærekraftig utvikling kan defineres som utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner får dekket sine behov.¹³ Begrepet bærekraftig utvikling omfatter miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Alle dimensjonene må være ivaretatt for at utviklingen skal kunne kalles bærekraftig. En økonomisk vekst som reduserer fremtidige generasjoners muligheter for å få dekket sine behov, er ikke miljømessig bærekraftig. En miljøpolitikk som ikke tar hensyn til behovene verdens fattigste har i dag, er ikke sosialt bærekraftig. En sosial utjevning uten verdier å fordele er ikke økonomisk

⁹ OECD. *Education at a Glance 2019*. Table A1.2 s. 52. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019.

¹⁰ Konseptet «missions» i Horisont Europa har foreløpig ikke fått noen offisiell norsk oversettelse.

¹¹ Mazzucato, Mariana. *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union* s. 20. Brussel: EU-kommisjonen, 2018.

¹² Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning* s. 8.

¹³ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden, 1987.

bærekraftig. FNs 17 bærekraftsmål bygger på en erkjennelse av hvor tett sammenvevd de tre dimensjonene i bærekraftsbegrepet er. Bærekraftsmålene er koblet til virksomheten ved universiteter og høyskoler på to måter: For det første fremhever FN utdanning, forskning og innovasjon som sentrale faktorer for å nå målene. For det andre omfatter bærekraftsmålene de store samfunnsutfordringene i vår tid, og disse er det forventet at universiteter og høyskoler i stadig større grad er med på å løse. Det er dermed nødvendig at universiteter og høyskoler bidrar til en bærekraftig utvikling. Dette betyr at bærekraftsperspektivet bør inngå i forskning og undervisning.

Alle de tre bærekraftsdimensjonene, miljømessig, sosial og økonomisk, inngår i de 17 bærekraftsmålene. Mål nummer 17 understreker betydningen av samarbeid for å nå målene. Samarbeid med andre samfunnsaktører i både inn- og utland er en viktig del av universiteter og høyskoleers oppgaver. Det utstrakte internasjonale samarbeidet om høyere utdanning og forskning gir viktige bidrag til mellommenneskelig forståelse på tvers av språklige, kulturelle, politiske og religiøse skillelinjer.

11.3.5 Kunnskapsdeling

Åpenhet og delingskultur har blitt et fremtredende trekk ved samfunnet de siste 15–20 årene, også innenfor forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Kunnskapsdeling har nytteverdi for hele befolkningen, ikke bare for de som har høyere utdanning. Åpen tilgang handlet først om vitenskapelige publikasjoner, men etter hvert har åpen tilgang til og deling av forskningsdata kommet til. Bakgrunnen for kravet om åpen tilgang var stadig økende abonnementspriser på vitenskapelige tidsskrifter og stigende profittmarginer i forlagene som gir ut denne typen litteratur. Utviklingen av internett, er også en drivkraft bak kravet. Ikke alle som kunne ha nytte av tilgang til resultater av forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, vil få det med et abonnementsbasert system. Dette gjelder for eksempel praktikere i ulike profesjoner, små bedrifter, myndigheter, og forskere i lavinntektsland. Hvis man i dag skulle bygd opp en mekanisme for spredning av forskningsresultater, ville man neppe valgt en abonnementsløsning. Fra å ha vært en aktivistdrevet kampanje rundt årtusenskiftet har kravet om åpen tilgang blitt offisiell politikk, også i Norge.

Begrunnelsen for åpen tilgang er at kunnskap bak betalingsmurer, som dermed er forbeholdt de

innvidde, hemmer den samfunnsmessige avkastningen av forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. I denne sammenhengen er publisering av negative og positive funn like viktig. Forskningen og det faglige og kunstneriske utviklingsarbeidet ved universiteter og høyskoler må derfor være offentlig tilgjengelig med mindre det gjelder rettslige begrensninger for deling.

11.3.6 Langsiktig, nysgjerrighetsdrevet forskning

Samfunnets forventninger og forskningens orientering mot økt samfunnsnytte må ikke komme i veien for den langsiktige, grunnleggende og nysgjerrighetsdrevne forskningen. Erfaring viser at forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid som det ikke er lett å se samfunnsnytt av, likevel senere kan få betydning for og bli brukt på helt nye områder. Vi må derfor ha en universitets- og høyskolesektor som gjennom utdanning og forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid bidrar til å løse de problemene vi står midt oppi, og som samtidig gir rom for faglige aktiviteter der nytteverdien ikke er direkte åpenbar.

Selv om så å si enhver vitenskapelig anvendelse bygger på grunnleggende innsikt, er det utvilsomt mye forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid som aldri kommer til nytte i konkret forstand. Dermed skal man være varsom med å begrunne grunnforskningen med at den før eller senere vil gi arbeidsplasser og økonomisk avkastning. Likevel: I utgangspunktet er nesten alle avanserte produkter basert på helt grunnleggende innsikt. Det vesentlige poenget her er at det er vanskelig å forutse hvilke typer grunnleggende kunnskap og innsikt som på sikt kan føre til nyttige resultater. Det mer prinsipielle poenget er at det ikke alltid skal være denne typen nytte som legitimerer forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Erkjennelse har en egenverdi.

11.3.7 Dannelse og personlig utvikling

I tillegg til den rent faglige utviklingen har universiteter og høyskoler som mål å utvikle dugelige og reflekterte samfunnsborgere. I begrepet utdanning inngår også dannelse. Dannelse forbindes særlig med de klassiske disiplinene på universitetene. Dette er en oppgave som nok har kommet noe i bakgrunnen de siste tiårene, blant annet fordi den største ekspansjonen i høyere utdanning har skjedd innenfor de kortere, yrkesrettede profesjonsutdanningene. Vel så viktig er kanskje alle reformene høyere utdanning har vært gjennom,

ikke minst når det gjelder styring. I likhet med offentlig sektor for øvrig har universiteter og høyskoler møtt skjerpede krav om effektivitet og resultater (måloppnåelse). Myndighetenes oppmerksomhet er vendt fra styring via ressursinnsats til finansiering basert på oppnådde resultater.¹⁴

I 2007 tok enkelte institusjoner i universitets- og høyskolesektoren (Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og daværende Høgskolen i Bodø) initiativ til et frittstående «dannelsesutvalg». Formålet med utvalget var å skape debatt om innholdet i høyere utdanning, sentrert rundt følgende spørsmål: 1) I lys av evalueringer av Kvalitetsreformen, Bologna-prosessen og Lisboa-strategien: Hvordan ivaretas den akademiske dannelsen (kritisk refleksjon, innsikt i vitenskapelig tenkemåte og erkjennelseslære, fordypning, saklighetslære og etisk kompetanse) i universitets- og høyskolestudier? 2) Hva kjennetegner den helhetlige etiske og vitenskapelige standarden innenfor høyere utdanning? 3) Hvordan formidles universitetenes og høyskolenes grunnverdier til nye generasjoner akademikere? 4) Hvordan ivaretas universitetenes og høyskolenes ansvar for samfunnsbyggingen og for den demokratiske dannelsen?

I sin forståelse av begrepet dannelses legger utvalget til grunn den amerikanske liberal arts-tradisjonen og de egenskapene en liberal arts-utdanning skal dyrke frem i studentene, blant annet slik det går frem av Yale Universitys åtte punkter om dannelsesbegrepet¹⁵:

I omskrevet form dreier disse seg om å kunne forholde seg nysgjerrig og prøvende til verden og tenke om verden, men ikke om verden i disipliner. Det dreier seg om å kunne knytte sammen flere erkjennelsesformer og kunne sette faktaopplysninger inn i videre rammer og anvende flere kilder og metoder i søken etter kunnskap og integrere dem, samt å kunne

uttrykke seg presist og nyansert. Ikke minst omfatter Yales dannelsesbegrep evnen og viljen til å kunne strekke seg intellektuelt.

Dannelsesutvalget forsøkte å formulere en mulig vei videre for å styrke dannelseselementene i utdanningene ved norske universiteter og høyskoler.

Lovutvalget vil i denne sammenhengen peke på revisjonen av formålsparagrafene for barnehager og grunnsopplæringen etter forslag fra Bostad-utvalget¹⁶. Formålsparagrafene i barnehageloven¹⁷ og opplæringsloven¹⁸ vektlegger de samme grunnleggende verdiene som academia er bygd på, blant annet respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte.¹⁹ Dette er bare delvis uttrykt i dagens universitets- og høyskolelov. Utvalget mener det bør være sammenheng mellom lovene når det gjelder verdigrunnlag for virksomhetene på alle nivåer i utdannings-systemet, fra barnehage til doktorgrad. Det er ikke mindre viktig å uttrykke det humanistiske verdigrunnlaget eksplisitt i en lov for universiteter og høyskoler. Utvalget vil derfor foreslå at formålsparagrafen for universiteter og høyskoler uttrykker et verdigrunnlag i tråd med tilsvarende formuleringer i lovene for barnehager og grunnsopplæringen.

Høyere utdanning gir rom for personlig utvikling. Universitets- og høyskolesektoren tilbyr utdanninger som gir grunnlag for å utvikle både yrkesspesifikke ferdigheter og mer generiske akademiske ferdigheter. Hovedvekten ligger på det første i profesjonsutdanningene, og på det siste i disiplinutdanningene. De generiske akademiske ferdighetene omfatter evne til kritisk tenkning, selvrefleksjon, kommunikasjons- og samarbeidsevner og samfunnsbevissthet. Å lære å til egne seg ny kunnskap er en ferdighet alle vil kunne ha nytte av gjennom hele livet. Studenter må læres opp i metodisk, selvstendig og kritisk tenkning, og de må evne å bruke ny informasjon. I en tid hvor internett og sosiale medier inneholder informasjon av varierende kvalitet, er det viktigere enn noensinne å øve opp evnen til kritisk refleksjon og kildekritikk. Det samme gjelder analytiske ferdigheter for å kunne se komplekse saksforhold fra ulike vinkler. Slike ferdig-

¹⁴ Den norske Kvalitetsreformen og den felleseuropeiske Bologna-prosessen innebærer blant annet en strømlinjeforming av studieløpene i en 3+2+3-struktur (bachelor + master + ph.d.). Denne omleggingen kan til en viss grad stå i motsetning til dannelsesidealet som tydeligst kommer til uttrykk i den amerikanske liberal arts-tradisjonen. Gjennom et «freshman year» skal studentene få smakebiter fra alle fagområdene ved det klassiske universitetet. Forberedende ved de gamle universitetene i Norge hadde elementer av denne tradisjonen i seg. Etter Kvalitetsreformen er omfanget av ex.phil. redusert og i større grad tilpasset de enkelte fakultetene (ex.fac.). De organiserte studieprogrammene vil kunne oppleves som et hinder for å ta emner på tvers av ulike fag.

¹⁵ Dannelsesutvalget for høyere utdanning. *Kunnskap og dannelses foran et nytt århundre. Innstilling fra Dannelsesutvalget for høyere utdanning* s. 72, 2009.

¹⁶ NOU 2007: 6 *Formål for framtida*.

¹⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

¹⁸ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

¹⁹ Det sistnevnte gjelder bare opplæringsloven.

heter er verdifulle utover det å utøve et yrke eller å fylle en stilling. I et demokratisk perspektiv vil det øke motstandskraften mot lettkjøpt og polariserende retorikk også være et godt vern mot forutinntatte holdninger.

11.3.8 Høyere utdanning og arbeid

For den enkelte ligger verdien av høyere utdanning på flere plan. Statistikk fra OECD viser at høyt utdannede i gjennomsnitt tjener bedre enn de som har fullført videregående opplæring som høyeste utdanning. I 2017 var lønnsforskjellen 26 prosent i favør av de høyt utdannede i Norge. Denne forskjellen er imidlertid mindre i Norden enn i de fleste andre land. OECD-gjennomsnittet ligger på 57 prosent høyere lønn for høyt utdannede.²⁰ Denne gruppen er bedre beskyttet mot arbeidsledighet og har høyere yrkesdeltakelse enn andre utdanningsgrupper. Det gjelder også i Norge, hvor ledigheten i utgangspunktet er svært lav. I 2018 var sysselsettingsgraden blant høyt utdannede i Norge ni prosentpoeng høyere enn blant de med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning.²¹ Personer med høy utdanning har også betydelig lavere risiko for sykefravær enn de med kort utdanning. Det henger imidlertid ikke nødvendigvis bare sammen med utdanningens lengde. Det skyldes snarere at jobber med lavere krav til utdanning ofte er mer ensformige og fysisk belastende enn yrker som krever høy utdanning.²²

Sammenhengen mellom høyere utdanning og positive utfall i arbeidslivet kan komme av at utdanningen i seg selv gir kunnskap og ferdigheter som er nyttige. Det kan imidlertid også være et resultat av at de som kommer inn på høyere utdanning, i utgangspunktet har bedre forutsetninger for å lykkes, eller av at høyere utdanning fungerer som en signaliseringsmekanisme i arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at alle tre forklaringer er delvis riktige. For at høyere utdanning skal ha en positiv effekt for arbeidslivet, er det derfor nødvendig både å se at høyt utdannede lykkes bedre enn andre i arbeidsmarkedet, og å sørge for at kvaliteten er høy, og at innholdet i utdanningen er relevant.

Fremover vil arbeidslivet sannsynligvis gjennomgå betydelige omstillinger, blant annet som

følge av hurtig og omfattende digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser. Den teknologiske transformasjonen vil kreve kunnskap som ikke nødvendigvis var tilgjengelig da dagens arbeidstakere tok sin første utdanning. Mange studier viser en sammenheng mellom gode grunnleggende ferdigheter, formell utdanning og evne til å takle teknologisk omstilling.²³

11.3.9 Mangfold i sektoren

I Norge er det et mål å legge til rette for at alle som ønsker det og er kvalifisert, skal ha mulighet til å studere. Sektoren må dermed gi gode tilbud til en svært mangfoldig studentmasse, fra de som går ut av videregående opplæring med toppkarakterer, til de med dårligere karakterer, og til godt voksne studenter som kommer inn i høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse. Mangfold handler imidlertid ikke bare om karakterer og fase i livet, men også om kjønn, innvandrerstatus, religiøs tilhørighet, sosioøkonomisk bakgrunn og bosted. For å ivareta denne svært heterogene studentmassen er det viktig med mangfold blant institusjonene. Det kan være mange ulike dimensjoner av mangfold, for eksempel faglig profil, undervisningsformer, mulighet for deltidsstudier, sammensetning av ansatte, størrelse og verdigrunnlag.

Det er et spørsmål om dagens opptaksregler til høyere utdanning sikrer tilstrekkelig mangfold i studentmassen. De best kvalifiserte søkerne ut fra de gjeldende rangeringsreglene blir tatt opp, uavhengig av bakgrunn. Manglende mangfold blant studentene påvirker ikke bare studiemiljøet, men også for eksempel rekrutteringen til hele yrkesgrupper. Debatten om kjønnskvoltering av gutter til psykologistudiet er illustrerende.

Mange ønsker å studere i nærheten av der de bor. Et godt geografisk distribuert utdanningstilbud som gir studiesøkende valgmuligheter tilpasset deres ulike interessefelt, er et gode både for samfunnet og for den enkelte. I dag fastsetter gradsforskriften²⁴ hvilke grader den enkelte institusjon kan tildele. Forskriften regulerer den geografiske tilgjengeligheten av noen utdanningstilbud ved at det bare er utvalgte universiteter og høyskoler som kan tildele visse grader, blant annet i medisin, psykologi og rettsvitenskap. Hvis

²⁰ OECD (2019) Table A4.1 s. 93.

²¹ OECD (2019) Table A3.1 s. 79.

²² Statens arbeidsmiljøinstitutt. Arbeidsrelaterede helseproblemer og sykefravær <https://stami.no/arbeidsrelaterede-helseproblemer-og-sykefravaer/> hentet 10.09.2019.

²³ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* s. 120.

²⁴ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert tid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

variasjonen av tilbud er for dårlig fordelt over landet, vil universiteter og høyskoler kunne gå glipp av mange talenter, og samfunnet vil kunne gå glipp av kompetent arbeidskraft. Dette kan også få betydning for universiteter og høyskolars mulighet til å dekke regionale kompetansebehov. Samtidig er antallet kvalifiserte lærerkrefter begrenset, og det er en fare for at fagmiljøene blir for små dersom utdanningene tilbys på for mange steder i landet.

Strukturreformen som har preget sektoren de siste fem årene, har ført til at 33 statlige universiteter og høyskoler gjennom fusjoner er redusert til 21. Det har ført til færre høyskoler og flere universiteter. Siden mange høyskoler har oppnådd

universitetsstatus, og universiteter har fusjonert med eller tatt opp i seg høyskoler, har institusjonene blitt likere – i hvert fall på overflaten. Samtidig har ikke alle, verken institusjoner eller fagmiljøer, forutsetninger for å bli like gode på alle oppgavene sektoren skal løse. Noen institusjoner og miljøer skal ligge i den internasjonale forskningsfronten, mens andre primært skal være mer regionalt orientert.

De private høyskolene, der mange av de små er livssynsbaserte, bidrar til at det samlet sett fortsatt er et relativt mangfoldig institusjonslandskap i Norge. Behovet for arbeidsdeling, profilering og faglig spissing har likevel neppe blitt mindre.

Kapittel 12

Oppgaver



Figur 12.1

12.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- En ny bestemmelse om universiteter og høyskolelvers oppgaver.
- Ny bestemmelse om institusjonenes oppgaver kalles «Institusjonenes oppgaver», som er mer presist enn «Institusjonenes virksomhet» i dagens universitets- og høyskolelov § 1-3.
- Bestemmelsen om effektiv ressursbruk og tilførsel av eksterne ressurser i dagens universitets- og høyskolelov § 1-3 bokstav c videreføres ikke.
- At universiteter og høyskoler skal bidra til livslang læring, i tillegg til etter- og videreutdanning, inkluderes i bestemmelsen om oppgaver.
- Plikten til å samarbeide med andre aktører gjøres generell, ved at ingen samarbeidsaktører er nevnt særskilt i loven.
- Å skille tydeligere enn i dagens lov mellom universiteter og høyskolelvers formål og deres oppgaver.
- Øvrig innhold i dagens universitets- og høyskolelov § 1-3 videreføres.

12.2 Gjeldende rett

Formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1 suppleres av § 1-3 om utdanningsinstitusjonenes virksomhet. § 1-3 angir arbeidsmåter og oppgaver som utdanningsinstitusjonene skal følge for å fremme lovens formål i § 1-1. Bestemmelsen om lovens formål og institusjonenes virksomhet angir samlet sett det

overordnede samfunnsoppdraget universiteter og høyskoler har.

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-3 skal universiteter og høyskoler fremme lovens formål ved å

- a. tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap,
- b. utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid,
- c. forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser,
- d. bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid,
- e. bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid,
- f. legge til rette for at institusjonenes ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.
- g. bidra til at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdannings tilbud,
- h. samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner og
- i. tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

Hvordan institusjonene skal arbeide konkret for å fremme målene vil blant annet avhenge av ressurser, finansiering, størrelse og institusjonens pro-

fil.¹ At utdanningsinstitusjonene skal arbeide for å fremme lovens formål ved å tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap innebærer ikke at institusjonene skal være de fremste på ethvert område, men at de skal være faglig oppdatert og formidle kunnskap i fag så langt det er naturlig. For å kunne tilby utdanning basert på det fremste innenfor forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid må institusjonene ha fagmiljøer for de fagretninger som tilbys.²

Utdanningsinstitusjonene skal effektivt forvalte tilførte ressurser og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser. Kravet kan hevdes å være selvsagt, og er en lovfesting av forventninger til hvordan universiteter og høyskoler driftes.

Utdanningsinstitusjonene skal bidra til å spre og formidle resultater fra forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.

Det er en forventning at institusjonene oppmuntrer studenter og ansatte til å delta i debatt om samfunnsspørsmål og virksomheten til utdanningsinstitusjonene. Utdanningsinstitusjonene kan ikke legge restriksjoner på deltakelse i den offentlige debatten.

For at universiteter og høyskoler skal kunne tilby utdanning og utføre forskning på høyt internasjonalt nivå i henhold til § 1-3 bokstav g, må institusjonene sørge for å delta i den internasjonale forskningsfronten, og følge utviklingen av utdanning internasjonalt. Samarbeid og nettverksbygging er en viktig komponent i arbeidet med å utvikle utdanningstilbud, og som en del av forskning. Utdanningsinstitusjonene skal derfor samarbeide med andre universiteter og høyskoler, både nasjonalt og internasjonalt og med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner, jf. § 1-3 bokstav h.

Utdanningsinstitusjonene skal tilby videre- og etterutdanning innenfor egne virkeområder, jf. § 1-3 bokstav i. Institusjonene har et ansvar for å bidra til at tilegnelse av kunnskap er en kontinuerlig prosess, som ikke kan anses som avsluttet når en grad avlegges. Det er ikke et krav at institusjonene selv har slike tilbud, det er åpent for at de kan samarbeide med andre tilbydere. Utdanningsinstitusjonene har likevel et samfunnsmessig ansvar får at tilbudene finnes, og må der det er nødvendig ta initiativ til disse selv.³

¹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) Om lov om universiteter og høyskoler, merknad til § 1-3.

² Bernt, Jan Fridthjof. Norsk lovkommentar. Til universitets- og høyskoleloven § 1-3.

12.3 Utvalgets vurderinger

12.3.1 Innledning

Bestemmelsen om institusjonenes virksomhet bør gjenspeile universitets- og høyskolesektorens kjerneoppgaver. Tredelingen av institusjonenes kjerneoppgaver i utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling brukes i mange land, selv om det kan variere fra land til land om høyskolene har et forskningsoppdrag. Bak disse tre virksomhetsområdene skjuler det seg sammensatte og til dels gjensidig avhengige oppgaver. Overordnet har disse oppgavene ligget fast lenge, selv om innholdet i og utførelsen av dem har endret seg over tid. Hva som ligger i formidlingsoppgaven er det vanskelig å oppsummere med få ord. Bestemmelsens formulering av de ulike elementene i formidlingsoppgaven bør være i tråd med måten vi forstår formidling på i dag. I tillegg til tradisjonell formidling av faglig innsikt bør oppgaven også romme samfunnskontakt i vid forstand, for eksempel deltakelse i offentlige debatter, utvalgsarbeid og øvrig meningsdannende arbeid der det er naturlig. Vi kan ikke forvente at alle i like stor grad deltar i denne typen utadrettet arbeid, men generelt må det være et mål at kunnskap og innsikt kommer samfunnet til gode også på denne måten. Utvalget ser formidling som en del av samfunnskontrakten for universitets- og høyskolesektoren. Dette utdypes nærmere under punkt 12.3.6 om formidlingsbegrepet.

12.3.2 Høyt internasjonalt nivå

Universiteter og høyskoler må strebe etter høy kvalitet i både utdanning og forskning. Denne forventningen er uttrykt på litt forskjellige måter i henholdsvis § 1-1 og § 1-3 i dagens universitets- og høyskolelov. I henhold til § 1-1 skal institusjonene tilby utdanning og utføre forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. Ifølge § 1-3 skal utdanningen bygge på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Videre følger det av § 1-3 bokstav g at universiteter og høyskoler skal bidra til at norsk forskning og høyere utdanning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.

Hvis vi tar utgangspunkt i en vanlig forståelse av ordlyden, synes ikke utvalget det er opplagt hva som ligger i «høyt internasjonalt nivå» i alle

³ NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norges-nett* merknad til § 2.

fag og innenfor alle deler av virksomheten. Utvalget oppfatter uttrykket mer som en ambisjon om at alle, og særlig de som ikke er på dette nivået, skal strekke seg. Innenfor forskning er de fleste fagområder internasjonale i sin natur. Forskerne samarbeider og publiserer gjerne i internasjonale nettverk. I mange fag, særlig innenfor medisin og naturvitenskap, er det utviklet indikatorer for vurdering av kvaliteten i forskningen, blant annet basert på vitenskapelig publisering.

I mer nasjonalt orienterte fag, som språk, litteratur, jus og historie, er det imidlertid mindre åpenbart hva som er høyt internasjonalt nivå. Det er viktig at forskning på temaer og fagfelt der forskerne primært skriver om norske forhold for et norsk publikum, ikke nedvurderes fordi resultatene ikke er publisert internasjonalt. Uavhengig av om publiseringen i hovedsak skjer nasjonalt eller internasjonalt, er det viktig at fagmiljøene bidrar til å bevare og videreutvikle norsk som fagspråk.

En arbeidsgruppe oppnevnt av Nasjonalt råd for kunstnerisk utviklingsarbeid, Universitets- og høyskolerådet, leverte en rapport i 2015⁴, hvor det heter følgende om kunstnerisk utviklingsarbeid i Norge i en internasjonal sammenheng: «Kunstnerisk utviklingsarbeid i Norge tar utgangspunkt i kunstnerens særlige erfaring og refleksjon, og er slik i overensstemmelse med den internasjonale kategorien «research in the arts». Høyt kunstnerisk nivå er et sentralt krav til kunstnerisk utviklingsarbeid i Norge.» Videre redegjøres det, med henvisning til disse formuleringene fra Central Saint Martins College of Art and Design i London, for kunst som et fagområde som kommuniserer i en fagfellekontekst:

- Art and design practices are intellectual pursuits in their own right not requiring translation to other terms in order to have sense and coherence
- Art and design works embody «meaning» through their interior symbolic languages and syntax (formal organisation)
- Art and design works embody «meaning» through their discursive relationship to other works in their field and their corresponding cultural positions
- Art and design works can be read by those trained in the subject in the same way that, for

⁴ Universitets- og høyskolerådet (UHR). *Forskning og utviklingsarbeid innen fagområdet kunst 1995–2015: 20 år med kunstnerisk utviklingsarbeid*. Hentet fra https://www.uhr.no/_f/p1/i9e87d801-71b1-4518-a915-9d8e890c9a42/2015-forskning_og_utviklingsarbeid_innen_fagomr_det_kunst.pdf.

example, mathematicians read mathematics or philosophers read philosophy.⁵

Innenfor utdanning er det foreløpig ikke etablert tilsvarende internasjonale kvalitetsstandarder som i forskning samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Det finnes lignende hierarkier som er basert på institusjoners renommé, og som forsterkes av de ulike universitetsrangeringene som har blitt utbredt de siste 15–20 årene. Disse bygger ofte på diskutabile kriterier, og de er neppe et godt sammenligningsgrunnlag for de fleste høyere utdanningsinstitusjoner.⁶ Det finnes også jevnlig undersøkelser av studenttilfredshet på både nasjonalt (Studiebarometeret⁷) og europeisk nivå (Eurostudent⁸). Disse er basert på studentenes subjektive opplevelse, som kan være preget av ulikt forventningsnivå ved forskjellige studier og i forskjellige land.

I løpet av de siste par tiårene har de aller fleste land vi vanligvis sammenligner oss med, opprettet kvalitetssikrings- og akkrediteringsorganer tilsvarende NOKUT. Disse organene undersøker om det finnes kvalitetssikringssystemer knyttet til utdanningene. I tillegg sikrer organene at det er en faglig minstestandard ved akkreditering eller reakkreditering av studier. NOKUT har i samarbeid med søsterorganer i Sverige og Nederland gjort forsøk med å vurdere kvaliteten i utvalgte masterstudier innenfor samme fagområder på tvers av landene.⁹ England har innført et tilsvarende evalueringssystem på utdanningssiden som på forskningssiden. Det heter Teaching Excellence Framework (TEF). Alt i alt er sammenlig-

⁵ Gjengitt i Malterud, Nina m.fl. *Forslag til program for kunstnerisk kompetanseutvikling i kunstutdanningsinstitusjonene. Innstilling fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunsthøgskolen i Bergen, Kunsthøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole*. Avgitt 3. november 2000. Hentet fra <http://ekstern.filer.uib.no/kmd/W3-publisering/Forskning/Kunstnerisk%20utviklingsarbeid/k-utredning-2000.pdf>.

⁶ Piro, Fredrik; Elisabeth Hovdhaugen; Mari Elken; Gunnar Sivertsen m.fl. *Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer. Hva forklarer nordiske plasseringer og hvordan forholder universitetene seg til rangeringer?* NIFU-rapport 2014:25 s. 7.

⁷ NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Studiebarometeret <http://www.studiebarometeret.no/no/hentet> 16.1.2020.

⁸ eurostudent.eu. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe <https://www.eurostudent.eu/> hentet 16.1.2020.

⁹ NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Hvilke faktorer har betydning for å oppnå høy kvalitet i mastergradsprogrammer? <https://www.nokut.no/nyheter-2016/hvilke-faktorer-har-betydning-for-a-oppna-hoy-kvalitet-i-mastergradsprogrammer/> hentet 16.1.2020.

ningsgrunnlaget per i dag noe begrenset på utdanningssiden.

Utvalget ser at det kan være utfordrende å fastslå hva som er «høyt internasjonalt nivå» i mange fag. Likevel mener utvalget at formuleringen «høyt internasjonalt nivå» gir et riktig signal om nivået og kvaliteten vi ønsker på norsk forskning og høyere utdanning. Utvalget anbefaler derfor å la denne formuleringen bli stående i loven, og at den skal gjelde for både forskning og utdanning.

12.3.3 Arbeidsrelevante utdanninger og dimensjonering

Universiteter og høyskoler må utdanne nok kandidater med relevant kompetanse og relevante kvalifikasjoner. Dimensjoneringen av høyere utdanning, det vil si hvor mange studenter som tas opp til studier, har blitt løst på ulike måter over tid. Frem til omkring år 2000 var det stor vekt på sentral dimensjonering av studieplasser. Innenfor de fleste utdanninger må institusjonene først og fremst forholde seg til studentenes etterspørsel på den ene siden, og til arbeids- og samfunnslivets behov på den andre. I praksis er det i stor grad søkningen som avgjør dimensjoneringen.¹⁰ Det er likevel stadig innslag av sentral dimensjonering, blant annet gjennom kandidatmåltall for visse helsefaglige og pedagogiske utdanninger, nye studie-plasser med faglig øremerking og forskriftsregulering av hvilke institusjoner som kan tildele hvilke grader. Myndighetene blir stadig mer opp-tatt av både å treffe riktig på antall kandidater av ulike slag, jf. kompetansebehovsutvalget¹¹, og å gi kandidatene en mest mulig relevant utdanning, jf. den kommende stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans.

Mange studenter, særlig i profesjonsutdanningene, har i dag praksis som en integrert del av studieløpet. Innenfor de klassiske disiplin-studiene, for eksempel i humaniora, samfunnsvitenskap og naturvitenskap, er det stadig slik at de fleste studentene ikke har formalisert kontakt med arbeids- og samfunnslivet under studiene. Utvalget viser til at Kunnskapsdepartementet har pålagt institusjonene å opprette råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Dette skal være fora der representanter for arbeidstakere og -givere møter «sin» utdanningsinstitusjon for å drøfte spørsmål

om blant annet utdanningsbehov og -tilbud i regionen. RSA er en formalisert arena som kan bidra til å styrke institusjonenes dialog og samarbeid med omgivelsene.

Mye tyder på at norsk høyere utdanning har god arbeidslivrelevans. Hvis en institusjon søker NOKUT om akkreditering av et nytt studietilbud, må institusjonen godtgjøre at det finnes et arbeidsmarked for kandidatene. NOKUT akkrediterer riktignok bare et mindretall av tilbudene innenfor høyere utdanning, men institusjonene som har rett til selv å akkreditere hele eller deler av studietilbudet sitt, må også forholde seg til dette kravet. De jevnlig kandidatundersøkelsene viser at de aller fleste som uteksamineres fra universiteter og høyskoler, får relevant jobb forholdsvis raskt. En nylig gjennomført undersøkelse blant arbeidsgivere viser at de jevnt over er fornøyde med nyutdannede kandidater fra norske universiteter og høyskoler.¹²

Utvalget mener likevel at studienes arbeidslivstilknytning kan bli enda bedre. Det er viktig at utdanningsinstitusjonene jobber for å utvikle studietilbud som er tilpasset arbeidslivets behov, og som forbereder studentene godt på virkeligheten som møter dem etter endt studium. Ikke minst gjelder dette de tradisjonelle korte profesjonsutdanningene. Særlig innenfor helse- og sosialfagene har det de siste årene vært en vektforskyvning fra praksisnær kunnskap til akademiske meritter. Utdanningene er styrket med mer forskningskompetent undervisningspersonell. Det har vært betydelig vekst i forskningsaktiviteten. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om man i for stor grad taper den kunnskapsutviklingen som foregår i praksisfeltet av syne. Det er et konstant dilemma å ta stilling til hvilken type kunnskap og hvilke kvalifikasjoner som skal vektlegges i fag hvor den praktiske kunnskapen er sentral. Bakgrunnen til de som underviser og innretningen på den forskningen som bedrives vil ha betydning for relevansen av utdanningene.

Verdsettingen av det praksisnære er ivaretatt gjennom dagens universitets- og høyskolelov § 1-3 bokstav a, som stiller krav om at utdanninger skal baseres på blant annet det fremste innenfor erfaringskunnskap. Utvalget spør seg likevel om det å gi arbeids- og samfunnsrelevant utdanning burde uttrykkes eksplisitt i loven. Utvalget ser at det kan være argumenter for dette, blant annet for å sikre

¹⁰ Høst, Håkon; Per Olaf Aamodt; Elisabeth Hovdhaugen og Lars Lyby. *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 2019:15 s. 8.

¹¹ Se kompetansebehovsutvalget <https://kompetansebehovsutvalget.no/> hentet 16.1.2020.

¹² Støren, Liv Anne; Rune B. Reiling; Siv-Elisabeth Skjelbred; Marthe E. S. Ulvestad m.fl. *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. NIFU-rapport 2019:3.

at de korte profesjonsrettede utdanningene er tett på praksisfeltet de skal forsyne med kompetente kandidater. Det er imidlertid en risiko for at en slik tilnærming vil sette disiplinstudier som ikke er like tydelig yrkesrettet, under press. Studier i humaniora, men også samfunnsfag, blir i offentlig debatt ofte trukket frem som lite matnyttige. Noen tar også til orde for at slike studier bør nedskales, med henvisning til manglende arbeidslivsrelevans.¹³ Et krav i loven om arbeidsrelevante utdanninger vil kunne bidra til dette presset. Det vil etter utvalgets vurdering være uheldig. Utvalget har derfor konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å foreslå en slik eksplisitt formulering i lovteksten.

12.3.4 Kvalitet, tilgjengelighet og regional forankring

God geografisk tilgjengelighet av studietilbud er viktig. Selv om systemet for høyere utdanning legges til rette for at alle kan studere nærmest hvor som helst i Norge, velger mange å studere i regionen de kommer fra. Selv institusjoner som beskriver seg som internasjonalt orienterte forskningsuniversiteter, for eksempel Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo, rekrutterer en stor del av studentmassen fra egen landsdel. Og når studentene etter hvert ender opp med en grad, går en stor del ut i det regionale arbeidsmarkedet. I tillegg begynner mange å studere når de er voksne og kanskje allerede er etablert med familie og barn, og dette forsterker stedbundetheten. Institusjonene må også treffe denne gruppen for å bidra til at regionene får nok høyt utdannet arbeidskraft, jf. behovet for en mangfoldig sektor.¹⁴

Hensynene til tilgjengelighet og kvalitet kan delvis stå i motsetning til hverandre. Strukturreformen dreide seg om institusjonsstrukturen, ikke om studiestedsstrukturen. Det er likevel

klart at det finnes studiesteder der man kan stille spørsmål ved kvaliteten. Det gjelder både antall ansatte og undervisere, deres kompetanse og studentgrunnlaget. Det er ikke gitt at alle studiesteder må opprettholdes for at institusjonene samlet kan nå ut til alle i landet som ønsker og er kvalifisert for å ta høyere utdanning. Nett- og/eller samlingsbaserte studietilbud har hittil stort sett vært et supplement til ordinære campusbaserte tilbud, men ved hjelp av stadig bedre teknologiske løsninger kan de kanskje bli en erstatning. Den teknologiske utviklingen gjør også at den tradisjonelle studenten er mindre på campus enn før. Hensyn til kritisk masse og størrelse på fagmiljøet kan ivaretas ved utveksling av personale, fysisk eller digitalt, uten å legge ned studiesteder. Den fysiske utvekslingen har imidlertid ulemper, som mer reising med derav følgende klimakonsekvenser, og lite effektiv tidsbruk.

Universiteter og høyskoler har stor frihet til selv å fastsette studietilbudet i samsvar med regionens kompetansebehov. Det ligger imidlertid enkelte begrensninger på institusjonenes autonomi, blant annet i gradsforordningen. Hvis vi tar utgangspunkt i at den jevne studiesøker er opptatt av å studere nær hjemstedet, kan det som følge av reguleringene i gradsforordningen oppstå et misforhold mellom regional tilgjengelighet av visse studietilbud og regionens kompetansebehov.¹⁵ Bakgrunnen for reguleringene er blant annet fordeling av nasjonalt ansvar for sentrale utdanninger. Innenfor den friheten universiteter og høyskoler har, gitt de begrensningene som ligger i gradsforordningen og kandidatmåltall, mener utvalget at det er institusjonene selv som best kan vurdere hvordan de skal oppfylle regionenes kompetansebehov gjennom kvalitativt gode og godt tilgjengelige studietilbud. Utvalget mener at det er en del av institusjonenes samfunnsmandat å foreta slike vurderinger. Institusjonene bør blant annet vurdere de mulighetene ny teknologi tilbyr når det gjelder å gjøre høyere utdanning av god kvalitet mer tilgjengelig i både tid og rom.

12.3.5 Livslang læring

Dagens universitets- og høyskolelov § 1-3 bokstav i pålegger universiteter og høyskoler en plikt til å tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde. Gjennom regjeringens kompetansereform og i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* (Markussen-utvalget) uttrykker myndighe-

¹³ Se for eksempel Aftenposten. Utdanninger som ikke etterspørres, bør få mindre støtte <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/y3Gk02/utdanninger-som-ikke-etterspoerres-i-arbeidslivet-boer-faa-mindre-stoette-trond-blindheim-og-thor-oevind-jensen> hentet 16.1.2020.

¹⁴ UiT – Norges arktiske universitet har i innspill til lovutvalget spurt om ikke universitets- og høyskoleloven burde slå fast at styrene har plikt til å sørge for tilgjengelig høyere utdanning for alle, uavhengig av bosted. Bakgrunnen for innspillet er at de høyere utdanningsinstitusjonene har en sterk regional forankring. UiT tar også til orde for at institusjonene gjennom loven bør få plikt til å sørge for kvalitet ved alle tilgjengelige studiemiljøer. Dette er for å sikre både tilgjengeligheten av og kvaliteten på tilbudet. Se innspill fra UiT om universitetenes og høyskolenes regionale forankring: <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>.

¹⁵ Betydningen av gradsforordningen er nærmere drøftet under punkt 8.10.2.

tene store forventninger til at også universiteter og høyskoler skal bidra til å oppgradere arbeidsstokken gjennom hele yrkeskarrieren. Det vil si at de ikke bare først og fremst skal tilby bachelor- og masterutdanninger. Lovutvalget deler Markussen-utvalgets syn på at livslang læring er viktigere enn før, blant annet på grunn av teknologisk omstillingstakt og fordi vi må stå i jobb lenger. Samtidig må dette gjennomføres på en måte som hindrer at universiteter og høyskoler begynner å konkurrere om å tilby korte, skreddersydde kurs i et kommersielt marked. Det er viktig at sektoren selv får styre hvordan de skal ivareta tilbud om livslang læring.

Når dagens etter- og videreutdanningstilbud ved mange institusjoner fremstår som underutviklet, handler det vel så mye om rammebetingelser og prioriteringer for virksomheten, på både tilbuds- og etterspørselssiden. Dette foreslår Markussen-utvalget tiltak for å bøte på. Den kommende stortingsmeldingen om Kompetanse-reformen vil også se på hindre og insentiver for at universitetene og høyskolene skal utvikle og oppskalere etter- og videreutdanningstilbud. Andre bestemmelser i universitets- og høyskoleloven enn formålsparagrafen kan også være relevante for etter- og videreutdanning, blant annet avgrensningen av gratisprinsippet. Se kapittel 18 om gratisprinsippet.

Innenfor etterutdanning, det vil si den delen av etter- og videreutdanning universiteter og høyskoler kan ta seg betalt for, konkurrerer institusjonene med diverse kommersielle tilbydere. Hvor tungt institusjonene skal gå inn i dette markedet, er et strategisk valg. Det ligger innenfor institusjonenes autonomi å gjøre slike vurderinger. Utvalget vil foreslå å supplere etter- og videreutdanning i lovteksten med begrepet livslang læring. Livslang læring formidler bedre enn etter- og videreutdanning hva dette faktisk handler om – å lære hele livet. Det vil også være i tråd med Markussen-utvalgets tilrådninger, som mener at utdanning er utdanning uavhengig av når i livsløpet den tas.¹⁶

12.3.6 Formidlingsbegrepet

Tradisjonelt har formidling blitt betraktet som en enveis aktivitet. Ansatte ved universiteter og høyskoler sprer gjennom ulike kanaler innsikt og resultater fra egen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid til det omliggende samfun-

net. Kunnskapsspredning, både for å popularisere fagene for et bredere publikum og for å opplyse samfunnsdebatten, er stadig en viktig del av formidlingsoppdraget. Formidling rommer imidlertid langt mer, ikke minst samarbeid og dialog med omverdenen. Det bygger på en forståelse av kunnskapsproduksjon som en ikke-lineær prosess. I møtet med ulike aktører i samfunnet, som bedrifter, organisasjoner og offentlige etater, vil de ansatte kunne få ideer og impulser til nye forskningsspørsmål eller utdanningsprogrammer. Kort sagt vil kontakten med samfunnet kunne gi den faglige virksomheten nye retninger og bidra til å styrke kvaliteten og relevansen i både forskning og utdanning. Betydningen av flerveis kommunikasjon med aktører utenfor universitets- og høyskolesektoren må etter utvalgets vurdering gå frem av måten formidlingsoppdraget formuleres på i loven. Paragrafen om institusjonenes virksomhet må med andre ord favne både den tradisjonelle formidlingsaktiviteten og den mangfoldige dialogen universiteter og høyskoler skal føre med samfunnet.

12.3.7 Mangfoldig samarbeid

Universiteter og høyskoler samarbeider med et bredt spekter av aktører i samfunnet. Samarbeidet omfatter et mangfold av aktiviteter. Dette er dokumentert i en spørreundersøkelse blant faglig ansatte i sektoren.¹⁷ Det store flertallet av de ansatte er aktive i formidling, kunnskapsoverføring og samarbeid med omverdenen. De faglig ansatte er viktige knutepunkter i det nasjonale kunnskapsnettverket.

Samarbeid med næringslivet er viktig både nasjonalt og regionalt for å gi norske bedrifter tilgang på høy kompetanse og relevant forsknings-

¹⁶ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurransevne*, s. 121.

¹⁷ Thune, Taran; Per Olaf Aamodt og Magnus Gulbrandsen. *Noder i kunnskapsnettverket: Forskning, kunnskapsoverføring og eksternt samarbeid blant vitenskapelig ansatte i UH-sektoren*. NIFU-rapport 2014:23. Denne undersøkelsen kartlegger hvor stor andel av de faglig ansatte som har deltatt i ulike former for formidling og kunnskapsspredning i løpet av en treårsperiode. Respondentene ble bedt om å krysse av for deltakelse i til sammen 22 ulike typer kunnskapsoverføring / eksternt samarbeid. NIFU finner at 93 prosent av respondentene har deltatt på minst én aktivitet i løpet av treårsperioden. Hyppigst forekommende er deltakelse på konferanser rettet mot brukere eller allmennhet og publisering av populærvitenskapelig artikkel. 54 prosent sier de har deltatt på begge aktivitetene. Lavest andel (en prosent) har lisensiering av forskningsresultater til bruker. Den variabelen som gir mest utslag på omfanget av den enkelte ansattes samarbeid, er tidligere arbeidserfaring. Det å ha vært ansatt utenfor UH-sektoren slår positivt ut på alle former for kunnskapsspredning og samarbeid med både offentlig og privat sektor.

og utviklingsarbeid (FoU). Ofte speiler den faglige profilen i de mer teknologisk orienterte fagmiljøene ved universiteter og høyskoler strukturen i det regionale næringslivet. Det er et mangeartet samarbeid som inkluderer felles FoU-prosjekter, doktorgradsutdanning, gaveprofessorater, praksisplasser for studenter, studentoppgaver, kompetanseheving for ansatte i bedriftene og kommersialiseringsaktiviteter. Universiteter og høyskoler samarbeider med andre ord med næringslivet ikke bare om forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, men også om utdanning og innovasjon.¹⁸

Universitets- og høyskoleloven § 1-3 bokstav h nevner en rekke aktører i inn- og utland som universiteter og høyskoler skal samarbeide med. Denne listen er ikke uttømmende. Forskningsinstitutter er for eksempel ikke nevnt, selv om de er viktige samarbeidspartnere for universiteter og høyskoler. Et eksempel på det er det tette forholdet mellom NTNU og SINTEF i Trondheim, som til dels deler både lokaler og personale. Mange universiteter og høyskoler er dessuten eiere eller medeiere i forskningsinstitutter. Det gjelder for eksempel NORCE, som eies av institusjoner fra Kristiansand i sør til Tromsø i nord. Strategisk samarbeid med forskningsinstitutter er viktig, blant annet for å posisjonere seg til de industrielle samfunnsorienterte delene av EUs rammeprogram for forskning. Her bidrar nemlig instituttenes anvendte profil til å styrke søknadene. Å spille på bredden i forskningsmiljøene øker sjansen for gjennomslag.

Det finnes også andre samarbeidspartnere for universiteter og høyskoler som dagens lov ikke nevner, blant annet ideelle organisasjoner, kunst- og kulturinstitusjoner og skoler. Det vil også kunne variere både mellom institusjoner og over tid hvilke aktører som er de viktigste eksterne samarbeidspartnere. For ikke å utelukke relevante samarbeidspartnere vil det etter utvalgets mening være mest hensiktsmessig å ikke nevne noen aktører eksplisitt. Utvalget foreslår derfor en generell formulering om at universiteter og høyskoler skal samarbeide med relevante eksterne aktører for å styrke virksomhetens kvalitet og relevans.

¹⁸ Kunnskapstriangelet er et begrep fra innovasjonsteori som ofte brukes om universiteter og høyskolars samarbeid med eksterne aktører om utdanning, forskning og/eller innovasjon. Begrepet samskaping kan brukes om innovasjonsaktiviteter som foregår i samarbeid mellom ulike aktører, som studenter og forskere fra UH-sektoren og ulike bedrifter eller offentlige virksomheter.

12.3.8 Innovasjon

Universiteter og høyskoler skal bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra den faglige virksomheten, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-3 bokstav e. Innovasjon kan betraktes først og fremst som et økonomisk begrep. Det betegner introduksjon av nye eller forbedrede produkter eller tjenester i et marked med formål om å skape økonomisk gevinst. Denne forståelsen av innovasjon er mest relevant for det private næringslivet. I videre forstand kan imidlertid innovasjonsbegrepet omfatte også offentlig sektor og det som kalles sosial innovasjon. I offentlig sektor vil innovasjon handle om å forbedre eller utvide tjenestetilbudet til befolkningen ved å ta i bruk ny teknologi, nye prosesser eller nye organisasjonsformer. Sosial innovasjon omfatter utvikling av nye løsninger på ulike samfunnsproblemer, gjerne knyttet til miljømessig eller sosial bærekraft. Denne typen innovasjon innebærer ofte endringer på systemnivå som fører til positiv utvikling i samfunnet. Det er ofte ideelle, ikke-kommersielle organisasjoner som driver den frem. Verken innovasjon i offentlig sektor eller sosial innovasjon har i utgangspunktet økonomisk gevinst som mål, men det vil ofte være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Utvalget mener det bør legges et bredt innovasjonsbegrep til grunn for forståelsen av denne oppgaven i universitets- og høyskoleloven. Universiteter og høyskoler skal bidra til innovasjon i mer snever økonomisk forstand, men utvikling og kommersialisering av produkter og tjenester i et marked er relevant bare for en mindre del av fagmiljøene ved institusjonene. Et bredt innovasjonsbegrep som også favner innovasjon i offentlig sektor og sosial innovasjon, vil kunne være relevant for den faglige aktiviteten i en langt større del av virksomheten.

12.3.9 Internasjonalisering

Flere studenter tar hele eller deler av utdanningen utenfor hjemlandet, og mer av forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid foregår i internasjonale nettverk. Drivkrefter bak utviklingen er høyere etterspørsel etter og større investeringer i høyere utdanning og forskning globalt, reduserte transport- og kommunikasjonskostnader og et økende internasjonalt arbeidsmarked for høyt kvalifisert arbeidskraft.

I Norge har tilnærmingen til internasjonalisering i høyere utdanning blitt stadig mer strategisk. Frem til 1970-årene handlet internasjonalisering

om å sende studenter til utlandet på områder der Norge hadde liten kapasitet. I 1980- og 1990-årene var man mer opptatt av den økte språk- og kulturforståelsen som utenlandsstudier gir.

Etter hvert har oppmerksomheten blitt rettet mot kvalitet og relevans som grunnleggende kriterier for internasjonaliseringen av høyere utdanning. Dette er slått fast som tydelige prinsipper i St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*. Stortingsmeldingen kom med klare forventninger til institusjonene om større strategisk oppmerksomhet på internasjonalisering. Universiteter og høyskoler fikk beskjed om å konsentrere institusjonsavtalene om færre, men kvalitativt bedre aktører. Ifølge stortingsmeldingen er kortere utvekslingsopphold positivt, fordi studentene da bringer med seg impulser hjem som også andre studenter kan ha glede av. Det er flere utenlandske studenter som kommer på utvekslingsopphold til Norge, enn det er norske studenter som drar på utveksling til utlandet. Dette forholdet er noe av bakteppet for den kommende stortingsmeldingen om mobilitet.

Den hittil siste stortingsmeldingen om forskning, Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer*, tok opp internasjonalisering av forskning. Stortingsmeldingen slo fast at høy grad av internasjonalisering i forskningen er positivt, men at internasjonaliseringsarbeidet bør bli mer målrettet. Stortingsmeldingen fremhevet EUs rammeprogrammer som en viktig arena for internasjonalisering av norsk forskning, blant annet fordi det er krav om internasjonalt samarbeid i prosjektene, noe som kan bidra til utvikling av ideer og ny kunnskap.

Oversikt over publiseringsutviklingen viser at bare 17 prosent av artikler med norske forfattere hadde utenlandsk medforfatter i 1981, mens tilsvarende andel i 2016 var 66 prosent. Internasjonalt publiseringssamarbeid har lenge vært normen i matematiske, naturvitenskapelige, teknologiske og medisinske fag, og omfanget har økt betydelig også i humaniora. Norge er likevel et lite land også i denne sammenhengen, med godt under en prosent av verdens vitenskapelige publisering.

Å delta i nasjonale og internasjonale nettverk og prosjekter for forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid er viktig for å få nye impulser og perspektiver og tilgang til nye metoder. Norske ansatte i universitets- og høyskolesektoren bør samarbeide med sine fremste kollegaer i verden der de har faglige forutsetninger for det, både for å bli bedre og for å øke bruken av forskningsresultater fra andre land.

Begge de tidligere nevnte stortingsmeldingene vektlegger kvalitet og relevans i det internasjonale samarbeidet. Dette er fortsatt gjeldende politikk når det gjelder internasjonalisering. Utvalget mener at internasjonalisering av forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og høyere utdanning kan være både et mål i seg selv og et virkemiddel. Impulser fra internasjonalt samarbeid kan ha en egenverdi for den enkelte ansatte og student. Samtidig bør samarbeidet føre til høyere kvalitet og styrket relevans i den faglige aktiviteten. Innenfor de fleste fagfelt er det vanskelig å se for seg at norske forskere vil kunne bli fremragende uten å delta i internasjonalt samarbeid. De store samfunnsutfordringene er internasjonale i sin natur. Hvis man samarbeider internasjonalt om forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og høyere utdanning for å møte disse utfordringene, vil også løsningene bli mer relevante. I dagens universitets- og høyskolelov er ikke internasjonalisering fremhevet spesielt, annet enn at § 1-3 bokstav h inneholder en forventning om at universiteter og høyskoler skal samarbeide med tilsvarende institusjoner i andre land. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å koble forventningene om samarbeid til de strategiske målene for internasjonalisering, slik at det skal bidra til kvalitet og relevans i den faglige virksomheten.

12.3.10 Effektiv ressursbruk og eksterne ressurser

Den gjeldende universitets- og høyskoleloven slår fast i § 1-3 bokstav c at universiteter og høyskoler skal forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser. Etter utvalgets vurdering er ikke effektiv ressursbruk en oppgave på linje med de andre som er lovfestet i paragrafen om institusjonenes virksomhet. Utvalget forstår det mer som en grunnleggende forutsetning for driften av virksomheten.

Tilføring av eksterne ressurser er avgjørende for at universiteter og høyskoler skal realisere sine formål. For eksempel kanaliserer både Forskningsrådet og EU betydelige midler gjennom forskningsprogrammer med mål om å møte de store samfunnsutfordringene. Universiteter og høyskoler må delta i konkurransen om disse og andre eksterne midler. Utvalget mener det er unødvendig å lovfeste at institusjonene skal søke om eksterne midler. Fagmiljøene har egeninteresse av å hente inn ekstern finansiering for å kunne realisere sine ambisjoner og nå sine mål.

Utvalget foreslår at kravet om at universiteter og høyskoler skal forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser, tas ut av loven, siden dette oppfattes som unødvendig. Utvalget vil presisere at vi med dette forslaget ikke mener å redusere kravet til institusjonene på disse punktene. Det er et generelt krav til alle aktører som mottar statlige midler, at de skal

bruke dem effektivt, jf. regelverk for økonomistyring i staten.¹⁹ Det er styrets ansvar å sørge for at tilførte ressurser forvaltes effektivt.

¹⁹ Regjeringen. Regelverk for økonomistyring i staten <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/> hentet 16.1.2020.

Kapittel 13

Museer og nasjonale fellesoppgaver



Figur 13.1

13.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsen i dagens § 1-4 første ledd om at universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områdene der de tildeler doktorgrad videreføres ikke.
- Bestemmelsen i dagens § 1-4 andre ledd om enkelte institusjoners særskilte nasjonale ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelig samlinger og publikumsutstillinger videreføres.
- Bestemmelsen i § 1-4 tredje ledd om at departementet kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning eller undervisning på bestemte fagområder videreføres ikke.
- Bestemmelsen i dagens § 1-4 fjerde ledd om at departementet i samråd med en institusjon kan legge driften av en nasjonal fellesoppgave til institusjonen, uten at institusjonens egne styringsorganer har ansvaret for den faglige virksomheten videreføres, men med den justering at bestemmelsen ikke begrenses til «nasjonale» oppgaver.

13.2 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-4 første ledd at universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor områdene der de tildeler doktorgrad.

Universitets- og høyskoleloven § 1-4 andre ledd sier at Universitetet i Bergen, Universitetet i

Oslo, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Stavanger har et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger. Departementet kan gi nærmere forskrift om samarbeid og arbeidsdeling mellom universitetene på dette området.

Departementet kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning eller undervisning på bestemte fagområder, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-4 tredje ledd. Departementet kan også gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger innenfor særskilte fagområder.

Universitets- og høyskoleloven § 1-4 fjerde ledd sier videre at departementet i samråd med en institusjon kan legge driften av en nasjonal fellesoppgave til institusjonen, uten at institusjonens egne styringsorganer har ansvaret for den faglige virksomheten.

13.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at bestemmelsen om at universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor områdene der de tildeler doktorgrad, ikke kan ha særlig betydning i seg selv. Det er heller institusjonenes ambisjoner og strategier, og andre deler av regelverket, som i praksis påvirker hvilke områder institusjonene driver grunnforskning og for-

skerutdanning innenfor. For eksempel har forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften)¹ regler om akkreditering av studietilbud, inkludert doktorgrad. For alle utdanninger er det krav om at fagmiljøet skal drive forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid, jf. studietilsynsforskriften § 2-3 femte ledd. Fagmiljøet skal kunne vise til dokumenterte resultater med en kvalitet og et omfang som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå.

Utvalgets vurdering er at institusjonenes grunnforskning og forskerutdanning følger av institusjonenes egne strategier og prioriteringer, og av regelverket for akkreditering av doktorgrader. Utvalget anser derfor at universitets- og høyskoleloven § 1-4 første ledd er unødvendig, og at bestemmelsen i tråd med målsettingen om å forenkle regelverket ikke bør videreføres i ny lov. Utvalget legger til grunn at dette ikke vil ha betydning for ansvaret institusjonene faktisk har for grunnforskning, jf. forslag til § 2-1.

Universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø og Trondheim har over lang tid bygd opp vitenskapelige museer. Arkeologisk museum i Stavanger ble innlemmet i Universitetet i Stavanger fra 1. januar 2009. Universitets- og høyskoleloven § 1-4 andre ledd ble senere samme år endret for at den også skulle nevne Universitetet i Stavanger som ett av universitetene med ansvar for museum. Utvalget mener at universitets- og høyskolelovens bestemmelse om museene ikke er en forutsetning for institusjonenes satsing på museer; for eksempel har Universitetet i Agder naturmuseum og botanisk hage.

Til tross for at universitets- og høyskoleloven § 1-4 andre ledd kan sies å ha liten rettslig betydning som forutsetning for at det drives forskningsbasert museumsvirksomhet, mener utvalget likevel at bestemmelsen i § 1-4 andre ledd skal videreføres. Ivaretagelse og oppbygging av og forskning på natur- og kulturhistoriske samlinger er av nasjonal og internasjonal verdi, og formidling til allmenheten av samlingene og forskningsresultater er viktig. Utvalget viser dessuten til at universitetsmuseene har særskilte oppgaver etter kulturminneloven² med tilhørende forskrifter. Vi mener derfor at det er gode grunner til å videreføre § 1-4 andre ledd.

Utvalget mener det er unødvendig at loven har en bestemmelse om at departementet kan gi institusjoner særskilt nasjonalt ansvar, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-4 tredje ledd. Tatt i betraktning at statlige universiteter og høyskoler skal være forvaltningsorganer, kan departementet uansett gi enkeltinstitusjoner et særlig ansvar gjennom andre styringsvirkemidler, for eksempel styringsdialog eller tildelinger over statsbudsjettet. Vi viser til at politikken for og styringen av universitets- og høyskolesektoren har lagt stor vekt på frivillig samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Det har vært et mål at institusjonene selv skal komme frem til hensiktsmessige løsninger.³ Dette henger også sammen med utgangspunktet om institusjonenes autonomi der de selv skal beslutte hvilke satsingsområder de skal prioritere. Vi peker i denne sammenhengen på at Samisk høyskole har et spesielt og særlig ansvar overfor det samiske og samisk språklige. Samisk høyskole skal være en allsamisk høyskole, som også har ansvar for det samiske og samisk språklige i Sápmi. Samisk høyskole er således en særegen høyere utdanningsinstitusjon som departementet kan tildele et særlig ansvar gjennom ulike styringsvirkemidler som for eksempel styringsdialog eller tildelinger over statsbudsjettet.

Departementet bør ikke gi private universiteter og høyskoler slikt ansvar uten at det er del av finansieringen over statsbudsjettet. Hvis det skulle være aktuelt å styre private universiteter og høyskoler på en slik måte, bør det altså gjøres med finansiering som styringsvirkemiddel. Vi foreslår derfor at universitets- og høyskoleloven § 1-4 tredje ledd ikke videreføres.

Utvalget viser til at det er en rekke eksempler på at departementet har etablert fellesfunksjoner for universitets- og høyskolesektoren, og organisert disse etter bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 1-4 fjerde ledd. For eksempel var BIBSYS og Samordna opptak i tillegg til Artsdatabanken organisert etter denne bestemmelsen. Artsdatabanken bidrar til kunnskap om naturmangfold, og er nå omorganisert til et forvaltningsorgan under Klima- og miljødepartementet. I dag er det ikke noen virksomheter som er organisert etter § 1-4 fjerde ledd. Utvalget mener imidlertid at det kan tenkes situasjoner der det er hensiktsmessig med slik organisering, for eksempel i oppstartsfasen for en ny og liten virksomhet. Av den grunn anbefaler utvalget at bestemmelsen i

¹ Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

² Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

³ Jf. blant annet Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

universitets- og høyskoleloven § 1-4 fjerde ledd videreføres i ny lov. For å ta høyde for de praktiske behovene som kan oppstå, bør bestemmel-

sen ikke begrenses til nasjonale fellesoppgaver, men omtale oppgaver generelt.

Kapittel 14

Norsk som fagspråk



Figur 14.1

14.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens ordning med en egen lovbestemmelse om ansvar for utvikling og vedlikehold av norsk fagspråk videreføres.
- En rett til å få eksamensoppgavene på den målformen studentene ønsker lovfestes.

14.2 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 1-7 pålegger alle universiteter og høyskoler et ansvar for å vedlikeholde og utvikle norsk fagspråk. Universiteter og høyskoler skal utarbeide individuelt tilpassede språkstrategier og bidra til at det blir utviklet termer både på bokmål og nynorsk, blant annet ved å sørge for at det utarbeides oppdaterte termlister med parallell terminologi.¹ Institusjonene har også ansvar for å vise at vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk er en forpliktende del av undervisningen, og for å medvirke til at det blir utviklet norskspråklige læremidler for høyere utdanning. Institusjonene skal også drive formidling på norsk. Ansvaret for å utvikle og vedlikeholde norsk fagspråk skal ikke være ikke til hinder for at institusjonene bruker og utvikler fremmedspråklig kompetanse, for eksempel engelsk.

Universitets- og høyskolerådet har en «språkpolitisk plattform», der rådet anbefaler at den enkelte institusjon utarbeider en språkstrategi.²

¹ Se Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 19–20.

Denne må være utformet slik at den ivaretar og fremmer bruk av norsk språk, likevel slik at engelsk eller annet internasjonalt språk kan brukes der det er hensiktsmessig. Alle institusjonene har nå utviklet sine egne språkpolitiske retningslinjer.

Tidligere lov om universiteter og høyskoler (1995)³ hadde en bestemmelse om at undervisningsspråket til vanlig skulle være norsk. Denne bestemmelsen ble tatt ut ved en revisjon av loven i 2002.⁴ Begrunnelsen var at institusjonene som et ledd i internasjonalisering av utdanning og forskning skulle kunne bygge opp et bredere tilbud på et fremmedspråk, fortrinnsvis på engelsk. Samtidig ble det også understreket at det fremdeles ville være en viktig oppgave å bevare og videreutvikle norsk som fagspråk.

Da dagens universitets- og høyskolelov ble vedtatt i 2005 ble det ikke lovfestet noe krav om norsk som fagspråk. Spørsmålet ble tatt opp i St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og Mening. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. I Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) ble det å utvikle og holde levende et fullstendig vitenskapelig fagspråk på norsk holdt frem som en språkpolitisk utfordring. Utdannings- og forskningssektoren ble pekt på som strategisk viktig for å beholde norsk som fagspråk. I 2009 ble

² Universitets- og høyskolerådet (UHR). Språkpolitisk plattform <https://www.uhr.no/ressurser/sprakpolitisk-plattform> hentet 16.1.2020.

³ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*.

det derfor på nytt vedtatt å lovfeste ansvaret for språkutviklingen.⁵

Samisk høgskole er en utdannings- og forskningsinstitusjon som rekrutterer studenter og ansatte fra hele Sápmi⁶. Samisk høgskole skal ivareta samiske språk i utdanning, forskning, formidling og administrasjon. Styret for høyskolen har i sin strategi pekt på at den innenfor sine rammer skal bidra til styrking og utvikling av det samiske samfunnet. Dette gjelder både næringer, språk og kultur. Samisk høgskole skal være ledende i Sápmi med hensyn til å utvikle solide samiskspråklige og samiske studier fra nybegynnernivå til doktorgradsnivå.

14.3 Innspill fra Språkrådet og Noregs mållag

Utvalget har mottatt innspill om språk fra Språkrådet og Noregs mållag.⁷ Språkrådet foreslår at lovbestemmelsen om norsk fagspråk endres. Språkrådet mener at

[...] dagens lovbestemmelse om at universiteter og høyskoler har et ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk, har hatt liten virkning, til tross for at forarbeidene uttrykkelig presiserer hva dette ansvaret innebærer. I løpet av de ti årene som er gått siden bestemmelsen ble innført, har bruken av engelsk i høyere utdanning og forskning fortsatt å øke. Derfor kan det være nødvendig å konkretisere meningsinnholdet i lovbestemmelsen og løfte den inn i formålsbestemmelsen (nåværende § 1-1) og bestemmelsen om institusjonenes virksomhet (nåværende § 1-3).

Språkrådet anbefaler at lovutvalget vurderer å ta inn i lovteksten følgende punkter fra forarbeidene til nåværende § 1-7:

- utforme lokale språkpolitiske retningslinjer
- gjøre det tydelig at norsk fagspråk er en forpliktende del av undervisningen
- medvirke til å utvikle norskspråklige læremidler for høyere utdanning

⁵ Se Kgl. res 19. juni 2009 nr. 676 om *Ikraftsetting av lov 19. juni 2009 nr. 96 om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler*.

⁶ Sápmi er den tradisjonelle betegnelsen på samenes historiske bosetningsområde.

⁷ Se innspill fra Språkrådet og Noregs mållag <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>

- bidra til at det blir utviklet nye fagtermer på norsk, både bokmål og nynorsk

Videre foreslår Språkrådet at formuleringen «bidrar til å sikre norsk fagspråk på begge målformer» tas inn i lovens formålsbestemmelse, og at følgende formulering tas inn som nytt bokstavpunkt i bestemmelsen om institusjonenes virksomhet: «sørge for at norsk fagspråk på både bokmål og nynorsk blir utviklet, brukt og gjort tilgjengelig».

Språkrådet begrunner forslaget sitt slik:

Endringene Språkrådet foreslår, er en utdyping av meningsinnholdet i den nåværende bestemmelsen. Dersom endringene tas inn, vil systematisk språkarbeid bli et tema i overordnede strategier og styringsdokumenter. Endringene vil også kunne føre til en økt bevissthet om ansvaret for norsk fagspråk, og det vil komme tydeligere fram hvilke konkrete tiltak som kan gjennomføres for å oppfylle lovkravet.

Språkrådet foreslår i tillegg at utvalget tydeliggjør merknaden til bestemmelsen.

Noregs mållag er samstemt med Språkrådet om at det er viktig å skjerpe bestemmelsen om ansvar for norsk fagspråk. Mållaget ber om at hensynet til at Norge har to offisielle språk blir tillagt vekt. Mållaget skriver:

Noregs Mållag meiner difor at formålsparagrafen må sikra norsk fagspråk på både bokmål og nynorsk. Den nye lova må slå klårt fast at høgare utdanning har ansvar for å ta vare på og vidareutvikla norsk fagspråk på begge målformer, og staten må setja i verk straffetiltak mot dei som saboterer gjennomføringa av denne lova.

Noregs mållag skriver følgende om studentrettigheter og målform:

Det er viktig å hegna om retten til å få eksamen på eige språk. I dag er dette sikra i ei forskrift til mållova og i nokre av eksamensforskriftene til einskilde UH-institusjonar. I dag er ikkje private høgskular omfatta av denne retten, det bør dei bli, og den nye lova må slå denne retten klårare fast. Høgare utdanningsinstitusjonar som ikkje gjev nynorskstudentane eksamen på nynorsk, skal møta sanksjonar.

Om ein skal sikra norsk fagspråk, må studentane få rett på undervisning på norsk til og med bachelor, og dei må gjevast ein rett til å skriva bachelor- og masteroppgåver på norsk. I

fag der lærebøker eller undervisning er på engelsk, skal det finnast norskspråkleg støtte-materiell.»

Språkrådet og Noregs mållag ber om at det innføres systemer for å belønne bruk av norsk som fagspråk.

Noregs mållag kommenterer også student-samskipnadsloven.⁸ Mållaget påpeker at student-samskipnadene ikke er pålagt å tilrettelegge for bruk av begge målformer, gjennom eksempelvis tospråklige brosjyrer, skjemaer og så videre. Mållaget krever derfor

[...] at lov om studentsamskipnader blir endra, slik at studentsamskipnadene lyt følgja mållova og blir rekna som nasjonale statsorgan. Alternativt må studentane sine språkrettar løysast gjennom andre vedtak som sikrar like gode språklege vilkår som mållova ville ha gjeve dei.

14.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at kravet om at høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et særskilt og lovhjemlet ansvar for norsk som fagspråk, bør videreføres. Utvalget ser at det å bevare norsk som fagspråk og bidra til at fagspråket videreutvikles og brukes er en viktig oppgave for universiteter og høyskoler. Utvalget deler Språkrådets og Noregs mållags betraktning om at norsk som fagspråk er under press. Det å ha en levende norsk terminologi og levende norske faguttrykk er svært viktig på de fleste områder i samfunnet, blant annet for å kunne trekke forskning inn i norsk, offentlig debatt. Utvalget er enig i at kunnskap som tilegnes på en utdanningsinstitusjon vil spres og brukes også i andre sektorer. For å kunne kommunisere godt med elever, brukere, klienter, pasienter og så videre, må man ha et godt og dekkende ordforråd som alle som bruker norsk som daglig tale kan forstå. Dersom de som forsker og underviser ved universiteter og høyskoler, i stor grad går over til for eksempel engelske ord og uttrykk i medisin- og sykepleierutdanningen, vil det kunne påvirke hvordan helsepersonell kommuniserer med pasienter, noe som igjen kan føre til avstand og fremmedgjøring mellom behandlere og de som blir behandlet. Det samme gjelder på andre fagområder. Uten et godt utviklet og levende norsk fagspråk står dessuten deler av samfunnsdebatten

i fare for å forvitte. Det er derfor viktig at institusjonene som tilbyr høyere utdanning, legger til rette for og deltar aktivt i å utvikle norske faguttrykk og norsk terminologi som igjen kan brukes i andre deler av samfunnet. I et innlegg i Aftenposten 25. november 2019 viser Språkrådets direktør Åse Wetås til en undersøkelse der det blant annet vises at tre av fire studenter velger å skrive på norsk på eksamen, men en tredjedel av dem som brukte norsk i de undersøkte besvarelsene, hadde mange engelske faguttrykk i tekstene sine.⁹ Ansvar for å finne frem til relevante norske faguttrykk hvilte på studentene.

Utvalget har merket seg Språkrådets forslag om at det tas inn bestemmelser om ansvar for fagspråk både i bestemmelsen om formål og i bestemmelsen om virkeområde, og at bestemmelsen blir presisert ved at punkter fra forarbeidene til gjeldende § 1-7 tas inn i loven.

Utvalget ser at dette kan bidra til å tydeliggjøre og understreke ansvaret for norsk som fagspråk. Etter en vurdering av hva som er en hensiktsmessig struktur i loven, mener utvalget at bestemmelsen om fagspråk er best tjent med å stå for seg selv. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens ordning med å ha en bestemmelse om språk i en egen bestemmelse. Når det gjelder forslaget om å lovfeste enkelte av punktene fra forarbeidene til gjeldende § 1-7 ser utvalget det ikke som ønskelig å lage en så detaljert lovbestemmelse. Punktene som Språkrådet foreslår å ta inn i selve lovbestemmelsen, er tiltak eller virkemidler for å oppnå at norsk som fagspråk vinner terreng. Hvilke tiltak eller virkemidler som er nødvendige, kan variere over tid, og det er derfor utvalgets oppfatning at det er bedre at disse er nevnt i merknaden til bestemmelsen, ikke i selve lovteksten. Merknadene kan videreføres, og på den måten vil de fremdeles tjene som veileder i tolkningssspørsmål.

Noregs mållag ønsker at det lovfestes at vedlikehold og videreutvikling av språket skal skje på begge målformer. Utvalget mener at denne formuleringen kan bidra til å presisere at vi har to offisielle, likestilte målformer i Norge. Utvalget ønsker likevel ikke at dette kravet lovfestes, fordi det kan tolkes som at det skal være et krav om at alt skriftlig materiale skal publiseres, eller tilgjengeliggjøres på andre måter, på begge målformer. Det må imidlertid være et ansvar for sektoren at begge målformer blir brukt. Utvalget foreslår at

⁸ Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).

⁹ Kristiansen, Marita. *Språklige utfordringer i høyere utdanning. En undersøkelse av språkbruk i eksamensbesvarelser på bachelornivå*. Hentet fra https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/rapporter-og-undersokelser/sprak-i-eksamensbesvarelser_endelig.pdf.

institusjonene selv vurderer hvordan dette ansvaret best kan fordeles. Dette ansvaret kan presiseres i merknaden til bestemmelsen.

Utvalget mener at det er hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse om alle studenters rett til å få eksamensoppgavene på den målformen de ønsker (bokmål eller nynorsk ved norske eksamensoppgaver). Mållova¹⁰ gjelder ikke for private institusjoner. Det gjør heller ikke forskrift om målform i eksamensoppgåver.¹¹ Studenter ved private insti-

¹⁰ Lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (mållova).

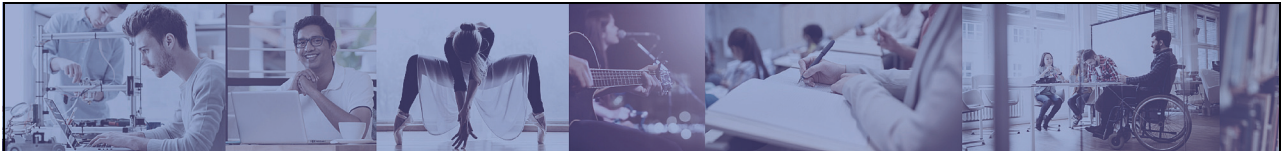
¹¹ Forskrift 7. juli 1987 nr. 4148 om målform i eksamensoppgåver.

tusjoner har derfor i dag ikke rett til å avlegge eksamen på enten bokmål eller nynorsk. Utvalget ønsker å endre dette og foreslår at en slik rett tas inn som et nytt andre ledd i bestemmelsen om språk.

Utvalget foreslår å endre ordlyden i bestemmelsen. I stedet for at universiteter og høyskoler skal ha ansvar for «vedlikehold og videreutvikling av» norsk fagspråk foreslår utvalget at institusjonene skal ha ansvar for å «vedlikeholde og videreutvikle» norsk fagspråk. Endringen er i tråd med klarspråk-prinsipper og innebærer ingen innholdsmessig endring.

Kapittel 15

Akademisk frihet



Figur 15.1

15.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Å presisere i paragrafens første ledd at institusjonene også har ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten.
- Å videreføre øvrig innhold i dagens bestemmelse § 1-5 om faglig frihet og ansvar.

15.2 Gjeldende rett

Den akademiske friheten knyttet til universitetene og høyskolenes rett til selvbestemmelse i faglige spørsmål ble lovfestet i lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler¹ i 1989. Prinsippet om individuell akademisk frihet var tidligere å anse som ulovfestet rett. Underdalutvalget foreslo at individuell akademisk frihet for ansatte i undervisnings- og forskerstillinger skulle lovfestes.² Dette ble fulgt opp av departementet. En lovfesting skulle klargjøre hva retten til akademisk frihet innebar, og tydeliggjøre roller og plikter for aktører på alle nivåer og slik styrke virksomheten ved universitetene og høyskolene.³

Som en følge av dette ble individuell akademisk frihet lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 1-5, som har denne ordlyden:

(1) Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.

(2) Universiteter og høyskoler har ellers rett til å utforme sitt eget faglige og verdimesige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov.

(3) Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om

- a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet
- b) individuelle ansettelser eller utnevnelser.

(4) Den som gir undervisning ved institusjon under denne lov har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av denne innenfor de rammer som institusjonen fastsetter eller som følger av lov eller i medhold av lov.

(5) Den som er ansatt i stilling hvor forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid inngår i arbeidsoppgavene, har rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid innenfor de rammer som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale.

(6) Universiteter og høyskoler skal sørge for åpenhet om resultater fra forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Den som er ansatt i stilling som nevnt i femte ledd har rett til å offentliggjøre sine resultater og skal sørge for at slik offentliggjøring skjer. Det relevante forskningsgrunnlaget skal stilles til rådighet i overensstemmelse med god skikk på

¹ Lov 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).

² NOU 2006: 19 *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.

³ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* punkt 5.3.1.

vedkommende fagområde. Styret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det. Det kan ikke avtales eller fastsettes varige begrensninger i retten til å offentliggjøre resultater utover det som følger av lov eller i medhold av lov.

En lovfesting av institusjonenes plikt til å fremme og verne om den akademiske friheten skal styrke lovens formål om å legge til rette for at utdanningsinstitusjonene kan tilby utdanning og utføre forskning, og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.⁴ Når første ledd leses i sammenheng med femte ledd innebærer bestemmelsen en begrensning i arbeidsgivers rett til å instruere ansatte i faglige spørsmål.⁵ Underdalutvalget la til grunn at akademisk frihet på individnivå var nødvendig for at institusjonene skulle kunne utføre dette samfunnsoppdraget.⁶

Den akademiske friheten innebærer at utdanningsinstitusjonene kan utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, innenfor rammer som følger av lov, og rammene som settes av plikten til å verne den akademiske friheten. Prinsippet om individuell akademisk frihet gjelder også for institusjonene som har et alternativt verdimessig eller faglig grunnlag. For den enkelte ansatte ved disse institusjonene kan det imidlertid være noen begrensninger i den akademiske friheten, for eksempel verdibegrunnede rammer for undervisningen. Begrensningene må være legitime og tydelig formidlet før ansettelse hvis den skal begrense den ansattes akademiske frihet.⁷

Universiteter og høyskoler har en faglig autonomi, noe som innebærer at det ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisning og forskning. Dette er avgjørende for utdanningsinstitusjonenes faglige uavhengighet og for å sikre den akademiske friheten for den enkelte ansatte. Det kan heller ikke gis pålegg eller instruksjoner om individuelle ansettelser eller utnevnelser fra institusjonens eier eller overordnet myndighet. Bestemmelsen må ses opp mot lovbestemmelser og regelverk som regulerer særskilte prosedyrer for ansettelser, for eksempel i forsker- og undervisningsstillinger.⁸

Den som underviser ved en institusjon under loven, har et selvstendig faglig ansvar for innhold

og opplegg i undervisningen innenfor rammene som institusjonen fastsetter. Dette utgjør kjernen i den individuelle akademiske friheten. Undervisningen må imidlertid være egnet til å lede frem til den aktuelle eksamenen eller graden. Studieplanen kan også sette begrensninger for valgfriheten rundt undervisningen. Underviserne har uansett frihet når det gjelder fremstilling av materiale og synspunkter. Fagets kjerneinnhold vil være satt av den faglige ledelsen, men undervisere har et spillerom når det gjelder både fremstilling, perspektiver som fremheves, og det rent kildemessige, så lenge temaene i studieplanen blir ivaretatt.⁹ Videre kan undervisningsfriheten begrenses av lov eller i medhold av lov, for eksempel av nasjonale rammeplaner gitt av departementet, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-3 nr. 2.

Ansatte med arbeidsoppgaver hvor det inngår forskning, eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid, har rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid innenfor rammene som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale, jf. femte ledd i § 1-5. Retten til selv å velge metode for forskning er kjernen i den akademiske friheten på individnivå. Når den ansatte opptrer innenfor rammene av ansettelsesforholdet og særskilte avtaler, har vedkommende rett til å utføre sine forskningsoppgaver og sitt utviklingsarbeid uten inngrep fra avtaleparter eller oppdragsgivere. Bestemmelsen gjelder også for ansatte i kombinerte stillinger.¹⁰

Ansatte i stillinger hvor forskning, faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid inngår i arbeidsoppgavene, har en lovfestet rett til å offentliggjøre resultatene sine, jf. § 1-5 sjette ledd. Offentliggjøringen skal oppfylle kravet om at forskningsresultater og metode skal kunne kritiseres. Offentliggjøring anses som en del av arbeidsforpliktelsen til ansatte i stilling med forskning eller utviklingsarbeid. Det relevante forskningsgrunnlaget må stilles til rådighet i tråd med god skikk på vedkommende fagområde.¹¹ Lovfesting av retten til offentliggjøring skal være et vern mot sensur.

Styret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det, jf. sjette ledd fjerde setning. For eksempel kan styret gi slikt samtykke for å beskytte legitime patentrettslige eller konkurransemessige interesser eller for å ta hensyn til løpende forskningsarbeid. Styret i denne sammenhengen er enten styret selv, eller noen

⁴ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) punkt 5.3.2.

⁵ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) merknad til § 1-5.

⁶ NOU 2006: 19 *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov* punkt. 6.2.2.

⁷ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) merknad til § 1-5.

⁸ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) punkt 7.3.

⁹ Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

¹⁰ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) punkt 8.3.

¹¹ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) punkt 9.1.

Tabell 15.1 Frihet som formell rett til selvstyre og frihet som reelt handlingsrom

	Formell rett til selvstyre	Reelt handlingsrom
For institusjonen	Ivaretatt gjennom universitets- og høyskolelovens § 1-5 første til tredje ledd	Avhenger av ressurstilgang, styringspraksis og andre forhold som ikke er regulert i loven
For individet	Ivaretatt gjennom universitets- og høyskolelovens § 1-5 fjerde til sjette ledd	Avhenger av blant annet ressurstilgang og styringspraksis

styret har delegert sin avgjørelsesmyndighet til. En slik avgjørelse kan ikke fattes uten forskerens samtykke.¹² Det kan ikke avtales eller fastsettes varige begrensninger i retten til å offentliggjøre resultater utover det som følger av lov eller i medhold av lov. Unntak kan eksempelvis gjøres der det foreligger regler om taushetsplikt, eller der det er behov for å verne forsvarshemmeligheter.

15.3 Utvalgets vurderinger

15.3.1 Underdalutvalget

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 1-5 om institusjonenes akademiske frihet kom inn første gang i lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler fra 1989. Dagens bestemmelse er et resultat av Underdalutvalgets utredning fra 2006 med tilhørende forslag om å lovfeste den til da ulovfestede beskyttelsen av akademisk frihet for den enkelte faglig ansatte.¹³ I sin NOU drøfter Underdalutvalget begrepet akademisk frihet, dets begrunnelse og dets legitime begrensninger, og utvalget drøfter utfordringer som kan sette den individuelle akademiske friheten under press. Utredningen tar også opp skjæringsflaten mellom styringsbehov, både statlige og institusjonelle, og den akademiske friheten til enkelte ansatte. Underdalutvalget får frem nyanser i betydningen av akademisk frihet for den ansattes forskjellige roller som forsker, underviser og formidler. Underdalutvalget legger til grunn at kjernen i akademisk frihet er som følger:

[...] the freedom to conduct research, teach, speak, and publish, subject to the norms and standards of scholarly inquiry, without interference or penalty, wherever the search for truth and understanding may lead.¹⁴

Utvalget deler Underdalutvalgets forståelse av begrepet akademisk frihet, og utvalgets resonneringer og vurderinger. Lovutvalget vil imidlertid drøfte enkelte mulige utfordringer for den akademiske friheten som enten har blitt tydeligere eller har kommet til etter at Underdalutvalget leverte sin NOU. Det gjelder polarisert debattklima i samfunnet, undergraving av demokratiet i noen land, og åpen forskning. I tillegg har vi noen refleksjoner om forholdet mellom den vedvarende høye midlertidigheten i faglige stillinger og akademisk frihet og noen refleksjoner om studentenes akademiske frihet.

15.3.2 Forholdet mellom den enkelte ansatte og institusjonen

Etter lovfestingen av den individuelle akademiske friheten med virkning fra og med 2008 er både institusjonens og den enkelte faglige ansattes formelle rett til faglig selvstyre ivaretatt i universitets- og høyskoleloven. Det reelle handlingsrommet vil være avhengig av rammebetingelser som ressurstilgang og styringspraksis, se tabell 15.1.¹⁵

Underdalutvalget fant at det først og fremst var mangel på midler som kunne innskrenke den enkelte forskers mulighet til å forfølge egne forskningsspørsmål:

Så langt utvalgets informasjon rekker, synes overstyring som innebærer krav om at en forsker eller lærer skal gå på akkord med egne faglige vurderinger, eller ikke kunne offentliggjøre resultater av eget faglig arbeid, ikke å være noe stort problem ved norske universiteter og høyskoler. Uformelt press kan ta mange former og er langt vanskeligere å kartlegge. Det vi trygt kan si er at for de fleste forskere utgjør rammebetingelser som innsnevrer mulighetene til å forfølge egne ideer eller

¹² Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) punkt 9.1.

¹³ NOU 2006: 19.

¹⁴ Fra Global Colloquium of University Presidents (2005), sitert i NOU 2006: 19 s. 12.

¹⁵ Tabellen er en oppdatering av tabell 2.1 i NOU 2006: 19 s. 13.

drive aktiv forskning innenfor eget fagområde – i første rekke knapphet på forskningsmidler og tid – et betydelig større problem. I noen tilfeller kan slike begrensninger stille en forskers faglige integritet på prøve, eksempelvis ved å friste til uforsvarlige forenklinger av opplegget for en bestemt undersøkelse. Knapphet på forskningsmidler og tid virker likevel primært ved å kanalisere forskningsinnsats i retning av prioriterte områder og ved å innskrenke aktivitetsmulighetene for en forsker innenfor ikke-prioriterte områder.¹⁶

Underdalutvalget konkluderer videre med at det ikke er entydig hvordan endringer i styring og finansiering virker inn på den individuelle akademiske friheten:

Det skyldes at noen tiltak – spesielt de som kommer til uttrykk i spesifikke prioriteringer eller generelle insentivsystemer – innskrenker mulighetsrommet for noen, men utvider det for andre. Flertydigheten bunner også i at effektene av viktige reformer – blant annet i organisering, styring og ledelse av universiteter og høyskoler – i høy grad avhenger av hvilken utforming de gis lokalt og av den praksis de genererer.¹⁷

Dette utvalget har ikke grunnlag for å si at rammebetingelsene er vesentlig annerledes i dag sammenlignet med situasjonen da Underdalutvalget la frem sin NOU. På makronivå fremstår finansieringsbildet stabilt, jf. boks 15.1. Om lag tre fjerdedeler av de samlede inntektene i universitets- og høyskolesektoren kommer stadig fra den direkte bevilgningen over statsbudsjettet. Andelen fra Norges forskningsråd og EU er de samme som i 2007. Tallene viser samtidig at systemet for forskning og utviklingsarbeid (FoU) er i vekst. Det har blitt både flere forskere og mer forskningsmidler. Midlene til den frie forskningen gjennom Norges forskningsråd har økt mer enn rådets samlede bevilgninger. Samtidig har tematiske prioriteringer blitt enda tydeligere, blant annet gjennom innføringen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

I perioden siden Underdalutvalget har sektoren snarere blitt mindre avhengig av ekstern finansiering for å utføre forskning. Andelen FoU

finansiert over grunnbevilgningen er høyere enn i 2007, og andelen næringslivsfinansiering er halvert i denne perioden. Dette bildet vil imidlertid kunne variere mye både mellom fagområder og mellom institusjoner. På fagområder der den eksterne finansieringen ved enkelte institusjoner utgjør halvparten eller mer av FoU-ressursene, for eksempel innenfor realfag og teknologi, kan ressursknapphet bli en alvorlig begrensning for de forskerne som ikke når opp i konkurransen om eksterne midler. Økt oppmerksomhet på vitenskapelig publisering i kombinasjon med bortfall av særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår, har ført til mer skjevfordeling av FoU-tid. Mange institusjonsstyrer prioriterer i større grad enn tidligere å sette av ressurser sentralt til ulike satsinger og satsingsområder. Slike satsinger vil kunne utvide mulighetene for noen faglig ansatte og innskrenke dem for andre. Selv om noen tendenser har blitt tydeligere, mener lovutvalget derfor at Underdalutvalgets konklusjon fra 2006 om at lokal praksis har stor betydning for hvordan endringer i finansiering og styring ved universiteter og høyskoler virker inn på den individuelle akademiske friheten, fortsatt er dekkende.

15.3.3 Undergraving av demokratiet

Universiteter og høyskoler er, i likhet med et uavhengig rettsvesen og frie medier, viktige bærebjelker i vårt demokratiske samfunn. Akademia fungerer best som kritisk korrektiv til myndighetene og andre maktbaser i samfunnet når friheten i faglige spørsmål er ivaretatt og blir respektert. Fra land som ligger relativt nær Norge, og som også er blant våre allierte, er det flere ferske eksempler på at både enkeltakademikere, fagområder og akademiske institusjoner utsettes for sanksjoner fra styresmaktene. I flere øst-europeiske land, blant annet Polen, Tsjekkia og Russland, er kjønnsstudier under press, blant annet finansielt, fordi fagområdet oppfattes å utfordre verdiene makthaverne står for. Lengst har det gått i Ungarn, som høsten 2018 la ned alle studieprogrammene i kjønnsstudier med den begrunnelsen at kjønnsstudier er en ideologi og ikke en vitenskap.¹⁸ Ungarske myndigheter har også tvunget det private Central European University (CEU) til å flytte store deler av virksom-

¹⁶ NOU 2006: 19 s. 25.

¹⁷ NOU 2006: 19 s. 33.

¹⁸ Independent. Hungarian Prime Minister Viktor Orban bans gender studies programmes <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-bans-gender-studies-programmes-viktor-orban-central-european-university-budapest-a8599796.html> hentet 16.1.2020.

Boks 15.1 Utviklingen i rammebetingelser ved universiteter og høyskoler

Noen makrotall som kan belyse utviklingen i rammebetingelser ved universiteter og høyskoler siden Underdalutvalgets NOU ble lagt frem:

- Andelen grunnbevilgning, det vil si den direkte tildelingen fra Kunnskapsdepartementet, av totale inntekter var 74 prosent i 2007 og 76 prosent i 2018. Andelen inntekter fra Norges forskningsråd og EU var henholdsvis syv prosent og en prosent av de totale inntektene begge år. Andelen resultatbaserte midler innenfor grunnbevilgningen lå begge årene på i overkant 30 prosent. Med andre ord har finansieringsmønsteret for sektoren vært stabilt i perioden, selv om det kan være større endringer på enkelte institusjoner eller innenfor enkelte fagområder.
- Andel FoU finansiert over grunnbevilgningen har økt fra 63 prosent i 2007 til 70 prosent i 2017. Andelen FoU finansiert av næringslivet har falt fra drøye fire prosent til drøye to prosent i samme periode.
- Antall ansatte i undervisnings- og forskerstillinger har økt med 30 prosent siden 2007. Andelen førsteamanuenser og professorer i disse stillingene har økt fra 49 prosent i 2007 til 56 prosent i 2018. Det har med andre ord blitt flere som konkurrerer om forskningsmidlene.
- Veksten i grunnbevilgningen har i stor grad kommet i form av bundne midler, i hovedsak øremerket til studieplasser og rekrutteringsstillinger. Avsetningene i sektoren har i gjennomsnitt ligget rundt ti prosent som andel av statstilskuddet de siste årene, men variasjonen er stor mellom institusjonene.

- Små driftsmidler øremerket til forskning (Småforsk-midler) ble innført etter forskningsmeldingen i 2005¹. Øremerkingen ble fjernet for cirka ti år siden. Utvalget er ikke kjent med at det har vært noen store systematiske spørreundersøkelser i sektoren om forskningsvilkårene de siste ti årene.
- Bevilgninger til frittstående prosjekter i Forskningsrådet har vokst med 123 prosent siden 2007. Dette er betydelig mer enn veksten både i Forskningsrådets samlede bevilgninger og i bevilgningene til programmer. Andelen innvilgede søknader til frittstående prosjekter har gått litt opp, men er stadig forholdsvis lav. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning har vært førende for prioriteringer innenfor programmene etter at den ble lansert i 2014. Prosjektene i Forskningsrådet har i gjennomsnitt blitt større i omfang, og det har blitt litt flere prosjekter.
- Den tidligere særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår ved universiteter og høyskoler bortfalt fra 1. august 2007. Det har ført til økende skjevfordeling av forskningstid ut fra oppnådde resultater.
- Incentiver i finansieringssystemet videreføres i stor grad i intern ressursfordeling ved institusjonene, i noen tilfeller ned på individnivå.

¹ St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*.

Kilder: Forskningsrådet, Prosjektbanken; NIFU, FoU-statistikbanken; Tilstandsrapporter for høyere utdanning.

heten ut av landet.¹⁹ CEU er tungt finansiert av den ungarsk-amerikanske finansmannen og filantropen George Soros, som er kritisk til den sittende regjeringen i Ungarn. I Tyrkia fikk tusenvis av ansatte ved universiteter og høyskoler sparken etter kuppforsøket sommeren 2016 fordi det ble påstått at de var illojale mot makt-haverne.²⁰

¹⁹ The Guardian. The Central European University is the latest victim of the Trump era <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/dec/04/central-european-university-latest-victim-trump-era> hentet 16.1.2020.

Retten til frihet i faglige spørsmål både for institusjonene og for den enkelte faglig ansatte er beskyttet i gjeldende universitets- og høyskolelov. Utvalget vil videreføre lovfestingen av akademisk frihet i forslaget til ny lov. Dette er en formell garanti for den akademiske friheten, men i gitte situasjoner er det likevel ingen reell beskyttelse. Folkevalgte regjeringer kan, som vi har sett, bevege seg i autoritær retning og legge føringer

²⁰ Forskerforum. Frykter at Tyrkias akademia raseres <https://www.forskerforum.no/de-onsker-en-islamisk-stat-da-ma-de-destruere-den-vi-har/> hentet 16.1.2020.

på så vel rettsvesen som medier ved hjelp av legale midler. Lover kan endres, eller myndighetene kan stille seg over lovene.²¹ Utvalget ser ikke tegn til at norske myndigheter har grepet inn i den lovfestede akademiske friheten på en slik måte. Selv om innskrenking av den akademiske friheten ikke er noen reell trussel i Norge i dag, vil utvalget likevel poengtere den demokratiske betydningen av akademisk frihet, i lys av den negative utviklingen vi har sett i noen land i våre nærrområder.

15.3.4 Polarisert debattklima

De siste 15–20 årene har mulighetene for å ytre seg i det offentlige rom blitt betydelig utvidet gjennom sosiale medier og gjennom kommentarfelt i nettaviser og andre medier. På den ene siden kan det betraktes som en positiv utvikling at samfunnsdebatten har blitt demokratisert. Det har åpnet seg rom for nye stemmer, stemmer som ofte ikke slapp så lett til i tradisjonelle medier. Det har blitt enklere å finne sammen med meningsfeller. På den andre siden har denne utviklingen medført at deler av samfunnsdebatten preges av lavt saklighetsnivå, personangrep og ekkokammereffekt, særlig i uredigerte debattarenaer på nett. Ekkokammereffekt vil si at deltakerne på debattarenaen søker og får bekreftelse på allerede forutinntatte meninger.

I tillegg er det en økende tendens til at personer opplever ytringer og handlinger som kontroversielle og som en krenkelse av egen identitet eller integritet. Dette utviklingstrekket inngår ofte i det som kan beskrives som en kulturkamp der forsvarere av tradisjonelle verdier og hierarkier står mot ulike minoritetsgrupper som kjemper for eller forsvarer egne rettigheter eller synspunkter. Både fremveksten av nye debattarenaer og senket terskel for å oppleve krenkelser har ført til et mer polarisert debattklima. Et slikt debattklima kan bidra til å innskrenke den akademiske friheten til den enkelte faglige ansatte på flere måter, ved at ytringer og handlinger fører til større påkjenninger enn tidligere. Det kan ha en høy pris å delta som formidler i debatten om kontroversielle samfunnsspørsmål. Hets, sjikane, mobbing og regelrette trusler kan skremme ansatte fra å delta i slike debatter med forskningsbasert kunnskap. Utfordringen har i tillegg en kjønnsdimensjon.

²¹ I NOU 2006: 19 s. 39 trekkes Ungarn frem som et land der den akademiske friheten er konstitusjonelt beskyttet. Utviklingen i Ungarn har dermed kunnet skje selv om den akademiske friheten formelt sett er beskyttet i landets grunnlov.

Flere studier viser at kvinner er mer utsatt for netthets enn menn, og ofte hets av grov seksualisert karakter.²² Kvinnelige ansatte ved universiteter og høyskoler vil følgelig kunne rammes hardere enn mannlige av et usivilisert debattklima. Hvis det skjer i større skala at ansatte trakasseres til taushet i det offentlige ordskiftet, utgjør det også en utfordring for universiteter og høyskolars plikt til å formidle.

I ytterste konsekvens kan trakassering påvirke den enkelte ansattes rolle som forsker. Kanskje vil de som utsettes for hets unnlåte å gå inn i visse forskningsspørsmål, eller kanskje de vil forandre fremgangsmåte for å undersøke spørsmålene. Det vil i så fall begrense den faglige friheten både i valg av problemstilling og i valg av metode. Som undervisere vil ansatte kunne utsettes for kampanjer fra studenter som oppfatter ytringer som krenkende.

Utvalget understreker at ledelsen på alle nivåer ved institusjonen har ansvar for å støtte og beskytte ansatte som etter å ha benyttet seg av sin akademiske ytringsfrihet utsettes for kampanjer, hets, mobbing eller lignende. Etter utvalgets vurdering er det en rimelig tolkning av § 1-5 første ledd at det ligger innenfor institusjonenes lovpålagte ansvar å stå bak sine ansatte i slike situasjoner. Følgelig kan det argumenteres for at det ikke er nødvendig å skjerpe inn denne paragrafen. Med tanke på tilspissingen av debattformen i samfunnet de siste 10–15 årene, slik vi har beskrevet over, mener utvalget likevel at det er hensiktsmessig å presisere i lovteksten at institusjonenes ansvar for å fremme og verne om akademisk frihet, også omfatter ansvar for den enkelte ansatte som benytter denne friheten. En slik presisering tydeliggjør ledelsens ansvar for å beskytte de ansatte mot trakassering og hets. Den kan også bidra til å beskytte den ansatte mot å bli utsatt for sanksjoner fra arbeidsgivers side i en situasjon der den ansatte har benyttet seg av sin akademiske ytringsfrihet og møtt motbør ledelsen opplever som ubehagelig. Slike sanksjoner kan være å frata den ansatte oppgaver eller å fjerne vedkommende fra en stilling utelukkende på bakgrunn av ytringen. Utvalget foreslår derfor følgende omformulering av § 1-5 første ledd: Universiteter og

²² Nyere undersøkelser fra Norge viser at både kvinnelige journalister og kvinnelige politikere hetses på grunn av sitt kjønn, se Kilden kjønnsforskning.no. Unge kvinner er dobbelt så utsett for netthets som menn <http://kjoennsforskning.no/nb/2015/04/unge-kvinner-er-dobbelt-sa-utsett-netthets-som-menn> hentet 16.1.2020 og Amnesty International. *Kvinnelige politikeres erfaringer med netthets juni 2018*. Hentet fra https://amnesty.no/sites/default/files/3688/Kvinnelige%20politikere_RAPPORT.pdf.

høyskoler skal fremme og verne *om akademisk frihet, og om de ansattes utøvelse av denne.*

15.3.5 Åpen forskning

Etter utvalgets vurdering inngår det i universiteter og høyskolars samfunnsoppdrag å gjøre resultatene fra den faglige virksomheten tilgjengelige for dem som måtte ha nytte av det. Åpen forskning, det vil si forskning der forskningsresultater og –data blir tilgjengelige for offentligheten, er måten å få dette til på. Se punkt 11.3.5 om kunnskapsdeling.

Siden Underdalutvalgets NOU kom i 2006, har forventninger om og krav til åpen publisering fra både myndigheter og forskningsfinansierer blitt flere og tydeligere. I Norge har regjeringen vedtatt nasjonale retningslinjer for åpen tilgang til vitenskapelige artikler og lagt frem en nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata. Plan S er et initiativ som ble lansert i september 2018 for å gjøre all offentlig finansiert forskning åpent tilgjengelig.²³

Mulighetene til å publisere åpent har blitt betydelig bedre i løpet av perioden etter 2006. Det er etablert et stort antall åpne tidsskrifter, riktignok av varierende kvalitet.²⁴ I løpet av 2019 har Norge i forhandlinger med de fire største tidsskriftsforlagene oppnådd å åpne opp sentrale tidsskrifter for norske forskere gjennom såkalte publisering og les-avtaler.²⁵ Plan S-veilederen anerkjenner at det er flere veier frem til åpen tilgang, blant annet vil såkalt hybrid publisering bli godtatt. Hybrid publisering er frikjøp av artikler i lukkede tidsskrifter.²⁶ Koalisjonen bak Plan S vil riktignok ikke støtte frikjøp økonomisk, fordi de vil unngå å stimulere til økt omfang av dobbeltbetaling, det vil si først betaling gjennom abonnement og så gjennom frikjøp.

²³ Bak initiativet Plan S står cOAlition S, en sammenslutning av europeiske forskningsråd, inkludert vårt eget Norges forskningsråd, og andre finansierer av forskning. Plan S har fra starten av blitt støttet av EU, og stadig flere finansierer også i land utenfor Europa slutter seg til initiativet. Kjernen i Plan S er at de deltakende forskningsfinansiererne fra og med 2021 vil kreve at alle artikler som bygger på forskning de finansierer skal være umiddelbart tilgjengelige fra publiseringstidspunktet. Plan S gjelder foreløpig ikke vitenskapelige monografier og antologier.

²⁴ Såkalte røvertidsskrifter, som har utilstrekkelig eller manglende fagfellevurdering og er etablert utelukkende for å tjene penger på akademikerens publiseringsbehov, er et kjent fenomen.

²⁵ Publisering og les-avtaler innebærer at landets forskning publiseres åpent i tidsskrifter som ennå ikke er åpne, men som inngår i en overgangsavtale om å bli åpne i løpet av de neste 3–5 årene.

Etter utvalgets vurdering vil kravene i Plan S være fullt forenlige med akademisk frihet og den enkelte forskers rett til å velge publiseringskanal. I tilfeller der hybrid publisering er eneste mulighet, vil imidlertid det reelle handlingsrommet kunne innskrenkes ved at knappe ressurser som ellers kunne gått til forskning, benyttes til frikjøp av enkeltartikler. Arbeidet med åpen tilgang til publikasjoner har skutt fart etter lanseringen av Plan S. Utvalget anser det som sannsynlig at de aller fleste tidsskrifter om noen få år vil være åpne, og at dette vil være den nye normen for vitenskapelig kommunikasjon. I lys av de stadig bedre mulighetene for å publisere åpent og dermed imøtekomme krav fra finansierer og myndigheter ønsker utvalget å peke på institusjonenes ansvar for å legge til rette for åpen publisering og de enkelte ansattes ansvar for å benytte seg av muligheten. Utvalget vil argumentere for at det er i tråd med vitenskapens normer og etikk å publisere på en måte som gjør resultatene tilgjengelige for alle som kan tenkes å ha nytte av dem, heller enn i lukkede tidsskrifter. Etter forskningsetikkloven har forskningsinstitusjonene og den enkelte forsker ansvar for å sikre at all forskning skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer.²⁷ Å gjøre forskning tilgjengelig er en viktig forskningsetisk norm. Universiteter og høyskolars formål, om å være kilder til forskningsbasert kunnskap som tas i bruk ute i samfunnet, oppfylles bedre om denne kunnskapen er åpent tilgjengelig. Forskningens betydning for samfunnet vil øke med åpen publisering.

²⁶ cOAlition S godtar følgende typer publisering som åpne:

- Åpne kanaler: Forskeren publiserer i et åpent tidsskrift eller på en åpen publiseringsplattform.
- Lukkede kanaler (abonnementstidsskrifter) med deponering i åpent vitenarkiv: Forskeren publiserer i et lukket tidsskrift og deponerer enten den publiserte versjonen (Version of Record) eller forfatterens fagfellevurderte og aksepterte manuskript (Author's Accepted Manuscript) i et åpent vitenarkiv umiddelbart.
- Lukkede kanaler (abonnementstidsskrifter) som er del av transformative avtaler: Forskeren publiserer i et lukket tidsskrift som er på vei til å bli åpent. cOAlition S har tydeliggjort at flere typer overgangsavtaler støttes: «transformative agreements» (for eksempel publisering og les-avtaler), «model agreements» (for Learned Society-utgivere og mindre forlag) og «transformative journals» (nye modeller er kontinuerlig under utvikling).

Jf. cOAlition S. Plan S. Principles and Implementation <https://www.coalition-s.org/addendum-to-the-coalition-s-guidance-on-the-implementation-of-plan-s/principles-and-implementation/> hentet 21.1.2020.

²⁷ Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) § 4 Forskeres aktsomhetsplikt og § 5 Krav til forskningsinstitusjoner.

Underdalutvalget vektlegger at den individuelle akademiske friheten innebærer både rettigheter og plikter. Rettighetene gjelder blant annet friheten til å velge forskningsobjekt, metode og publiseringsmåte. Pliktene er å respektere vitenskapens normer og etikk.²⁸ Underdalutvalget foreslo en bestemmelse som ga den ansatte både rett og plikt til å offentliggjøre resultatene av forskningen. Både Kunnskapsdepartementet i den påfølgende lovproposisjonen og Stortinget ved behandling av proposisjonen var primært opptatt av rettighetssiden ved publisering.²⁹ Det skyldtes for det første at det var viktig å avskjære institusjonene eller andre fra å hindre den enkelte forsker i å publisere resultater. Dette er særlig relevant i forbindelse med oppdragsforskning, der forskere fritt må kunne publisere funn som går på tvers av oppdragsgivers interesser. For det andre skyldtes det at institusjonen i lys av det den gang ferske insentivsystemet med resultatbasert uttelling for publikasjoner, ikke skulle kunne pålegge den enkelte ansatte å publisere for å maksimere institusjonens uttelling. I proposisjonen sier departementet dette om Underdalutvalgets forslag om å lovfeste plikt til offentliggjøring:

Departementet ønsker likevel ikke å fremme et forslag om lovfesting av en individuell plikt til offentliggjøring da pliktbegrepet i lovtaksten kan gi inntrykk av at institusjonen har adgang til å pålegge den enkelte forsker en produksjonsplikt i form av krav om å offentliggjøre et bestemt antall ganger innenfor et gitt tidsrom. [...] I stedet for å lovfeste en plikt til å offentliggjøre forskningsresultater foreslår departementet å lovfeste en mer generell bestemmelse hvor det fremgår at forskere skal sørge for offentliggjøring av sine forskningsresultater.³⁰

Ved behandlingen i Stortinget sluttet Kirke- utdannings- og forskningskomiteen seg til departementets vurdering på dette punktet. Komiteen understreket imidlertid formidler- og publikasjonsansvaret som hviler på den enkelte institusjon og forsker.

Åpen tilgang til vitenskapelige publikasjoner («open access») var ikke et eksplisitt tema for Underdalutvalget og heller ikke i den videre drøf-

tingen av akademisk frihet i departementets lovproposisjon og i Stortinget. Dette gjenspeiler at åpen tilgang den gang fortsatt var lite utbredt. Det kan synes som om publiseringssystemet som eksisterte da, med lukkede abonnementsbaserte tidsskrifter, ble tatt for gitt. I følgende utsagn i lovproposisjonen fra departementet om bestemmelsen om offentliggjøring av forskningsresultater kan det imidlertid leses inn relevans for spørsmålet om åpen tilgang:

Bestemmelsen gir heller ikke institusjonen en selvstendig rett til å gripe inn i forskerens rådighet over sine resultater og bestemme at disse skal offentliggjøres på et bestemt tidspunkt eller på en bestemt måte.

Bakgrunnen for formuleringen «på en bestemt måte» var imidlertid publiseringssindikatoren og inndelingen av publiseringskanaler i nivå 1 og 2, der nivå 2 gir høyere uttelling. Departementet ønsket å poengtere at institusjonene ikke kunne presse de ansatte til å ha publisering i nivå 2-kanaler som førstevalg, hvis deres egne foretrukne kanaler lå på nivå 1. Utvalget mener formuleringen likevel ikke er til hinder for at institusjonene kan pålegge sine ansatte å publisere åpent. Utvalget mener det er en god løsning å regulere dette spørsmålet i retningslinjer for åpen publisering ved institusjonene og eventuelt også i arbeidsavtalene til de faglig ansatte, slik at det klart fremgår at de ansatte som hovedregel skal publisere åpent.

Det er ikke uproblematisk at ansatte ved universiteter og høyskoler gir fra seg bruksrettigheter til publikasjoner når de inngår avtaler om publisering med privateide tidsskrifter. Plan S stiller derfor også krav om at forfatterne må sikre seg rettigheter til publikasjonene uten restriksjoner på gjenbruk, fortrinnsvis gjennom en «Creative Commons Attribution License CC BY». Kunnskapsdepartementet har gitt Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) i oppdrag å utrede rettighets- og lisensspørsmål i forbindelse med åpne vitenskapelige publikasjoner og datasett i Norge. Spørsmål om forskningsinstitusjonenes ansvar og rettigheter som arbeidsgivere og problemstillinger knyttet til bruk av Creative Commons-lisenser blir også vurdert. Resultatet av dette oppdraget forelå først i slutfasen av utvalgets arbeid. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på rettighetsspørsmålet.

Medlemmet Søvig er enig i at åpen publisering vil være et fremtidig krav. Imidlertid er det store forskjeller mellom ulike fag. Et krav om åpen

²⁸ Se utvalgsmédlem Johan Giertsens vedlegg 3 til NOU 2006: 19 s. 61.

²⁹ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007), Innst. O. nr. 4 (2007–2008) *Innstilling fra kirke, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler*.

³⁰ Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) s. 14–15.

publisering kan legge unødige begrensninger på forskerne slik situasjonen er i dag. Særlig ved sampublisering med forfattere i andre land kan det være aktuelt med publisering i tidsskrift som ikke fyller kravene i Plan S.

15.3.6 Midlertidighet

Om bruken av midlertidige stillinger ved universiteter og høyskoler og hvordan det kan påvirke den akademiske friheten, uttaler Underdalutvalget:

Endelig hører det med at en høy andel ekstern prosjektfinansiering tenderer til å øke andelen midlertidig ansatt vitenskapelig personale, også ut over rekrutteringsnivået. Mange midlertidig ansatte vil oppleve sin egen arbeidssituasjon som usikker. Høy avhengighet av ekstern finansiering kan i slike tilfelle antas å gi seg utslag i større interesse for og mer fleksibel tilpasning til de tematiske og andre prioriteringer som gjøres av aktuelle finansieringskilder. Fra finansieringskildenes og brukernes perspektiv vil dette i utgangspunktet være positivt, men for institusjonene og forsknings-systemet i stort byr situasjonen også på faremomenter. Mest alvorlig er muligheten for at stor sårbarhet kan svekke noe av det materielle fundament som profesjonell integritet henter styrke fra.³¹

Utvalget slutter seg til denne vurderingen fra Underdalutvalget. Se mer om midlertidighet i punkt 28.5.6.

15.3.7 Studentenes akademiske frihet

Om studenters (og stipendiaters) akademiske frihet uttaler Underdalutvalget:

[...] i den grad en student eller stipendiat driver egen, kvalifisert forskning, vil det som er sagt om forskerrollen komme til anvendelse. Tilsvarende vil gjelde for rollene som lærer og formidler. Det ligger imidlertid én meget viktig begrensning i det forhold at den frihet som er tilordnet disse rollene er knyttet til kompe-

tanse, bekreftet gjennom Akademias etablerte normer og prosedyrer for vurdering og godkjenning. En student har ikke (stadfestet) forskerkompetanse, og derved heller ikke de rettigheter og plikter som følger med forskerrollen.³²

Utvalget vil understreke at oppmerksomheten omkring og omfanget av studentaktiv forskning har økt siden NOU 2006: 19 ble lagt frem. Ikke sjelden blir masterstudenter inkludert i forskergrupper og/eller -prosjekter. Noen ganger blir de forfattere av publikasjoner i fagfellevurderte kanaler. Utvalget presiserer at i de tilfellene der forskning utført av studenter lever opp til anerkjente praksiser og standarder i akademia, gjelder den akademiske friheten også studentene, ikke bare faglig ansatte med formalisert forskerkompetanse. Det samme gjelder innenfor undervisning, når for eksempel masterstudenter underviser studenter på lavere nivå. For øvrig har studenter, i likhet med alle andre, ytringsfrihet, jf. Grunnlovens § 100.

15.3.8 Samarbeid og akademisk frihet

Spørsmål om akademisk frihet kan også opptre i forbindelse med at institusjonene samarbeider med andre i undervisning og forskning. Tematikken har særlig vært diskutert i forbindelse med oppdragsforskning, hvor et aktuelt spørsmål har vært eventuelle restriksjoner ved publisering. Man kan også tenke seg problemstillinger i forbindelse med samarbeid over landegrensene, hvor hjemlige institusjoner inngår avtaler med institusjoner eller forskere i andre land med andre tradisjoner. For å klargjøre institusjonens plikt til å sikre den akademiske friheten i forbindelse med ulike former for samarbeid, har utvalget vurdert å innføre en egen bestemmelse som presiserer at plikten til å sikre den akademiske friheten også gjelder ved samarbeid med andre. Utvalget har imidlertid blitt stående ved at dagens bestemmelse, med de suppleringsene som er foreslått, er tilstrekkelig. Kravet om å fremme og verne akademisk frihet gjelder også ved samarbeid med andre, både myndigheter og private aktører i inn- og utland.

³¹ NOU 2006: 19 s. 31.

³² NOU 2006: 19 s. 15.

Kapittel 16

Forsøk



Figur 16.1

16.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsen om forsøk i dagens lov § 1-2 fjerde ledd videreføres, med noen språklige justeringer. Bestemmelsen om forsøk skiller ut i en egen paragraf.

16.2 Gjeldende rett

Etter universitets- og høyskoleloven § 1-2 fjerde ledd kan departementet vedta at en institusjon kan gjøre avvik fra loven og forskrifter til loven. Slike avvik kan bare gjøres når styret ved institusjonen har vedtatt å innstille på dette overfor departementet. Avviket fra lov eller forskrift må gjelde tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Forsøk etter universitets- og høyskoleloven § 1-2 fjerde ledd kan være aktuelt i tilfeller der institusjonen ønsker å prøve ut tiltak som ikke er hjemlet i loven, for eksempel i forbindelse med nye vurderingsformer underveis i studiet eller ved avsluttende eksamen, eller hvis den ønsker å gjennomføre opptak på grunnlag av annen kompetanse enn det som følger av opptaksforskriften¹.

Den gjeldende bestemmelsen er en videreføring av universitetsloven av 1995 § 2a.² Denne regelen ble tilføyd gjennom lovvedtak av 15. juni 1999 nr. 48. Stortinget ba i Innst. S. nr. 12 (1998–

1999)³ om at regjeringen fremmet et forslag om en lovhjemmel om forsøksvirksomhet i lov om universiteter og høyskoler. Bakgrunnen for ønsket om en forsøkshjemmel var at Stortinget så at universiteter og høyskoler sto foran store omstillinger i forbindelse med kompetanse-reformen⁴ og i konkurranse med nye aktører som tilbød utdanning. Det fremgår av Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens merknad i Innst. S. nr. 12 (1998–99) s. 45:

K o m i t e e n viser til at lov om universiteter og høyskoler utgjør rammeverket for styringen av høyere utdanning. K o m i t e e n mener det er ønskelig å gi de universitetene og høyskolene som ønsker det større frihet til å organisere seg selv og prøve ut nye styringsordninger. Dagens lovgivning gir liten mulighet for å prøve ut nye ordninger. K o m i t e e n mener derfor det bør innarbeides en forsøksparagraf i loven som gir departementet mulighet til å dispensere fra lovens bestemmelser.

16.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har merket seg at departementet har gode erfaringer med bestemmelsen om forsøk. Forsøkshjemmelen har vært et nyttig verktøy for å kunne prøve ut nye tiltak. Enkelte forsøk har

¹ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften)

² Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

³ Innst. S. nr. 12 (1998–99) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. januar–30. juni 1998, samt Planleggings- og samordningsdepartementets protokoll for tidsrommet 1. juli–31. desember 1997.*

⁴ St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen.*

ført til at loven senere har blitt endret. Innføring av nasjonal deleksamen i utvalgte fag er et eksempel. Dette ble først prøvd ut som et forsøk, ved at Kunnskapsdepartementet i 2014 ga NOKUT i oppdrag å lage en mulighetsstudie og et pilotprosjekt for å innføre nasjonale deksamener i tre utdanninger som var rammeplanstyrte; grunnskolelærerutdanningen, sykepleieutdanningen og bachelorutdanning i regnskap og revisjon fra 2015. I dag gir universitets- og høyskoleloven § 3-2 tredje ledd hjemmel for dette: «Departementet kan fastsette at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deksamener i enkelte fag eller emner, og om resultatet skal føres på vitnemålet». Andre eksempler på regelendringer med basis i forsøk er opptak gjennom den såkalte Y-veien for søkere som mangler generell studiekompetanse, men som har relevant fagbrev, svennebrev eller annen yrkeskompetanse. Forsøkshjemmelen har også vært benyttet til forsøk med å innføre strengere opptakskrav til noen realfagstudier.

Utvalget mener det kan være gode grunner til å prøve ut tiltak som er i strid med eller ikke er hjemlet i loven, fordi dette kan gi ny erfaring og læring både for institusjoner og studenter. Forsøk kan også legge til rette for innovativ og utviklingsorientert tenkning. Vellykkede forsøk kan danne grunnlag for senere lovendringer.

I møter utvalget har hatt med faglige ansatte ved universiteter og høyskoler, har det kommet innspill om at enkelte bestemmelser i loven kan oppleves som rigide, og at bestemmelser i noen tilfeller kan tolkes slik at de hindrer utprøving av nye læringsformer, vurderingsformer, metoder for opptak med videre. Utvalget legger til grunn at større spennvidde i vurderings- og læringsformer kan øke studentenes motivasjon og læring.

Utvalgets erfaring er at begrunnelsen som ble gitt i 1998 for å ha en hjemmel for å gjøre midlertidig unntak fra loven, fortsatt er til stede. Institusjonene kan møte både organisatoriske, praktiske og rettslige utfordringer som det ikke er tenkt på innenfor lovens rammer. En forsøkshjemmel gir en mulighet til å teste ut måter å løse slike utfordringer på. Pedagogiske forsøk er i høy grad aktuelt. Utviklingen i teknologi går raskt, og en forsøkshjemmel kan være viktig for å fange opp fremtidige muligheter til evalueringer eller til pedagogisk tilnærming som vi ikke kjenner i dag.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre bestemmelsen om forsøk i ny lov. Det virker imidlertid ikke naturlig å ha bestemmelsen i samme lovbestemmelse som lovens virkeområde. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen om forsøk får en egen lovbestemmelse. En egen bestemmelse gjør at det blir lettere for institusjonene å finne frem til muligheten for forsøk, noe som igjen kan bidra til flere gode forsøk. For å gjøre bestemmelsen enklere å forstå og praktisere foreslår utvalget at ordlyden omformuleres, slik at institusjonen ved styret *søker* departementet om *tillatelse* til å gjøre avvik fra loven i forbindelse med tidsavgrensede eller organisatoriske forsøk, i stedet for at styret *innstiller* til departementet om å gjøre forsøk. Den foreslåtte ordlyden vil være i tråd med ordlyden i tilsvarende bestemmelse i opplæringsloven.⁵

En tillatelse fra departementet om å gjennomføre et forsøk vil bli gitt for et bestemt tidsrom. Alle forsøk bør evalueres i etterkant, og resultatet av evalueringen bør formidles til departementet.

⁵ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 1-5.

Kapittel 17

Opptak



Figur 17.1

17.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Reglene i lov og forskrift om generell studiekompetanse som grunnlag for opptak til høyere utdanning videreføres.
- Enkelte av bestemmelsene som i dag fremgår av opptaksforskriften foreslås nå lovfestet.
- Bestemmelsen om dispensasjonsvurdering for søkere uten generell studiekompetanse som i dag er hjemlet i opptaksforskriften § 3-2 foreslås videreført i loven med den endring at denne vurderingen ikke begrenses til søkere under 25 år slik dagens bestemmelse gjør.
- Bestemmelsen om særskilt vurdering av søkere med generell studiekompetanse som i dag følger av opptaksforskriften § 7-13, foreslås ikke videreført.
- Bestemmelsen om tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn som i dag følger av opptaksforskriften § 7-9, foreslås ikke videreført.

Utvalget anbefaler følgende:

- Departementet bør i samarbeid med utdanningsinstitusjonene vurdere om generell studiekompetanse gjør en søker tilstrekkelig forberedt.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Studentopptak

Det følger av universitets- og høyskoleloven¹ § 3-7 fjerde ledd at «departementet kan fastsette

adgangsregulering når det er nødvendig etter en samlet vurdering av utdanningen i landet». Slik regulering vil i praksis skje gjennom behandlingen av det årlige budsjettet, i form av bindende forutsetninger for budsjettildelingene til de enkelte institusjonene. Bestemmelsen gir departementet myndighet til å fastsette slike begrensninger også ved enkeltvedtak eller forskrift, utenfor eller uavhengig av budsjettbehandlingen. Den gir altså departementet adgang til å regulere opptaket selv om institusjonen mener at den har kapasitet til å ta opp flere studenter på det aktuelle studiet. Bestemmelsen har blant annet blitt brukt til å begrense antall leger som utdannes i landet.

Bestemmelsen gir departementet et generelt og sterkt styringsinstrument for å påvirke sammensetningen av det samlede utdanningstilbudet. Departementet kan for eksempel gripe inn og sette begrensninger i opptaket på studier eller fag hvor de mener det er overkapasitet, eller de kan bruke bestemmelsen som et virkemiddel til å få overført ressurser fra ett studium eller fag til et annet. I Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)² punkt 12.1.9, merknad til § 39 nr. 2, s. 69, uttaler departementet at:

denne muligheten har vært lite brukt de siste årene, men departementet ønsker å videreføre den av hensyn til fremtidig behov for samordning av opptakskapasitet på nasjonalt nivå.

Det følger videre av § 3-7 femte ledd at «[n]år kapasitetshensyn eller ressurs-hensyn krever det,

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.*

Boks 17.1 Opptakstall fra det samordnede opptaket for studieåret 2019/2020

Opptakstall fra det samordnede opptaket for studieåret 2019/2020 viser følgende om antall søkere og antall studieplasser i høyere utdanning:

- 773 999 studieønsker ble behandlet i det samordnede opptaket.
- 135 521 søkere ble behandlet i hovedopptaket.
- 121 018 søkere er kvalifisert for opptak til høyere utdanning.
- 99 319 søkere har fått tilbud om studieplass ved hovedopptaket.
- 57 482 søkere har fått tilbud om studieplass på sitt førstevalg.
- 21 699 kvalifiserte søkere sto per 18. juli uten tilbud.

Institusjonene hadde til dette opptaket meldt inn 58 741 studieplasser til Samordna opptak, mot 57 462 plasser i fjor. Det vil si at antallet studieplasser økte med 1 279 eller 2,2 prosent.

Ved årets opptak ble 39 845 tilbud gitt til menn, mens 59 474 tilbud ble gitt til kvinner. Dette gir en kvinneandel på 59,9 prosent.

I tillegg til det nasjonale samordnede opptaket skjer opptak til de fleste master- og videreutdanninger gjennom lokale opptak ved den enkelte utdanningsinstitusjonen. Da bruker søkerne institusjonens søknadsportal, og

dette opptaket kan ha andre frister og opptakskrav enn hvis man søker gjennom Samordna opptak.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) per 2010 hadde 65,7 prosent av dem som ble tatt opp til høyere utdanning fullført en grad innen åtte år.¹ I 2018 var det omkring 278 000 studenter ved universitetene og høyskolene. En analyse fra SSB fra 2019 viser at bare et knapt flertall av studentene på bachelorutdanninger fullfører graden på normert tid. De eldste studentene er dårligst til å fullføre, og flere kvinner enn menn fullfører.² En forskningsoppsummering har sett nærmere på mulige årsaker til dette frafallet, jf. NIFUs arbeidsnotat 03/2019 *Årsaker til frafall i høyere utdanning*³. Denne rapporten er nærmere omtalt under punkt 17.4.2.

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB). Gjennomføring ved universiteter og høyskoler <https://www.ssb.no/hugjen> hentet 16.1.2020.

² Statistisk sentralbyrå (SSB). Frafall i universitets- og høyskoleutdanninger. SSB Analyse 2019/17 <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-bachelorstudentene-fullfører-ikke-pa-normert-tid> hentet 05.11.2019.

³ Hovdhaugen, Elisabeth. *Årsaker til frafall i høyere utdanning. En forskningsoppsummering av studier basert på norske data*. NIFU Arbeidsnotat 2019:3. Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2593810/NIFUarbeidsnotat2019-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

kan styret selv regulere adgangen til det enkelte studium eller deler av det, innenfor de rammer og mål som gis av departementet». I forbindelse med behandlingen av denne bestemmelsen står det følgende i Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) punkt 12.1.9, merknad til § 39 nr. 1, s. 69:

Når styret skal regulere adgangen til det enkelte studium, er det lite hensiktsmessig at departementet på vegne av universitetenes styrever må forelegge retningslinjer for opptak for Stortinget.

17.2.2 Grunnlaget for opptak til høyere utdanning – generell studiekompetanse

I dag er det formelle grunnlaget for opptak til lavere grads studier ved universiteter og høy-

skoler generell studiekompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd. Det fremgår av denne bestemmelsen at det generelle grunnlaget for opptak som student er fullført og bestått norsk videregående opplæring med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter. Fagsammensetning og timefordeling følger av opptaksforskriften³ § 2-1 første ledd. Fagkravene er oppgitt i klokketimer, slik at søkeren må ha bestått fagene norsk med 393 timer, matematikk med 224 timer, engelsk, historie og naturfag med 140 timer hver, og samfunnsfag med 84 timer. For norsk og historie er det mulig med en viss reduksjon i timeantallet for søkere med

³ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høyere utdanning (opptaksforskriften). Opptaksforskriften inneholder opptakskrav og regler for rangering av søkere. Den ble fastsatt i januar 2017 og er basert på opptaksforskriften fra januar 2007.

Boks 17.2 Generell studiekompetanse og rangering av søkere ved opptak til høyere utdanning – kort historikk

Opprinnelig fastsatte universitetene og de vitenskapelige høyskolene opptaksreglene sine selv, mens departementet fastsatte opptaksreglene for høyskolesektoren. I NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* foreslo Hernesutvalget å innføre felles regler for generell studiekompetanse, basert på bestått eksamen fra allmennfaglig studieretning i videregående opplæring. Det skulle fremdeles være mulig å fastsette spesielle opptakskrav, men de skulle begrenses mest mulig. Utvalget mente likevel at begynnerundervisningen ved universiteter og høyskoler burde forutsette «høyeste faglige nivå» fra videregående skole.

I september 1990 oppnevnte departementet en arbeidsgruppe for å utrede og fremme forslag til opplegg for et samordnet studentopptak til all grunnutdanning innen høyere utdanning (Bjørn Pedersenutvalget). Utvalgets mandat var blant annet å sikre optimal utnyttelse av studiekapasiteten og rasjonell og betryggende behandling av søkerne, herunder personvern hensyn. Som ledd i arbeidet, skulle arbeidsgruppen utarbeide forslag til et informasjonssystem som kan håndtere opptaket.

Utvalget leverte i desember 1990 en beskrivelse av det mangfoldet som utgjorde regelverket for opptak til høyere utdanning. I høyskolesektoren var det ulike opptaksregler for hver enkelt utdanning eller for samme høyskole-slag, og disse var fastsatt av departementet. Universitetsloven av 1989¹ ga departementet myndighet til å fastsette det generelle opptaksgrunnlaget for både universiteter og høyskoler, mens universitetene og de vitenskapelige høyskolene fortsatt kunne fastsette regler om rangering og spesielle opptakskrav. Det var styret ved den enkelte institusjonen som fastsatte de spesielle opptakskravene, mens rangeringsreglene ble fastsatt på avdelingsnivå.

Dette førte til ulike opptaksregler innenfor samme institusjon og ulike opptaksregler til det samme studiet ved flere universiteter. Det var vanskelig å orientere seg når det gjaldt både opptakskrav og regler for rangering av søkerne

og opptak til høyere utdanning var særdeles uoversiktlig.

I mai 1991 leverte Bjørn Pedersenutvalget en ny utredning med forslag til felles regler for opptak til høyere utdanning, før de i sin tredje rapport i januar 1992 kom med forslag til veien videre.

Med bakgrunn i forslagene fra Bjørn Pedersen-utvalget ble universitetene og de vitenskapelige høyskolene høsten 1991 bedt av departementet om å endre opptaksreglene sine slik at de fulgte de samme prinsippene som reglene for høyskolene. Dette resulterte i en viss harmonisering, men det var fremdeles forskjeller når det gjaldt hvor mye skolepoeng telte i forhold til annen erfaring. Det var også et gjennomgående trekk at tilleggspoeng for alder ga mindre uttelling ved opptak til universiteter og vitenskapelige høyskoler enn fullført høyere utdanning.

Samtidig med Bjørn Pedersenutvalget la Blegenutvalget frem NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Blegenutvalget anbefalte at det ble etablert et felles grunnlag for opptak til høyere utdanning med de fagkravene som fortsatt ligger i generell studiekompetanse.

Anbefalingene fra de to utvalgene lå til grunn for etableringen av tjenesten Samordna opptak og det felles regelverket som ble fastsatt etter at Stortinget vedtok en ny felles lov om universiteter og høyskoler i 1995². Departementet fastsatte generell studiekompetanse i november 1995, med virkning fra opptak til studieåret 1996/1997 for universiteter og høyskoler.

Universitets- og høyskoleloven av 1995 hjemlet departementets rett til å fastsette regler om utdanningskrav for opptak og regler om rangering av søkere til universiteter og høyskoler. Departementet forskriftsfestet det generelle grunnlaget for opptak som student (generell studiekompetanse) med krav til fagsammensetning og timefordeling i videregående opplæring.

¹ Lov 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).

² Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

Boks 17.2 (forts.)

I St.meld. nr. 49 (1996–97) *Prinsipp for rangering av søkjarar til studium ved universitet og høyskolar* gjorde departementet rede for prinsippene de la til grunn ved rangering av kvalifiserte søkere til høyere utdanning. Departementet mente blant annet at det burde være et felles regelverk for rangering av søkere til universiteter og høyskoler, og at dette burde innføres fra studieåret 1999/2000. Dette ville medføre at den foreslåtte primærvitnemålskvoten ville omfatte de tre årskullene som da hadde fullført treårig utdanning etter Reform 94.

I NOU 2003: 30 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* foreslo Søgnerutvalget å erstatte generell studiekompetanse med

et nytt begrep: «generelt studieforberedt». Utvalget foreslo at fullført videregående opplæring skulle gjøre elevene generelt studieforberedt, uavhengig av utdanningsprogram. Forslaget møtte sterk motstand, ikke minst i universitets- og høyskolesektoren. Da departementet la frem St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, som var en oppfølging av Søgnerutvalgets arbeid, foreslo de å utvide kravene til generell studiekompetanse til også å omfatte et annet fremmedspråk enn engelsk. Dette forslaget fikk flertall i Stortinget, men det ble ikke gjennomført på grunn av regjeringsskiftet etter stortingsvalget i 2005.

samisk eller finsk bakgrunn, jf. opptaksforskriften § 2-1 andre ledd.

Universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd andre punktum hjemler departementets mulighet til å fastsette at også annen utdanning, eller en kombinasjon av utdanning og yrkespraksis, kan være et generelt opptaksgrunnlag. Det har departementet gjort i opptaksforskriften § 2-1 første ledd bokstav b. Etter denne bestemmelsen kan også personer som ikke har bestått norsk videregående opplæring med de fastsatte kravene til fagsammensetning og timefordeling, søke om opptak til høyere utdanning. Søkere som fyller 23 år i løpet av opptaksåret, og som kan dokumentere minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning, får på bakgrunn av dette generelt opptaksgrunnlag, det vil si generell studiekompetanse. Omsorg for barn og militær førstegangstjeneste⁴ likestilles med arbeidserfaring. Som utdanning gjelder bestått årstrinn i videregående opplæring, godkjent årskurs fra folkehøyskole og/eller eksamen fra utdanning som har vart i minst ett år. Også disse søkerne må oppfylle fagkravene og timefordelingsantallet som følger av opptaksforskriften § 2-1 første ledd. Denne bestemmelsen omtales ofte som 23/5-regelen.

Prinsippet om 23/5-regelen ble presisert i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004)⁵ i merknaden til universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd:

Annet generelt opptaksgrunnlag vil bl.a. være [...] individuell vurdering av yrkespraksis/utdanning ved 23 års alder, [...] kombinert med eksamen i spesifiserte allmenne fag.

I tillegg er man etter opptaksforskriften § 2-2 første ledd kvalifisert for opptak til høyere utdanning hvis man har bestått videregående utdanning fra et av de andre nordiske landene. Dette følger av Reykjavik-erklæringen fra 1971⁶ (revidert en rekke ganger siden). Denne nordiske avtalen gjelder gjensidig godkjenning av utdanning. Avtalen omfatter godkjenning av studieperioder og eksamener og muligheten til å kombinere utdanning fra flere nordiske land. I artikkel 1 i Reykjavik-erklæringen står det:

Partene forplikter seg gjensidig til å gi utdanningssøkende som er bosatt i et annet nordisk land adgang til sin offentlige høyere utdanning på samme eller likeverdige vilkår som søkere fra sitt eget land. En utdanningssøkende som er berettiget til å søke høyere utdanning i det

⁴ Likestilt med førstegangstjeneste er siviltjeneste. Siviltjeneste ble avskaffet i 2012, men søkere som har avtjent siviltjeneste før dette tidspunktet vil også på lik linje med de som har avtjent førstegangstjeneste få uttelling ved opptak til høyere utdanning.

⁵ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*.

⁶ St.prp. nr. 7 (1996–97) *Om samtykke til godkjenning av avtale av 3. september 1996 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om tilgjenge til høgare utdanning*.

land vedkommende er bosatt, er også berettiget til å søke høyere utdanning i de andre nordiske land. Partene forplikter seg videre til på beste måte å arbeide for at tilsvarende anvendes på private, offentlig godkjente og finansierede høyere utdanningsinstitusjoner.

Det er ikke tilleggskrav om norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene.

Søkere som har utdanning fra land utenfor Norden, må i tillegg til å dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk treårig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse i henhold til GSU-listen, dokumentere kunnskaper i norsk på et nærmere definert nivå, jf. opptaksforskriften § 2-2 andre ledd. GSU-listen inneholder informasjon om hva slags utdanning søkere med utenlandsk utdanning må ha for å kunne få opptak til universiteter og høyskoler i Norge. Listen er bindende ved opptak til lavere grad ved universiteter og høyskoler. Den er veiledende for opptak til høyere grads studier og når NOKUT vurderer generell godkjenning av utenlandsk utdanning. Tildeling av utdanningsstøtte fra Lånekassen er også forankret i GSU-listens nivåvurderinger.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-6 sjette ledd at den som er tatt opp som student ved en utdanningsinstitusjon under loven, har adgang til delta i åpne studier ved de øvrige utdanningsinstitusjonene. Dette forutsetter at opptakskravet til studiet er generell studiekompetanse, og at søkeren ikke er tatt opp med hjemmel i lovbestemmelsens andre, tredje eller fjerde ledd. En søker oppnår altså «nasjonal» generell studiekompetanse hvis hun eller han får godkjent generell studiekompetanse ved én institusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven. Unntak fra kravet om generell studiekompetanse for enkelte fag eller studier etter universitets- og høyskoleloven § 3-6 andre, tredje og fjerde ledd, kan således ikke gjøres gjeldende ved andre studier eller institusjoner enn der unntaket i sin tid ble innvilget.

Det finnes flere unntak fra kravet om generell studiekompetanse. For noen studier er det også fastsatt spesielle opptakskrav i tillegg til kravet om generell studiekompetanse. Dette er omtalt under i punkt 17.2.4 og under utvalgets vurderinger i punkt 17.4.3.

Det følger av opptaksforskriften § 2-3 at søkere som er tatt opp til høyere utdanning på grunnlag av regler om unntak fra kravet om generell studiekompetanse, jf. kapittel 3 i opptaksforskriften, og

som har bestått en slik utdanning på minst ett år (60 studiepoeng), får generell studiekompetanse hvis de kan dokumentere norskkunnskaper. De som har fullført fagskoleutdanning med et omfang på 120 studiepoeng (tilsvarende to studieår), vil også oppnå generell studiekompetanse, men må ikke på samme måte som de som har tatt høyere utdanning, dokumentere norskkunnskaper, jf. opptaksforskriften § 2-4, se punkt 17.4.2 for en nærmere omtale av dette.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-7 niende ledd at dersom en institusjon har rekruttert utenlandske studenter ved å benytte eksterne formidlingstjenester, har institusjonen blant annet ansvar for at studentene har fått tilfredsstillende informasjon om de studier vedkommende er opptatt til, herunder om studiets oppbygging, hvilken tid studiet er normert til og hvilke faglige krav som stilles.

17.2.3 Unntak fra kravet om generell studiekompetanse

17.2.3.1 Y-vei

For søkere som ikke har generell studiekompetanse, og som ønsker å studere innenfor enkelte ingeniørutdanninger, følger det av opptaksforskriften § 3-3 at det er mulig å søke om opptak til en spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning. Dette opptaksgrunnlaget omtales ofte som «Y-veien». Y-veien er spesielt tilrettede studieprogrammer for søkere som ikke har generell studiekompetanse, men som har relevant fagbrev fra videregående opplæring. Y-veien gir i utgangspunktet ikke generell studiekompetanse.

Y-veien ble opprinnelig startet som et forsøk etter universitets- og høyskoleloven § 1-2 fjerde ledd basert på sviktende rekruttering ved enkelte ingeniørutdanninger. I 2007 ble den fastsatt som en alternativ vei for opptak til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning. Etter forslag fra enkelte institusjoner har det senere blitt etablert flere tilbud basert på relevant fagbrev, primært som tiltak for å få flere søkere til studier der fagmiljøene har slitt med rekrutteringen.

I Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis* foreslo Kunnskapsdepartementet å etablere forsøk med Y-vei for opptak til sykepleier-, vernepleier-, barnevernspedagog- og barnehagelærerutdanning. Stortinget sluttet seg til dette, og i 2015 ble det bevilget midler til utvikling av slike forsøk. Unntaket var at sykepleierutdanningen ikke skal bruke Y-vei, men en tresemesterordning (kalt TRES), også dette etter

mønster fra arbeidet med økt rekruttering til ingeniørutdanningen.

17.2.3.2 Realkompetansevurdering

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-6 andre ledd at utdanningsinstitusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak til enkeltstudier hvis de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det aktuelle studiet. Realkompetanse omtales ofte som dokumentert kunnskap, dokumenterte ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Formell læring er den læring som skjer i utdanningssystemet, eventuelt for autorisasjons- og/eller sertifiseringsformål. Ikke-formell læring er strukturert opplæring gjennom kurs og andre tilbud som ikke inngår i utdanningssystemet, mens uformell læring skjer gjennom livet på arenaer som ikke først og fremst er beregnet på strukturert læring.

Bestemmelsen om opptak og fritak på grunnlag av realkompetansevurdering ble innført ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr. 58 (1999–2000)⁷. Dette var ledd i oppfølgingen av Kompetansereformen på 1990-tallet, jf. St.meld. nr. 42 (1997–98)⁸ og Innst. S. nr. 78 (1998–1999)⁹, der Stortinget konkluderte med at realkompetanse skulle kunne gi avkortning i utdanning. I motsetning til den såkalte 23/5-bestemmelsen i opptaksforskriften § 2-1 andre ledd er det ikke krav til fagsammensetning eller timefordeling ved realkompetansevurdering.

Universitetene og høyskolene må vurdere kvalifikasjonene opp mot det faget søkeren ønsker å studere. Søkeren må ha de faglige forutsetningene for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet, jf. opptaksforskriften § 3-1 tredje ledd. Dokumentert realkompetanse kan både gi opptak til høyere utdanning og gi grunnlag for fritak for hele eller deler av et studium, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5 andre ledd.

17.2.3.3 Dispensasjon i særskilte tilfeller

Det følger videre av universitets- og høyskoleloven § 3-6 tredje ledd at utdanningsinstitusjonene i særskilte tilfeller også kan gjøre *unntak* fra

bestemmelsen om generell studiekompetanse for søkere som er under 25 år (dispensasjon). To vilkår må være oppfylt for at en institusjon skal kunne gi dispensasjon: For det første må institusjonen vurdere om det foreligger varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende tilstand. Dette er et absolutt krav. For det andre må institusjonen vurdere om søkerens tilstand er av en slik karakter at det ikke har vært mulig for søkeren å oppfylle enkelte krav om generell studiekompetanse.

Ifølge Rundskriv F-03-18 er formålet med dispensasjonsadgangen å hindre åpenbar urimelig behandling av enkeltsøkere. Institusjonene kan bare bruke bestemmelsen i tilfeller der helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende. Som ved opptak på grunnlag av realkompetanse i henhold til opptaksforskriften § 3-1 må institusjonen gjøre en konkret vurdering av om studenten er kvalifisert for det studiet vedkommende søker om opptak til. Søkeren må godtgjøre at han eller hun har de nødvendige faglige forutsetningene for å gjennomføre det aktuelle studiet. Dokumentasjon kan for eksempel være attest fra lege, annet helsepersonell, pedagogisk-psykologisk tjeneste eller tilsvarende.

Dispensasjonsbestemmelsen kan forveksles med rangering på grunnlag av «særskilt vurdering», jf. forskriften § 7-13. Bestemmelsen om særskilt vurdering i forskriften gjelder også søkere som er under 25 år og har personlige utfordringer som har innvirket på resultatet fra videregående opplæring. Forskjellen er at søkere som rangeres på grunnlag av «særskilt vurdering», i motsetning til søkere som ber om en dispensasjonsvurdering, har oppnådd generell studiekompetanse, jf. omtalen av denne bestemmelsen under punkt 17.3.6.3.

Universitets- og høyskoleloven § 3-6 tredje ledd gjelder bare for søkere som er under 25 år. Det vil si at søkere som fyller 25 år i opptaksåret, ikke vil kunne vurderes etter bestemmelsen selv om de oppfyller vilkårene ellers. Søkere over 25 år som ikke oppfyller kravet om generell studiekompetanse, kan søke om opptak basert på realkompetansevurdering i henhold til universitets- og høyskoleloven § 3-6 andre ledd, jf. punkt 17.2.3.2.

17.2.3.4 Unntak for enkelte studier

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-6 fjerde ledd at departementet i forskrift kan unnta enkelte studier eller fag fra kravene om generell studiekompetanse. Dette har departementet gjort i opptaksforskriften §§ 3-4 til 3-9.

Det første unntaket fra kravet om generell studiekompetanse gjelder for opptak til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning, jf. § 3-3. For at en

⁷ Ot.prp. nr. 58 (1999–2000) *Om lov om endring i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler.*

⁸ St.meld. nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen.*

⁹ Innst. S. nr. 78 (1998–1999) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen.*

søker skal bli tatt opp til denne utdanningen, må vedkommende ha relevant fag- eller svennebrev. Se ellers omtale av Y-veien under punkt 17.2.3.1.

Et annet unntak gjelder for enkelte arkitekturfag og tekniske fag, jf. opptaksforskriften § 3-4. Dette gjelder for integrerte masterstudier i tilfeller der søkeren har bestått nærmere angitte forkurs.

Unntaket i opptaksforskriften § 3-5 gjelder for opptak til enkelte språkfag hvis søkeren har samisk, finsk eller kvensk tilknytning.

Det mest brukte unntaket følger av opptaksforskriften § 3-6 og gjelder for opptak til enkelte kunstfag. For opptak til kunstfag er det ofte krav om opptaksprøve, jf. opptaksforskriften § 4-9. Institusjonen gjør en konkret vurdering av om søkeren er kvalifisert for det studiet vedkommende søker om opptak til, selv om vedkommende ikke har generell studiekompetanse. Bestemmelsen kan bare brukes i enkelttilfeller der helt spesielle hensyn knyttet til den spesifikke søkeren gjør seg gjeldende. Institusjonen må gjøre en vurdering etter opptaksforskriften § 3-6 før en søker eventuelt kan avlegge opptaksprøve i henhold til opptaksforskriften § 4-9.

Opptaksforskriften §§ 3-7, 3-8 og 3-9 hjemler mulighet til å gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse for opptak til studium i henholdsvis akvakultur – havbruk og fiskerifag, nautikk, og serviceledelse og markedsføring.

17.2.4 Spesielle opptakskrav

Det har vært et prinsipp at tilnærmet like studier skal ha samme opptakskrav. Det er likevel lang tradisjon for å kreve spesielle fag fra videregående opplæring for opptak til enkelte studier. Tidligere var det som regel fagmiljøene selv som foreslo spesielle opptakskrav (også unntak fra kravet om generell studiekompetanse), men i senere år er dette endret. Departementet har siden 1995 fastsatt spesielle opptakskrav. I 2004 foreslo departementet å fastsette poeng- og karakterkrav til lærerutdanning (vedtatt i 2005). Begrunnelsen var et ønske om å styrke kvaliteten i utdanningen, tiltrekke seg bedre kandidater og heve statusen til læreryrket.

Universitets- og høyskoleloven § 3-6 femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette spesielle opptakskrav i forskrift når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør det nødvendig. Utdanningsinstitusjoner som ønsker å innføre spesielle opptakskrav for lavere grad, må i dag søke Kunnskapsdepartementet. Spesielle opptakskrav følger av kapittel 4 i opptaksforskriften og gjelder for opptak til alle lavere grads studier ved universite-

ter og høyskoler. Spesielle opptakskrav er fastsatt i tilfeller der studiet forutsetter særlige kunnskaper eller ferdigheter. Spesielle opptakskrav er også ment å være et virkemiddel for å sikre høyere inntakskvalitet på nye studenter.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-2 fjerde ledd at departementet, etter innstilling fra styret ved utdanningsinstitusjonen, kan vedta at institusjonen kan gjøre avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Hvilke forsøksordninger med spesielle opptakskrav som gjelder på et visst tidspunkt, går frem av opptaksforskriften kapittel 4, som fastsetter hvilke studier de gjelder for, og i hvilken tidsperiode.

I dag er det forsøksordninger med spesielle opptakskrav til flere studier. Det finnes blant annet en forsøksordning med krav om fordypning i realfag i matematikk (R2) for opptak til spesifiserte studieprogrammer ved for eksempel Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo. Det stilles dessuten karakterkrav i engelsk for opptak til noen få engelskspråklige utdanningsprogrammer. For opptak til medisin, odontologi, ernæring, farmasi, informatikk og ingeniøruddanning er det krav om spesifikke programfag i realfag, mens det for opptak til grunnskolelærerutdanning og fem-årig integrert lektorutdanning er fastsatt poeng- og karakterkrav. Til sykepleierutdanning er det fra opptaksåret 2018/2019 karakterkrav i fellesfagene norsk og matematikk. For de fleste kunstutdanninger er det krav om opptaksprøve.

Stortinget har tidligere bedt departementet om å åpne for at utdanningsinstitusjoner som ønsker det, skal kunne bruke intervju ved opptak til lærerutdanninger. En slik mulighet er lagt inn i opptaksforskriften, men det er foreløpig ingen institusjoner som har varslet at de ønsker å ta den i bruk.

17.2.5 Rangering av søkere ved opptak

17.2.5.1 Innledning

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-7 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rangering av opptaket til høyere utdanning. Dette er gjort i opptaksforskriften kapittel 7. Bestemmelsene om rangering av søkere gjelder for opptak til lavere grads studier, inkludert det lokale opptaket.

Det har i senere år vært en del oppmerksomhet rettet mot særbehandling av det ene kjønn i forhold til det andre ved opptak til høyere utdanning. Bruk av kjønnspoeng er et virkemiddel for å

Boks 17.3 Politisk påvirkning i videregående opplæring

Opptaksforskriften brukes i økende grad politisk for å styre elevenes fagvalg i videregående opplæring. Et eksempel på dette var da departementet fastsatte den første felles forskriften for regionale høyskoler i 1991¹, og samtidig varslet at de ville innføre en ordning med tilleggspoeng for søkere som i videregående opplæring hadde valgt studieretningsfag over to år. Dette ble omtalt som en «fordypning» i et konkret fag. I forskrift til opplæringsloven lå det den gangen bare krav om én fordypning for å få vitnemål. Dette førte til at mange elever valgte enklere fag for å oppnå gode karakterer. Da fordypningspoeng (nå generelt omtalt som tilleggspoeng) ble innført fra og med opptaket til studieåret 1993/1994, ga det raskt det ønskede resultatet: Flere elever i videregående opplæring valgte minst én ekstra fordypning.

I 1995 ble det laget en strategi for å få flere i videregående opplæring til å velge realfag. Denne strategien inneholdt også bestemmelser om å gi tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning hvis elevene hadde valgt realfag som studieretningsfag. Bestemmelser om realfagspoeng ble fastsatt i opptaksforskriften, med virkning fra opptak til studieåret 1996/1997.

I 1999 fastsatte departementet, etter at Stortinget hadde drøftet prinsippene for rangering av kvalifiserte søkere, de første felles forskriftene om henholdsvis opptakskrav og rangering. Det var først i 2007 at det kom en felles forskrift som omfattet opptaket til lavere grads studier, inkludert klagebestemmelser, og som dannet grunnlaget for dagens forskrift om opptak til høyere utdanning.

¹ Forskrift 12. desember 1991 nr. 812 om opptak til regionale høyskoler.

jevne ut kjønnsforskjellene i høyere utdanning. Under punkt 17.4.5 går utvalget nærmere inn på vurderinger om dette.

17.2.5.2 Kvoter for førstegangsvitnemål og ordinær kvote

Opptak til et studium skjer på grunnlag av rangering innenfor kvoter. En kvote er et bestemt antall eller en bestemt andel av studieplassene som fordeles blant søkere som tilfredsstillt nærmere bestemte krav. Alle kvalifiserte søkere som innen fastsatte frister for opptaket dokumenterer at de oppfyller kriteriene for en gitt kvote, konkurrerer om studieplass i denne kvoten. Grunnlaget for rangering er den dokumentasjonen som kvalifiserer søkeren for et studium. Søkere med høy poengsum skal rangeres foran søkere med lav poengsum. Søkere som tilhører samme kvote, og som har lik poengsum, skal rangeres etter alder, og eldre søkere skal gå foran yngre søkere. Ti dager etter studiestart kan hver utdanningsinstitusjon – hvis noen av søkerne som har fått plass på grunnlag av rangering, ikke har møtt opp – tilby ledige studieplasser til kvalifiserte søkere uten hensyn til rangeringen ellers.

Alle som søker om opptak til høyere utdanning, tilhører i utgangspunktet det som kalles ordinær kvote. Dette gjelder også søkere som er

under 22 år i opptaksåret. I ordinær kvote er beregningsgrunnlaget karakterene fra videregående opplæring, og eventuelle forbedrede karakterer og karakterer i nye fag oppnådd som privatist etter fullført videregående opplæring. I tillegg teller eventuelle realfagspoeng, språkpoeng, alderspoeng og tilleggspoeng for fullført folkehøgskole, fullført militær-/siviltjeneste eller allerede fullført høyere utdanning eller fagskoleutdanning. Ved opptak til enkelte utdanninger kan det gis inn til to tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn når nærmere kriterier er oppfylt. Det finnes også andre spesielle kvoter, blant annet av geografisk art. De sistnevnte går ut på at søkere fra noen landsdeler får søke i en nærmere definert kvote som gjør at de lettere kommer inn på det aktuelle studiet. Dette er omtalt under punkt 17.2.5.4.

Kvoten for førstegangsvitnemål gjelder for søkere som er under 22 år i opptaksåret, og som etter tre år i videregående opplæring har fått et vitnemål som gir generell studiekompetanse. Søkeren blir automatisk poengberegnet i begge kvoter (både i kvoten for førstegangsvitnemål og i ordinær kvote) og havner i den kvoten som gir best uttelling. Innenfor kvoten for førstegangsvitnemål er det bare karakterpoeng og eventuelle tilleggspoeng for realfag og fremmedspråk, og eventuelt tilleggspoeng for det underrepresenterte

terte kjønn, som teller med i søknaden om opptak til høyere utdanning. Det vil si at tilleggspoeng for alder, førstegangstjeneste, annen utdanning som er tatt etter videregående skole, eller fag som søkeren har forbedret, ikke teller med i beregningen i kvoten for førstegangsvitnemål.

Kvoten for førstegangsvitnemål er på 50 prosent av de tildelte studie plassene. Opptak til lavere grads studier i høyere utdanning har blitt organisert i to slike kvoter i over 20 år. Kvotene har hatt noe ulike innretninger og navn, men har bestått av én kvote for såkalte unge søkere som ikke har hatt mulighet til å opparbeide seg tilleggspoeng eller forbedre karakterene sine, og én ordinær kvote. Hensikten har vært, og er, at siden det eksisterer en mulighet for å forbedre fag, må man sikre at søkere som kommer rett fra videregående skole, også har mulighet til å konkurrere om studie plassene. I kvoten for førstegangsvitnemål er det ofte litt lavere poenggrenser for å komme inn på de forskjellige utdanningene enn i ordinær kvote.

17.2.5.3 *Vurdering av opptak på grunnlag av særskilt vurdering*

Særskilt vurdering er hjemlet i opptaksforskriften § 7-13. Det er en vurdering søkere med generell studiekompetanse kan søke om å få. Hensikten med bestemmelsen i § 7-13 er å ivareta søkere som ikke har hatt mulighet til å vise sine egentlige ferdigheter i løpet av videregående opplæring, ved å gi dem rett til særskilt vurdering. Bestemmelsen skal i utgangspunktet ivareta en sårbar gruppe.

En søker kan få en slik vurdering hvis forhold som et annet morsmål enn norsk, sykdom i løpet av skoletiden eller funksjonsnedsettelse gir grunn til å tro at karakterene ikke gir et rett bilde av søkerens kvalifikasjoner. Det er lærere i videregående skole som vurderer elevenes kvalifikasjoner i fag, og som avgjør karakternivå. Slike vurderinger og retten til å klage på dem følger av opplæringsloven¹⁰ og medfølgende forskrifter.

17.2.5.4 *Tilleggspoeng*

Tilleggspoeng kan deles inn i to hovedgrupper. Noen tilleggspoeng gis som følge av at elevene tar bestemte fag i videregående opplæring, mens andre gis etter at videregående opplæring er fullført.

17.2.5.4.1 *Tilleggspoeng fra videregående opplæring*

I dag får søkere tilleggspoeng for språk- og realfag de tar i videregående opplæring. Tilleggspoeng i språkfag får elevene når de tar fordypning i et tredjespråk, det vil si et annet språk enn norsk og engelsk. For realfag får søkere tilleggspoeng for å ta for eksempel fysikk, kjemi og biologi.

Elever kan få maksimalt fire tilleggspoeng for fag de tar i videregående opplæring. Hensikten med å gi slike tilleggspoeng er å forberede søkerne bedre på høyere utdanning. Hvilke fag som gir poeng, henger imidlertid til en viss grad sammen med politiske mål og et ønske om å stimulere elever til å ta visse fag fremfor andre. For eksempel er det ikke så mange år siden man for første gang ga tilleggspoeng for språk. Årsaken var at elevene i videregående opplæring i mindre grad enn før ønsket å ta et tredje fremmedspråk. Myndighetene mente at dette på lengre sikt ville gi færre med kompetanse i språk, noe som igjen kunne føre til problemer for Norges samarbeid med andre land.

17.2.5.4.2 *Tilleggspoeng etter videregående opplæring*

Andre typer tilleggspoeng forbereder ikke nødvendigvis søkerne på høyere utdanning, men de gir dem utvilsomt en fordel i konkurransen om studie plass i ordinær kvote. Dette er tilleggspoeng som gis etter at videregående opplæring er fullført. Søkere kan få maksimalt åtte tilleggspoeng for alder (to poeng per år i fire år) og maksimalt to tilleggspoeng for å ha gjennomført ett år med enten folkehøyskole, fagskole, høyere utdanning, militær førstegangstjeneste eller sivil tjeneste. Hvis en søker har tatt 120 studiepoeng ved en fagskole eller 60 studiepoeng ved et universitet eller en høyskole, og ikke har generell studiekompetanse fra før, og bruker dette for å oppnå generell studiekompetanse, vil vedkommende imidlertid ikke få tilleggspoeng for disse utdanningene.

I tillegg kan søkere få tilleggspoeng på grunnlag av kjønn.

Tilleggspoeng for kjønn kan fås både i kvoten for førstegangsvitnemål og i ordinær kvote. Tilleggspoeng kan gis ved opptak til studier der det ene kjønn er klart overrepresentert i både studentmassen og i yrket for øvrig. Tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn er bare relevant for studier der det er meget stor konkurranse om studie plassene, og der ett kjønn blir utkonkurrert av det andre kjønn på grunn av høyere poengsum.

¹⁰ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

Bruk av tilleggspoeng for kjønn er omdiskutert. Tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn innebærer at man bevisst velger å gi søkere av det ene kjønn et gode som det andre kjønn ikke får (positiv særbehandling). Formålet er å oppnå større grad av likestilling mellom kjønnene på et overordnet nivå og dermed jevne ut strukturelle forskjeller i samfunnet. Dette kan bidra til at det over tid oppstår ønskede endringer i samfunnsstrukturer. Positiv særbehandling kan oppfattes som urettferdig fordi en person av et bestemt kjønn kommer inn på et studium på bekostning av en student av det motsatte kjønn som har høyere konkurransepoengsum.

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 605 i 2016 regjeringen om å «utrede utforming og innføring av ekstrapoeng til gutter og jenter som søker på studier der det er for eksempel 80 prosent eller mer av det motsatte kjønn [...]».

Kunnskapsdepartementet har derfor satt ned en arbeidsgruppe som skal se nærmere på rangeringsregelverket spesielt og opptaksregelverket generelt. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) foretar i denne forbindelse en evaluering av rangeringsregelverket som vil bli lagt frem tidlig 2020. Arbeidet med å gjennomgå opptaksregelverket vil trolig bli sluttført våren 2020.

Det å kunne gi tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn ved opptak til høyere utdanning må vurderes konkret opp mot de kriteriene som fremgår av norsk lov, inkludert likestillingsregelverket, nasjonal praksis og praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen, og opp mot behovet i samfunnet.

Grunnloven § 98 slår fast at alle er like for loven, og at ikke noe menneske må utsettes for usaklig eller urimelig forskjellsbehandling av andre. I utgangspunktet åpner ikke ordlyden i Grunnloven § 98 opp for et unntak for positiv særbehandling, men kontroll- og konstitusjonskomiteen presiserte følgende i Innst. 186 S (2013–2014)¹¹ kapittel 2.1.6 s. 25:

Tolkningen av likhetsprinsippet gjøres mer tilgjengelig med forslaget om å beskrive ikke-diskrimineringsprinsippet i samme bestemmelse. Slik understrekes at privilegier ikke skal leses

på samme måte som kvotering eller positiv forskjellsbehandling som har som mål å utjevne en eksisterende forskjell i mulighetsfordeling mellom grupper eller personer på grunnlag av egenskaper hos den enkelte [...].

Stortinget mener altså at positiv særbehandling vil være tillatt etter Grunnloven dersom den ikke går lenger enn det som er saklig og forholdsmessig for å oppnå reell likestilling.

EUs likestillingsdirektiv¹² er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven¹³. Direktivet forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering på grunn av kjønn, seksuell trakassering og instruksjon om diskriminering, jf. direktivet artikkel 2. EUs likestillingsdirektiv åpner for positiv særbehandling i arbeidslivet, jf. direktivet artikkel 3.

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 11 at tre krav må være oppfylt for at positiv særbehandling ikke skal være i strid med loven.

For det første er det et krav om at særbehandlingen skal være *egnet til å fremme formålet til loven*. Særbehandlingen må rettes inn mot den gruppen som står svakest på det aktuelle området. Den dårlige utgangsposisjonen kan skyldes ulike forhold. Det neste kravet er at *tiltaket må være forholdsmessig*. Det skal være et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå, og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller dem som blir stilt dårligere. Det siste kravet er at *særbehandlingen må stoppe når formålet med den er oppnådd*. Det klare utgangspunktet er at positive særtiltak bare skal være for en avgrenset periode. For noen grupper kan det være behov for kontinuerlig positiv særbehandling for å oppnå reell likestilling. Likevel bør man ved utgangen av den opprinnelig avgrensede perioden vurdere om man skal fortsette med særbehandlingen.

Etter at den nye likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft 1. januar 2018, ble opptaksforskriften § 7-9 om tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn endret slik at det er mulig å gi tilleggspoeng ved opptak til alle studier hvor menn eller kvinner er sterkt underrepresentert i utdanning og yrke.

¹¹ Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.*

¹² Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (EUs likebehandlingsdirektiv).

¹³ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Boks 17.4 Samordna opptak – kort historikk

Før det samordnede opptaket ble innført, sendte søkere ofte inn flere søknader, siden mange studier hadde strengt regulert adgang. Dette førte ikke bare til mye arbeid for opptakskontorene, men også til at mange av studieplassene kunne bli stående ledige, fordi noen søkere fikk flere tilbud og tok imot tilbud fra flere institusjoner. Ingen hadde oversikt over hvor mange som søkte, bare hvor mange søknader som var kommet inn på hvert enkelt studiested.

På bakgrunn av en anbefaling fra Bjørn Pedersenutvalget ble det i 1991 opprettet et sekretariat som fikk navnet «Samordnet opptak». Samordnet opptak var først organisert som et toårig prosjekt som skulle utvikle og drive et sentralt register over søkere til høyere utdanning. Samordnet opptak fastsatte felles søknadsfrister, siste frist for utsendelse av tilbud om studieplass og felles svarfrist for å takke ja til studieplass. Samordnet opptak kunne gi statistiske data om opptaket, og det ble også gjennomført et pilotprosjekt med en modell for samordnet opptak for grupper av studier som før hadde hatt egne opptak ved hver enkelt høyskole. I april

1993 vedtok departementet å videreføre tjenesten som da fikk det endelige navnet «Samordna opptak». Departementet oppnevnte også en styringsgruppe som i tillegg til å ha det løpende ansvaret for Samordna opptak fikk i oppgave å foreslå en nasjonal opptaksmodell for opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler.

I Ot.prp. nr. 85 (1993–94)¹ s. 66 står det om bestemmelsen om det samordnede opptaket:

Fordi svært mange søker studieplass ved flere institusjoner, er det et uttalt behov for å kunne samordne informasjonsmateriell, søknadsfrister og den praktiske gjennomføringen av opptaket, både av hensyn til søkerne og av hensyn til institusjonene. Det arbeides videre med å finne fram til en metode hvor søkerne bare får tilbud om én studieplass ved siste opptaksrunde. Dermed vil man bedre kunne motvirke at studieplasser blir stående ledige fordi de som får den, har tatt imot studieplass andre steder.

¹ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høyere utdanning*.

17.2.5.5 Spesielle kvoter

I tillegg til ordinær kvote og kvote for førstegangsvitnemål finnes det spesielle kvoter som ofte har et geografisk eller etnisk tilsnitt. De spesielle kvotene fremgår av opptaksforskriften § 7-3. For eksempel har Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet en del kvoter for samiskspråklige søkere og for søkere med tilknytning til Nord-Norge. Geografiske kvoter anses ikke å være i strid med diskrimineringsregelverket. Innenfor enkelte utdanninger finnes det også spesielle kvoter for å kvotere inn søkere med relevant arbeids erfaring eller beståtte forkurs.

17.2.6 Opptak til høyere grads utdanning

Opptak til høyere grads studier som bygger på lavere grad (vanligvis bachelor), følger av universitets- og høyskoleloven § 3-6 syvende ledd. Med «høyere grad» menes nivået over bachelorutdanningen. Bestemmelsen gjelder det faglige grunnlaget for opptak til påbygging til mastergrad, dok-

torgradsstudier og andre påbyggingsstudier (for eksempel praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)). Utdanningsinstitusjonen kan fastsette både faglige minstekrav og spesielle krav ved opptak til disse studiene, med mindre departementet har fastsatt opptakskrav i forskrift, for eksempel i mastergradsforskriften¹⁴, eller i rammeplan. Faglige minstekrav for opptak kan være nødvendige ut fra hensynet til studiekvalitet og fornuftig ressursdisponering, også i situasjoner hvor det er fysisk mulig å ta imot flere studenter.

17.2.7 Nasjonal samordning av opptaket

17.2.7.1 Innledning

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-7 første og andre ledd at departementet kan gi forskrift om nasjonal samordning av opptak og forskrift om klagebehandling og rangering av

¹⁴ Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).

søkerne. Opptaksforskriften er vedtatt med hjemmel i denne lovbestemmelsen.

I merknaden til § 3-7 første ledd i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) står det blant annet følgende:

Departementet kan pålegge institusjonene å delta i nasjonal samordning av opptak. Et eventuelt pålegg om slik deltakelse vil måtte skje i dialog med aktuelle institusjoner og institusjonene kan eventuelt pålegges delvis samordning.

I dag deltar alle statlige og noen private utdanningsinstitusjoner i det samordnede opptaket. Samordna opptak sørger for at hver søker bare får tilbud om én studieplass, og eventuelt en venteliste-plass. Tjenesten Samordna opptak er en del av *Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning* (Unit). Søkere kan klage på vedtak om opptak i det samordnede opptaket til en egen nasjonal klagenemnd.

17.2.7.2 Den nasjonale opptaksmodellen

Den nasjonale opptaksmodellen (NOM) har vært i bruk fra og med studieåret 1995/1996. Et nasjonalt og enhetlig opptaksregelverk og endringsprosedyrer som innebærer at det varsles i rimelig tid før elever i videregående opplæring velger programfag, innebærer at viktige prinsipper som forutsigbarhet, likebehandling og oversiktighet ivaretas. Den nasjonale opptaksmodellen ble utviklet på grunnlag av resultatene fra prøveprosjekter med felles nasjonalt opptak til sykepleier- og ingeniørutdanning på begynnelsen av 1990-tallet.

Opptak til lavere grads studier skjer primært gjennom tjenesten Samordna opptak, der de ulike utdanningsinstitusjonene som hovedregel saksbehandler opptaket for hverandre. Alle statlige høyskoler og universiteter må delta i det samordnede opptaket for lavere grads studier, mens det er frivillig for private høyskoler. Det er likevel slik at mange private høyskoler deltar i ordningen, fordi de da får fordelen av å eksponere sine studier og samarbeid i saksbehandlingen. Av store private høyskoler som ikke deltar, er blant andre Handelshøyskolen BI og Høyskolen Kristiania. Hos disse skjer opptaket lokalt ved den enkelte utdanningsinstitusjonen.

Fra 2020 omfatter Samordna opptak også opptak til fagskoleutdanninger.

17.2.7.3 Klageordning

Vedtak om opptak til høyere utdanning er et enkeltvedtak, og søkerne kan klage i henhold til

forvaltningsloven¹⁵ § 28. Etter universitets- og høyskoleloven § 3-7 andre ledd kan departementet fastsette forskrift om klagebehandling, og det har det gjort i opptaksforskriften kapittel 8. Hvis en søker mener at det er gjort en feil i forbindelse med behandlingen av søknaden, må søkeren klage så raskt som mulig og senest tre uker etter at vedkommende har fått vedtaket.

Kunnskapsdepartementet har oppnevnt nasjonal klagenemnd for å behandle klager på enkeltvedtak som Samordna opptak fatter om opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler. Bestemmelser om klagenemndas sammensetning er fastsatt i opptaksforskriften § 8-2. Lederen for nemnda skal oppfylle kravene som stilles til lagdommere, jf. bestemmelsens andre ledd. Den nasjonale klagenemnda behandler ikke klager på lokale opptak. Det gjør klagenemnda ved den enkelte utdanningsinstitusjonen. Den nasjonale klagenemnda behandler heller ikke klager på vedtak om opptak på grunnlag av realkompetanse, klager på opptak etter at det er innvilget dispensasjon fra enkelte av kravene om generell studiekompetanse, eller klager på vurderinger av spesielle opptakskrav som omfatter ferdigheter eller opptaksprøver fastsatt av institusjonen. Det er klagenemnda ved den aktuelle utdanningsinstitusjonen som behandler slike klager. Vedtakene til nasjonal klagenemnd er endelige, og søkerne kan ikke klage på dem.

Det er Unit som fungerer som sekretariat for nasjonal klagenemnd. De har ansvar for å forberede og tilrettelegge klagesakene for nemnda og å innkalle til møter i samråd med nemndas leder.

En generell omtale av andre klageordninger gis i kapittel 26.

17.3 Opptakssystem i de andre nordiske landene

17.3.1 Sverige

I Sverige skiller de mellom «grundläggande behörighet» og «särskild behörighet» ved opptak til høyere utdanning. Det kreves grundläggande behörighet for opptak til all høyere utdanning på grunnnivå. For å få grundläggande behörighet må man ha fullført og bestått «högskoleförberedande program» eller yrkeseksamen. For sistnevnte er det spesifikke krav til svensk og engelsk.

Selv om enkelte studier krever grundläggande behörighet, har de fleste studier også krav om

¹⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

særskild behørighet. Hva den innebærer, varierer mellom utdanninger. Den særskilde behørigheten er inndelt i «områdebehørigheter», der det er felles opptakskrav for større fagområder med utgangspunkt i fag i gymnasieskolan (tilsvarende norske videregående opplæring). Dette er henholdsvis humaniora/juridik/teologi, arkitektur/naturressurser, beteendevetenskap/ekonomi/samhällsvetenskap, undervisning, fysik/matematik/teknik og farmaci/medisin/naturressurser/naturvetenskap/odontologi/omsorg/vård. For enkelte studier er det krav om bestemte typer arbeids erfaring for å oppnå særskild behørighet.

Alt i alt kreves det særskild behørighet for så mange studier at man egentlig ikke kan si at det er et krav om generell studiekompetanse ved opptak til høyere utdanning i Sverige.

17.3.2 Danmark

Opptak til de fleste høyere utdanninger i Danmark krever en «gymnasial eksamen», men for noen studier godkjennes også andre utdanninger eller kvalifikasjoner som opptaksgrunnlag. I tillegg har de fleste høyere utdanninger spesifikke opptakskrav, det vil si krav om «bestemte gymnasiale fag på bestemte nivåer», bestemte minimumskarakterer i «krævede fag» eller et bestemt minimumsgjennomsnitt fra den gymnasiale eksamen.

Som i Sverige er normalen spesielle opptakskrav.

I Danmark skjer opptaket til høyere utdanning i to kvoter: kvote 1 og kvote 2. De fleste søkere får studie plass i kvote 1. Kvote 1 er for søkere som har vitnemål fra «adgangsgivende gymnasial eksamen», og som har et karaktersnitt fra videregående opplæring på et visst nivå. Kvote 2 er for alle andre søkere og ses på som en mer helhetlig vurdering. I kvote 1 finnes det en bonusordning for tidlig studiestart. Den går ut på at søkere som søker innen to år etter at de har avsluttet videregående opplæring, får karaktergjennomsnittet sitt ganget med 1,8.

I det danske opptakssystemet er det ikke mulig å forbedre karakterene fra videregående opplæring. Søkere kan bare ta nye fag som de trenger for å oppfylle et spesielt opptakskrav. I Danmark har man sett en tendens til at elever velger «lette» fag på videregående skole for å få et høyere karaktergjennomsnitt, og at de i ettertid tar fag de trenger for å oppfylle spesielle opptakskrav. For å motvirke denne tendensen vil det fra og med 2020 bli regnet en ny gjennomsnittskarakter. Dette er imidlertid bare aktuelt for studier som krever faget/fagene søkeren har tatt i ettertid, og bare hvis søkerens gjennomsnitt blir

lavere ved at de nye fagene tas med. Den nye beregningen gjelder bare i kvote 1.

17.3.3 Finland

Opptak til finsk høyere utdanning krever minimum den finske «matriculation examination», som elevene tar ved avslutning av allmennfaglig videregående skole, eller en yrkeskvalifikasjon basert på minst tre års videregående opplæring. Opptaket er vanligvis basert på karakterer enten fra videregående opplæring eller fra opptaksprøve, eller på en kombinasjon av disse. I tillegg kan det gjelde spesifikke språkkrav (finsk, svensk med videre).

Bruk av opptaksprøver er svært utbredt. Institusjonene har en del frihet til å velge opptaks metode og opptakskrav, og det er også forskjeller i opptakskrav mellom universiteter og «yrkeshøgskoler» (tilsvarende høyskoler i Norge). Det gjør at det i praksis heller ikke i Finland finnes et system med generell studiekompetanse.

17.3.4 Island

Hovedregelen for opptak til islandsk høyere utdanning er fullført og bestått studieforberedende videregående skole (completed matriculation examination) eller tilsvarende. Det er også mulig å bli tatt opp på grunnlag av realkompetansevurdering.

Den islandske loven for høyere utdanning åpner for at universitetet og høyskolene kan fastsette tilleggskrav for opptak, for eksempel opptaksprøve. Her er minimumskravene satt nasjonalt, mens universitetene og høyskolene har frihet til selv å stille tilleggskrav.

17.4 Utvalgets vurderinger

17.4.1 Innledning

Det er et politisk omforent prinsipp at høyere utdanning skal være en mulighet for alle, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn. Utvalget viser til at opptaksreglene blant annet skal sikre at de som ønsker det, i størst mulig grad skal kunne ta høyere utdanning og på den måten utvikle sin kompetanse i den retningen de ønsker. Grunnloven § 109 andre ledd sier at «statens myndigheter skal sikre [...] like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner». Forutsatt at søkeren er kvalifisert, handler dette om å gi alle like muligheter til å ta utdanning, uavhengig av eventuelle personlige utfordringer eller den enkeltes økonomiske bakgrunn. Like muligheter

sikrer vi i Norge blant annet gjennom universell utforming, individuell tilrettelegging og økonomisk støtte fra Lånekassen.

Høyere utdanning, og måten utdanningsinstitusjonene ivaretar kompetansebygging på, er av grunnleggende betydning både for den enkeltes liv og for samfunnet. I dag er høyere utdanning et knapphetsgode som skal fordeles på mange. Opptaksreglene er på den ene siden et regelsett som skal sikre at opptaket, eller konkurransen om plassene, foregår på best mulig måte, og der forvaltningsrettens grunnprinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og åpenhet ivaretas. På den andre siden er opptaksreglene et system som skal sikre at studentene som kommer inn på høyere utdanning, tilfredsstillende grunnleggende kvalitative krav, og at de er tilstrekkelig forberedt til å gjennomføre høyere utdanning.

Hovedhensikten med opptaksreglene er at søkerne skal komme inn på ønsket studium, og at universitetene og høyskolene skal rekruttere de riktige studentene. Utvalget mener derfor at opptakskravene må utformes slik at søkere enkelt kan finne dem, og at studentene skjønner hva som er de faglige forutsetningene for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet.

I tillegg er opptaksregelverket og opptakskravene et system som skal sikre kvalitet. Gjennom utvelgelseskriteriene som opptaksregelverket ivaretar, «siles» søkerne inn i studiene. For å få studie-plass er det på de aller fleste studier tilstrekkelig at søkeren oppfyller et av opptaksgrunnlagene. På enkelte studier er det imidlertid nødvendig å ha de beste karakterene, riktig fagsammensetning og maksimale tilleggspoeng.

Det har vært et uttalt ønske fra både universitets- og høyskolesektoren, fra søkere og ikke minst fra rådgivere i videregående skole at regelverket skal være enkelt og forutsigbart. Kvoteordninger, tilleggspoeng og rangeringsregler medfører at det er mye å sette seg inn i for å kunne finne ut av eller gi gode råd om hvordan man kommer inn på ønsket utdanning. Det kan være vanskelig å skjønne hvilke fag i videregående opplæring som kvalifiserer til ønsket utdanning. Det kan nok også være vanskelig for studieveiledere å se hele bildet og gi gode råd. Mange elever forstår heller ikke fullt ut hva de ulike opptakskvotene innebærer, og at hvis de for eksempel satser på å forbedre karakterene etter videregående opplæring, konkurrerer de i en annen kvote (ordinær kvote), der inntakskravene (nesten alltid) er høyere enn i kvoten for førstegangsvitnemål.

Utvalget mener at det er viktig at det blir utviklet et robust opptaksregelverk, og at det er

utfordrende å få til dette. De ulike kravene til regelverket spenner vidt. Regelverket må være tilgjengelig, oversiktlig og forutsigbart for de som skal bruke det. Regelverket skal også sikre at studentene er kvalifisert for å gjennomføre det studiet de søker på. For å sikre at de som tas opp er kvalifisert, og for å øke sjansen for at studentene fullfører studiet, stilles det særskilte opptakskrav til mange studier. Hyppige endringer og mange særskilte opptakskrav kan gjøre regelverket komplisert. Brukerne av regelverket er mange, elever i videregående skole, rådgivere, foreldre og alle de som jobber med opptak på høyskoler og universiteter, og de har ulike forutsetninger for å kunne forstå reglene.

Utvalget mener også at det kan være problematisk at dagens regelverk fører til at elever i den videregående skolen må velge fag og retning på utdanning allerede i første klasse på videregående skole hvis de ønsker å komme inn på bestemte studier. Ikke alle elever vil være i stand til å vite hvilken utdanning de bør satse på allerede da. Å ha mulighet til å bli tatt opp på et studium er dessuten ikke alltid det samme som mulighet til å gjennomføre studiet. Mange studenter har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å fullføre det studiet de begynner på. Det følger blant annet av tilstandsrapporten for høyere utdanning fra 2019¹⁶ at bare 45 prosent av bachelorstudentene fullfører på normert tid. 20 prosent faller fra. For toårige masterstudier er tallene henholdsvis 49 prosent og ti prosent¹⁷. Utvalget vil rette oppmerksomheten mot at det finnes gode alternativer til høyere utdanning, som for eksempel fagutdanning.

Dagens opptakssystem har bidratt til en massiv økning i antall privatister som tar opp fag fra videregående opplæring, ofte over flere år. I 2016 meldte 71 020 personer seg opp til privatisteksamen i fag i videregående skole. Siden 2009 har antallet som melder seg opp til privatisteksamen, økt med 71 prosent (2009: 41 363, 2016: 71 020).

Utvalget mener at det bør sees på andre mulige systemer for opptak. I andre land er det ordninger med nasjonale opptaksprøver. I Danmark er det nå

¹⁶ Diku (Direktoratet for internasjonalsisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019. Diku rapportserie 05/2019. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2019>.

¹⁷ Men Norge er ikke det eneste landet som har utfordringer med dårlig gjennomføring og høyt frafall. Også andre land har høyt frafall, og faktisk fullfører norske heltidsstudenter på bachelornivå i større grad på normert tid enn gjennomsnittet for de OECD-landene som har data om dette. Se OECD. *Education at a Glance 2019*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

innført en ordning der studentene ikke kan ta opp igjen fag fra videregående skole, og søkerne må bruke et «førstegangsvitnemål». Kanskje kan slike systemendringer bidra til å redusere presset på karakterer og motvirke at elevene tar opp igjen fag fra videregående opplæring.

Det er ikke bare selve opptaksregelverket som kan gjøre det komplisert å komme inn på ønsket utdanning. Ikke alle får plass på de studiene de ønsker. Mange studier har begrenset antall plasser. Det kan medføre at bare en liten andel av de som faktisk oppfyller opptakskravene til disse studiene, får tilbud om studieplass. Studier som medisin, jus, psykologi, veterinær, flere ingeniørstudier og odontologi har flere kvalifiserte søkere enn antall studieplasser. Søkerne må da konkurrere på grunnlag av karakterer fra videregående opplæring, noe som i praksis innebærer krav om gode karakterer. I 2019 ble det for opptak til medisin krevd cirka 68 poeng¹⁸ for å komme inn på studiet ved Universitetet i Oslo, for profesjonsstudiet i psykologi var det krav om cirka 66 poeng, og for opptak til studiet i rettsvitenskap var det for opptak i 2019 ved Universitetet i Oslo et krav om cirka 62 poeng. At det på en del studier er en begrensning i antall studieplasser skyldes at det ikke kan tilbys en uendelig mengde studieplasser innen et fag.¹⁹ Det er i utgangspunktet institusjonene selv som bestemmer dimensjoneringen av studieplassene. I noen grad skyldes dette også departementets overordnede styring. Enkelte studier, for eksempel medisin og jus (mastergrad i rettsvitenskap) tilbys bare ved enkelte universiteter. Det vises til punkt 8.6 og 8.10.2, hvor dimensjonering av studieplasser er nærmere omtalt.

17.4.2 Bør det generelle opptakskravet skjerpes?

Utvalget har drøftet om det generelle opptakskravet bør skjerpes.

På systemnivå viser frafalls- og gjennomføringsstatistikken at det er en sammenheng mellom differensierte opptakskrav og omfanget av frafall og gjennomføring. I arbeidsnotatet *Årsaker til frafall i høyere utdanning*²⁰ fra Nordisk institutt

for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) står det følgende på side 16:

Både Hovdhaugen og Aamodt (2005) og Hovdhaugen (2009) viser at dropout i stor grad er relatert til studentens bakgrunn: gutter har større risiko for frafall enn jenter, eldre studenter slutter oftere i utdanning enn yngre, og de som kommer fra samme region som universitetet ligger i har større risiko for å slutte. Det er ingen signifikant effekt av å ha innvandrerbakgrunn på risiko for å slutte helt, og heller ingen signifikante forskjeller mellom fagområder. Det som derimot har aller størst effekt er karakterer fra videregående skole og om begge foreldrene har høy utdanning, ved at høy sosial bakgrunn og gode karakterer minsker risikoen for frafall.

Også nyere forskning viser til at karakterer fra videregående skole har innvirkning på frafall. NIFU viser til følgende på side 17 i notatet:

[G]enerelt har de fleste profesjonsutdanningene lavere frafall enn generelle bachelorutdanninger. Derimot finner studien også at frafallet har økt kraftig de siste 10 årene, med 10 prosentpoeng. Studien bekrefter det som er funnet i mange andre studier: at menn har høyere frafall enn kvinner, og at studenter med høyere karaktersnitt har lavere risiko for frafall. Videre finner de at «et karaktersnitt på 4 eller mer betydelig reduserer tendensen for studiefrafall» (Nedregård & Abrahamsen 2018:8).

Når det gjelder variasjon i opptakskravene, viser arbeidsnotatet på side 17 og 18 til en rapport fra 2013:

I alle fagområdene der det er variasjon i opptaks-karakterene (HF, SV, MN, sykepleie, førskolelærere, ingeniør og allmennlærer) er det imidlertid en klar lineær sammenheng mellom karakter og antall studiepoeng studenten klarer å ta. Studenter som har 50,0 eller høyere i opptakspoeng fra videregående tar 55 til 60 studiepoeng per år, mens studenter som har 34,9 poeng eller lavere kun tar mellom 30 og 40 studiepoeng per år (Hovdhaugen et al 2013:26f). Videre viser samme studie at det er en klar lineær sammenheng mellom karakterer og fullføring/frafall for studenter på HF, SV, MN, ingeniørutdanning og allmennlærerutdanning for studenter som har under 44,9 opptakspoeng, der sannsynligheten

¹⁸ For beregning av poeng se Samordna opptak. Universitet og høyskole – Poengberegning <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/index.html> hentet 16.1.2020.

¹⁹ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

²⁰ Hovdhaugen (2019).

for å fullføre faller relativt bratt. Størst er forskjellen i MN-fag og SV-fag, der har bare 10 prosent av studenter med 34,9 opptakspoeng eller lavere har fullført utdanningen sin i løpet av fem år etter oppstart (to år utover normert tid), mens tilsvarende andel for de med 45 poeng eller mer er 60 prosent på SV og 75 prosent på MN. Til sammenligning er det forholdsvis moderat frafall etter karakter i både sykepleie og førskolelærer: her fullfører drøyt 70 prosent av studentene med de laveste karakterene (34,9 opptakspoeng eller lavere). Dermed ser vi at sammenhengen mellom karakterer og fullføring gjelder i noen fagområder, men ikke i alle (Hovdhaugen et al 2013:31f).

NIFU viser også på side 21 og 22 til undersøkelser om spesielle opptakskrav og effekten av dem:

With og Mastekaasa (2014) undersøker innføringen av spesifikke opptakskrav i allmennlærerutdanningen og viser med beregninger hvilken effekt ulike typer opptakskrav har på fullføringsandelen i allmennlærerutdanningen. Fullføringen er ikke veldig god til normert tid: av de som ikke hadde krav knyttet til spesifikke fag fra videregående har 20 prosent fullført til normert tid, mens tilsvarende tall blant de som innfri kravet om minst 35 karakterpoeng og minst karakter 3 i norsk og matematikk er drøyt 40 prosent og dersom det i tillegg kreves karakter 4 i stedet for 3 er fullføringen på 55 prosent til normert tid (With & Mastekaasa 2014:196). For alle grupper øker fullføringen dersom man gir dem mer tid, men forskjellene mellom gruppene opprettholdes etter 7 år har 75 prosent av gruppen som oppfyller de strengeste kravene fullført, mot 40 prosent av gruppen uten opptakskrav. With og Mastekaasa tolker dette som at «de strengere opptakskravene fra 2005 først og fremst førte til at man ikke lenger tok inn studenter som likevel ikke fullførte utdanningen, men at tiltaket hadde liten effekt på kvaliteten på lærer som faktisk endte opp med gjennomført utdanning» (With & Mastekaasa 2014:197). Dermed støtter denne studien opp om antakelsen at økte opptakskrav i en utdanning vil kunne bidra til å redusere frafallet. Utdanningen her er at noen fagområder vil slite med å fylle plassene med skjerpede opptakskrav, og det har for eksempel vist seg i lærerutdanning. En annen studie viser også at det var nedgang i søkningen, samtidig som studiestabiliteten blant lærerstudenter etter første studieår gikk opp i 2005-kullet, sammenlignet med 2003-kul-

let (Hovdhaugen et al 2013). En tidligere studie av allmennlærerutdanningen (Næss & Vibe 2006) viser at det er en klar økning i andel som følger normert studieprogresjon til andre studieår etter innføringen av Kvalitetsreformen blant læresteder som har opptakskrav, sammenlignet med læresteder som ikke hadde opptakskrav på allmennlærerutdanningen (dvs. der alle søkere fikk plass), og det er også en liten men signifikant nedgang i frafallsraten etter første studieår. Lærerstudenter ved studiene som har opptakskrav produserer videre flere studiepoeng enn lærerstudenter på studiesteder som ikke har spesifikke opptakskrav (Næss & Vibe 2006:49).

Til slutt i oppsummeringen på side 30 og 31 viser NIFU igjen til forholdet mellom karakterer og frafall:

Felles for mange av disse studiene er at de viser at sosial bakgrunn (i form av foreldres utdanningsnivå) og særlig tidligere karakter [...] har mye å si, i hvert fall for det å slutte helt i utdanning. Derimot er det flere studier som peker på at karakterer ikke har like mye å si for det å skifte studiested. Dermed er det ikke sikkert at strengere opptakskrav er svaret på alle spørsmål relatert til frafall og fullføring. I tillegg er det slik at mange studier i det masseutdanningssystemet som Norge har ikke har anledning til å sette særlig mye strengere opptakskrav enn de allerede har, dersom de skal klare å ta opp og utdanne så mange kandidater som målet fra Kunnskapsdepartementet tilsier at de skal. Dette vises blant annet i With og Mastekaasa (2014) som ser på hvilke konsekvenser de første strengere opptakskravene på lærerutdanningen hadde. Det finnes ikke noen oppfølgingsstudier som har sett nærmere på hvilke konsekvenser dagens opptakskrav har.

En stor undersøkelse fra Danmarks Evalueringsinstitutt i 2015 konkluderer slik om emnet:²¹

Undersøgelsen viser, at studerende med høje adgangsgivende karakterer gennemsnitligt set (a) har mindre sandsynlighed for at falde fra inden for det første år på studiet,

²¹ Uddannelses- og Forskningsudvalget 2014-15. *Gymnasiekarakterers betydning for succes på videregående uddannelser*. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20141/almindel/fiv/bilag/140/1505261.pdf>.

- (b) har større sandsynlighed for at klare sig godt nok til at blive optaget på en ph.d.-uddannelse, og
- (c) har mindre sandsynlighed for at ende i ledighet, når de er færdige med deres uddannelse.

Utvalget mener at det er en sammenheng mellom karakterer fra videregående opplæring, differensierte opptakskrav og omfanget av frafall og gjennomføring i høyere utdanning. Frafallsanalysen Statistisk sentralbyrå (SSB) gjorde for Kunnskapsdepartementet, viste at gjennomføringen av bachelorstudier på normert tid er over dobbelt så høy blant dem som har 50 karakterpoeng eller flere, som blant dem som har 30 eller færre. Fra-fallet ved normert tid pluss to år er seks ganger så høyt i sistnevnte gruppe.²² Dette viser at det er en sammenheng mellom opptaksregler og frafall og gjennomstrømning ved universitetene og høyskolene. Utvalget mener derfor det er hensiktsmessig å se på om endrede opptakskrav kan gi mindre frafall og bedre gjennomstrømning.

Utvalget viser også til at det som nevnt fremgår av arbeidsnotatet *Årsaker til frafall i høyere utdanning* at det for en rekke studier er en sammenheng mellom lave karakterer fra videregående opplæring og frafall («drop-out») fra studiet.

Utvalget viser til at flere undersøkelser peker på at svake karakterer og langt opphold mellom videregående og høyere utdanning antas å påvirke gjennomføringsevnen, og at også manglende skrive- og leseferdigheter påvirker det samme.

I 2015 publiserte NIFU en rapport om overgangen fra videregående opplæring til høyere utdanning.²³ NIFU undersøkte om de studieforberedende utdanningsprogrammene i videregående opplæring faktisk forbereder elevene på overgangen til høyere utdanning. Metoden var gruppeintervjuer med elever og lærere i videregående opplæring og med studenter og faglig ansatte i høyere utdanning innenfor ulike fag og institusjoner. Alle intervjuene tok utgangspunkt i kompetansemål for norsk i videregående opplæring.

Et av momentene mange universitets- og høyskolelærere fremhevet, var at nye studenter har

sviktende ferdigheter i skrivning, og NIFU mente at det var interessant «at studentenes skriveferdigheter tematiseres i så ulike utdanninger som jus, ingeniør/sivilingeniør, lektorutdanning og idrettsfag».²⁴ Også flere av de intervjuede lærerne i videregående skole uttrykte bekymring for elevenes skriveferdigheter. Dette bekreftet til en viss grad også studentene og elevene, som fortalte at de hadde prioritert å skrive innenfor bestemte sjangre som de følte at de behersket, og at dette hadde gitt et svakt grunnlag for kravene som stilles i høyere utdanning.²⁵ I den forbindelse bemerket NIFU følgende:

[Det er] interessant å merke seg forutsetninger i Kunnskapsløftet om at skriveopplæring skal foregå i alle fag, og at dette budskapet i begrenset grad synes å være mottatt i grunnopplæringen.²⁶

En annen bekymring universitets- og høyskolelærere hadde, var at de nye studentene hadde sviktende leseferdigheter. Dette bekreftet også flere lærere i videregående skole. Ifølge dem er det et økende problem at elevene, og ikke minst mange av guttene, har lite trening i å lese lange tekster. Universitets- og høyskolelærerne viser i tillegg til at mange studenter har svake ferdigheter i å trekke ut essensen av det de leser, og i å vurdere informasjon kritisk. NIFU mener at flere av svakhetene ved videregående opplæring slik de går frem av denne undersøkelsen, er i tråd med den forståelsen som Ludvigsenutvalget har:

Det gjelder for eksempel stofftrengsel og behov for fordypning samt dypere forståelse fremfor kjennskap til et mangfold av temaer på en overfladisk måte.²⁷

Utvalget ser at ved å innføre særlige minstekrav til for eksempel karakter så signaliserer man at et bestått fag fra videregående opplæring ikke er tilstrekkelig for å klare kravene som studentene møter i høyere utdanning. I dag er det tilstrekkelig å kun ha bestått fagene (karakteren 2) for å ha et gyldig vitnemål og oppnå generell studiekompetanse. En konsekvens av skjerpede opptakskrav kan bli at den videregående opplæringen må endre kravene til fagsammensetning eller til læringsutbytte. Det kan også føre til mindre

²² Statistisk sentralbyrå (SSB). Frafall i universitets- og høyskoleutdanninger. SSB Analyse 2019/17 <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-bachelorstudentene-fullforer-ikke-pa-normert-tid> hentet 05.11.2019.

²³ Lødding, Berit og Per Olaf Aamodt. *Studieforberedt etter studieforberedende? Overgangen mellom studieforberedende utdanningsprogram og høyere utdanning belyst gjennom gruppesamtaler med lærere, studenter og elever*. NIFU-rapport 2015:28.

²⁴ NIFU (2015) s. 33.

²⁵ NIFU (2015) s. 80.

²⁶ NIFU (2015) s. 20.

²⁷ NIFU (2015) s. 77.

interesse for fag som ikke teller med i opptaksgrunnlaget, og til en innsnevring av den brede fag sammensetningen i videregående opplæring. Nye opptakskrav, som et skjerpet krav til generell studiekompetanse, kan skape et større skille mellom store og mindre institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, i byene og ute i distriktene. Det vil også komplisere studie- og karriereveiledningen. Det vil dessuten tvinge elevene til å velge retning på utdanningen tidligere, allerede i ungdomsskolen.

Liedutvalget fikk i oppdrag å vurdere endringer i videregående opplæring. Bakgrunnen var at det ikke har skjedd dyptgripende endringer i videregående opplæring siden Reform 94, og at elevene i hovedsak møter samme tilbud og organisering i opplæringen som for 20 år siden. Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring og prinsippene for trepartssamarbeidet i fagopplæringen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier (det vil si fylkeskommunen) og arbeidsliv har også stort sett vært uendret siden Reform 94. Liedutvalget leverte en delrapport i desember 2018²⁸ og en hovedrapport i desember 2019.²⁹ Et av spørsmålene som Liedutvalget stilte i sin første utredning, og som de forsøkte å besvare i sin endelige rapport, er om generell studiekompetanse er for generell. Dette spørsmålet er også relevant i en opptakdiskusjon. Liedutvalget foreslår i sin hovedrapport at retten til videregående opplæring skal utvides fra en rett til tre års opplæring til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse. Det vises til at mange elever starter i videregående opplæring med et svakt faglig grunnlag, og de står i fare for å ikke gjennomføre opplæringen. Det foreslås flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv samfunnsdeltakelse. Opplæringen skal tilrettelegges slik at elevene ikke lenger må gå i takt. Liedutvalget foreslår at omfang og innretning av fellesfagene endres og at de studieforberedende utdanningsprogrammene endres. Dette vil få konsekvenser for påbygging til generell studiekompetanse.

Utvalget vil videre peke på at utfordringene når det gjelder gjennomføringen og frafallet i høyere utdanning i mange tilfeller henger sammen med den læringen elevene får i videre-

gående skole. Disse problemene kan ikke løses ved å heve inntakskravet til høyere utdanning. Utvalget mener derfor at en endring av kunnskapsforvaltningen i grunnskole og videregående skole må skje i samarbeid med høyere utdanning, slik at dagens høye frafall ved universiteter og høyskoler ikke fortsetter.

Det er ikke alle som vil, kan eller bør ta høyere utdanning. Det finnes gode og viktige alternativer til høyere utdanning. Studier ved universiteter og høyskoler er av en akademisk, teoretisk karakter. For dem som er mer praktisk enn teoretisk anlagt, vil utdanning ved for eksempel en fagskole, som legger mer vekt på praktisk erfaring og kompetanse, være et godt alternativ. Norge står midt oppi en viktig omstilling i norsk økonomi og næringsliv. Det er estimert at Norge vil trenge opp mot 100 000 flere fagarbeidere innen 2030. Regjeringen har uttalt at den ønsker å løfte fagskolene, og mener at satsingen vil føre til at mange studenter og bransjer får ny og spennende kunnskap. Utvalget presiserer at fagskoleutdanning skal gjøre folk kvalifisert for arbeidslivet. Hensikten er ikke primært å gjøre dem kvalifisert for høyere utdanning. Utvalget mener at fagskoleutdanning er en påbygging av videregående opplæring, ikke en alternativ vei inn i høyere utdanning. Å gjøre veien til høyere utdanning lettere for fagskolestudenter er med på å devaluere fagskoleutdanningen.

Utvalget viser for øvrig til omtalen av NIFUs kartlegging ovenfor. Der går det frem at universiteter og høyskoler mener lese- og skriveferdighetene til nye studenter er så svake at det går utøver evnen til å tilegne seg læring. Man kan derfor spørre seg om bare bestått karakter i norskfaget er tilstrekkelig for å gjennomføre høyere utdanning. Hvis myndighetene av forskjellige grunner ikke ønsker å stille høyere norskkrav ved opptak til høyere utdanning, må de i alle fall ikke lempe på dette kravet. Arbeidet med å styrke lese- og skriveferdigheter må skje allerede i barnehage og grunnskole. Det er når karakterene kommer i ungdomsskole og videregående at det er tydelige forskjeller på jenter og gutters skrive- og leseferdigheter. Det er denne effekten som universiteter og høyskoler får se konsekvensene av både ved opptak og gjennomføring av studiene.³⁰

I Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* ble det slått fast at søkere med fagskoleutdanning ikke trenger å oppfylle kravet i norsk. Opptaksforskriften § 2-4 første

²⁸ NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring.*

²⁹ NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring.*

³⁰ Aune, Helga. *Like læringsmuligheter for jenter og gutter i barnehage og skole.* Bergen: Fagbokforlaget, 2019.

ledd ble etter dette endret slik at disse søkerne ikke lenger møter krav om norsk. «Søkjere som har fullført 2-årig fagskoleutdanning (120 fagskolepoeng/studiepoeng fra fagskole) som er godkjent etter lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning eller lov 8. juni 2018 nr. 28, får generell studiekompetanse», jf. opptaksforskriften § 2-4 første ledd.

I lys av funnene NIFU-rapporten viser til, mener utvalget det er betenkelig at de studentene som først oppnår generell studiekompetanse ved å studere to år ved en fagskole, og som ønsker å studere videre ved et universitet eller en høyskole, ikke møter de samme kravene til norskkunnskaper som de som får generell studiekompetanse fra videregående opplæring. Selv de som ikke hadde generell studiekompetanse fra videregående skole, men som har oppnådd generell studiekompetanse etter å ha bestått 60 studiepoeng fra et universitet eller en høyskole må oppfylle kravene til norsk. I henhold til tidligere forskrift om opptak til høyere utdanning fikk gruppen med bakgrunn fra fagskoleutdanning generell studiekompetanse under forutsetning av at de også oppfylte kravet om norsk (393 timer), jf. omtalen av dette opptaksgrunnlaget under punkt 17.2.3. Bestemmelsen i opptaksforskriften § 2-4 om opptak på grunnlag av fullført fagskoleutdanning kan få urimelige utslag, fordi norskfagets mange karakterer ikke kan vektes inn for denne gruppen i opptaket. Norskfaget teller mye for gjennomsnittskarakteren for elever med vitnemål fra norsk videregående opplæring. Bestemmelsen kan dessuten ha uheldige konsekvenser for denne gruppens evne til å gjennomføre utdanningen. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i lovforslaget at også søkere som får opptak på grunnlag av fagskoleutdanning må oppfylle kravet til norskkunnskaper som følger av kravet til generell studiekompetanse.

Utvalget stiller videre spørsmål ved om bestemmelsen i opptaksforskriften § 2-4 om opptak på grunnlag av fullført fagskoleutdanning er heldig utformet. Bestemmelsen presiserer ikke at dette gjelder søkere som ikke hadde generell studiekompetanse, slik tilsvarende bestemmelse i § 2-3 gjør for dem som tar høyere utdanning og ikke i utgangspunktet har generell studiekompetanse. Dette betyr at saksbehandlere i opptaket må dobbeltbehandle slike søknader. Dette er uheldig og kan neppe ha vært Kunnskapsdepartementets intensjon når departementet endret opptaksforskriften.

Selv om ikke høyere utdanning er for alle og mange faller fra underveis i studiet, mener utval-

get at løsningen ikke nødvendigvis ligger i å gjøre porten inn til høyere utdanning smalere enn den er i dag. Ved å heve opptakskravene kan vi risikere å miste verdifulle søkere. Mange er unge når de velger hvilken utdanning de skal søke seg til. De fleste bruker tid på å modnes i studiet, og for noen er det riktig å skifte studium underveis. Opptaksreglene må etter utvalgets mening ta høyde for dette. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens opptakskrav om generell studiekompetanse. Utvalget foreslår også å videreføre dagens unntak fra kravet om generell studiekompetanse. Enkelte av bestemmelsene som i dag fremgår av opptaksforskriften foreslås nå lovfestet.

17.4.3 Spesielle opptakskrav

Utvalget har merket seg en tydelig tendens til at enkelte fagmiljøer ønsker spesielle opptakskrav. Slike krav kan være at søkerne har tatt spesielle fag i videregående opplæring, eventuelt kombinert med karakterkrav, eller det kan være poeng- og karakterkrav i fagene som inngår i generell studiekompetanse. Ved det samordnede opptaket til studieåret 2018/2019 hadde 35 prosent av studiene spesielle opptakskrav utover generell studiekompetanse i form av krav til fagsammenheng og fordypning i fag og/eller minstekrav til karakter.

Utvalget viser til at Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) foreslo at universitetene og høyskolene selv burde kunne stille andre «utfyllende spesielle opptakskrav» til enkeltstudier, altså strengere krav enn det som følger av dagens regelverk. Bakgrunnen for forslaget var blant annet at mange studenter stryker i sentrale emner, særlig innen realfag og teknologistudier. Det er en oppfatning om at generell studiekompetanse ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre enkelte studier. I Prop. 64 L (2017–2018) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOK-UTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)* foreslo derfor Kunnskapsdepartementet en lovendring som åpnet for at institusjonene skulle ha mulighet til selv å stille spesielle og strengere krav for opptak til enkeltstudier.

Forslaget ble ikke vedtatt i Stortinget. Flerparten i utdannings- og forskningskomiteen la vekt på at det ville bli mer krevende og kostbart å administrere det samordnede opptaket, at det ville bli vanskeligere for søkere å orientere seg om opptakskravene, og at det kunne oppstå A- og B-utdanninger innenfor enkelte utdanningstyper

som tilbys ved ulike institusjoner, jf. Innst. 381 L (2017–2018)³¹.

Fra studieåret 2018/2019 og i fem år fremover skal Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo (UiO) og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet teste ut om det å kreve matematikk R2 (naturfaglig matematikk på høyeste nivå i videregående opplæring) for flere studier innen realfag, natur- og miljøfag fører til andre resultater. Fra og med studieåret 2019/2020 er også Universitetet i Stavanger med i forsøksordningen. UiO tester dette på sitt informatikkstudium. Alle, med unntak av NTNU, tester det også på sin lektorutdanning i realfag. Bakgrunnen for at disse institusjonene søkte om å få teste ut krav om ekstra kunnskaper i matematikk, var et ønske om at studentene skulle ha bedre matematiske forkunnskaper, og at de skulle ha hatt matematikk alle årene i videregående opplæring. Slik skulle man få studenter som hadde bedre forutsetninger for å gjennomføre de aktuelle realfagsstudiene.

Utvalget ser at det finnes argumenter mot spesielle opptakskrav. Flere spesielle opptakskrav kan bidra til å svekke kravet om generell studiekompetanse. Videregående opplæring har fremdeles preg av å være en allmenndannende utdanning som består av et vidt spekter av fag, og elevene må bestå alle fagene for å kunne søke om opptak til høyere utdanning.

Når det gjelder spørsmålet om karakterer er det beste kriteriet for opptak til høyere utdanning, eller om man burde vurdere andre ordninger – som at opptaket også baseres på en nasjonal opptaksprøve, eller at det ikke er anledning til å ta opp igjen fag for å forbedre karaktersnittet –, mener utvalget at universitetene og høyskolene er de beste til å vurdere hvilket grunnlag som bør kreves for å kunne gjennomføre studier ved institusjonene. Det er også institusjonene som vet hva det betyr å være best mulig studieforberedt. Utvalget anbefaler derfor at forslag til eventuelle endringer i opptaksgrunnlaget, for eksempel en eventuell skjerpning av karakterkravet ved opptak til enkelte utdanninger og en minimumsgrense for poeng ved opptak, bør være gjenstand for utredninger og analyser som kobler studentenes gjennomføring av studier sammen med resultatene deres fra videregående

opplæring. Kontakten mellom videregående opplæring og høyere utdanning bør derfor også bli tettere. Utvalget ber departementet i samarbeid med utdanningsinstitusjonene å vurdere om generell studiekompetanse gjør en søker tilstrekkelig studieforberedt.

Utvalgsmedlemmet Søvig mener at den kommende loven allerede nå bør inneholde regler som hindrer at mange unge bruker den første delen av sitt voksenliv til å ta om igjen fag fra videregående. Regelverket bør i større grad gi uttelling for akademisk utdanning fremfor gjentakelse av videregående. Dessuten bør man for enkelte utdanninger vurdere om de høye inntakskravene gir skjev rekruttering. Det er ikke gitt at de som lykkes desidert best i videregående, alltid er mest egnet til høyere utdanning.

17.4.4 Tilleggs poeng for språkfag fra videregående opplæring

I dag får søkere tilleggs poeng for språk- og realfag de tar i videregående opplæring. Tilleggs poeng i språkfag får elevene når de tar fordypning i et tredjespråk, det vil si et annet språk enn norsk og engelsk. For realfag får søkere tilleggs poeng for å ta for eksempel fysikk, kjemi eller biologi. Som omtalt under gjeldende rett punkt 17.2.5.3.1 så kan elever få maksimalt fire tilleggs poeng for fag de tar i videregående opplæring.

Utvalget er kjent med at enkelte fylkeskommuner opplever at regelen om språkpoeng fører til mange privatisteksamener i programfag i fremmedspråk. Privatistkontorene opplever at både nåværende og tidligere elever, samt voksne med og uten rett til videregående opplæring, melder seg opp som privatist i fremmedspråk på alle nivåer. Dette er utelukkende for å få flest mulig karakterer i tillegg til full uttelling for språkpoeng. Disse fagene kan ikke føres på vitnemålet, men tas med i poengberegningen av Samordna opptak når disse personene søker om opptak til høyere utdanning.

Her følger et eksempel som viser hvordan søkere med et svakt karaktersnitt kan komme inn på konkurranseutsatte studier foran søkere med opprinnelig bedre snitt:

En person har tatt studiekompetansefagene som voksen med voksenrett.³² Studiekompetansefagene er de seks fagene man må ha bestått

³¹ Innst. 381 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Per Olaf Lundteigen, Ole André Myhrvold og Geir Pollestad om økt bruk av tre som byggemateriale.*

³² Voksenrett er for personer over 25 år som har fullført grunnskolen eller tilsvarende i Norge eller et annet land, men ikke fullført videregående opplæring, samt de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen i Norge.

for å få generell studiekompetanse,³³ og de kan tas enten som en del av videregående skole eller i tillegg til praksis etter 23/5-regelen. Personen har fått 2,5 i snitt. For å forbedre snittet sitt, melder personen seg opp som privatist og avlegger eksamen i fremmedspråk (som programfag) da vedkommende snakker og skriver to språk, for eksempel arabisk og hebraisk. Personen avlegger så eksamen på nivå II og III i begge disse språkene. Til sammen blir dette åtte eksamener (fire skriftlige og fire muntlige). Siden dette er et språk som brukes i den regionen personen opprinnelig kom fra, er det ikke utenkelig at personen får karakteren 6 på disse åtte eksamenene. Hvis det legges til åtte seksere stiger karaktersnittet fra 2,5 til 4,25. I tillegg vil personen få 1,5 språkpoeng. Da får personen et snitt på 4,4 konkurransepoeng.

Utvalget stiller spørsmål ved om dette systemet med tilleggspoeng for språk sikrer at søkere har de rette forutsetningene for å gjennomføre et studium hvor det er krav om over 4 i snitt for å komme inn. Personen har oppnådd dette snittet fordi vedkommende er blitt testet i sitt morsmål eller tilsvarende, og dette kan oppfattes som urimelig for søkere som har et karaktersnitt fra videregående opplæring på 4,3, og som blir forbigått ved opptak til et studium.

Utvalget mener derfor at Kunnskapsdepartementet bør se nærmere på reglene om språkpoeng. Det er utvalgets oppfatning at dagens regler for tildeling av språkpoeng ikke er rettferdig overfor søkere som ikke har denne muligheten, og slik denne praksisen har utviklet seg umulig kan være i henhold til hensynet bak innføringen av disse språkpoengene. Et mulig alternativ som departementet kan vurdere er at det bare gis språkpoeng for programfag tatt på høyeste nivå (fremmedspråk nivå III), samtidig som det ikke gis uttelling for lavere nivå (både når det gjelder karakterer og i form av språkpoeng) hvis man allerede har bestått eksamen på et høyere nivå. Dette er i samsvar med gjeldende regelverk fra Utdanningsdirektoratet for føring av vitnemål for videregående opplæring. Ifølge dette regelverket er det bare karakter på øverste nivå som føres på vitnemålet.³⁴

³³ De seks fagene tilsvarer ett år på videregående skole men kan også tas som privatist.

³⁴ Jf. Utdanningsdirektoratet. Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2020, punkt 5.8 [https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/hentet 16.1.2020](https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/hentet%2016.1.2020).

17.4.5 Tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn og forholdet til EUs likestillingsdirektiv

I Samordna opptaks sluttstatistikk fra 2017 fremgår det at kjønnsfordelingen ved opptak til studier ved universiteter og høyskoler har vært stabil de siste 10 årene. I 2017 var det 58,2 prosent kvinner som møtte til studiestart. Til sammenligning var det 58,5 prosent kvinner som søkte opptak til høyere studier. Kjønnsforskjellen i den totale studentmassen skyldes i hovedsak at flere kvinner enn menn søker om opptak. For studier med stor konkurranse om studieplassene er det høy grad av sammenheng mellom andel kvalifiserte søkere og andel tilbud fordelt på kjønn.

I dag kan det underrepresenterte kjønn få inn til to tilleggspoeng ved opptak til studier hvor kjønnsfordelingen i studiet og yrket er særdeles skjev. Departementet har, som nevnt under gjeldende rett punkt 17.2.5.3.2, lagt til grunn en 80–20-fordeling som grense for hva som regnes som særdeles skjev kjønnsfordeling. Tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn innebærer at myndighetene bevisst velger å gi søkere av det ene kjønn et gode som det andre kjønn ikke får (positiv særbehandling).

Grunnlovens likhets- og ikke-diskrimineringsprinsipp gjelder alle mennesker. Grunnloven § 98 første ledd fastslår at «alle er like for loven».

I enkelte tilfeller kan det åpnes for positiv særbehandling. Dersom formålet med forskjellsbehandling er å fremme likestilling, er det likestillings- og diskrimineringsloven § 9 som gjelder. Bestemmelsen åpner for lovlig forskjellsbehandling av det ene kjønn når forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå lovens formål og tiltaket ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles.

Å gi tilleggspoeng til det ene kjønn ved opptak til høyere utdanning må regnes som en direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Slik forskjellsbehandling er i utgangspunktet forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Loven åpner likevel for at direkte forskjellsbehandling kan tillates i visse sammenhenger. Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven § 11, kan positiv særbehandling som har til formål å fremme likestilling og hindre diskriminering tillates hvis

- særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål,
- det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende

særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere og

- c) særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd.

Positiv særbehandling omfatter tiltak som skal bidra til å hindre eller dempe strukturelle og institusjonaliserte skjevheter mellom kvinner og menn. Særbehandling er kun tillatt overfor grupper og individer som ellers ville hatt svakere muligheter innenfor det aktuelle samfunnsområdet. Positiv særbehandling må derfor være rettet mot det underrepresenterte kjønn.

Jo mer inngripende tiltak det er snakk om, desto strengere skal vilkårene for særbehandling tolkes. Dette skyldes at positiv særbehandling av det ene kjønn kan være svært inngripende og oppleves urettferdig for personer som tilhører det kjønn som kommer dårligere ut som følge av tiltaket. Den strenge tolkningen av vilkårene for positiv særbehandling er blant annet en følge av at likestillings- og diskrimineringsloven må tolkes i samsvar med EUs likestillingsdirektiv (2006/54/EF). EU-domstolen og EFTA-domstolen har lagt seg på en restriktiv linje i denne type saker, jf. omtalen av dette nedenfor.

Utvalget mener at det i visse tilfeller er hensiktsmessig og ønskelig å kunne særbehandle ett kjønn fremfor det andre for å oppnå større grad av likestilling mellom kjønnene på et overordnet nivå, og dermed jevne ut strukturelle forskjeller i samfunnet. Dette kan bidra til at det over tid oppstår ønskede endringer i samfunnsstrukturer og mindre diskriminering av individet. Men utvalget stiller spørsmål ved om en slik særbehandling i form av tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn er i overensstemmelse med likestillingsregelverket og EUs likestillingsdirektiv.

17.4.5.1 EUs regelverk og rettspraksis – forskjellsbehandling av kjønn ved ansettelse

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (likestillingsdirektivet) gjelder kjønnslikestilling. Likestillingsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Direktivet innebærer også en kodifisering av EU-domstolens rettspraksis. Dette fremgår av rådsdirektivets fortale punkt 1. Direktivet gjelder i utgangspunktet likestilling mellom menn og kvinner i arbeidsmarkedet,

men legges også til grunn for likestilling generelt.

Av rådsdirektivets fortale punkt 22 fremgår følgende om mulighetene for å særbehandle ett kjønn fremfor det andre (dansk versjon):

I henhold til traktatens artikkel 141, stk. 4, og for at sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder i praksis på arbejdsmarkedet er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at medlemsstater opretholder eller vedtager foranstaltninger, der tager sigte på at indføre specifikke fordele, der har til formål at gøre det lettere for det underrepræsenterede køn at udøve en erhvervsaktivitet eller at forebygge eller opveje ulemper i den erhvervsmæssige karriere. I betragtning af den nuværende situation og under hensyntagen til erklæring nr. 28 i Amsterdam-traktaten bør medlemsstaterne i første række bestræbe sig på at forbedre kvindernes stilling på arbejdsmarkedet.

EU-domstolen (tidligere EF-domstolen) har behandlet en rekke saker hvor det har vært spørsmål om lovligheten av positiv særbehandling til fordel for kvinner i henhold til det tidligere likebehandlingsdirektivet (rådsdirektiv 76/207/EØF). Av saker i EU-domstolen er blant annet sak C-450/93 (Kalanke)³⁵, sak C-409/95 (Marschall)³⁶, sak C-407/98 (Abrahamsson)³⁷ og C-158/97 (Badeck)³⁸ av interesse.

Marschall-saken gjaldt ansettelse. En mannlig arbeidssøker ble forbigått av en kvinne på grunn av (tysk) nasjonal lovgivning som krevde at kvinnelige søkere skulle foretrekkes ved like kvalifikasjoner dersom kvinner var underrepresentert. Dersom det var individuelle forhold hos den mannlige arbeidssøkeren som veide tyngre, gjaldt ikke denne regelen. Domstolen slo fast at ordningen kunne tillattes under visse forutsetninger. Det var et krav at kvinner var underrepresentert, og at den kvinnelige og den mannlige søkeren

³⁵ European Court Reports. Case C-450/93. Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0450>.

³⁶ European Court Reports. Case C-409/95. Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0409>.

³⁷ European Court Reports. Case C-407/98. Abrahamsson og Anderson v. Fogelqvist. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1574154457437&uri=CELEX:61998CJ0407>.

³⁸ European Court Reports. Case C-158/97. Badeck m.fl. v. Staatsgerichtshof des Landes Hessen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0158>.

hadde like gode kvalifikasjoner. Det ble også stilt et krav om at søkerne skulle gis en *objektiv og individuell vurdering*, og at det ikke skulle gis et ubetinget fortrinn til en kvinnelig søker.

Kalanke-saken omhandlet fortrinnsrett til kvinner i forbindelse med ansettelse. I denne saken var det italieneren Guiseppa Tesauro som var generaladvokat³⁹. I sin innstilling⁴⁰ drøftet Tesauro sakens rettslige sider med utgangspunkt i det daværende likebehandlingsdirektivet 76/207. I innstillingen ble de forskjellige typene positiv diskriminering gjennomgått, og selv om de var ulike, hadde alle det til felles at de formelt var å anse som brudd på det grunnleggende prinsippet om likhet for loven. Videre drøftet generaladvokaten hva som menes med direktivets formulering «like muligheter». Generaladvokaten hevdet tilsynelatende at de eneste formene for positiv særbehandling av kvinner som kan tillates, er de som er nødvendige for å fjerne hindringer som gjør at kvinner og menn ikke kan konkurrere på likt grunnlag. Det må kreves at det er virkemidler som tar sikte på at kjønnene starter med samme utgangspunkt i konkurransen, *ikke virkemidler som garanterer det ene kjønn et mer fordelaktig sluttresultat*.

Tesauro konkluderte med å slå fast at etter hans syn tillater ikke direktivet den type positiv diskriminering av kvinner som den tyske lovgivningen hjemlet. Som begrunnelse viste han til at formålet med likebehandlingsdirektivet var å sikre begge kjønn like muligheter, ikke å garantere kvinner jobben i tilfeller der omstendighetene var like.

Da EU-domstolen avsa sin dom et halvt års tid etter at generaladvokaten hadde avgitt sin innstilling, kom den til samme resultat. De sentrale delene av domstolens begrunnelse kommer frem i premissene 22–24, som lyder slik (i den danske versjonen):

22 En national ordning, som giver kvinder en absolut og ubetinget fortrinnsstilling ved udnævnelse eller forfremmelse, går videre end til at fremme lige muligheder og over-

skriker dermed grænserne for den i direktivets artikel 2, stk 4, fastsatte undtagelse.

23 Dessuden erstatter en sådan ordning – for så vidt som den tilsigter at skabe lige repræsentation af kvinder i forhold til mænd i alle lønklasser og på alle kompetenceniveauer på et arbejdssted – den i artikel 2, stk 4, omhandlede målsætning om at fremme lige muligheder med det resultat, som kun virkeliggjørelsen af sådanne lige muligheder kan føre til.

24 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at direktivets artikel 2, stk 1 og 4, er til hinder for en national lovgivning, der som i denne sag – når ansøgerne af forskelligt køn, der er udvalgt med henblik på forfremmelse, er lige kvalificerede – automatisk giver kvindelige ansøgere en fortrinnsstilling på områder, hvor kvinder er underrepræsenteret, idet der antages at foreligge underrepræsentation, når kvinder ikke udgør mindst halvdelen af de ansatte i de enkelte lønklasser i den pågældende personale-gruppe, og dette også gælder for de forskellige kompetenceniveauer i organisationsplanen.

Etter dette konkluderte EU-domstolen med å slå fast at nasjonal lovgivning som automatisk gir kvinner fortrinnsrett i tilfeller der de er det underrepresenterte kjønn var i strid med EUs likebehandlingsdirektiv.

Abrahamsson-saken gjaldt ansettelse av en professor ved et universitet i Sverige. Etter den svenske högskoleforordningen var det tidligere adgang til å foretrekke søkere av det underrepresenterte kjønn, selv om søkeren ikke var likt kvalifisert med søkere av det overrepresenterte kjønn. Domstolen la til grunn at dersom søkerne var like godt kvalifisert, skulle disse *vurderes objektivt og individuelt* for at ordningen skulle kunne anses å være forenlig med direktivet. Domstolen slo imidlertid fast at det ikke var i strid med direktivet

[A]t en ansøger, der tilhører det underrepræsenterede køn, kan foretrækkes frem for en medansøger af det modsatte køn, når ansøgerne med hensyn til kvalifikationer kan anses for jævnbyrdige eller tilnærmelsesvis jævnbyrdige, forudsat at ansøgningerne vurderes objektivt under hensyntagen til alle ansøgers særlige, personlige forhold.

Det kan slutes av dette at det ikke er adgang til å gi en ubetinget fortrinnsrett til søkere av det

³⁹ EU-domstolen består av 28 dommere og ni generaladvokater. Generaladvokaten bistår domstolen og skal være fullstendig upartisk og uavhengig. Han eller hun fremsetter forslag til avgjørelse i de saker som de blir forelagt. Ofte følger domstolen generaladvokatens forslag.

⁴⁰ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Tesauro – sag C-450/93 fremsat den 6. april 1995. Hentet fra <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=040AA-2073AD5295B69571F54C2838405?text=&docid=99456&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=2309016>.

underrepresenterte kjønn, men at ved «like» kvalifikasjoner kan det, etter en individuell og objektiv vurdering, være tillatt å særbehandle det underrepresenterte kjønn.

I Badeck-saken tok domstolen stilling blant annet til spørsmål om særbehandling av kvinner innen academia. Domstolen kom til at likebehandlingsdirektivets artikkel 2 (1) og (4) ikke var til hinder for at kvinner ble gitt fortrinnsrett til stillinger innenfor offentlig forvaltning dersom en kvinnelig og mannlig søker var likt kvalifisert og kvinner var underrepresentert. Vilåret var videre at det ikke var mer tungtveiende rettslige grunner for et annet resultat, og at søkerne ble bedømt objektivt ut fra deres særlige, personlige forhold.

Domstolen tok deretter stilling til om det var i strid med direktivet å tildele minst halvparten av utdanningsplassene (praksisplasser) til kvinner i fag innenfor offentlig sektor der kvinner var underrepresentert. Kravet om at kvinnelige søkere var like godt kvalifisert som mannlige søkere, gjaldt da ikke. Domstolen vektla at andelen menn kunne økes dersom det ikke var tilstrekkelig med kvinnelige søkere. Ordningen innebar ikke at det ble innført en fast kvote. Domstolen uttalte følgende i premiss 52:

Den i hovedsagen omhandlede bestemmelse må ses som uttrykk for en innskærpende fortolkning af begrebet lige muligheder for kvinder. Det er ikke tale om stillinger, som forbeholdes kvinder, men om uddannelsespladser, der skal give mulighed for at opnå de nødvendige kvalifikationer til senere at få adgang til kvalificeret arbejde i den offentlige forvaltning.

Videre la domstolen vekt på at dette gjaldt utdanningsplasser (praksisplasser) som ikke ble tilbudt av staten alene, men som også ble tilbudt i privat sektor, og der var ikke menn utelukket. Ordningen var en del av en rekke tiltak som tok sikte på å fjerne årsakene til at kvinner hadde dårligere muligheter til arbeid. Denne ordningen anså domstolen for å være i tråd med direktivet siden det var mulig for menn å få slike utdanningsplasser (praksisplasser) innenfor privat sektor.

Disse sakene ble også omtalt i Ot.prp. nr. 77 (2000–2001)⁴¹. Blant annet skriver Barne- og

familiedepartementet på side 60 følgende om hvordan dommene forstås:

Både Kalankesaken, Marschallsaken og Badecksaken tar stilling til såkalt 'moderat kvotering', dvs. at kvinner bare går foran menn hvis de er like godt (eller tilnærmet like godt) kvalifisert. Europakommisjonen har utledet enkelte konklusjoner med utgangspunkt i de tre første dommene. Det framholdes for det første at tiltak som faller inn under positiv særbehandling skal anses som unntak fra likebehandlingsprinsippet. For det andre gjelder denne unntaksadgangen i artikkel 2 (4) bare tiltak som har til hensikt å eliminere eller redusere faktiske forskjeller mellom kjønnene. For det tredje konkluderes det med at automatisk fortrinnsrett til kvinner når det gjelder ansettelse eller forfremmelse på områder hvor de er underrepresentert ikke er tillatt. Dette må ses i sammenheng med at EF-domstolen har slått fast at positiv særbehandling skal være et middel for å oppnå like muligheter og ikke likt resultat. Til sist konkluderes med at fortrinnsrett kan tillates dersom den nasjonale regelen ikke gir automatisk fortrinnsrett og regelen garanterer like godt kvalifiserte mannlige søkere en objektiv vurdering av deres situasjon der en tar i betraktning alle kriterier som knytter seg spesifikt til hver enkelt kandidat uavhengig av kjønn.

17.4.5.2 Svensk rettspraksis – forskjellsbehandling av kjønn ved opptak til høyere utdanning

Særbehandling av ett kjønn fremfor et annet og særbehandling på bakgrunn av etnisitet ved opptak til enkelte studier har ved flere anledninger blitt klaget inn for svenske rettsinstanser på bakgrunn av påstått diskriminering. Den mest kjente saken omhandler særbehandling av ett kjønn ved opptak til veterinærstudiet og ble fremmet for Svea hovrätt.

Tidligere var det i Sverige mulig å diskriminere direkte på grunn av kjønn ved opptak til høyere utdanning, jf. kapittel 7, § 12 i den tidligere Högskoleforordningen. Formålet med denne bestemmelsen var å sikre en bedre kjønnsfordeling i studiene. Bestemmelsen var i likhet med bestemmelsen i den norske opptaksforskriften, kjønnsnøytral. I Sverige ble den primært brukt for å særbehandle menn (og dermed diskriminere kvinner) ved opptak til veterinær-, odontologi-, medisin-, og psykologistudiet. Bestemmelsen ble avskaffet som følge av dommen i veterinærsaken.

⁴¹ Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerpning av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*.

Saken for Svea hovrätt⁴², og før det Uppsala tingrett, gjaldt spørsmålet om hvorvidt kvinner hadde blitt diskriminert på grunn av kjønn ved opptak til veterinærstudiet ved Sveriges landbruksuniversitet. Kvinner og menn ble vektet ulikt i kvoten for dem som hadde folkehøgskoleutdanning. Denne kvoten var i utgangspunktet liten i forhold til «ordinær»-kvoten. Særbehandlingen, som hadde til formål å øke antall menn på studiet, besto i at mennene ble bedre vektet i loddtrekningen, slik at de hadde større sjanse for å bli tildelt plass. I 2006 fikk menn alle de aktuelle studie plassene (tre i alt), og også året etter gikk alle plassene i denne kvoten til menn (fem i alt).

Retten konkluderte med at det hadde skjedd en direkte diskriminering av kvinner som hadde søkt opptak på studiet, idet de som følge av særbehandlingen hadde mindre sjanse til å få studie plass enn det menn hadde. Retten uttalte at selv om hensynet til en bedre kjønns sammensetning i yrket kan legitimere en slik særbehandling, fant retten imidlertid at muligheten til å oppnå økt likestilling mellom kjønnene gjennom slik særbehandling var «högst begransad». Uttalelsene i denne dommen viser at det er veldig lite rom for direkte kjønnsdiskriminerende tiltak.

17.4.5.3 Utvalgets vurdering av forskjellsbehandling av kjønn ved opptak til høyere utdanning

Utvalget viser til at for at ett kjønn skal kunne særbehandles fremfor det andre må særbehandlingen være egnet til å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål. I dette ligger for det første at tiltaket må fremme likestilling og hindre diskriminering. For det andre ligger det i dette et krav om at tiltaket faktisk er egnet og fungerer i praksis.

Positiv særbehandling skal veie opp for de ulempene enkelte har, som følge av ulike muligheter som skyldes historiske og kulturelle forhold (omtales som strukturelle forhold) og i visse tilfeller kan positiv særbehandling være nødvendig for å sikre reelt like muligheter og forhindre diskriminering. Det må altså foreligge barrierer som hindrer at personer som tilhører underrepresenterte grupper, får samme muligheter som andre. Selv om barrierer ofte gir utslag i underrepresentasjon, er ikke underrepresentasjon nødvendigvis alene nok til å legitimere særtiltak, dersom det

ikke kan påvises at det foreligger barrierer eller ulemper knyttet til kjønn.

Regelen om positiv særbehandling krever at det må være et rimelig forhold mellom det formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er, for den eller dem som stilles dårligere. I vurderingen av forholdsmessighet er det vesentlig å vurdere effekten av tiltaket opp mot hvor inngripende det er. Hvor strengt forholdsmessighetsvilkåret skal tolkes når det gjelder positiv særbehandling ved opptak til utdanning, er ikke helt klart. EU-domstolen har tatt stilling til lovligheten av positiv særbehandling i forbindelse med praksis plasser, men har foreløpig ikke vurdert lovligheten av tilleggspoeng ved opptak til studier.

I og med at tiltaket må opphøre når formålet er nådd, er den klare hovedregelen at særbehandlingstiltak skal være midlertidige.

Det rettslige spørsmålet ved forskjellsbehandling på grunn av kjønn ved opptak til høyere utdanning, er om det er et forhold at gutter har dårligere karakterer fra videregående (og ungdomsskolen) kan sies å være begrunnet i at gutter har fått færre muligheter enn jenter til å lykkes i skolen. For universiteter og høyskoler er spørsmålet om de skal rette opp den urett som gutter har vært utsatt for på lavere utdanningsnivåer. Utvalget viser til at EU-domstolens avgjørelser har trukket opp grensene for forholdsmessighetsvurderingen i saker om positiv særbehandling av kvinner ved ansettelse. Selv om disse dommene gjelder særbehandling i arbeidslivet, må de også få virkning for vurderingene vi gjør når det er snakk om opptak til studier ved universiteter og høyskoler. Utvalgsmedlem Stine Jørgensen påpeker i boken På vei – kjønn og rett i Norden i kapitetelet «Køn og uddannelse» at prinsippet om ikke-diskriminering på basis av kjønn er et grunnleggende prinsipp i EU-retten.⁴³ Videre skriver hun følgende:

[U]anset at EU ikke har en selvstendig kompetence på uddannelsesområdet, følger det af fast praksis, at de enkelte landes nationale indretninger på uddannelsesområdet skal leve op til de unionsretlige krav.

Det er også klart at denne særbehandlingen, i henhold til gjeldende likestillings- og diskrimineringslov, også må gjelde for menn. Formålet må

⁴² Svea hovrätt. Dom meddelad den 21. december 2009. Hentet fra https://socwork.gu.se/digitalAssets/1448/1448141_svea-hovr-tt-t-3552-09.pdf

⁴³ Jørgensen, Stine. *Køn og uddannelse*. I På vei – kjønn og rett i Norden. Eva Maria Svensson m.fl. (red.). Göteborg: Makadam förlag, 2011.

være å fremme like muligheter, og ikke resultatlikhet. Særbehandling er ansett å være et unntak fra likebehandlingsprinsippet. Adgangen til å gi positiv særbehandling er derfor snever.

På grunnlag av de omtalte dommene mener utvalget at det kan utledes at en regel om automatisk og ubetinget fortrinnsrett for det underrepresenterte kjønn er i strid med likestillingsdirektivet. Selv om avgjørelsene fra EU-domstolen gjelder ansettelse, mener utvalget at de rettslige prinsippene også er relevante når man skal vurdere lovligheten av å særbehandle det ene kjønn fremfor det andre ved opptak til høyere utdanning, slik at en automatisk særbehandling er i strid med EU-domstolens praksis. Det må stilles krav om at samtlige søkere skal gis en objektiv og individuell vurdering, slik at det er mulig for den best kvalifiserte søkeren å få studieplassen.

Å ikke få en studieplass på grunn av kjønn vil være langt mer inngripende enn å ikke få en praksisplass, som var tema for Badeck-dommen. Det er nærliggende å sammenligne et avslag på studieplass på grunn av kjønn med et avslag på stilling på grunn av kjønn. Det kan til og med argumenteres for at det å bli forbigått av en dårligere kvalifisert søker ved opptak til utdanning er enda mer inngripende enn å bli forbigått av en dårligere kvalifisert kandidat til en utlyst stilling, ettersom det å bli utelukket fra en utdanningsretning vil innebære at man utelukkes fra en hel yrkesretning, ikke bare fra den enkelte stillingen. Svenske domstoler har lagt seg på en restriktiv linje og vist til at positiv særbehandling kun er tillatt ved likeverdige kvalifikasjoner.

Likestillingsdirektivet er ikke til hinder for positiv diskriminering av ett kjønn over et annet. Derimot, hvor ett kjønn blir foretrukket på helt matematisk grunnlag, uten noen form for utøvelse av skjønn, mener utvalget dette strider mot direktivet. Utvalget legger til grunn at det er dette som gjøres når det underrepresenterte kjønn automatisk får tilleggsopeng ved opptak til enkelte studier.

Utvalget stiller derfor spørsmål ved om tilleggsopeng til det underrepresenterte kjønn er i overensstemmelse med likestillingsregelverket og EUs likestillingsdirektiv. Utvalget mener at det å gi tilleggsopeng til det underrepresenterte kjønn trolig ikke tilfredsstillende forholdsmessighetskravet i loven, og det foretas heller ikke en individuell vurdering ved forskjellsbehandlingen.

Utvalget mener det er betenkelig at det skal være anledning til å drive slik radikal særbehandling ved opptak til høyere utdanning når det ikke er anledning til å gjøre lignende tiltak i arbeidslivet. Selv om likestillings- og diskriminerings-

loven er endret slik at både menn og kvinner kan særbehandles, er det ikke fritt frem hvis forskjellsbehandlingen ikke er forholdsmessig.

Utvalget viser til at Stortinget i et anmodningsvedtak har bedt regjeringen legge til rette for særbehandling ved opptak hvor det er meget skjev fordeling av kjønn i utdanningen. Hvis særbehandling ved opptak er Stortingets intensjon, er det utvalgets oppfatning at en slik presisering også burde fremkomme av likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget registrerer at dette ikke ble gjort i forbindelse med at denne loven ble vedtatt i 2017.

Utvalget mener at kjønnsbalansen i høyere utdanning, og i arbeidslivet, er et resultat av at gutter har dårligere karakterer fra ungdomsskolen og videregående skole. Karakternivået får direkte konsekvenser for de valgmuligheter de får til å søke seg inn på utdanninger. Det er sterk konkurranse om utdanningsplasser, og når jentene år etter år systematisk får bedre karakterer enn guttene, så vil det skape et kjønnsdelt arbeidsliv. Karakterene vitner om studentens kompetansenivå. Universiteter og høyskoler skal, når de gir undervisning, kunne forutsette at studentene har et tilfredsstillende kompetansenivå, slik at studentene klarer å henge med i undervisningen og fullføre studiene til normert tid.

Det rettslige instrumentet som mest tydelig formulerer hindringene i veien for like læringsmuligheter uavhengig av kjønn, er FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon. I artikkel 5a pålegger konvensjonspartene å treffe alle tiltak som er nødvendig for å endre menns og kvinners adferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent.⁴⁴

Stereotype kjønnsrolleoppfatninger kan forklares som forutinntatte kjønnsrolleoppfatninger. Nyere forskning viser hvordan kjønnsrolleoppfatninger kan hemme like muligheter og få direkte konsekvenser for de mulighetene barn får til å lære. Alle barn har rett til like læringsmuligheter uavhengig av kjønn, jf. Grunnloven § 109, likestillingsloven, barnehageloven og opplæringsloven. Når statistikken er så klar på at gutter ikke lykkes like godt som jenter i skolen, så må det gjøres en innsats for å sikre at pedagogikken utformes på en slik måte at guttene får like læringsmuligheter som

⁴⁴ FN. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner av 18. desember 1979, implementert i norsk lov ved Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

jentene. Dersom det aksepteres som en sannhet at gutter er mer umodne enn jenter og guttene derfor får leke for seg selv, mens jentene får førskoleaktiviteter i tillegg til frileken, så får jentene øve seg på læring litt mer enn guttene. Bevissthet om hvordan slike fordommer kan føre til ulike læringsmuligheter er en krevende øvelse for foreldre så vel som for lærere. Det betyr at likestillingsperspektivet må tas med i utformingen av de pedagogiske virkemidlene som benyttes i undervisningen.⁴⁵ I NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom. Likestillingsutfordringer blant barn og unge* beskrives kjønnsstereotypene i familien, barnehagen, grunnopplæringen og fritidsaktiviteter, og hvordan disse fører til kjønnsdelte utdanningsvalg. Tiltakene som anbefales i NOUen fremgår av del III og handler blant annet om kompetanseløft om likestilling i barnehage og skole, behov for kjønns- og likestillingsperspektiv i lærerutdanning og i læremidler med videre. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp er også utredet i NOU 2019: 3 *Nye sjanser, bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om opptaksforskriften § 7-9 er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven og EUs likestillingsdirektiv 2006/54/EF. Dette skyldes for det første at utvalget er usikre på om tilleggspoeng basert på kjønn er et tiltak som faktisk er egnet til å fremme likestilling (vilkår 1), slik loven krever. Det kan også stilles spørsmål ved om tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn er i overensstemmelse med forholdsmessighetsvilkåret i likestillings- og diskrimineringsloven (vilkår 2). Å ikke komme inn på et studium til tross for at man er best kvalifisert, er inngripende.

Hvis målet er å jevne ut den skjeve kjønnsbalansen i høyere utdanning, mener utvalget at det må iverksettes tiltak i tråd med anbefalingene i NOU 2019: 19 for å gjøre noe med utfordringene som ligger i utdanningsløpet på nivået under høyere utdanning. Myndighetene bør ta andre målrettede grep enn å tildele tilleggspoeng for å bekjempe skjevheten i kjønnsbalansen i utdanningen så vel som i samfunnet. Utvalget foreslår at muligheten for å gi tilleggspoeng basert på kjønn fjernes i opptaksforskriften.

Utvalgsmedlemmet Bergstrøm ønsker å understreke hvor alvorlig det er hvis skjevheten i kjønnsfordelingen i høyere utdanning vedvarer. Tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn har til nå vært et mulig tiltak for å rette på en eventuell skjevhet, og dersom tiltaket forsvinner må det erstattes

med et annet. Bergstrøm mener det er behov for en tolkning av EU-direktivet om likestilling og diskriminering i tilknytning til opptak til høyere utdanning, og mener tolkningen bør etterspørres fra EFTAs overvåkingsorgan, ESA. *Bergstrøm* foreslår at det skal settes i gang et arbeid hvor man ser på ulike modeller der opptakssystemet kan fungere som en sikkerhetsventil som sørger for at studieprogrammer ikke har en vedvarende skjev kjønnsfordeling. Tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn skal vurderes som ett av alternativene. For å forhindre eventuelle mistolkninger av regelverket ønsker *Bergstrøm* at dette arbeidet skal inkludere at modellene vurderes av ESA.

17.4.6 Utfordringer med dispensasjonsregelen og særskilt vurdering

17.4.6.1 *Dispensasjonsregelen – unntak fra generell studiekompetanse*

Utvalget viser til at det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-6 tredje ledd at institusjonene i særskilte tilfeller kan gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse for søkere under 25 år. Dette er nærmere regulert i opptaksforskriften § 3-2 om dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse. Temaet er omtalt under gjeldende rett punkt 17.2.3.3.

En søker må oppfylle strenge vilkår for å få dispensasjon. Søkeren må dokumentere at det på bakgrunn av funksjonsnedsettelse, varig sykdom eller lignende har vært umulig å oppfylle enkelte av kravene for å oppnå generell studiekompetanse. Formålet med forskriftshjemmelen er å hindre åpenbar urimelig behandling av enkeltsøkere. Forslaget ble i sin tid fremmet med utgangspunkt i konkrete saker der søkere hevdet at de ikke hadde mulighet for å fullføre og bestå videregående opplæring (for eksempel på grunn av spesiфикke lese-, skrive- eller matematikkvansker), eller at de ikke var i stand til å gjennomføre kravet om fem års arbeidserfaring eller annen skolegang. Gitt at visse krav er oppfylt, har utdanningsinstitusjoner myndighet til å innvilge dispensasjon fra de fastsatte kravene om generell studiekompetanse.

Utvalget har mottatt innspill fra Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit),⁴⁶ og det viser til at bakgrunnen for den øvre aldersgrensen på 25 år var at eldre

⁴⁵ Aune (2019).

⁴⁶ Se innspill fra Unit <https://www.universitetsoghoyskolelov-utvalget.no/files/2019/03/Unit-Innspill-til-Universitets-og-hoyskolelovutvalgets-5.-mote-om-opptak-fra-Unit.docx>.

søkere kunne kvalifisere seg for opptak ved å søke om opptak på grunnlag av realkompetanse. Units oppfatning er imidlertid at dispensasjonsbestemmelsen og bestemmelsen om realkompetanse regulerer så ulike tilfeller, og har så ulike begrunnelser, at ikke begge kan eller bør fange opp de samme søkergruppene. Det er utvalget enig i.

Etter utvalgets vurdering har ikke den øvre aldersgrensen en hensiktsmessig funksjon eller begrunnelse. Realkompetansevurdering har i utgangspunktet en nedre aldersgrense på 25 år for å forhindre at ungdom unnlater å fullføre videregående skole. Samtidig sikrer man at søkere som kan tas opp ut fra realkompetanse, har relevant erfaring fra yrkespraksis, omsorgsarbeid og lignende. Aldersgrensen for å søke om dispensasjon fra kravene om generell studiekompetanse ble satt fordi denne gruppen i teorien har mulighet til å søke på grunnlag av realkompetansevurdering etter fylte 25 år. Et slikt grunnlag for å søke vil i de aller fleste tilfeller være uaktuelt for denne gruppen.

Siden det er ulike hensyn som begrunner disse to bestemmelsene, og ulike vurderinger som gjøres, mener utvalget det virker urimelig at søkere som kvalifiserer seg for dispensasjon, mister denne muligheten det året de fyller 25. Dispensasjonssøkerne må dokumentere varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende for å få innvilget dispensasjon. Bakgrunnen for at søkeren søker om dispensasjon, vil i de aller fleste tilfeller ikke bortfalle ved at søkeren fyller 25 år. Bestemmelsen om dispensasjon oppnår best formålet dersom lov eller forskrift ikke fastsetter noen øvre aldersgrense for denne søkergruppen. Utvalget foreslår derfor å fjerne kravet om at søkeren må være under 25 år for å kunne få unntak fra generell studiekompetanse, og dette foreslås lovfestet.

17.4.6.2 Særskilt vurdering – på bakgrunn av generell studiekompetanse

Særskilt vurdering er hjemlet i opptaksforskriften § 7-13. Det er en vurdering søkere med generell studiekompetanse kan be om å få. Hensikten med bestemmelsen i § 7-13 er å ivareta søkere som ikke har hatt mulighet til å vise sine egentlige ferdigheter i løpet av videregående opplæring, ved å gi dem en rett til særskilt vurdering. Bestemmelsen skal i utgangspunktet ivareta en sårbar gruppe, men utvalget har fått tilbakemelding fra Unit om at regelen er svært vanskelig å praktisere.

Som omtalt under punktet om gjeldende rett, punkt 17.2.5.2, skal en søker få en slik vurdering

hvis forhold som et annet morsmål enn norsk, sykdom i løpet av skoletiden eller funksjonsnedsettelse gir grunn til å tro at karakterene ikke gir et rett bilde av søkerens kvalifikasjoner.

Det er lærere i videregående skole som vurderer elevenes kvalifikasjoner i fag, og som avgjør karakternivå. Slike vurderinger og retten til å klage på dem følger av opplæringsloven og medfølgende forskrifter. En særskilt vurdering foretatt av saksbehandlere i høyere utdanning som ikke kjenner eleven, overprøver dermed skolens faglige vurderinger. I dette ligger det en forutsetning om at lærerens vurderinger ikke har vært korrekte og ikke har tatt inn over seg elevens faktiske kunnskapsnivå.

Elever i videregående opplæring har lovfestet rett på tilrettelegging dersom de har behov for det. God tilrettelegging i grunnskoleopplæring og videregående opplæring tilsier at behovet for særskilt vurdering ved opptak til høyere utdanning ikke burde være til stede. Opplæringsloven og medfølgende forskrifter slår også fast at lærere i videregående opplæring plikter å vurdere elevenes kompetansenivå, og at standpunktarakterene skal bygge på en samlet vurdering av elevenes kompetanse i et fag.

Unit har i sitt innspill vist til at de videregående skolene skal ivareta elever som har utfordringer i skolehverdagen, gjennom tilrettelegging. Søkere som ber om særskilt vurdering, må dokumentere at de ikke har fått den tilretteleggingen de burde ha fått i løpet av videregående opplæring. Unit skriver følgende:

[D]et har vist seg at det er vanskelig for søkere å fremskaffe slik dokumentasjon, noe som fører til at det [for] disse søkerne fordrer tett oppfølging i søkeprosessen. Saksbehandler må ofte etterlyse dokumentasjon fra søkeren, og søkeren sliter med å få korrekt dokumentasjon fra rette myndigheter, f.eks. hvilken oppfølging de har fått fra PPT. I tillegg er dokumentasjonen søkeren må fremskaffe ofte sensitiv etter personopplysningsloven og GDPR, noe som stiller svært strenge krav til håndteringen av dokumentasjonen. At opplysningene karakteriseres som sensitive vil også i de fleste tilfeller bety at det oppleves belastende for søkerne å måtte dele opplysningene med saksbehandlere.

Utvalget viser til Units innspill og er enig i at det er den enkelte videregående skole som må ivareta elever som har utfordringer i skolehverdagen, gjennom tilrettelegging. Søkere som ber om sær-

skilt vurdering ved opptak til høyere utdanning, må dokumentere at de ikke har fått den tilretteleggingen de burde ha fått i løpet av videregående opplæring. Dette betyr at den videregående skolen må utstede en bekreftelse på at eleven ikke har fått den tilretteleggingen vedkommende burde ha fått. Siden det i praksis vil være en bekreftelse på at skolen ikke oppfyller kravene i opplæringsloven, kan det hende at skolen ikke ønsker å utstede en slik bekreftelse. Og uten en slik bekreftelse vil ikke søkeren kunne bli særskilt vurdert.

Særskilt vurdering er ikke en ordning for å vurdere en søkers potensial. Det som skal vurderes, er de faktiske kunnskapene søkeren hadde da vedkommende gikk på videregående skole. Det at søkeren kunne ha oppnådd bedre resultater dersom situasjonen hadde vært annerledes, gir ikke grunnlag for opptak etter særskilt vurdering. Dette er en vanskelig vurdering å gjøre for en saksbehandler i forbindelse med opptak til høyere utdanning. Utvalget mener det er søkerens lærer som har best forutsetninger for å vurdere hvilke kunnskaper vedkommende hadde som elev. At en saksbehandler ved et universitet eller en høyskoles opptakskontor skal tilsidesette en faglærers vurdering av en elev, er etter utvalgets oppfatning betenkelig.

Unit har opplyst at særskilt vurdering er en ordning som i realiteten er aktuell for svært få søkere. I 2017 var det 1807 søkere som ba om å bli særskilt vurdert. Av disse var det bare 23 søkere som fikk opptak på et studium de ikke ville fått opptak til uten denne vurderingen.

Utvalget mener at denne sårbare gruppen best ivaretas i den videregående skolen og av personer som står eleven nærmest, ved at skolen for eksempel gir individuell tilrettelegging der det er behov for det. Bestemmelsen om særskilt vurdering er også vanskelig å praktisere for saksbehandlere og lite forutsigbar for søkerne. Denne søkergruppen representerer også en uforholdsmessig stor andel av klagen i den nasjonale klagenemnda. Utvalget anbefaler ikke å videreføre bestemmelsen om særskilt vurdering i opptaksforskriften. Hvis en søker mener at tilretteleggingen ikke har vært i samsvar med gjeldende regelverk i opplæringsloven, kan søkeren klage over dette.

17.4.7 Lovbestemmelse som ikke foreslås videreført

Som nevnt under gjeldende rett følger det av gjeldende universitets- og høyskolelov § 3-7 niende ledd at dersom en institusjon har rekruttert utenlandske studenter ved å benytte eksterne formidlingstjenester, har institusjonen blant annet ansvar for at studentene har fått tilfredsstillende informasjon om de studier vedkommende er opptatt til. Dette omfatter informasjon om studiets oppbygging, hvilken tid studiet er normert til og hvilke faglige krav som stilles. Det er utvalgets oppfatning at dette ikke bør reguleres i lov, men eventuelt forskriftsfestes hvis det anses nødvendig. Lovbestemmelsen er derfor ikke foreslått videreført.

Kapittel 18

Gratisprinsippet



Figur 18.1

18.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Gratisprinsippet i norsk høyere utdanning skal ligge fast. Utvalget peker imidlertid på at de økonomiske utsiktene slik de er beskrevet i *Perspektivmeldingen 2017* aktualiserer spørsmål om gratisprinsippetts rammer bør fortsette å gjelde slik de er i dag.
- Dagens lovbestemmelse om egenbetaling videreføres, med noen mindre språklige endringer.
- Vurderingene av regelverket om egenbetaling gjøres når departementet følger opp Markusenutvalgets utredning i NOU 2019: 12.

18.2 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven¹ § 7-1 første ledd slår fast at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra dette. Departementet kan fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene, jf. § 7-1 andre ledd. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften)².

Reglene om egenbetaling omtales ofte som gratisprinsippet i høyere utdanning. Før 2005 var det ikke et lovfestet prinsipp at høyere utdanning skulle være gratis. Det var imidlertid i praksis forutsatt at studenter ikke skulle betale for utdanning som var finansiert over statsbudsjettet.

Gratisprinsippet ble drøftet i NOU 2003: 25 (Ryssdalutvalget), i departementets forslag til ny lov og i komitébehandlingen av lovforslaget.³ Ryssdalutvalgets flertall mente at formålet med å lovfeste et gratisprinsipp var å sikre at institusjonene ikke tok egenbetaling for studier som er forutsatt dekket av statlige tildelinger.

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) foreslo departementet å lovfeste at statlige institusjoner som hovedregel ikke skal kunne ta egenbetaling fra studentene for studier som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Dette var en videreføring av gjeldende rett og en klarere avgrensning enn det som forslaget i NOU 2003: 25 innebar. Departementet pekte på at lovfesting krever at det klargjøres hvilke studier institusjonene skal kunne ta egenbetaling for, for eksempel etter- og videreutdannings-tilbud og studier som er lagt ut som fleksible eller desentraliserte løsninger. Departementet viste til at disse bare delvis er finansiert over institusjonenes grunnbudsjetter. Uten adgang til å ta egenbetaling for slike utdanninger vil det være vanskelig å opprettholde eksisterende omfang på tilbudene. I Innst. O. nr. 48 (2004–2005) sluttet et flertall i komiteen seg til departementets intensjon om at en lov-

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften).

³ NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* s. 24; Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* s. 53; Innst. O. nr. 48 (2004–2005) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler* s. 20.

festing av gratisprinsippet var en videreføring av regelverket og praksis.⁴

Kjernen i gratisprinsippet er at institusjonene ikke kan ta egenbetaling dersom studietilbudet er fullfinansiert av staten, eller i tilfeller hvor det gjennom forutsetninger for tildeling er lagt til grunn at studiene skal være gratis. Gratisprinsippet gjelder ikke private høyskoler, men universitets- og høyskoleloven har bestemmelser om private høyskolars bruk av statstilskudd og egenbetaling, jf. kapittel 33.

Egenbetalingsforskriften åpner opp for unntak fra gratisprinsippet i § 3-2. Unntaket gjelder kurs, fag eller emner som ikke normalt er en del av studieprogram som fører frem til en grad eller yrkesutdanning, erfaringsbaserte mastergradsstudier og studenter som fyller opp plasser på programmer som er oppdragsfinansiert. I all hovedsak gjelder dette for det institusjonene i dag tilbyr som etter- og videreutdanninger eller som erfaringsbaserte mastergrader. I praksis stiller dette krav til at tilbudene er betydelig forskjellige fra de emnene som inngår i en grad. Dette er for å unngå at noen må betale for det andre får gratis. Universitets- og høgskolerådet har gjennom egne rapporter og utredninger forsøkt å tolke rammene for dette unntaket for å klargjøre hvilket rom universitetene og høyskolene som offentlige institusjoner har for å tilby etter- og videreutdanningskurs mot egenbetaling.

Gratisprinsippet innebærer ikke at institusjonene må dekke alle kostnader ved å studere. For eksempel må studenter selv dekke kostnader til livsopphold og reise til utdanningsstedet, også i utdanninger med praksis. Institusjonene har heller ikke plikt til å dekke studentenes kostnader til læremidler, jf. egenbetalingsforskriften § 3-3 første ledd. Departementet har lagt til grunn at læremidler er materiell som studentene med rimelighet betaler selv. Dette kan være lærebøker, kompendier, kopier, utskrifter, papir og lignende. På grunn av samfunnsutviklingen og en vurdering av hvilket studiemateriell en student nå med rimelighet bør betale selv, endret departementet forskriften i 2016. Nå følger det av § 3-3 tredje ledd at institusjonene kan kreve at studentene har egen bærbar datamaskin.

Det kan oppstå spørsmål om rekkevidden av gratisprinsippet, for eksempel i forbindelse med praksis som ledd i utdanningen eller i forbindelse med ekskursjoner. Utgangspunktet er at ekskursjoner og studieturer som er en del i den obligatoriske opplæringen skal være gratis. Eventuelt må institusjonene tilby et faglig fullgodt alternativ

⁴ Innst. O. nr. 48 (2004–2005) s. 20.

Boks 18.1 Lånekassen

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Lånekassen gir stipend og lån til utdanning og livsopphold ved utdanning i Norge og utlandet. Denne utdanningsstøtten skal bidra til like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Dette skal være med på å gi den enkelte mulighet til å ta utdanning, og det skal sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse.

som ikke innebærer reise. Ved praksis i utdanningene er utgangspunktet motsatt, fordi studenter normalt må dekke reise- og levekostnader til utdanningen. Institusjonene kan imidlertid tilby studentene å dekke noen av kostnadene, for eksempel til reise eller bosted ved praksis i utdanningen. Dette gjøres i varierende grad.

18.3 Andre nordiske land

18.3.1 Danmark

I Danmark har studenter fra EØS rett til gratis utdanning. Andre utenlandske studenter kan få såkalte friplasser, som kan gis med eller uten stipend til livsopphold. Rammene for friplasser settes i de årlige finanslover og budsjetter. Ifølge det danske Finansministeriet er finansloven et sentralt og avgjørende element i den praktiske utførelsen av finanspolitikken i Danmark. I følge Grundloven må en utgift ha hjemmel i en bevilgningslov, og skatter kan ikke innkreves før en bevilgningslov er vedtatt. Samtidig skal forslaget til finanslov for det kommende budsjettåret fremsettes for Folketinget senest fire måneder før budsjettårets begynnelse.⁵

Institusjonene kan tildele flere friplasser hvis de har overskudd fra etter- og videreutdanningsvirksomhet. Ministeren fastsetter nærmere regler om friplasser og stipend.

Det følger av den danske universitetsloven at institusjonene kan ta betalt for etter- og videreut-

⁵ Finansministeriet. Finansloven <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/offentlige-finanser/finansloven> hentet 16.1.2020.

danning. Dette er regulert i en egen forskrift om inntektsgivende virksomhet, oppdrag og kurs. I utgangspunktet skal det være en relativt lik fordeling mellom finansiering fra staten og betaling fra den enkelte. Virksomheten skal ikke gå med overskudd. Institusjonene kan også ta betaling for deltakelse i undervisning fra ph.d.-studenter som er finansiert av eksterne midler. Ifølge universitetsloven kan universitetene ta betaling for deltidsstudenter, og de skal ta betaling for de «selvstuderendes» eksamen.

18.3.2 Finland

I Finland er gratisprinsippet lovfestet i universitetsloven og yrkeshøyskoleloven. Det er gratis høyere utdanning for dem som tar utdanning som leder til eksamen. For annen virksomhet kan institusjonene ta avgifter. Institusjonene kan ta avgift for åpen undervisning og studier uten eksamensrett, det vil si kurs, men det er et tak på 15 euro per studiepoeng. I lærerutdanning er kurs gratis. For erfaringsbasert spesialisering utdanning er grensen 120 euro per studiepoeng. Institusjonene kan ta avgifter for læremidler og for særskilte søknader og prøver, som er regulert i forskrifter.

Det følger av universitetsloven og yrkeshøyskoleloven at institusjonene skal ta avgifter på minst 1500 euro for utdanning som gis på annet språk enn finsk eller svensk, og som fører til en grad for dem som kommer fra utenfor EØS. Institusjonene må ha stipendsystem for å støtte studenter som deltar i avgiftsbelagt gradsutdanning.

Institusjonene kan tilby oppdragsutdanning som gir eksamen. Oppdragsgiveren dekker kostnadene og bestemmer hvem som deltar, men institusjonen må sikre at deltakerne er kvalifisert for opptak.

18.3.3 Sverige

I Sverige er høyere utdanning gratis for studenter fra EØS og Sveits. Studieavgiften for andre studenter fastsettes i forskrift. Institusjonene kan delta i samarbeid der utenlandske partnere tar studieavgift.

Universitetene og høyskolene kan drive oppdragsutdanning. Hovedprinsippet er at oppdragsutdanning ikke skal gå utover kjernevirksomheten. Institusjonene skal ta betalt for hva det faktisk koster å tilby slik utdanning, men de skal ikke ha økonomisk gevinst av oppdragsutdanning. Formålet skal være personalutvikling eller utdanning for å bidra til omstilling i arbeidslivet. Hvis det er en offentlig oppdragsgiver, kan utdanningen også

ha bistandsformål. Oppdragsgiverne kjøper utdanning til grupper av ansatte, men ikke enkeltpersoner. Flere oppdragsgivere kan kjøpe utdanning på samme kurs. Det er separat opptak til oppdragsutdanning, og institusjonene kan ta opp studenter når som helst. Oppdragsutdanning er formelt sett ikke høyere utdanning, men på gitte kriterier kan den godkjennes som høyere utdanning i etterkant. Muligheten for oppdragsutdanning brukes i hovedsak av offentlige virksomheter, for eksempel helse- og skolevesen.

18.4 Utvalgets vurderinger

Utbredt tilgang til høyere utdanning er et viktig samfunns gode. Det norske utdanningssystemet er tuftet på at alle skal gis lik rett og mulighet til utdanning, uavhengig av økonomisk situasjon. Staten har et særlig ansvar for finansieringen av institusjonene og for gode studiestøtteordninger. En høyt utdannet befolkning har stor økonomisk og samfunnsmessig verdi. Denne verdien er gjerne større enn den privatøkonomiske gevinsten den enkelte får av å ta høyere utdanning. Det gjelder særlig i Norge ettersom vi har en sammenpresset lønnsstruktur, med mindre forskjeller mellom lønnsnivået til høyt og lavt utdannet arbeidskraft enn det som er vanlig i mange andre land. Det taler for at det offentlige skal ta en stor del av kostnaden ved høyere utdanning. Høyere utdanning har uansett en kostnad for den enkelte i form av tapt arbeidsinntekt under studiene, og å ta betaling for studieplassen i tillegg til dette kan gjøre den totale kostnaden urimelig høy. Utvalget mener det er utelukket at statlige universiteter og høyskoler skal drive sin primærvirksomhet basert på forretningsmessige prinsipper.

Utvalgets oppfatning er at gratisprinsippet i norsk høyere utdanning bør ligge fast. Utdanning er et gode for den enkelte person og et gode for samfunnet. Utdanning er samtidig en kostbar investering for samfunnet. Diskusjonen om manglende oppmøte, gjennomstrømming og manglende fullføring av utdanning er stadig aktuell. Utvalget viser til *Perspektivmeldingen 2017*, der fremtidens utfordringer for landet og regjeringens strategi for å møte dem, ble presentert.⁶ Utgangspunktet i Norge er godt, men perspektivmeldingens analyse er at det vil bli endringer. I dag er mange i arbeid, og vi har store naturressurser og solide statsfinanser. Et godt utdanningssystem gjør at vi har en kompetent arbeidsstyrke som kan

⁶ Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*.

bidra til å håndtere de utfordringene vi står overfor. Når flere enkle arbeidsoppgaver automatiseres, stiller dette krav til at befolkningen må ha ny kunnskap for å utvikle samfunnet. Inntekt og velstand er også jevnere fordelt enn i de fleste andre land. Fra 2030 vil offentlige utgifter øke raskere enn inntektene med mindre tiltakene som det sattes på fremover, bidrar til å unngå dette. Vi blir blant annet flere eldre, og vi lever lenger. I perspektivmeldingen beskrives det som et problem at utgiftene til staten fra slutten av 2020-tallet vil begynne å vokse mer enn inntektene. Oljeinntektene vil etter dagens analyser ikke veie opp for dette, og det er viktig at landet får flere ben å stå på. Dette gapet mellom utgifter og inntekter betyr at det må gjøres endringer. I perspektivmeldingen trekker regjeringen frem to strategier for å trygge velferdssamfunnet i fremtiden: øke yrkesdeltakelsen og ta i bruk nye og bedre løsninger i offentlig sektor.

Utvalget mener at de økonomiske utsiktene slik de er beskrevet i *Perspektivmeldingen 2017*, aktualiserer spørsmål om hvorvidt rammene for gratisprinsippet bør fortsette å gjelde slik de er i dag.⁷ Skal prinsippet endres, kan en mulig justering være at den enkelte som hovedregel skal ha rett til gratis utdanning i et visst antall år eller et visst antall grader, og at utdanning utover dette krever delvis egenbetaling. Denne typen endringer i gratisprinsippet vil innebære vanskelige avveininger mellom flere hensyn, som blant annet omstilling i møte med samfunnsendringer, kompetansebehov som spesialiseres eller generaliseres etter som samfunnets behov endrer seg, og

⁷ Meld. St. 29 (2016–2017).

tværfaglighet i ulike yrker veid opp mot enkeltpersoners ønske om egenutvikling og kunnskaps-tilførsel. Utvalget har ikke fått gjennomført konsekvensutredninger når det gjelder disse og andre potensielle utfordringer.

Utvalget er kjent med at det ut fra dagens regler kan være vanskelig å definere hvilke utdanninger som skal være gratis, og i hvilke tilfeller institusjonene kan ta betalt fra studenter. Det kan være særlige problemstillinger ved etter- og videreutdanning. Videreutdanning er ofte definert som utdanning som gir studiepoeng, mens etterutdanning ikke gjør det. Egenbetalingsforskriften åpner for at offentlige institusjoner kan tilby etter- og videreutdanningstilbud mot betaling, og vi kan forstå at denne forskriften kan være kompleks for de institusjonene som skal praktisere dette. Vi mener at det bør legges stor vekt på læring hele livet gjennom etter- og videreutdanning, og understreker at det er viktig at institusjonene bruker handlingsrommet regelverket gir. Vi viser til at universiteter og høyskoler kan ta betalt for kurs, det vil si utdanning som ikke gir studiepoeng, jf. egenbetalingsforskriften § 3-2 bokstav a, jf. § 1-2 bokstav c.

Utvalget ser at det kan være mer hensiktsmessig å tydeliggjøre regelverket enn å åpne opp for mer egenbetaling, men vi foreslår at disse vurderingene av regelverket om egenbetaling tas når departementet følger opp Markussenutvalgets utredning.⁸ Utvalget går inn for at dagens lovbestemmelse om gratisprinsippet videreføres med bare noen mindre språklige endringer.

⁸ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.

Kapittel 19

Studentenes læringsmiljø



Figur 19.1

19.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Et eget kapittel i loven om læringsmiljø og studentrepresentasjon, for å synliggjøre viktigheten av at studentene skal ha et godt læringsmiljø og andre lovbestemte rettigheter for studentene.
 - En modernisering av begrepet læringsmiljø, med mindre fokus på det fysiske læringsmiljøet og større fokus på at læringsmiljøet inkluderer tilrettelegging, det psykososiale læringsmiljøet, det organisatoriske læringsmiljøet, og det digitale og pedagogiske læringsmiljøet.
 - Lovfesting av et forbud mot gjengjeldelse når en student varsler om kritikkverdige forhold.
 - Plikten til å ha læringsmiljøutvalg med en 50–50 fordeling mellom studentene og institusjonene videreføres.
 - Studentsamskipnadens observatørstatus i læringsmiljøutvalget lovfestes. Å bestemme organiseringen av læringsmiljøutvalget for øvrig er opp til universitetene og høyskolene.
 - Presiseringen av at «styret skal innenfor sitt ansvarsområde arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering» videreføres ikke, fordi plikten fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven.
 - Tilretteleggingsbestemmelsen i dagens § 4-3 femte ledd videreføres, slik at kravet om tilrettelegging gjelder både studenter med utfordringer av varig/alvorlig art og de med midlertidige utfordringer.
 - Tilretteleggingsbestemmelsen endres slik at den igjen fullt ut gjelder for Svalbard.
- Bestemmelsen om studentombud videreføres med enkelte justeringer. Utvalget foreslår at studentombudets mandat fastsettes i loven, og at institusjonenes og departementets hjemmel til å gi forskrifter om studentombudet tas ut.
 - En rett til mentorordning for studentene lovfestes ikke.

19.2 Læringsmiljø og universell utforming

19.2.1 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven¹ § 4-3 første ledd at studentene skal ha et godt studiemiljø, og at det er styret som har det overordnede ansvaret for dette. Bestemmelsens andre ledd stiller krav om at det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Arbeidsmiljølovens² bestemmelser gjelder i utgangspunktet ikke for studenter og elever. I arbeidsmiljøloven § 1-6 første ledd bokstav a er det imidlertid fastsatt at arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet gjelder for «elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål når disse utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven». I forskrift om arbeidsmiljølovens anvendelse for

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

personer som ikke er arbeidstakere³, er det presisert at «elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål skal når de utfører arbeid som ledd i praktisk opplæring, og arbeidet foregår under forhold som kan innebære fare for deres liv og helse, anses som arbeidstakere i forhold til arbeidsmiljøloven kapittel 1, 2, 3, 4, 5, 18 og 19, med unntak av § 19-2». Som hovedregel er det i stedet bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven § 4-3 som regulerer kravene til studenters arbeids- eller studiemiljø.

Kravene i § 4-3 andre ledd bokstavene a til i er fastsatt som funksjonsbestemmelser. Dette innebærer at institusjonene skal finne hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger som tilfredstillende lovens krav. Det kan gjøres lokale vurderinger av hva som vil være tilfredsstillende standarder ved det enkelte studiested og for det enkelte studium. Studentene kan ikke etter denne bestemmelsen kreve de samme individuelle tilpassningene som en arbeidstaker har krav på etter arbeidsmiljøloven. Dette har bakgrunn i den grunnleggende forskjellen i relasjonen mellom student og utdanningsinstitusjon på den ene siden og arbeidstaker og arbeidsgiver på den andre.⁴ En student med funksjonsnedsettelse eller andre særskilte behov kan kreve individuelle tilpassninger, jf. omtalen av dette under punkt 19.3.

Utdanningsinstitusjonene har ansvaret for å legge til rette for at den enkelte student skal ha de rette forutsetningene, både fysisk og psykisk, for å tilegne seg den kunnskapen som forventes av studiet. Læringsmiljø må ses i sammenheng med gjennomføring og læringsutbytte.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven⁵ § 17 at både statlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Plikten gjelder også for universiteter og høyskoler. Med universell utforming menes «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse», jf. likestillings- og diskrimineringsloven

§ 17 andre ledd. Universell utforming innebærer at omgivelsene utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten særskilt tilrettelegging. Universell utforming ved utdanningsinstitusjonene løser likevel ikke ethvert behov for studenter som har en funksjonsnedsettelse. Derfor har universitets- og høyskoleloven supplerende regler om rett til individuell tilrettelegging både for studenter med funksjonsnedsettelse og for studenter med andre særskilte behov. Individuell tilrettelegging skal ikke erstatte universell utforming, men skal være et supplement i tilfeller der den universelle utformingen ikke dekker individuelle behov for tilrettelegging.⁶ Individuell tilrettelegging omtales i punkt 19.3.

Det stilles de samme krav om universell utforming til statlige og private utdanningsinstitusjoner. Universell utforming er til nytte for hele studentmassen. Alle læresteder skal derfor ha handlingsplaner for universell utforming. Universell utforming følger også av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)⁷.

19.2.2 Utvalgets vurderinger

For studentene er et godt læringsmiljø en forutsetning for god studiekvalitet. Det kan være avgjørende både for nivået på læring og for om studenter velger eller føler seg tvunget til å avslutte sitt studieløp. Hvordan miljøet påvirker læringen, er avgjørende, og selv lave nivåer av støy, uheldige psykososiale forhold og dårlig organisering kan ta oppmerksomheten bort fra læring og grunnen til at studentene tar utdanning. Lovfestingen av studenters rett til et godt læringsmiljø skal sikre at studenter skal kunne fokusere på læring og utdanne seg til å bli kompetente og dannede samfunnsborgere. Et godt læringsmiljø skal også bidra til at individuelle forhold ved studenten, for eksempel funksjonsnedsettelse, ikke skal være til hinder for at han eller hun har lik mulighet til å ta høyere utdanning.

Utvalget viser til at bestemmelsen om læringsmiljø favner mye og at kravene som stilles til læringsmiljøet i universitets- og høyskoleloven fremstår som vage og utdaterte. Dette kan gjøre

³ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1568 om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere (forskrift om aml. og ikke-arbeidstakere).

⁴ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell* punkt 12.1.10 merknader til § 44 nr. 2, s. 51.

⁵ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

⁶ Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)* kapittel 10.6.4 s. 180.

⁷ FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne av 13. desember 2006. Konvensjonen trådte i kraft i Norge 3. juli 2013. Hentet fra <https://www.fn.no/content/download/3253/932995>.

regelverket lite hensiktsmessig og vanskelig tilgjengelig for studentene.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å oppdatere dagens bestemmelse om læringsmiljø i tråd med utviklingen som har skjedd siden bestemmelsen kom inn i loven. Bestemmelsen er i dag først og fremst rettet mot fysiske forhold ved utdanningsinstitusjonen, men sier lite om andre viktige faktorer som påvirker læringsmiljøet. Utvalget foreslår derfor å lage et eget kapittel om læringsmiljø i forslaget til ny lov.

Utvalget viser også til at gjeldende universitets- og høyskolelov ikke har noen klar definisjon av begrepet læringsmiljø utover at læringsmiljø regnes som «det fysiske og psykiske arbeidsmiljø». I tillegg lister § 4-3 andre ledd bokstav a til i opp krav til det fysiske arbeidsmiljøet. Hvordan begrepet læringsmiljø forstås, varierer fra institusjon til institusjon.

Utvalget har mottatt flere innspill om læringsmiljøet, blant annet fra *Universell*. Universell arbeider på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og har et nasjonalt ansvar for å koordinere arbeidet som gjøres med universell utforming og tilrettelegging ved utdanningsinstitusjonene. Universell har foreslått å modernisere begrepet «læringsmiljø». Norsk studentorganisasjon har også kommet med tilsvarende innspill. Utvalget støtter hovedelementene i disse forslagene. Begrepet «læringsmiljø» bør etter utvalgets vurdering omfatte følgende elementer:

- *Fysisk læringsmiljø*. Dette inkluderer bygninger og omgivelser og kravet til universell utforming. Med universell utforming menes tilpasning av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten at det er behov for tilpasning og spesiell utforming.
- *Tilrettelagt læringsmiljø*. Universell utforming løser ikke ethvert behov som studenter med funksjonsnedsettelse har, og derfor er supplerende regler om rett til individuell tilrettelegging nødvendig både for studenter med funksjonsnedsettelse og for studenter med andre særskilte behov. Individuell tilrettelegging skal ikke erstatte universell utforming, men er et supplement i tilfeller hvor den universelle utformingen ikke dekker individuelle behov for tilrettelegging, jf. FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.
- *Psykososialt læringsmiljø*. Dette dreier seg først og fremst om de mellommenneskelige forholdene, hvor trivsel og samhandling står sentralt.

Det psykososiale læringsmiljøet består av en rekke faktorer knyttet til studiet, medstudenter og institusjonen. Sosialt miljø, kultur og velferd bidrar til å fremme det psykososiale læringsmiljøet.

- *Organisatorisk læringsmiljø*. Som en del av et godt læringsmiljø må det være et system for tilbakemelding og medvirkning, gjerne som en del av institusjonens kvalitetssystem. Organisatorisk læringsmiljø gjelder forhold relatert til hvordan studiene er organisert, ulike studieadministrative systemer, struktur og organisering av arbeidet med læringsmiljø med videre.
- *Digitalt læringsmiljø*. Det digitale læringsmiljø handler om faktorer som berører bruk og utvikling av IKT i læring, og hvordan IKT brukes, integreres og utnyttes som en del av den pedagogiske virksomheten innenfor hvert enkelt fagområde.
- *Pedagogisk læringsmiljø*. Det pedagogiske læringsmiljøet omhandler utforming av læringsmål, form og innhold for et studieprogram eller emne, slik som valg av læringsaktiviteter og vurderingsformer, eller hvordan det faglige innholdet ellers presenteres. Det pedagogiske læringsmiljøet påvirkes av studentenes forutsetninger for læring, med utgangspunkt i ulike læringsstiler, behov og preferanser, og av deres kulturelle og personlige bakgrunn.

De forskjellige begrepene glir noe over i hverandre, men har til felles at de berører studentenes studiesituasjon.

Det er også viktig at studentenes lovmessige vern ved varsling styrkes. I innspill til utvalget har studentombudet ved Universitetet i Oslo meldt om at cirka halvparten av studentene som henvender seg dit om kritikkverdige forhold velger å la være å melde fra til institusjonen.⁸ Universitetet i Oslo viser også til at studenttillitsvalgte og saksbehandlere i «si fra»-mottakene har meldt fra om at studentenes frykt for negative konsekvenser er en av årsakene til at studenter ikke å varsler om kritikkverdige forhold ved institusjonen.

Studenter har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen, og flere av institusjonene har et «si fra»-system som legger til rette for at studenter kan varsle om kritikkverdige forhold. Studenter som varsler kan likevel bli utsatt for gjengjeldelse. Lovverket bør

⁸ Innspill fra studentombudet ved UiO <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/06/Innspill-fra-UiO-om-læringsmiljø-og-eksamen.pdf>.

derfor sikre at studentene er omfattet av regler for varsling og vern mot gjengjeldelse. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-2 at «gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 er forbudt». Utvalget mener studenter som varsler må ha samme vern, og har inkorporert dette i lovforslaget.

Utvalget viser til at statlige og private utdanningsinstitusjoner som er rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, jf. likestillings- og diskrimineringsloven.

Universitetene og høyskolene har det overordnede ansvaret for studentenes læringsmiljø, mens studentsamskipnaden har i oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested, jf. studentsamskipnadsloven⁹ § 3. Alle institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, skal som hovedregel være tilknyttet en studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven § 4. Utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnaden skal samarbeide om ansvaret for studiemiljøet og studentvelferden. Dette følger både av universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd og av forskrift om studentsamskipnader § 16.

Regulering av forholdet mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene er nærmere omtalt i kapittel 36. For å tydeliggjøre utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes læringsmiljø og studentvelferden, i samarbeid med studentsamskipnadene, foreslår utvalget at det tas inn en ny bestemmelse i universitets- og høyskoleloven om forholdet til studentsamskipnadene om at alle institusjoner skal være tilknyttet en studentsamskipnad. I tillegg skal bestemmelsen videreføre regelen i dagens § 4-3 første ledd andre punktum om at styret skal legge forholdene til rette for et godt og inkluderende læringsmiljø og arbeide for å bedre studentvelferden, i samarbeid med studentsamskipnadene. En slik bestemmelse vil innebære noe dobbeltregulering, etter som plikt til å være tilknyttet en studentsamskipnad også fremgår av studentsamskipnadsloven. Utvalget ønsker i utgangspunktet å unngå slik dobbeltregulering, men anser at det er hensiktsmessig i dette tilfellet for å sikre studentenes læringsmiljø og velferd generelt.

I dag har Arbeidstilsynet ansvar for tilsyn med § 4-3 sjette ledd. I Norsk studentorganisasjons gjennomgang av lovverket omkring læringsmiljøet ba de om en oversikt over tilsynene

Arbeidstilsynet har utført med læringsmiljøet ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge¹⁰. Det viste seg at det er gjennomført få eller ingen tilsyn i henhold til dagens § 4-3 sjette ledd. Der det er gjennomført tilsyn, har ikke studenter vært til stede. Utvalget ser med bekymring på dette siden Arbeidstilsynet har et lovpålagt ansvar for å føre slikt tilsyn. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet går i dialog med Arbeidstilsynet, om hvordan dette arbeidet kan styrkes. Utvalget foreslår å lovfeste NOKUTs ansvar for tilsyn med institusjonens arbeid med læringsmiljøet gjennom deres tilsyn av kvalitetssystemet samt at DIFI skal føre tilsyn med det digitale læringsmiljøet. Dette fremgår av lovforslaget § 7-7.

19.3 Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov

19.3.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 109 andre ledd sier at «statens myndigheter skal sikre [...] like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner». Det skal derfor være like muligheter for alle som er kvalifisert til å ta høyere utdanning, uavhengig av personlige forhold eller den enkeltes økonomiske bakgrunn. Dette sikres blant annet gjennom universell utforming og individuell tilrettelegging.

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd har studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjonen.

I Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)* foreslo Kunnskapsdepartementet å styrke den retten studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov har til å få studiehverdagen tilrettelagt. Lovendringen ga studentene en sterkere rett til tilrettelegging ved at det kun er når det foreligger en uforholdsmessig byrde for institusjonene at det ikke er krav om tilrette-

⁹ Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).

¹⁰ Norsk studentorganisasjon (NSO). *Utredning av lovverket for studenters læringsmiljø. Med forslag til endringer*. Hentet fra <https://student.no/content/uploads/2014/05/Utredning-av-lovverket-for-studenters-læringsmiljø-11-05-2017.pdf>.

**Boks 19.1 FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne
artikkel 24**

1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, samt livslang læring, som tar sikte på:
 - a. at menneskets potensial og forståelsen av dets verdighet og egenverdi utvikles fullt ut, og at respekten for menneskerettighetene, de grunnleggende friheter og det menneskelige mangfold styrkes,
 - b. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får utvikle sin personlighet, sine anlegg og sin kreativitet, så vel som sine psykiske og fysiske evner, fullt ut,
 - c. at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i stand til å delta effektivt i et fritt samfunn.
2. For å virkeliggjøre denne rettighet skal partene sikre
 - a. at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at barn med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning eller fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne,
 - b. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre,
 - c. rimelig tilrettelegging ut fra den enkeltes behov,
 - d. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får nødvendig støtte, innenfor rammen av det allmenne utdanningssystemet, slik at det legges til rette for en effektiv utdanning,
 - e. effektive støttetiltak tilpasset den enkeltes behov, i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling, i tråd med målet om full inkludering.
3. Partene skal gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å lære praktiske og sosiale ferdigheter slik at de lettere kan delta fullt ut i undervisningen på lik linje med andre, og som medlemmer av samfunnet. For dette formål skal partene treffe hensiktsmessige tiltak, herunder:
 - a. å legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, orienterings- og mobilitetsferdigheter, samt legge til rette for likemannsarbeid og mentorvirksomhet,
 - b. å legge til rette for innlæring av tegnspråk og fremme av døvesamfunnets språklige identitet,
 - c. å sikre at undervisningen av blinde, døde og døvblinde personer, og især barn, finner sted på de språk og i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling.
4. Med sikte på å bidra til å virkeliggjøre denne rettighet skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å ansette lærere som kan tegnspråk og/eller punktskrift, herunder lærere med nedsatt funksjonsevne, og å lære opp fagfolk og personale som arbeider på alle nivåer i utdanningssystemet. Opplæringen skal omfatte bevisstgjøring om funksjonshemming og bruk av hensiktsmessige alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, samt undervisningsmetoder og undervisningsmateriell som er til hjelp for mennesker med nedsatt funksjonsevne.
5. Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til høyere utdanning, yrkesrettet opplæring, voksenopplæring og livslang læring uten diskriminering og på lik linje med andre. For dette formål skal partene sikre rimelig tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

legging. Før lovendringen var kravet at institusjonen måtte tilrettelegge så langt det var «mulig og rimelig». Endringen innebar at institusjonene nå må strekke seg lenger for å tilrettelegge. Lovforslaget skulle bidra til at studenter, med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov, får den samme muligheten til å ta høyere utdanning som andre studenter. Målet var også å bygge ned samfunnsskapt funksjons-hemmende barrierer og å hindre at nye skapes. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2019.

Tilretteleggingsplikten i både gjeldende og tidligere universitets- og høyskolelov omfatter flere persongrupper enn tilretteleggingsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven. Sistnevnte bestemmelse omhandler bare tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse av en viss varighet og alvorlighetsgrad.

Kunnskapsdepartementet presiserte i lovproposisjonen at utdanningsinstitusjonen ikke har plikt til å iverksette tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, jf. den likeverdige begrensningen i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 andre ledd. Det må vurderes skjønsmessig om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Det understrekes at statlige og private utdanningsinstitusjoner som er rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon. Når institusjonene skal vurdere om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde, skal de særlig legge vekt på tilretteleggingens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, institusjonenes ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Det fremgår av proposisjonen at siden statlige universiteter og høyskoler i hovedsak er finansiert over statsbudsjettet og private høyskoler baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling, skal det mye til for at utdanningsinstitusjonene skal kunne avslå individuell tilrettelegging med henvisning til at dette vil medføre en uforholdsmessig byrde. Tilretteleggingsplikten avgrenses likevel slik at tilretteleggingen ikke kan gå på bekostning av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanning.

Selv om individuell tilrettelegging kan være en utfordring for utdanningsinstitusjoner som har mange studieprogrammer med mye praksis eller obligatorisk fremmøte, vil også studenter i slike studieprogrammer ha krav på tilrettelegging med de begrensninger som følger av loven. Det vil si at

tilretteleggingen ikke fører til at de faglige kravene i utdanningen reduseres.

Det ble gjort unntak for Svalbard, slik at lovendringen ikke gjelder der.

19.3.2 Utvalgets vurderinger

Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) lever rundt 15 prosent av verdens befolkning med en form for funksjonsnedsettelse. Læringsmiljøundersøkelsen utført av Universell og TNS Gallup i 2012 viste også at 15 prosent av studentene ved universiteter og høyskoler har en form for varig (fysisk eller psykisk) funksjonsnedsettelse som påvirker muligheten til å gjennomføre høyere utdanning. Dette ble rapportert blant 8600 studenter på syv ulike læresteder i undersøkelsen.

Utdanningsinstitusjonene har ansvar for at alle studenter har et godt og inkluderende læringsmiljø av høy kvalitet. Det innebærer blant annet at de skal sikre at også studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov av mer midlertidig karakter får kvalitetssikrede tilbud og tjenester tilpasset sitt behov. Rett til tilrettelegging følger også av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Utvalget viser til at tilretteleggingen ved universiteter og høyskoler skal ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til studenten som trenger tilrettelegging. Det må vurderes konkret hva den enkelte student har behov for. Tilrettelegging kan skje både gjennom generelle tiltak overfor hele studentgruppen eller gjennom spesifikke tiltak rettet kun mot den aktuelle studenten. Tilretteleggingen kan skje innenfor eller utenfor det ordinære undervisningsopplegget. Retten til tilrettelegging omfatter både fysiske og andre forhold ved lærestedet, undervisningsopplegget, læremidlene og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet, og når det gjelder omfang.

For at studentene skal få likeverdige muligheter i høyere utdanning er utdanningsinstitusjonene pålagt å arbeide forebyggende. Det handler om å utvikle universelle løsninger som inkluderer flest mulig studenter i de ordinære løsningene. Når universell utforming ikke er tilstrekkelig, skal utdanningsinstitusjonen sammen med studenten vurdere hva som vil være en egnet individuell tilrettelegging.

Formålet med tilretteleggingsplikten er å sikre like muligheter til å studere, ikke å sette studenter

med funksjonsnedsettelse eller studenter med andre særskilte behov i en bedre posisjon enn andre studenter, eller å gi dem særlige rettigheter. For at man skal oppnå likebehandling, må det iverksettes konkrete tiltak tilpasset behovene til den enkelte student.¹¹ Når det gjelder studenter med varig eller alvorlig grad av funksjonsnedsettelse og studenter med midlertidige utfordringer, foreslår utvalget at gjeldende lovbestemmelse videreføres, men med enkelte språklige justeringer. I forslaget presiserer utvalget at det må vurderes/avveies om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjoner, det vil si en byrde som veier tyngre enn de positive effektene av tilretteleggingen for den enkelte student. Utvalget viser til at plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging er avgrenset mot tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.¹²

Utvalget presiserer at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles til utdanningen. Dette er også en videreføring av gjeldende rett. Det som menes med at de faglige kravene i utdanningen ikke skal reduseres, er for eksempel at studenten ikke kan fritas for obligatoriske deler av utdanningen. For eksempel kan ikke studenter med dyskalkuli fritas fra prøve i medikamentregning på sykepleierstudiet. En slik tilrettelegging vil i tilfelle føre til at deler av studiet ikke blir bestått eller avlagt, noe som igjen vil føre til at disse studentene for eksempel ikke får autorisasjon på grunn av at vitnemålet ikke er komplett. Utvalget understreker, slik det også ble gjort i forarbeidene til gjeldende bestemmelse, at det er viktig at alle som fullfører og består en utdanning, har oppnådd det fastsatte læringsutbyttet.

Utvalget viser til at gjeldende universitets- og høyskolelov gjelder på Svalbard, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-2 femte ledd som sier at loven gjelder for Svalbard hvis ikke annet er bestemt. Utvalget foreslår å videreføre denne bestemmelsen, jf. punkt 10.5. Kun ett sted i loven er det gjort unntak fra regelen om at loven gjelder på Svalbard, og det er i bestemmelsen om tilrettelegging for studenter med særskilte behov i § 4-3 femte ledd fjerde setning. Unntaket trådte i kraft 1. august 2019. Det følger av § 4-3 femte ledd fjerde setning at høyere utdanningsinstitusjoner

på Svalbard bare «så langt det er mulig og rime- lig» skal legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov.

Utvalget mener at reglene om universell utforming og individuell tilrettelegging ved utdanningsinstitusjonene også skal gjelde fullt ut på Svalbard. Utvalget viser særlig til Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som gjelder for hele det norske territoriet, også på Svalbard.¹³ Norge signerte konvensjonen i 2007 og ratifiserte den i 2013. Det betyr at Norge er forpliktet til å følge det som står i konvensjonen. Konvensjonen artikkel 24, som omhandler retten til utdanning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, er omtalt i boks 19.1.

FN-konvensjonen legger til grunn at alle mennesker har en iboende verdighet og verdi, like og umistelige rettigheter, og at dette er grunnlaget for frihet, rettferd og fred i verden. I artikkel 1 står formålet med konvensjonen, som er «å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet». Konvensjonspartene forplikter seg dermed til å sikre og fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, uten diskriminering av noe slag på grunn av nedsatt funksjonsevne, blant annet gjennom lovgivningstiltak for å virkeliggjøre rettighetene som er nedfelt i konvensjonen, jf. artikkel 4 nr. 1.

I dag er den eneste høyere utdanningsinstitusjonen på Svalbard Universitets-senteret på Svalbard (UNIS). UNIS er verdens nordligste høyere utdanningsinstitusjon og den ligger i Longyearbyen på 78° N. UNIS tilbyr emner på bachelor-, master- og doktorgradsnivå i arktisk biologi, arktisk geologi, arktisk geofysikk og arktisk teknologi. Tilbudet er svært populært blant studenter verden over. UNIS er et aksjeselskap som er eid av Kunnskapsdepartementet. Det ble etablert i 1993 for å gi utdanning på universitetsnivå i arktiske studier, gjennomføre forskning av høy kvalitet og bidra til utviklingen av Svalbard som en internasjonal forskningsplattform.

Utvalget mener at det er uheldig at studentene som velger å ta et semester ved UNIS, ikke får den samme muligheten for tilrettelegging som studenter på fastlandet. De vil da ikke ha de samme rettighetene som de har ved hjeminstitu-

¹¹ Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* s. 327 om individuell tilrettelegging for elever og studenter.

¹² Dette følger av Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.7 s. 200.

¹³ FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne av 13. desember 2006.

sjonen. Dette fører til at studenter med en rett til tilrettelegging ved sin institusjon på fastlandet, ikke nødvendigvis kan hevde den samme rettigheten når de oppholder seg ved UNIS på Svalbard.

De særlige forholdene som råder på Svalbard, gjør at det er behov for tilpasninger i regelverket i tråd med de overordnede målene i norsk svalbardpolitikk. Sentrale deler av velferdslovgivningen gjelder for eksempel ikke på Svalbard, blant annet på grunn av skattemessige forhold og målet om at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn. Utvalget har forståelse for disse hensynene. Likevel er det utvalgets vurdering at en tilretteleggingsplikt i universitets- og høyskoleloven tilsvarende den som gjelder på fastlandet ikke vil legge press på øvrige offentlige tjenester. Den vil heller ikke utløse krav på andre ytelser eller andre typer tilrettelegging fra det offentlige. Utvalget mener Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne må følges opp, og at tilretteleggingsplikten derfor må gjelde på Svalbard slik den gjelder på fastlandet. Utvalget foreslår derfor å fjerne bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd fjerde setning.

19.4 Individuell tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel

19.4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av universitets- og høyskoleloven § 4-5 første ledd at studenter som får barn under studiene, skal ha rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-5 første ledd. Det betyr at studenten under permisjonen opprettholder sin status som student med de rettigheter som følger etter universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter. Det følger også av forskrift om studentsamskipnader¹⁴ § 17 tredje ledd at studenter i fødselspermisjon etter universitets- og høyskoleloven § 4-5 første ledd kan velge om de vil betale semesteravgift og dermed ha mulighet til å benytte seg av studentsamskipnadens velferdstjenester under permisjonstiden. Studenter som ikke har behov for å benytte studentvelferdstjenestene under permisjonen kan velge ikke å betale semesteravgift.

En student har rett til utsatt eksamen ved fødsel, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-5 første ledd tredje setning. Rettighetene er forskjellige for mor og far noe som skyldes deres ulike biologiske funksjon i forbindelse med graviditet, fødsel og barsel. Bestemmelsen tar utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, slik at mor har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden fra tre uker før termin til seks uker etter fødsel, se arbeidsmiljøloven § 12-4 og folketrygdloven § 14-9 sjette ledd.¹⁵ Når det gjelder rettigheter for far til å få utsatt eksamen, tar universitets- og høyskoleloven også her utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, som gir far rett til to uker fri etter fødsel, jf. arbeidsmiljøloven § 12-3 første ledd. Institusjonene står fritt til å gi fedre (eller mødre) rett til lengre utsettelse, ettersom lovbestemmelsen kun angir en minimumsrettighet.

Det følger av barneloven § 4a tredje ledd at regler i lov eller forskrift som gjelder for en far, også gjelder for en medmor.¹⁶ Når det gjelder adopsjon gir arbeidsmiljøloven § 12-3 andre ledd rett til to uker permisjon i forbindelse med overtakelse av omsorg for barnet. Det er imidlertid ofte tilfellet at adoptivforeldre må være i adoptivbarnets land en lengre periode. Dette er ikke regulert særskilt i universitets- og høyskoleloven fordi det finnes mange ulike adopsjonsprosesser som det er vanskelig å ta høyde for i en lovtekst. Rett til permisjon skal så langt det er mulig også gjelde i forbindelse med adopsjon.¹⁷

Studentens rett til utsatt eksamen gjelder uansett eksamensform. En student som ønsker utsatt eksamen, må varsle utdanningsinstitusjonen i god tid. Institusjonen kan i eget regelverk fastsette frist for når en søknad om utsettelse må fremmes. Dersom det er flere studenter som har rett til utsatt eksamen av ulike årsaker, kan institusjonen samordne disse i én eksamen.

Lovbestemmelsen angir som nevnt en minimumsrettighet for studentene, men institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, også bidra til å legge studiesituasjonen til rette for studenter som har særskilte behov, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd. Dette innebærer at dersom utdanningsinstitusjonen mottar en søknad om utsettelse av eksamen utover det § 4-5 gir hjemmel for, så må den vurdere om studenten kan gis utvidet utsettelse fordi det er mulig og

¹⁴ Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader (forskrift om studentsamskipnader).

¹⁵ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

¹⁶ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven).

¹⁷ Se særmerknadene og omtalen av dette i Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*.

rimelig tatt i betraktning studentens særskilte behov.

19.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets inntrykk er at regelverket knyttet til permisjon under svangerskap og til omsorg for barn, fungerer tilfredsstillende. Det samme gjelder reglene om rett til utsatt eksamen ved graviditet. Utvalget foreslår derfor å videreføre gjeldende bestemmelser.

I og med at institusjonene skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd, kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon, blir det et definisjons-spørsmål når permisjonen slutter. Når man tar permisjon fra et studium i mars, betyr det ikke nødvendigvis at man kan komme tilbake igjen i mars året etter. Dersom studenten ikke ønsker å bruke hele året til permisjon kan studenten ikke alltid, på grunn at studieløpet, gå tilbake til studiet når det passer studenten selv, men dette må tilpasses studieavviklingen ved institusjonen. Vanlig permisjonstid er ett år, men institusjonen må ta hensyn til forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020¹⁸, der det fremgår at det kun gis foreldrepermisjon for studenter som er i fødselspermisjon/tar vare på barn i permisjon i 49 uker.

Utvalget er av den oppfatning at dette regelverket bør utdypes nærmere i forskrift.

19.5 Permisjon

19.5.1 Gjeldende rett

En student kan ha behov for å få permisjon fra studiet av ulike grunner. Permisjon er et tidsbegrenset opphold i studentens studieprogresjon. Utover rett til permisjon ved graviditet eller til omsorg for barn, jf. omtalen i punkt 19.4, kan en student få innvilget permisjon ved for eksempel førstegangstjeneste eller ved sykdom. Dette er imidlertid ikke regulert i loven. Institusjonene kan gi forskrift om slik permisjon og eventuelt vilkårene for det. Mange institusjoner har i egen forskrift krav om at en student bør ha gjennomført studier i minst ett semester før vedkommende kan søke om permisjon. Studenten kan normalt få innvilget permisjon for inntil ett år etter en konkret vurdering.

19.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets inntrykk er at regelverket rundt permisjon fungerer tilfredsstillende. Permisjonsadgangen for andre grupper enn gravide og studenter som har omsorg for barn er som nevnt ovenfor ikke regulert i universitets- og høyskoleloven i dag. Utvalget foreslår at myndighet til å fastsette regler om permisjon for andre grupper enn gravide og studenter med omsorg for barn fortsatt bør ligge til institusjonen. Utvalget antar at den enkelte utdanningsinstitusjon har best forutsetninger for å vurdere hva som skal være grunnlaget for å gi permisjon, og på hvilke vilkår permisjon skal gis ved det enkelte lærestedet. Utvalget presiserer at det ved alle typer permisjoner skal utarbeides en utdanningsplan, jf. gjeldene universitets- og høyskolelov § 4-2, som utvalget foreslår å videreføre i § 8-3.

19.6 Trakassering og seksuell trakassering

19.6.1 Gjeldende rett

19.6.1.1 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, også for universiteter og høyskoler, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 2 første ledd. Forbudet mot trakassering og seksuell trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 første ledd bygger på lovens forbud mot diskriminering i § 6 første ledd:

Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Likestillings- og diskrimineringsloven presiserer i § 13 andre ledd at «[m]ed trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende».

I likestillings- og diskrimineringsloven § 13 tredje ledd er seksuell trakassering definert som «enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom».

¹⁸ Forskrift 15. mars 2019 nr. 254 om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020.

Forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 tredje ledd beskriver seksuell trakassering slik¹⁹:

Med «seksuell oppmerksomhet» menes oppmerksomhet av seksuell karakter eller seksuelt betont oppmerksomhet. Oppmerksomheten kan være verbal, ikke-verbal eller fysisk. For eksempel kan forbudet omfatte eksplisitte spørsmål, ryktespredning om en persons seksuelle aktivitet eller gjentatte seksuelle spøker. Seksuell trakassering kan omfatte alt fra blikk, berøring, kommentarer til voldtekt og voldtektsforsøk. Å få tilsendt bilder eller videoer med seksuelt innhold via brev, telefon eller internett kan også omfattes. Det er ikke et krav av atferden er motivert av seksuelt begjær.

Oppmerksomheten må også være uønsket. Det vil si at den hverken må være velkommen eller gjensidig. [...] Oppmerksomheten må videre ha som formål eller virkning å være «krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom». De nevnte virkningene er alternative vilkår, og det er derfor tilstrekkelig at ett av dem er oppfylt. Også uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom er omfattet. Det innebærer at også den mer vennligsinnede seksuelle oppmerksomheten kan være omfattet. Om atferden er plagsom må avgjøres ut fra en helhetlig vurdering der en rekke momenter vil ha relevans. Blant annet om den som oppmerksomheten retter seg imot selv opplever atferden som plagsom, handlingens karakter, tid og sted for handlingen og relasjonen mellom handlingspersonen og den som den seksuelle oppmerksomheten retter seg mot [...].

Forbudet mot seksuell trakassering gjelder for både ansatte og studenter ved utdanningsinstitusjonen.

Etter bestemmelsens sjette ledd skal «[a]rbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner [...] innenfor sitt ansvarsområde forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering». I forarbeidene²⁰ presiseres det at vernebestemmelsen er todelt og består av en plikt til å forebygge slik trakassering og en plikt til å forhindre at slik trakassering fortsetter dersom den ansvarlige får kjennskap til at det forekommer.

Denne plikten retter seg mot alle utdanningsinstitusjoner, uavhengig av om institusjonen er statlig eller privat. Det er utdanningsinstitusjonens øverste organ, styret, som har ansvaret for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering.

19.6.1.2 Universitets- og høyskoleloven

Selv om plikten til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering følger av likestillings- og diskrimineringsloven, er plikten også presisert i universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd siste setning.²¹ Lovendringen ble vedtatt for å tydeliggjøre institusjonenes ansvar og understreke betydningen av forebyggende arbeid i høyere utdanning. Lovendringen trådte ikraft 1. august 2019.

19.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at det i den senere tid har vært mye oppmerksomhet rundt seksuell trakassering både i samfunnet generelt og ved universiteter og høyskoler spesielt. Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT) i 2018 viste at én av fire studenter har blitt utsatt for en eller annen form for seksuell trakassering. SHoT er en landsomfattende spørreundersøkelse som har til hensikt å frembringe ny kunnskap om hvordan norske studenter har det. Undersøkelsen retter seg særlig mot samspill mellom helse, livskvalitet og studieprestasjon/-gjennomføring.

De vanligste formene for seksuell trakassering er verbal trakassering (seksuelle hentydninger og forslag, eller kommentarer om kropp, utseende eller privatliv) som 20 prosent av kvinnelige og fire prosent av mannlige studenter har opplevd, uønsket berøring, klemming eller kyssing, som 20 prosent av kvinnelige og fem prosent av mannlige studenter har blitt utsatt for, og nærgående blikk eller kroppsbevegelser, som rapporteres av 16 prosent av kvinnelige og to prosent av mannlige studenter. Totalt oppgir 4,7 prosent av kvinnelige og 0,4 prosent av mannlige studenter å ha blitt utsatt for voldtekt.

En rapport fra Arbeidsgruppen mot mobbing og trakassering i UH-sektoren (UHRMOT) peker på at universitets- og høyskolesektoren skiller seg fra andre sektorer på flere områder, «blant annet særlig ved at det er mange høyt utdannende, mid-

¹⁹ Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* s. 178.

²⁰ Se merknadene til § 13 sjette ledd i Prop. 81 L (2016–2017).

²¹ Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)*.

Boks 19.2 SHoT 2018

SHoT 2018 ble utført av Folkehelseinstituttet (FHI). Prosjektet var godkjent av regional komité for medisinsk- og helsefaglig forskningsetikk (REK), og alle deltakere fikk innledningsvis en detaljert orientering om undersøkelsens personvern og forskningsetikk.

Undersøkelsen kartlegger studentenes helse og trivsel i bred forstand ved å rette søkelyset mot blant annet forutsetninger og rammebetingelser for studentenes læring, og psykososiale forhold som påvirker studenthverdagen. Undersøkelsen er gjennomført tre ganger i intervaller på fire år (2010, 2014 og 2018). I 2018 ble 162 512 norske heltidsstudenter i alderen 18–35 år invitert til å svare på undersøkelsen. 50 054 studenter både i Norge og i utlandet svarte. Det gir en svarprosent på 31.

lertidige ansatte. Midlertidig ansettelsesforhold anses som en risikofaktor».²²

Den 22. august 2019 ble den nasjonale kartleggingen av mobbing og trakassering ved 26 universiteter og høyskoler lagt frem.²³ Undersøkelsen ble sendt ut til 42 778 ansatte ved 26 utdanningsinstitusjoner og den ble besvart av 17 984 respondenter. Dette tilsvarer en svarprosent på 42 prosent. Undersøkelsen omfattet bare ansatte, ikke studenter.

I kartleggingen rapporterte 18 personer om alvorlige seksuelle overgrep det siste året. Stipendiater oppgir oftere enn andre grupper å ha blitt utsatt for seksuelle overgrep.

Utvalget ser alvorlig på dette. Spesielt urovekkende er det at stipendiater har tre ganger så stor risiko for å bli utsatt for trakassering som andre ansatte. Utvalget viser til at stipendiater er i en sårbar situasjon fordi de er avhengig av veileder og andre høyere opp i systemet.

²² Universitets- og høyskolerådet (UHR). Rapport fra Arbeidsgruppen mot mobbing og trakassering i UH-sektoren (UHRMOT) s. 15. <https://uhrmot.no/rapporten-klar/hentet-16.1.2020>.

²³ Ipsos. *Nasjonal rapport. Mobbing og trakassering i universitets- og høyskolesektoren*. Hentet fra <https://www.nih.no/globalassets/dokumenter/komm/nasjonal-rapport-mobbing-og-trakassering-i-uh-sektoren-2019.pdf>.

Utvalget mener forbudet mot trakassering og seksuell trakassering, og utdanningsinstitusjonenes plikt til å forebygge og forhindre slik trakassering, er viktig. Tallene fra SHoT-undersøkelsen og kartleggingen omtalt på foregående side, viser at det er all grunn til å jobbe systematisk med denne problematikken for å bedre studentenes trivsel, helse og læringsmiljø og de ansattes arbeidsmiljø. Utvalget er imidlertid kritisk til å regulere institusjonenes plikt til å arbeide for å forebygge og forhindre seksuell trakassering i universitets- og høyskoleloven når den samme plikten fremkommer tydelig i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd. «Utdanningsinstitusjoner» er som pliktsubjekt også eksplisitt nevnt i bestemmelsens ordlyd. Denne formen for dobbeltregulering bidrar til å svekke helheten i lovverket og gir et lovverk som er mer omfattende enn det behøver å være. Det er i seg selv et viktig hensyn å sørge for at lover ikke blir for omfangsrrike, ettersom det kan føre til at de blir vanskeligere å finne frem i. Utstrakt bruk av dobbeltregulering vil etter utvalgets vurdering redusere brukervennligheten. Utvalget viser i denne sammenheng til mandatet, som sier at utvalget skal foreslå en tydelig og brukervennlig lov.

Utvalget foreslår at bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd siste setning ikke videreføres.

19.7 Studentombud

19.7.1 Gjeldende rett

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 4-17 første ledd skal alle studenter ha tilgang til et studentombud. Studentombudet er uavhengig og skal gi studenter råd og hjelp i saker tilknyttet studiesituasjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-17 andre ledd. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at departementet kan gi forskrift om studentombud. Slik forskrift er ikke gitt.

Lovbestemmelsen om studentombud kom inn i universitets- og høyskoleloven ved lov 21. juni 2019 nr. 61²⁴. I lovforslaget²⁵ viste departementet til at:

[Tilbudet er] ment å være et lavterskeltilbud. Alle studenter skal ha tilstrekkelig tilgang til et studentombud, og ordningen må organiseres for å ivareta dette. Det er ikke et krav om at stu-

²⁴ Lov 21. juni 2019 nr. 61 om endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).

²⁵ Prop. 89 L (2018–2019) s. 44.

dentene skal ha fysisk tilgang til studentombudet. Tilgangen kan ikke regnes som tilstrekkelig hvis studentene i praksis har problemer med å få kontakt med ombudet fordi det har ansvar for et for stort antall studenter eller det av andre grunner er vanskelig å komme i kontakt med.

Universitetene og høyskolene velger selv hvordan de organiserer ordningen med studentombud, innenfor rammene som ligger i at studentene skal ha tilstrekkelig tilgang til ombudet. Institusjonene kan ha et eget studentombud eller samarbeide med andre institusjoner i universitets- og høyskolesektoren og/eller fagskolesektoren. Kravet til at studentombudet skal være uavhengig, innebærer at det kan være hensiktsmessig at det er institusjonens styre som ansetter og avsetter studentombudet. Studentombudet skal innplasseres i institusjonens organisasjon på en slik måte at uavhengigheten ivaretas best mulig. [...]

Studentombudet skal være uavhengig av både institusjonen og studentene og kan derfor ikke instrueres i sitt virke, jf. andre ledd andre punktum. Institusjonen vil likevel ha administrativt ansvar for studentombudets virksomhet og kan fastsette rammer for ombudet i budsjett og mandat.

Studentombudets taushetsplikt følger av forvaltningsloven²⁶ §§ 13 til 13e, med de pliktene og begrensningene som følger av disse bestemmelsene, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-17 andre ledd andre punktum. Studentombudets taushetsplikt er knyttet til ombudsrollen og gjelder uansett hvilken arbeidsgiver ombudet har.

19.7.2 Utvalgets vurderinger

Et studentombud skal bidra til at studentenes rettigheter og plikter ivaretas av utdanningsinstitusjonene på en best mulig måte. Utvalget antar at når studentombudet hjelper studentene i deres saker, så vil klagesaker bli bedre forberedt, og studentene oppleve å være tryggere og bedre ivarettatt. Tilgang til et studentombud er ikke minst viktig for at studentene lett skal kunne søke råd i saker av sensitiv art, slik som saker om seksuell trakassering.

Utvalget mener at hensynet til utdanningsinstitusjonenes autonomi i utgangspunktet taler for at det bør være opp til institusjonene selv å

bestemme om de skal ha en ordning med studentombud, og hvordan denne eventuelt skal organiseres. Flere av institusjonene hadde allerede et slikt tilbud før lovendringen i 2019. Utvalget mener imidlertid at hensynet til at studentene er sikret tilgang til et studentombud veier tyngre enn hensynet til institusjonenes autonomi. Utvalget foreslår derfor at den lovfestede ordningen med studentombud videreføres.

I dag er det opp til institusjonene å fastsette mandat for studentombudet. I tråd med hvordan ordningen er i dag, mener utvalget at studentombudet ikke skal kunne instrueres av utdanningsinstitusjonen. Etter utvalgets oppfatning er det da heller ikke naturlig at styret ved institusjonen fastsetter mandatet. Utvalget mener det er problematisk at styret skal kunne gi mandat til den eller dem som skal sørge for at styret gjør jobben sin overfor studentene. Utvalget foreslår derfor å ta inn studentombudets mandat i lovbestemmelsen. Utvalget vil også peke på at det er et paradoks at selv om det er institusjonene som finansierer driften av studentombudet, så kan styret ikke instruere personen som har vervet. Utvalget ber departementet å se på alternative finansieringsformer, for eksempel ved at tildelingen i statsbudsjettet omfordeles slik at departementet finansierer ordningen direkte.

Begrunnet i hensynet til studentombudets uavhengige rolle foreslår utvalget å ikke videreføre departementets hjemmel til å regulere ombudet nærmere i forskrift. Heller ikke institusjonene kan gi forskrift om ombudets ansvarsoppgaver.

Utvalget foreslår å videreføre at det ikke er lovfestet krav om mastergrad i rettsvitenskap eller tilsvarende kompetanse for å bli ansatt som studentombud. Det bør være opp til institusjonene å avgjøre hvilken kompetanse som kreves ved tilsetting av studentombudene. Utvalget mener likevel det er hensiktsmessig om studentombud har en viss juridisk kompetanse.

19.8 Læringsmiljøutvalg

19.8.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven stiller krav om at universiteter og høyskoler skal ha et læringsmiljøutvalg (ofte forkortet til LMU), jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 tredje ledd. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at styret legger forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeider for å bedre studentvelferden på lærestedet. Videre skal læringsmiljøutvalget bidra til at styret jobber for at læringsmiljøet ved institusjonen, både det fysiske

²⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

og psykiske arbeidsmiljøet, er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd, jf. bestemmelsens første og andre ledd.

Ideen om et læringsmiljøutvalg kan spores tilbake til tidlig på 2000-tallet og arbeidet med Kvalitetsreformen.²⁷ Bakgrunnen var spørsmål om deler av arbeidsmiljøloven burde utvides til også å gjelde studenter, som til da hadde manglet et organ som ivaretok arbeids- og læringsmiljøet. Begrepet læringsmiljøutvalg ble lansert i lovproposisjonen²⁸ som førte til en felles universitets- og høyskolelov. Her ble utdanningsinstitusjonene også gitt ansvar for det helhetlige læringsmiljøet for alle studenter. I proposisjonen står det at et fullt forsvarlig læringsmiljø må utvikles i lys av teknisk og sosial utvikling i samfunnet, og ut fra det aktuelle studium og studieopplegg. Det ble derfor stilt krav til det fysiske arbeidsmiljøet og krav om at det skal opprettes et læringsmiljøutvalg ved institusjonene.

Læringsmiljøutvalget skal delta i planleggingen av tiltak som gjelder læringsmiljøet og nøye sikre studentenes kontroll og medbestemmelsesrett i saker som angår studentenes læringsmiljø. Læringsmiljøutvalget skal også holdes orientert om klager institusjonen mottar fra studenter om læringsmiljøet, og utvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget rapporterer direkte til styret ved institusjonen og skal hvert år rapportere om institusjonens arbeid med læringsmiljø. Loven stiller krav om at studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Det gjør at læringsmiljøutvalget er det eneste utvalget ved universiteter og høyskoler hvor studentene har like mange representanter som institusjonen. Dette gir studentene en tilsvarende representasjon i læringsmiljøutvalget som arbeidstakere har i arbeidsmiljøutvalget (AMU). Læringsmiljøutvalget velger hvert år en leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter. Studentrepresentasjon er et selvstendig mål med ordningen.

Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Kvalitetsmeldingen) viste til at læringsmiljøutvalgene hadde fått nye utfordringer etter Strukturreformen fordi de ofte må dekke flere studiesteder. For å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvordan ordningen med læringsmiljøutvalgene fungerte, ga Kunnskapsdepartementet konsultantselskapet Oxford Research AS i oppdrag

å evaluere læringsmiljøutvalgene. Evalueringsrapporten²⁹ forelå i april 2018. Evalueringen viste at det er stor variasjon i hvordan læringsmiljøutvalgene fungerer ved de ulike institusjonene, og hvilke oppgaver de konsentrerer seg om. Det er ulikheter når det gjelder utvalgenes organisering, ansatterepresentasjon, observatører, relasjon til fakulteter og ledelse, saksfelt og samarbeid med studentsamskipnadene.

19.8.2 Utvalgets vurdering

Utvalget ønsker ikke å oppheve ordningen med læringsmiljøutvalg. Utvalget ser klare utfordringer med dagens ordning og har av den grunn vurdert tre mulige alternativer for læringsmiljøutvalgene som utvalget ønsker å fremheve. Dette er hensyn utvalget mener er av betydning ved videreutviklingen av læringsmiljøutvalgene.

Det første alternativet er å foreslå *ingen vesentlig endring i bestemmelsene* om læringsmiljøutvalgene fra det som gjelder i dag. Det har vært delte meninger blant institusjonene om hvordan læringsmiljøutvalgene fungerer. Studentene som deltok på utvalgets innspillmøte i Bergen 6. mars 2019, var opptatt av å bevare læringsmiljøutvalgene. De fremhevet at det er viktig å sikre studentene reell medvirkning.

Et annet alternativ er en *strukturendring* hvor man slår sammen *læringsmiljøutvalget og utdanningsutvalget* ved institusjonen. Det er også mulig å legge organiseringen av et slikt utvalg på et annet nivå ved institusjonen enn i dag. Det fremgår av evalueringen til Oxford Research at enkelte institusjoner tidligere har slått sammen disse to utvalgene og ønsker å gjøre det igjen.

For læringsmiljøutvalgene ved store institusjoner er det en utfordring at det er stor avstand mellom sakene og det faktiske læringsmiljøet. Evalueringen finner få eksempler på at læringsmiljøutvalget har direkte betydning for hvordan fakultet og institutt tar hensyn til læringsmiljøet.

Hvis læringsmiljøutvalgene og utdanningsutvalgene ble samorganisert og organiseringen av disse ble lagt på et lavere nivå enn i dag, kan dette styrke studentenes innflytelse over utdanningene. En negativ effekt kan bli at utdanningssaker havner i fokus på bekostning av læringsmiljø saker, eller at dagens utdanningsutvalg blir mindre sentrale.

²⁷ St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.*

²⁸ Ot.prp. nr. 40 (2000–2001).

²⁹ Oxford Research. *Evaluering av ordningen med LMU.* Hentet fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2018/04/Evaluering-av-ordningen-med-LMU.pdf>.

Utdanningsutvalgene ved institusjoner med mulighet for selvakkreditering har store oppgaver nå som flere institusjoner er blitt større etter Strukturreformen. I tillegg er utdanningsutvalgene ved mange institusjoner et sentralt ledd i kvalitetssikringssystemene og har store oppgaver med å sikre kvaliteten. En bekymring er derfor at læringsmiljøet vil bli nedprioritert i saker der man ikke kan se utdanningsspørsmål og læringsmiljøspørsmål i sammenheng. I tillegg er det praktiske bekymringer rundt sammensetning, ettersom studentene skal ha 50 prosent av setene i et slikt utvalg. Det vil kunne bli utvalg med svært mange medlemmer om disse slås sammen. Enkelte av oppgavene som i dag ligger hos henholdsvis læringsmiljøutvalgene og utdanningsutvalgene, er så ulike at en sammenslåing kan være lite hensiktsmessig. Hvis læringsmiljø- og utdanningsutvalg legges på institusjons- og fakultetsnivå, medfører dette i tillegg en større inngripen i institusjonenes organisering enn med dagens regulering. Utvalget mener dette vil være uheldig.

Det *siste* alternativet er å *fjerne lovens krav* til institusjonene om å ha en ordning med læringsmiljøutvalg. Få institusjoner gir inntrykk av at læringsmiljøutvalgene fungerer optimalt, og flere av institusjonene vil trolig ikke videreføre dette i sin nåværende form hvis lovkravet forsvinner. Det er mye som taler for en slik løsning. Det har vært vanskelig å påvise at ordningen har betydning for læringsmiljøet, og lovkravet innebærer en detaljstyring av hvordan institusjonene organiserer læringsmiljøarbeidet, som kanskje ikke er nødvendig. Kravet til læringsmiljøutvalg griper inn i institusjonenes autonomi.

Utvalget ønsker likevel ikke å oppheve ordningen. Det mest problematiske ved å avvike lovkravet er at læringsmiljøutvalget er en arena for studentinvolvering. Dersom kravet om læringsmiljøutvalg fjernes, kan det oppfattes som et signal om at studentenes læringsmiljø ikke er viktig å prioritere. Utvalget foreslår derfor å beholde lovkravet om et læringsmiljøutvalg, men at det er opp til institusjonene selv, i dialog med studentene, å bestemme organiseringen av utvalget. En slik løsning vil etter utvalgets syn bevare mest mulig av institusjonenes autonomi. De detaljerte kravene til organisering i dagens lovbestemmelse kan slå uheldig ut. Forslaget forutsetter fortsatt en 50–50 fordeling mellom studentene og institusjonene. I tillegg foreslås det å lovfeste at studentsamskipnadene skal ha observatørstatus i læringsmiljøutvalget. Dette vil sikre at studentsamskipnadene landet over får lik mulighet til innsyn i læringsmiljøutvalgenes virksomhet.

Når det gjelder utfordringene læringsmiljøutvalgene har fått etter Strukturreformen fordi de nå ofte må dekke flere studiesteder, viser utvalget til at lovforslaget ikke er til hinder for at en institusjon kan opprette lokale (under)læringsmiljøutvalg hvis den har flere geografisk adskilte undervisningssentre. Utvalget viser til at institusjonene bør ha et visst handlingsrom, og vil derfor ikke foreslå en presisering av dette i lovteksten. Utdanningsinstitusjonene har forskjellige størrelser, utfordringer og behov, og dette kan vanskelig reflekteres i loven.

19.9 Mentorordning

19.9.1 Bakgrunn

I Kvalitetsmeldingen³⁰ står det følgende:

Universitetene og høyskolene må etablere oppfølgings- og utviklingssystemer som bidrar til at personalet kan få vurdert sin utdanningsfaglige kompetanse. Elementer i en slik vurdering kan være tilbakemeldinger basert på student- og fagfellevurderinger, pedagogiske utviklingsoppgaver, ansvar for utdanningsledelse, utvikling av fremragende studietilbud, utprøving av nye undervisningsformer, samt veilednings- og mentorordninger.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av Kvalitetsmeldingen gjorde Stortinget³¹ dette vedtaket:

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan man trinnvis kan innføre en mentorordning i høyere utdanning.

Som en oppfølging av dette ga Kunnskapsdepartementet Universitetet i Bergen i oppdrag å utrede mentorordninger nasjonalt og internasjonalt. Utredningen er omtalt i Prop. 1 slik.³²

Utgreiinga viser at det både nasjonalt og internasjonalt finst mange måtar å organisere mentorordningar i høgere utdanning på og at dei kan ha ulike formål. Ein forskjell er mellom ordningar som fokuserer på integrering i eit fagmiljø, og dei som fokuserer på arbeidslivet. Ordningane kan også ha ulike deltakarrar, med mentorar frå dei tilsette, frå arbeids-

³⁰ Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* s. 74.

³¹ Vedtak nr. 769 (2016–2017).

³² Prop. 1 S (2018–2019) *Kunnskapsdepartementet* s. 61.

livet eller frå meir erfarne studentar, og med mentoring éin-til-éin eller i grupper. Mentorordningane kan vere innretta mot ulike stadiar i studiet og mot studium på ulike nivå, og ha ulikt omfang. Det varierer òg om mentorane deltar frivillig eller får lønn eller anna kompensasjon.

Stortinget gjorde to anmodningsvedtak om mentorordning i høgere utdanning 31. mai 2018³³. Det første lyder slik:

Stortinget ber regjeringen som del av den helhetlege gjennomgangen av regelverket for universiteter og høyskoler, utrede og foreslå hvordan man trinnvis kan innføre en faglig mentorordning for alle studenter på bachelornivå i høgere utdanning.

Det andre lyder slik:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i statsbudsjettet for 2019 med en redegjørelse om oppfølgingen av utredningen av mentorordning i høgere utdanning, samt gi en beskrivelse av hvordan det trinnvis kan innføres en mentorordning for bachelorstudenter og studenter i andre deler av studieløpet.

Det første vedtaket gjelder universitets- og høyskolelovutvalget, det siste gjelder Kunnskapsdepartementet.

19.9.2 Utvalgets vurderinger

Utredningen³⁴ til Universitetet i Bergen viser at mentorordninger kan ligge tett opp til, og til dels overlappe med, andre virkemidler som fadderordninger for nye studenter, tilbakemeldinger på innlevert arbeid eller innleverte oppgaver, faglig veiledning på semester- eller masteroppgaver, karriereveiledning og så vidare. Slike virkemidler kan variere mellom fagområder og mellom studienivåene. Mentorordningene bør derfor sees i sammenheng med institusjonenes øvrige tilbud til studentene, og mentorordningene vil også kunne få

ulike virkninger på det øvrige tilbudet til studentene.

Utvalget er kjent med at i tildelingsbrevet til statlige universiteter og høyskoler for 2019 så har departementet vist til følgende som en oppfølging av det siste anmodningsvedtaket:

Universitetene og de statlige høyskolene skal starte opp nye mentorordninger i 2019. Omfang og innretning er avhengig av institusjonsstørrelse og eksisterende mentorordninger. Institusjonene må selv vurdere hvordan mentorordningene organiseres best mulig og ved hvilke studier de er mest hensiktsmessige i første omgang. Diku skal fremme arbeidet gjennom dialog og erfaringsdeling med institusjonene.

Kunnskapsdepartementet har bedt Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgere utdanning (Diku) om å fremme arbeidet med mentorordninger gjennom dialog med institusjonene, seminarer og erfaringsdeling. Departementet har opplyst utvalget om at de tar sikte på å utlyse et oppdrag om ekstern evaluering av ordningen etter at den har virket i noen år. Evalueringen vil vise i hvilken grad ordningene forbedrer studiepoengproduksjon og gjennomføring, og hvorvidt bruken av mentorordninger bør utvides.

Utvalget har sett nærmere på om en mentorordning bør lovfestes eller kun følge av institusjonens egne kvalitetssikringssystemer. En mentorordning vil være avhengig av at den enkelte mentor er engasjert i oppgaven, setter av nok tid og ser seg tjent med å fungere som mentor.

En lovfesting av en mentorordning kan være med på å synliggjøre institusjonens ansvar overfor studenten. En mentorordning kan virke positivt inn på studiepoengproduksjon og gjennomføring. Studenten kan lære mer og på en bedre måte. Tiltaket kan gi studentene en mer givende studietid, gitt at ordningen fungerer etter hensikten. Utvalget mener imidlertid at å lovfeste en rett til mentorordning ikke er nødvendig eller det mest hensiktsmessige tiltaket for å oppnå slike resultater. Utvalget viser til at Kunnskapsdepartementet allerede har iverksatt flere tiltak knyttet til mentorordning. Rapporten fra Universitetet i Bergen gir heller ikke svar på om mentorordninger har positive effekter for studentene. Rapporten beskriver ulike måter å organisere mentorordninger på. Utvalget vet for lite om effektene av en slik ordning og i hvilken grad den kan bidra til å forbedre studiepoengproduk-

³³ Anmodningsvedtakene ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 64 L (2017–2018) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)*.

³⁴ Utredning av mentorordning i høgere utdanning av Universitetet i Bergen <https://www.regjeringen.no/contentassets/0551277915434a31aa2be99b7466c1e5/rapport-mentorordninger-i-hoyere-utdanning.pdf>.

sjon og gjennomføring. En lovendring bør vurderes først når det er mer kunnskap om effekten av ordningene som institusjonene er pålagt å iverksette, og hva som har vært suksesskriterier der man eventuelt har lyktes.

Innføring av mentorordning vil etter all sannsynlighet medføre kostnader. En lovendring bør ikke iverksettes før man kan være rimelig trygg på at tiltaket har positive konsekvenser som veier opp for kostnadene, jf. utredningsinstruksen.

Kapittel 20

Studentrepresentasjon



Figur 20.1

20.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Studentenes stilling styrkes gjennom justeringer i reglene om studentorgan og studentrepresentasjon.
- Kravet om at valg til studentorgan skal avholdes ved urnevalg fjernes.
- Utdanningsinstitusjonene får en lovbestemt plikt til å stille lokaler vederlagsfritt til rådighet for studentarbeid.
- Studenter rett til å bli hørt styrkes og presiseres, ved å innføre et krav om at institusjonene må sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene så god tid i forveien at de har mulighet til å behandle og uttale seg om dem.
- Ordlyden i gjeldende lov § 4-1 tredje ledd om at omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale endres til «det skal være dialog om omfanget av tilretteleggingen mellom institusjonen og det øverste studentorganet, og tiltakene skal fremgå av et skriftlig dokument utformet av institusjonen».

20.2 Gjeldende rett

20.2.1 Studentorganer

Universitets- og høyskoleloven¹ § 4-1 omhandler studentenes rett til å opprette et studentorgan for å ivareta sine interesser og fremme studentenes synspunkter overfor styret ved institusjonen.

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Bestemmelsen innebærer at studentorganet skal anerkjennes som en del av institusjonens organisatoriske nettverk.² Tilsvarende kan studentene ved den enkelte avdeling eller grunnenhet opprette et studentorgan for denne.

Det følger av § 4-1 andre ledd at når studenter velger representanter til studentorganet, skal det som hovedregel avholdes urnevalg blant studentene. Denne regelen ble tilføyd i § 27 av universitetsloven av 1995³ da kirke- utdannings- og forskningskomiteen vedtok loven. Begrunnelsen for å kreve urnevalg var at komiteen mente at «urneavstemninger kan gi større valgdeltagelse».⁴ Komiteen understreket videre at «dette er viktig både for studentorganets tillit og for at studentorganet er politisk representativt i forhold til egen velgermasse».⁵

Etter § 4-1 tredje ledd skal institusjonen «legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte». Hva som er «tilfredsstillende», vil kunne variere og blant annet avhenge av institusjonens størrelse, studentmasse, organisering og finansiering. Kravet innebærer at institusjonene i samråd med studentorganet i hvert enkelt tilfelle må vurdere behovet for lokaliteter, kontorutstyr og eventuell dekning av studentorganets øvrige utgifter. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og øverste student-

² Ot.prp. nr. 85 (1993–1994) *Om lov om høyere utdanning* s. 57.

³ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

⁴ Innst. O. nr. 40 (1994–1995) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler (lov om høyere utdanning)* s. 19.

⁵ Innst. O. nr. 40 (1994–1995) s. 19.

organ. Det følger av forarbeidene til universitetsloven av 1995 at «tilfredsstillende arbeidsforhold er en forutsetning for at studentorganene skal fungere slik det er lagt opp til i loven».⁶

Det følger av § 4-1 siste ledd at studentorganet skal høres i alle saker som angår studentene.

20.2.2 Studentenes representasjon i institusjonenes organer

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-4 første ledd at «studentene skal ha minst 20 prosent av medlemmene i alle kollegiale organ som tildeles beslutningsmyndighet». I de tilfellene hvor 20 prosent ikke utgjør mer enn ett medlem, skal studentene ha rett til å møte med ytterligere én student med tale- og forslagsrett. Bestemmelsen gjelder for alle styringsorganer under styret som har fått delegert beslutningsmyndighet. Styret ved institusjonen skal ha elleve medlemmer, og to av disse skal være valgt blant studentene, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-3. Dette innebærer at studentene har en lavere representasjon i styret enn i de øvrige kollegiale organene. Institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg, og i dette utvalget skal studentene og institusjonene ha like mange representanter, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 tredje ledd. I dette utvalget har derfor studentene en høyere representasjon enn 20 prosent.

I universitetsloven av 1995 var regelen at studentene skulle ha minst 20 prosent, og aldri mindre enn to av medlemmene, i alle kollegiale organer som var tildelt beslutningsmyndighet i loven. Studentene mente det var nødvendig med minimum to studentrepresentanter, fordi studentenes kortvarige tilknytning til institusjonen, manglende erfaring og korte funksjonstid gjorde at de trengte muligheten til å rådføre seg med hverandre, og arbeide i team i de styrende organene.⁷ Som følge av dette ble organene ofte større enn det som var nødvendig eller ønskelig. Bestemmelsen ble derfor endret til dagens bestemmelse om at dersom 20 prosent bare utgjør ett medlem, har studentene rett til å møte med ytterligere én student med tale- og forslagsrett.

Det følger av bestemmelsens andre ledd at regelen i første ledd kan fravikes hvis det delegerende organet enstemmig beslutter det. Bestemmelsen vil først og fremst ha betydning for organer der studentene ikke har en slik interesse for virksomheten at de mener de trenger å være

representert, eller der de mener det er tilstrekkelig å ha en mindre representasjon. Studentene har mulighet til å påvirke anvendelsen av unntaket i andre ledd ved at de er representert i «det delegerende organet».

20.3 Utvalgets vurderinger

20.3.1 Studentorganer

Utvalget mener at studentenes rett til å opprette et studentorgan og institusjonens plikt til å tilrettelegge for denne virksomheten er grunnleggende for den studentmedvirkningen vi har og ønsker å ha i universitets- og høyskolesektoren. Bestemmelsen er viktig for å ha et fungerende studentdemokrati ved institusjonene. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen om studentorgan, men med enkelte justeringer. Disse reglene omfatter ikke ph.d.-kandidater.

Utvalget har merket seg at lav deltakelse ved valg til studentorganene er en klar utfordring. Da ordningen med urnvalg ble tatt inn i loven, var det ikke mulig å gjennomføre digitale valg. Utvalget antar at urnvalg kan erstattes av digitale løsninger, og utvalget mener derfor at det må være opp til studentorganene selv å fastsette hvordan valgene skal foregå, men at loven må stille krav om at valg skal avholdes.

Institusjonene plikter å legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Utvalget ser at begrepet «tilfredsstillende» kan være vanskelig å tolke, og at det kan føre til ulik praksis mellom institusjonene. Utvalget har mottatt innspill fra studenter om at institusjonene ikke oppfyller sin plikt til tilrettelegging. Dette bekrefter også tilstandsrapporten fra Norsk studentorganisasjon.⁸

Utvalget mener bestemmelsen om at institusjonene skal legge til rette for studentarbeid, må åpne for variasjoner mellom institusjonene nettopp på grunn av institusjonenes ulike størrelser, fagområder og studentmasser. Utvalget mener likevel at loven bør stille enkelte minimumskrav til tilrettelegging. Egnede lokaler er avgjørende for driften av studentorganer, og bestemmelsen bør derfor presisere at utdanningsinstitusjonene har plikt til å stille slike lokaler vederlagsfritt til rådighet for studentarbeid. Når det gjelder ytterligere tilrettelegging, for eksempel rettferdig fordeling av midler til studentorganenes virksomhet, mener utvalget at det må det være opp til institu-

⁶ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 57.

⁷ NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler* s. 126.

⁸ Norsk studentorganisasjon. *Tilstandsrapport for studentdemokratiene*. Oslo, 2018.

sjonens styre å rådføre seg med det øverste studentorganet ved institusjonen om dette.

Utvalget foreslår videre å endre ordlyden i bestemmelsens tredje ledd andre setning. Forslaget innebærer ingen realitetsendring. Utvalget mener at bruken av ordet «avtale» i bestemmelsen er misvisende.⁹ Studentorganene kan ikke pålegge institusjonen bestemte ytelser, og det er rettslig sett derfor ikke noe krav om at studentene og institusjonene må bli enige. Det er institusjonen som til slutt avgjør omfanget av tilretteleggingen. Utvalget foreslår derfor å endre ordlyden til at «det skal være dialog om omfanget av tilretteleggingen mellom institusjonen og det øverste studentorganet, og tiltakene skal fremgå av et skriftlig dokument utformet av institusjonen». Endringen er ikke ment å svekke studentenes rettigheter i forhold til dagens situasjon.

Bestemmelsens fjerde ledd regulerer studentorganenes rett til å bli hørt. Utvalget mener denne bestemmelsen er viktig, fordi retten til å bli hørt er avgjørende for studentenes medvirkning ved institusjonene. Utvalget mener det er behov for å presisere innholdet i denne retten nærmere, slik at det blir tydeligere når studentene skal bli hørt. I tillegg følger det av regler om forsvarlig saksbehandling at studentorganene har rett på

tilstrekkelig tid til å uttale seg om saker som berører studentinteresser. Utvalget foreslår derfor å legge til en formulering i bestemmelsen om at institusjonene må sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene så god tid i forveien at studentorganene har mulighet til å behandle og uttale seg om dem.

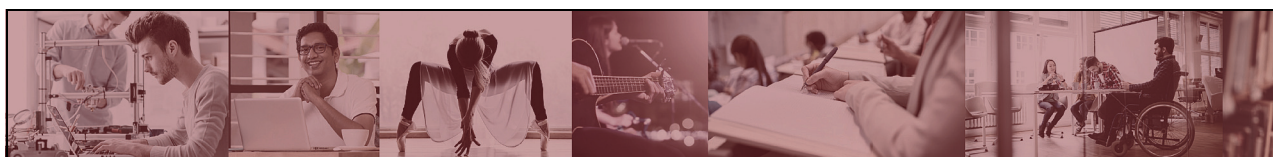
20.3.2 Studentenes representasjon i institusjonens organer

Bestemmelsen legger til rette for at studentene skal ha minst 20 prosent representasjon i alle kollegiale organer med beslutningsmyndighet. Etter utvalgets vurdering er denne medbestemmelseretten et viktig demokratisk prinsipp. Studentene utgjør en høy prosentandel av menneskene som er tilknyttet institusjonene, og studentene er en viktig ressurs. Bestemmelsen bidrar til å sikre kontinuitet i arbeidet ved at studentene har rett til å delta med flere enn ett medlem i de kollegiale organene. Dette gjør at studentene kan arbeide i team. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens første ledd. Utvalget foreslår også å videreføre bestemmelsens andre ledd, som åpner for at første ledd kan fravikes hvis det delegerende organ enstemmig bestemmer det. Bestemmelsen gir studentene fleksibilitet med hensyn til hva de ønsker å engasjere seg i.

⁹ Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utg. s. 120. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

Kapittel 21

Undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål



Figur 21.1

21.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Innføre krav om to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved alle eksamener hvor vurderingsuttrykket er gradert, også ved lavere grad.
- Klage over karakterfastsettelsen følger forvaltningslovens alminnelige regler om klage. Bestemmelsen om såkalt blind sensur i dagens lov § 5-3 fjerde ledd videreføres ikke.
- Bestemmelsen om ny vurdering ved avvikende karakterer i dagens § 5-3 sjetten ledd videreføres ikke.
- Det innføres en ny karakterskala som kommer i tillegg til A-F skalaen og bestått/ikke bestått. Den nye skalaen er tredelt og vil få vurderingsuttrykket utmerket/bestått/ikke-bestått.

21.2 Innledning

Kapittelet gir en fremstilling av reglene om undervisning og læring, vurdering og sensur, klage over karakterfastsettelsen og formelle feil, gjennomføring og sensurering av eksamen samt utstedelse av vitnemål.

21.3 Undervisning og læring ved universiteter og høyskoler

21.3.1 Gjeldende rett

21.3.1.1 Utdanningsplan

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-2 at det skal utarbeides en utdanningsplan når en student er tatt opp til studier som har et omfang på 60 studiepoeng eller mer. Bestemmelsen om utdanningsplan ble tilføyd ved lov 28. juni 2002 nr. 62¹, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)² punkt 12.1.10, merknader til § 44b. Kravet om utdanningsplan skulle sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student. Utdanningsplanens formål er å vise hvordan institusjonen legger til rette for at studenten kan komme gjennom et definert læringsmål på normert tid.

Utdanningsplanen beskriver utdanningsinstitusjonens forpliktelser overfor studenten og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudentene. Planen skal synliggjøre studentens ansvar for å oppfylle de studiekravene institusjonen stiller, blant annet i form av krav til deltakelse, obligatoriske arbeider og studieprogresjon. Utdanningsplanen skal utarbeides i samarbeid med studenten for at han eller hun skal kunne påvirke innholdet i egen utdanningsplan. Det tas i praksis utgangs-

¹ Lov 28. juni 2002 nr. 62 om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.

² Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.*

punkt i et standardopplegg i form av elektroniske planer for den utdanningen studenten har blitt opp tatt på, som tilpasses den enkelte. Retten til utdanningsplan innebærer at en student når som helst kan be om samtaler om personlig tilpasning eller revisjon av planen. Utdanningsplaner brukes også i forbindelse med forsinkelser i studiet av forskjellig karakter.

Utover at loven slår fast at det skal utarbeides en utdanningsplan når studenter er tatt opp til et studium av et omfang på 60 studiepoeng eller mer, inneholder ikke loven noen konkrete reguleringer når det gjelder undervisningen, bortsett fra at studentene skal prøves i det de har lært.

21.3.1.2 Studieåret

Universitets- og høyskoleloven § 3-8 setter rammene for omfanget av det studieåret institusjonene skal tilby. Bestemmelsens første ledd første punktum sier at et studieår normalt skal være på ti måneder. Uttrykket «normalt» innebærer at det må begrunnes særskilt hvis hovedregelen fra vikes.³ Hvor lenge studietermene skal vare, altså lengden på høst- og vårsemesteret, skal bestemmes av styret ved institusjonen, jf. første ledd andre punktum. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng, se første ledd tredje punktum. Dette er i overensstemmelse med systemet i ECTS (European Credit Transfer System).

21.3.1.3 Offentlige forelesninger og undervisning

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-8 andre ledd er forelesninger⁴ som hovedregel offentlige. Regelen om at forelesninger er åpne for alle ble fastslått som et generelt prinsipp for alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene i universitetsloven av 1995⁵. Begrunnelsen for regelen er dels at utdanning er et kollektivt gode som alle skal kunne ta del i, dels at det er av offentlig interesse hva som undervises ved høyere utdanningsinstitusjoner. I andre ledd andre punktum er det hjemmel for å lukke forelesninger. Hvis det er spørsmål om kliniske demonstrasjoner eller formidling av taushetspliktbelagt materiale, vil styret etter omstendighetene ha en plikt til å lukke forelesningen.

³ Se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) pkt. 12.1.10, merknader til § 44a nr. 1 s. 71.

⁴ Med forelesning forstås her undervisning som hovedsakelig er basert på muntlig kommunikasjon til en gruppe tilhørere.

⁵ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

Å lukke forelesninger kan også være nødvendig når tilstrømmingen til forelesningene er så stor at det er problematisk å skaffe store nok auditorier, eller hvis for eksempel brannforskrifter eller fysiske forhold tilsier at det er nødvendig å begrense adgangen. Men en forelesning kan ikke stenges med den begrunnelse at man ønsker det for å holde nede eller redusere antallet «privatiser» ved det aktuelle studiet fordi disse medfører en ekstra belastning på institusjonens eksamen- og kontrollapparat.⁶ Opprinnelig ønsket departementet en litt annen formulering, som nok var ment å åpne for at man kunne lukke forelesningene også ut fra ressurs hensyn – det vil si «når hensynet til egne studenters studiesituasjon tilsier begrenset deltakelse fra utenforstående».⁷ Dette ble imidlertid avvist av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, som ønsket å gå tilbake til lovutvalgets formulering «når forelesningens art tilsier det».⁸

Institusjonene står fritt til å bestemme hva som skal være det faglige innholdet i undervisningen, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan ikke institusjonene «gis pålegg eller instruksjoner om læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet». Loven regulerer heller ikke hvordan den konkrete undervisningen skal foregå, eller hvordan studenten skal lære, utover at utdanningsinstitusjonen «skal sørge for at kandidatens kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte», jf. § 3-9 første ledd.

Selv om loven ikke konkret regulerer undervisningen, følger det av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)⁹ hvilke kvalifikasjoner studentene kan oppnå innenfor et utdanningssystem, se boks 21.1. Kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbyttebeskrivelser av *kunnskap*¹⁰, *ferdigheter*¹¹ og *generell*

⁶ Se NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett* s. 178.

⁷ Se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høyere utdanning* s. 71, se lovutkast § 44 nr. 3 andre punktum.

⁸ Se Innst. O. nr. 40 (1994–95) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler (lov om høyere utdanning)* s. 26.

⁹ Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (forskrift om NKR og EQF). Se boks 21.1.

¹⁰ Med kunnskap menes forståelse av teorier, fakta, begreper, prinsipper og prosedyrer innenfor fag, fagområder og/eller yrker/yrkesfelt eller bransjer.

¹¹ Ferdigheter beskriver evnen til å anvende kunnskap for å løse problemer og oppgaver. Det er ulike typer ferdigheter – kognitive, praktiske, kreative og kommunikative.

Boks 21.1 Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket – en oversikt

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 15. desember 2011. NKR er en nasjonal videreføring av to internasjonale prosesser, Bologna-prosessen og EQF-prosessen.¹ Det grunnleggende prinsippet er at kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbytte og ikke gjennom innsatsfaktorer.

NKR har syv nivåer som omfatter de kvalifikasjonene som finnes i det formelle norske utdanningssystemet. For at systemet skal være parallelt med EQF-systemet, starter nummereringen på nivå 2. NKR inneholder følgende nivåer:

- nivå 2: fullført grunnskole
- nivå 3: grunnkompetanse videregående opplæring (kompetansebevis for deler av videregående opplæring)
- nivå 4: fullført videregående opplæring

- nivå 5: fagskole
- nivå 6: bachelorgrad m.v. (1. syklus av høyere utdanning)
- nivå 7: mastergrad m.v. (2. syklus)
- nivå 8: ph.d. m.v. (3. syklus)

Hvert nivå er beskrevet gjennom læringsutbyttebeskrivelser av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse.

Selv om læringsutbyttebeskrivelsene i kvalifikasjonsrammeverket tar utgangspunkt i nivåene i utdanningssystemet, er de også utformet for å kunne tjene som beskrivelser av kvalifikasjoner som oppnås på annen måte, for eksempel realkompetanse.

¹ Bologna-prosessen er en europeisk prosess for Standardisering av høyere utdanning i Europa. I 2008 vedtok EU rekommandasjonen om et europeisk kvalifikasjonsrammeverk (EQF).

*kompetanse*¹². NKR er et overordnet rammeverk som ikke inneholder fagspesifikke læringsutbyttebeskrivelser. Fagspesifikke læringsutbyttebeskrivelser finnes i læreplaner, utdanningsplaner, studieplaner, emneplaner, fagplaner og rammeplaner. Rammeverket er blant annet innført for å gjøre utdanningssystemene mer forståelige både nasjonalt og internasjonalt, og for å bidra til fleksible læringsveier og dermed styrke livslang læring.¹³

Når det gjelder krav til høyere grad og omfanget av det selvstendige arbeidet i en høyere grad, kan departementet imidlertid gi forskrift. Dette er gjort i mastergradsforskriften¹⁴. Kravene til omfang av selvstendig arbeid i ulike typer mastergrader følger av forskriften § 6.

21.3.2 Utvalgets vurderinger

21.3.2.1 Utdanningsplan

I 2015 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av studiegjennomføring i høyere utdanning. Hovedkonklusjonene var at gjennomføringen i høyere utdanning er svak, og at innsatsen for å øke gjennomføringen og redusere frafallet har hatt beskjeden effekt.¹⁵ En sentral påstand i rapporten fra Riksrevisjonen var at utdanningsplanene ikke har fungert som et virkemiddel for økt progresjon, og at de heller blir tilpasset studentenes situasjon enn å tjene som et middel for å styre studentene i retning av normerte studieløp. Riksrevisjonen anbefalte derfor Kunnskapsdepartementet å vurdere hvordan utdanningsplanene kan bidra til at vi når det nasjonale målet om at studenter skal gjennomføre utdanningen på kortere tid.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport ble det i 2016 gjennomført en undersøkelse av institusjoners bruk av utdanningsplaner som et virkemiddel for gjennomføring av studiene.¹⁶ Undersøkelsen ble utført av analyseselskapet Ideas2evidence, og oppdragsgiver var Kunnskapsdepartementet. Hovedfunnene når det gjaldt insti-

¹² Med generell kompetanse forstås evnen til å anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkesammenheng.

¹³ Kunnskapsdepartementet. *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/kompetanse/nkr2011mvedlegg.pdf>.

¹⁴ Forskrift 1. desember 2005 nr. 192 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).

¹⁵ Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning*. Dokument 3:8 (2014–2015). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/studiegjennomfoeringenihoyereutdanning.pdf>.

tusjonenes rutiner og praksis for fastsettelse, endring og oppfølging av utdanningsplaner, var blant annet at det ved mange utdanningsinstitusjoner var svært enkelt for studentene å legge opp til et studieløp med lavere progresjon enn normert tid. Dette skyldtes at institusjonene manglet rutiner for kontroll av progresjon og godkjenning av ikke-normerte løp. Blant annet brukte kun halvparten av studieadministrasjonene utdanningsplanen til å følge med på studentenes progresjon.

Når det gjaldt holdninger til gjennomføring og forsinkelse, og kommunikasjon av mål om gjennomføring, viste undersøkelsen at det generelt var god oppslutning om målet om å gjennomføre på normert tid blant alle aktørgruppene ved institusjonene. Riktignok mente mer enn halvparten av studentene at det ikke spilte noen rolle om de ble forsinket i studieløpet. I undersøkelsen ble også utdanningsplanen vurdert som virkemiddel, og det kom blant annet frem at de forskjellige aktørene hadde ulik oppfatning av formålet med planen:

Rektorat og instituttledere oppfatter det å sikre et tett og forpliktende forhold mellom lærested og den enkelte student som det viktigste målet. De administrativt ansatte og studentene oppfatter utdanningsplanen først og fremst som et planleggingsverktøy for studentene. Kun et mindretall av rektoratet og instituttledere oppfatter at det å styre studentene mot et normert studieløp er et av de viktigste formålene med utdanningsplanene, mens dette formålet oppfattes som viktigere blant administrativt ansatte og studenter.¹⁷

Konklusjonen fra undersøkelsen var at utdanningsplanene i varierende grad, og mange steder i svært liten grad, fungerer som et virkemiddel for å få studenter til å gjennomføre på normert tid. På profesjonsutdanninger fungerer utdanningsplanen imidlertid ofte bedre som et virkemiddel, fordi studentene i mindre grad kan fastsette eller endre studieløpet selv.

Dersom utdanningsplanen i liten grad ses som et middel for å nå målet om gjennomføring på normert tid, er det også forståelig at lærestedene ikke har bedre rutiner og prosedyrer som sikrer at utdanningsplanene kan brukes til å oppnå økt

gjennomføring, blant annet ved å styre studentenes progresjon.

Hensikten med en utdanningsplan er blant annet at den skal være et verktøy for tilpasning, slik at flere studenter gjennomfører studiene. Det er uvisst i hvilken grad utdanningsplaner brukes ved institusjonene, om alle studenter vet at de skal ha det, og om planen brukes og virker slik den er tiltenkt. Undersøkelsen viser at mange institusjoner tilsynelatende har lite kontroll over fastsettingen av ambisjonsnivået på utdanningsplanene: «[S]tudentene står fritt til å legge opp til den studieprogresjonen de ønsker. Flere læresteder har regelverk som tillater at studentene kan legge opp utdanningsplaner med svært lav studieprogresjon».¹⁸ Utvalget mener at det må være en bedre kontroll over hvilken studieprogresjon studentene legger opp til. I undersøkelsen pekes det på at det mangler felles retningslinjer fra sentralt hold for bruk av utdanningsplaner, og at dette fører til varierende regelverk og praksis for utdanningsplaner. Utvalget oppfordrer utdanningsinstitusjonene til å samarbeide om å utvikle felles retningslinjer for å sikre enhetlig praksis på enkelte områder.

Utdanningsplaner brukes også i forbindelse med forsinkelser i studiet av forskjellig karakter. Utvalget mener det er viktig at utdanningsplanene fortsatt gir rom for individuell tilpasning.

Utvalget mener at utdanningsplanens hovedformål er å være et virkemiddel for gjennomføring, og at det er viktig at dette kommuniseres tydelig internt ved institusjonene og utad overfor studentene, slik at de styres mot normerte løp. Det er utvalgets oppfatning at dette formålet også bør fremgå tydeligere av lovteksten. Utvalget foreslår derfor å videreføre gjeldende bestemmelse med enkelte språklige endringer.

21.3.2.2 *Studieåret, offentlige forelesninger og undervisning*

Utvalget mener at lengden på og omfanget av et studieår bør ligge fast. Utvalget mener også at det er hensiktsmessig at institusjonene selv fastsetter sine undervisningsterminer.

Utvalget foreslår å videreføre hovedregelen om at forelesninger skal være offentlige. Men som i dag bør institusjonene i visse tilfeller ha mulighet og plikt til å lukke forelesningene. Dette er særlig aktuelt hvis hensikten er å ta hensyn til en tredjepart, slik som ved kliniske demonstrasjoner, eller hvis det som skal formidles, er taushetsbelagt.

¹⁶ Nordhagen, Inger C.; Malin Dahle og Øyvind Skjervheim. *Utdanningsplaner – et virkemiddel for gjennomføring?* Ideas2evidence-rapport 08:2016. Hentet fra http://ideas2evidence.com/sites/default/files/Endelig%20rapport_utdanningsplaner.pdf

¹⁷ Nordhagen (2016) s. 8.

¹⁸ Nordhagen (2016) s. 10.

Den økte oppmerksomheten omkring studenters læring innebærer at undervisere i større grad må reflektere over undervisningsformene. Utvalget mener det er viktig at lov- og forskriftsverket ikke setter begrensninger for nye og varierte måter å undervise og lære på. Utvalget mener at også institusjonens egne regler og føringer for undervisning og læring må gi rom for alternative måter å organisere undervisning på for å legge til rette for at studentene får god og tilpasset læring. Universitets- og høyskoleloven § 3-8 regulerer ikke forelesning som undervisningsform. Utvalget ser heller ingen grunn til å nevne eller oppfordre til flere mulige undervisningsformer i loven, uten at det skal være noen plikter eller noe ansvar knyttet til dette. Valg av undervisningsform ligger innenfor institusjonens handlingsrom å ta stilling til.

Utvalget foreslår å videreføre dagens lovbestemmelser om undervisning og læring.

21.4 Vurdering

21.4.1 Gjeldende rett

21.4.1.1 Eksamen

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-9 første ledd første punktum skal universiteter og høyskoler sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvd og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. «Vurderingen skal også sikre det faglige nivået ved vedkommende studium», jf. bestemmelsens første ledd andre punktum.

Institusjonene bruker forskjellige typer vurderinger. Det skilles gjerne mellom underveisvurderinger og sluttvurderinger. En sluttvurdering har ofte form av å være en skriftlig eksamen, men kan også foregå på andre måter, for eksempel ved muntlig prøve, levering av et større selvstendig arbeid som et kunstverk, fremføring av et musikkrepertoar, en monolog, og så videre.

Det er viktig at studentene er godt informert om hvorvidt innleveringer, prosjekter og andre arbeider i løpet av studiet er rene underveisvurderinger med læring som formål, eller om de skal inngå i sluttvurderingen og dermed omfattes av kravet til sensorveiledning og mulighetene for klage.

Spørsmålet om de skriftlige besvarelsene er offentlige, reguleres ikke av universitets- og høyskoleloven. Etter offentlighetsloven¹⁹ § 26 kan en besvarelse til eksamen eller lignende prøve unntas fra offentlighet.

Også karakterene og vitnemål kan unntas fra innsyn. De skriftlige besvarelsene (inklusive kunstverk og lignende) er som utgangspunkt studentens eiendom og kan ikke offentliggjøres uten hans eller hennes samtykke.

Det følger videre av universitets- og høyskoleloven § 3-9 tredje ledd at den muntlige delen av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen tilsier noe annet. Kravet til offentlighet ble lovfestet allerede i universitetsloven av 1989²⁰ (§ 51 tredje ledd), og er blitt videreført siden. Argumentet var at siden muntlig eksamen som regel ikke er etterprøvbart, «er det mye som taler for at denne bestemmelsen bør bli stående av prinsipielle rettsikkerhetsmessige og kvalitetssikringsmessige grunner».²¹ Styret kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen i det enkelte tilfellet etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat, eller når tungtveiende hensyn taler for det, jf. bestemmelsens tredje ledd siste punktum. Et eksempel på tilfeller hvor det må kunne gjøres unntak som en fast ordning, er kliniske eksamener i helsefag, der forholdet til pasienter eller klienter må gå foran prinsippet om åpenhet. Men hensynet til den enkelte student må også kunne være avgjørende når forholdene tilsier det. Det kan for eksempel være tungtveiende personlige grunner som gjør at det vil oppleves som urimelig belastende å ha andre til stede i eksamenslokalet under eksaminasjonen.

Det er institusjonene selv som gir nærmere forskrift om avleggelse og gjennomføring av eksamener og prøver, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-9 syvende ledd. Eksamensforskriftene skal inneholde nærmere vilkår for å gå opp til eksamen.

Der en student kan miste sin studierett på et fag, for eksempel på grunnlag av manglende progresjon, er det viktig at studenten er gitt opplysninger om de vilkårene som oppstilles for studieretten i eksamensforskrift.²²

Det følger av § 3-10 at den som oppfyller kravene til opptak i henhold til universitets- og høyskoleloven § 3-6, og eventuelle andre krav for å gå opp til eksamen i vedkommende fag eller studium for eksempel visse obligatoriske arbeidskrav, har rett til å gå opp til eksamen. Dette gjelder også studenter som

²⁰ Lov 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).

²¹ Se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 76.

²² Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*. Merknader til § 3-9.

¹⁹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetslova).

ikke er tatt opp til faget eller studiet, altså privatister. Det følger av bestemmelsens fjerde ledd at styret kan fastsette at de som ikke er tatt opp som studenter til vedkommende studium, skal dekke «institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen eller eventuell egenbetaling fastsatt for studiet eller faget». I NOU 1993: 24 ble det lagt til grunn at den merbelastningen som den enkelte institusjon blir påført når den må holde eksamen for slike eksterne eksamenskandidater, burde dekkes særskilt på institusjonens budsjett.²³ Men departementet valgte imidlertid å gi adgang til å kreve refusjon fra disse eksamenskandidatene, under henvisning til at

[E]n utvidelse av den frie eksamensadgangen til hele det statlige høgre utdanningssystemet forutsetter at eksamensinstitusjonen kan kreve vederlag fra privatister for å dekke de merutgifter som følger av disse kandidatene.²⁴

Prinsippet om rett til å gå opp til eksamen har blitt ansett som så viktig at det er blitt opprettholdt til tross for det har skapt store kapasitetsproblemer ved enkelte studier at et betydelig antall privatister har benyttet ordningen.

21.4.1.2 Obligatoriske arbeidskrav

I mange studieprogrammer stilles det krav om at studentene må ha levert og bestått oppgaver, laboratorieøvelser, fremføringer og lignende for å kunne gå opp til eksamen. Kravene følger av emnebeskrivelsen i studieplanen. Utdanningsinstitusjonene benytter ulike former for arbeidskrav og skiller hovedsakelig mellom obligatorisk aktivitet og tilstedeværelse i undervisningen. Obligatoriske arbeidskrav benyttes i en rekke emner som hjelp på veien mot å oppnå læringsutbyttet. Arbeidskravene er også med på å fremme progresjon og sikre at studentene deltar der det er nødvendig. Institusjonen kan nekte en student å melde seg opp til eksamen dersom vedkommende ikke har fulgt obligatorisk undervisning eller gjennomført obligatorisk praksis, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-10 andre ledd. Dette begrenser spesielt privatisters tilgang til å gå opp til eksamen.

21.4.1.3 Forprøve

For opptak til grunnskolelærer- og lektorutdanning må søkere ha et gjennomsnitt på minimum

karakteren 4,0 i matematikk, jf. opptaksforskriften²⁵ § 4-7. Dette kravet ble innført fra og med opptaket til studieåret 2016/2017. Søkere som ikke oppfylte karakterkravet, men som kunne dokumentere et gjennomsnitt på minimum karakteren 3,0 i matematikk, kunne tidligere tas opp til utdanningen dersom de besto et forkurs i matematikk spesielt tilrettelagt for lærerutdanningen. Forkurset ble organisert som et årlig sommerkurs som ble avsluttet med nasjonal prøve (forprøve) i begynnelsen av august. Resultat fra denne forprøven ble gitt som bestått/ikke bestått. Karakteren ikke bestått kunne påklages, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-3 femte ledd. Klagefristen kunne da settes kortere enn tre uker, men ikke kortere enn én uke.

I statsbudsjettet for 2020 har Kunnskapsdepartementet vist til at søkingen til lærerutdanningen gradvis har blitt bedre, og departementet vil derfor ikke videreføre ordningen med forkurs i matematikk for søkere til opptaket til lærerutdanningen fra og med opptaket 2020/2021 og denne bestemmelsen er derfor ikke foreslått videreført.

21.4.1.4 Nasjonal deleksamen

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-2 andre ledd at departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. I rammeplaner kan det bestemmes at institusjonene skal avholde nasjonale deleksamener, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Departementet viste i Prop. 59 L (2013–2014)²⁶ til at målet med nasjonale deleksamener var å gi institusjonene mulighet til å sammenligne studiene sine med tilsvarende studier ved andre institusjoner.

Denne muligheten kan bidra til å utvikle studietilbudene. Det kan virke positivt inn på fagmiljøenes utvikling. Nasjonale deleksamener vil også gi potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, myndigheter og andre aktører bedre informasjon om studentenes kunnskapsnivå. Videre vil nasjonale deleksamener bidra til å skape tillit i samfunnet fordi kunnskapen måles på en enhetlig måte ved alle institusjonene. Resultatene fra eksamenene vil i tillegg gi studenter og nye søkere bedre og sammenlignbar informasjon om det faglige nivået

²³ Se NOU 1993: 24 s. 171.

²⁴ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 68.

²⁵ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).

²⁶ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*.

ved de ulike studiestedene. En nasjonal deleksamen vil være en deleksamen som gis samtidig ved alle de deltakende institusjonene og studiestedene. En nasjonal deleksamen skal gi grunnlag for sammenlignbar informasjon om fag eller tema som er felles for alle studie- eller fagplaner som gjelder den aktuelle utdanningen. Det er viktig at valg av tema, vurderingsform og sensurordning forankres i de berørte fagmiljøene.

En nasjonal deleksamen kan gjelde hele eller deler av et fag eller emne, men ikke hele studieprogrammet. Den kan være en integrert del av en ordinær eksamen, som teller i den avsluttende vurderingen av et helt emne eller i deler av et emne (integrert deleksamen). En nasjonal deleksamen kan også være en vurdering som gjøres utenom de ordinære vurderingene (isolert deleksamen). En isolert deleksamen kan omfatte hele eller deler av et emne.

Resultatet fra nasjonal deleksamen må enten telle med i endelige karakteren eller karakteren må synliggjøres på vitnemålet. Lovbestemmelsen gir hjemmel til å bestemme at karakteren på den nasjonale obligatoriske deleksamenen skal fremkomme på vitnemålet. De samme kravene og rettighetene som gjelder ordinær eksamen med hensyn til klage og sensur, gjelder også for nasjonale deksamener.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fikk høsten 2014 i oppdrag å lage en mulighetsstudie og et pilotprosjekt for gjennomføring av nasjonale deksamener. I pilotprosjektet ble tre rammeplanstyrte utdanninger valgt ut. Pilotprosjektet omfattet bachelorgradsstudiene i henholdsvis sykepleie, regnskap og revisjon, og begge grunnskolelærerutdanningene. I medhold av universitets- og høyskoleloven § 3-2 ble utdanningsinstitusjonene pålagt å avholde nasjonale deksamener.

21.4.2 Utvalgets vurderinger

Den tradisjonelle måten å måle hva studentene har lært på er gjennom sluttvurdering – eller eksamen – og påfølgende karakterfastsettelse. Fordi begrepet «eksamen» brukes gjennomgående i sektoren, velger utvalget primært å benytte begrepet «eksamen» i stedet for «sluttvurdering». Sensuren representerer et mål på faglige krav og standarder studentene har nådd. Den gir studenten en kvalifikasjon, som igjen gir et signal til omverdenen. Utvalget mener likevel det kan stilles spørsmål ved hva eksamen og eksamenskarak-

Boks 21.2 Formativ og summativ vurdering

Formativ vurdering er en vurderingsform som skal fremme læring. At vurderingsformen har læring som formål, skiller den fra andre vurderingsformer som har som formål å bedømme eller rangere prestasjoner. En lærer vurderer formativt når han eller hun undersøker og identifiserer hva studentene har forstått, eventuelt misforstått, og gir en tilbakemelding der oppmerksomheten rettes mot det studenten bør arbeide videre med, eller endrer undervisningen i tråd med vurderingen. Oppmerksomheten er altså på forbedringspotensialet, ikke på besvarelsens feil og mangler, og vurderingen tar sikte på å forme den videre læringsprosessen. *Summativ vurdering* finner sted ved avsluttet læringsløp. Der formativ vurdering peker mot fremtidig læring, peker summativ vurdering mot en allerede gjennomført prestasjon. Formålet med summativ vurdering er å avgjøre hvorvidt noe er holdbart eller ikke, og har kontroll, ikke læring, som siktemål.

terer egentlig måler. Prøver en tradisjonell eksamen studentene i memorering eller forståelse, og er gode karakterer et bevis for god faglig forståelse? Hva som er den beste måten å måle studentenes læringsutbytte på, kan variere.

21.4.2.1 Underveisvurdering og eksamen

Vurdering i fag skal fremme læring og være et uttrykk for studentenes kompetanse. Studentene skal gjennom vurderingen få en tilbakemelding og god veiledning for videre arbeid. En god vurderingspraksis motiverer og har læring som mål. Underveisvurdering blir ofte omtalt som formativ vurdering eller vurdering for læring, fordi formålet er å fremme læring. Sluttvurdering eller «summativ» vurdering, omfatter eksamensresultater, og har til formål å uttrykke kompetansen til studentene etter endt læring i faget. Det er imidlertid ikke noe strengt skille mellom formativ og summativ vurdering, eller vurdering for og av læring, se faktaboks 21.2. For at underveisvurdering skal bidra til læring og gi informasjon om studentenes kompetanse, må den også bestå av vurdering av læring. Både i underveisvurdering og i

eksamen er læringsutbyttebeskrivelsen for det aktuelle faget grunnlaget for vurdering, men en eksamen er tellende og blir reflektert på vitnemålet. Er den tellende vil også studenten kunne påklage resultatet. Undervisvurdering er i hovedsak ikke tellende og kan ikke påklages.

Gjeldende universitets- og høyskolelov har ikke definert hva som menes med vurdering, men utvalget mener følgende prinsipper kan legges til grunn:

- Studentene skal forstå hva de skal lære, og hvilke forventninger utdanningsinstitusjonene har.
- Studentene skal få tilbakemeldinger og råd fra underviseren underveis i studiet om status og om hvordan de eventuelt kan forbedre seg.
- Studenten skal være involvert i eget læringsarbeid blant annet gjennom selvvrdering av arbeidet og utviklingen.

Studenten blir i løpet av studiet vurdert ut fra kompetansemålene og læringsutbyttet for det aktuelle studiet og ut fra progresjon. Formålet med vurderingene er å fremme læring underveis og å uttrykke kompetansen til studentene i løpet av studiet og ved studiets avslutning.

Utvalget har mottatt innspill fra Universitets- og høgskolerådet (UHR) om nye lærings- og undervisningsformer.²⁷ UHR viser til at dagens lov og forskrifter i for stor grad er «basert på tradisjonell undervisning og vurdering», og i fortsettelsen skriver UHR følgende:

Når det gjelder undervisningsformer, omtales kun forelesninger i loven og med krav om at disse skal være offentlige om ikke forelesningens art krever noe annet, og styret kan avvike fra kravet om offentlighet. I dag er andre og mer studentaktive undervisningsformer svært utbredt og lovens fokus på forelesninger og krav om offentlighet har liten relevans. Om noe, bør den nye loven heller oppfordre til undervisnings- og læringsformer som i større grad krever aktiv deltakelse fra studentene.

Lovteksten som er knyttet til vurdering, er dels til hinder for utprøving av nye vurderingsformer, hovedsakelig på grunn av studentenes klagerett på delkarakterer. UH-loven har relativt rigide reguleringer av eksamensrelaterte spørsmål – inklusive sensurkrav og frister, klagerettigheter, klagebehandling, krav til

sensorveiledning, etc. Alle synes å ta utgangspunkt i «tradisjonell» skoleeksamen, men i sin form gjelder dette alle former for tellende vurdering. I sum gjør disse reglene det vanskelig å ta i bruk alternative og mer varierte vurderingsformer, som i større grad kan bidra til en helhetlig og god testing av studentenes kunnskaper og ferdigheter. Selv om reglene er innført med det formål å beskytte studentenes interesser, kan effekten være at de hindrer alternative vurderingsformer som studentene ville være mer tjent med. Det må finnes løsninger som er gjennomførbare også for andre vurderingsformer enn tradisjonell skoleeksamen. UHR ønsker et regelverk som ikke er til hinder for kvalitetsutvikling og bruk av andre vurderingsformer.

Et innspill fra NHO til utvalget gir uttrykk for samme syn.

Utvalget har også mottatt et innspill fra professor Christian Jørgensen ved Universitetet i Bergen, som mener at vurdering «er preget av å være gammeldags, byråkratisert, og dårlig forankret i moderne pedagogikk». Han oppfordrer til å bruke formativ vurdering fordi den har «positive effekter på læring direkte, men også indirekte fordi det vektlegger undervisningsmetoder som studentene lærer bedre av».²⁸

Jørgensen foreslår blant annet at loven bør åpne for å la deltakelse i undervisningsaktivitet telle med i den endelige karakterfastsettingen:

I mange andre land er det tillatt å gi poeng som teller mot endelig karakter til studenter som tar del i læringsaktiviteter som har forventet læringsverdi. Eksempler kan være å kommentere på andre studenters arbeide, levere ekstra øvelser eller essays, undervise andre, etc.

I forlengelse av dette foreslår Jørgensen å tillate begrenset medstudentvurdering som grunnlag for arbeidskrav eller karakter:

Det bør åpnes for at studenter kan rette og godkjenne/poengsette hverandres innleveringer, såkalt «peer evaluation» eller «medstudentevaluering», så fremt rettingen skjer veiledet (basert på mal/fasit eller guidet av faglærer) og prosessen overvåkes/kvalitetssikres av en faglærer. Et eksempel kan være at man i inn-

²⁷ Se innspill fra Universitets- og høgskolerådet <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/files/2019/09/UHR-Innspill-til-lovutvalget-27-juni-2019.pdf>.

²⁸ Se innspill fra Christian Jørgensen <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/files/2019/08/Christian-Jørgensen-Innspill-om-vurdering.pdf>.

leveringer i matematikk må rette en annens innlevering, det skjer [i] auditoriet veiledet av faglærer som går gjennom hva som kreves, og kan overvåkes i ettertid av faglærer. Dette gir god læring hos den som retter, det kan gis mer skriftlig eller muntlig tilbakemelding som den som innleverte kan lære av. Det kan stilles krav til at rettinger og tilbakemelding lagres og kan spores (digitale verktøy åpner for dette) og at kvaliteten skal overvåkes og sikres av faglærer.

Utvalget mener det skal være rom for å ha andre vurderingsformer enn tradisjonelle eksamener. Etter utvalgets oppfatning er ikke gjeldende universitets- og høyskolelov til hinder for dette. Utvalget vil presisere at institusjonene har mulighet til å tilby varierte lærings- og vurderingsformer, slik som «undervisvurdering». Denne vurderingsformen skal ikke telle med i den endelige karakteren som fremkommer på vitnemålet, men har til hensikt å fremme studentenes læring. Denne vurderingen kan heller ikke påklages.

Utvalget er opptatt av institusjonenes autonomi. Målet er at den nye loven heller skal øke enn å redusere denne. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se hvilke lovendringer som kan bøte på utfordringen UHR peker på når det skrives at «lovens fokus på forelesninger og krav om offentlighet har liten relevans», og at den nye loven heller bør «oppfordre til undervisnings- og læringsformer som i større grad krever aktiv deltakelse fra studentene». Utvalget ser det som mest hensiktsmessig med en rammelov som ikke stiller detaljerte krav til institusjonene, blant annet til hvordan institusjonen legger opp undervisningen.

Utvalget er positivt til at en begrenset medstudentvurdering kan gi grunnlag for å oppfylle et nærmere bestemt arbeidskrav. Utvalget ønsker imidlertid ikke å foreslå at medstudentvurdering skal telle som en del av karaktergrunnlaget. Vurderingen fra medstudenter blir da del av en endelig vurdering med medfølgende klageadgang. Utvalget er betenkt over at studenter på denne måten skal gis mulighet til å påvirke medstudenters karakterer. Det kan ikke utelukkes at ordningen kan bli misbrukt, og at vurderingen kan stride imot kravet om en lik vurdering. I praksis kan dette innebære urimelig høye krav til faglærerens veiledning og oppfølging.

Ved muntlig eller utøvende eksamen avgjør utdanningsinstitusjonene selv om slike vurderingsgrunnlag skal avholdes og hvordan de skal gjennomføres. En muntlig eller utøvende eksamen kan påklages hvis den er etterprøvbart.

den etterprøvbart så følger den de samme reglene som gjelder for skriftlige eksamen. For en nærmere omtale av dette vises det til punkt 21.5 og 21.6 om sensur og klage.

21.4.2.2 Obligatoriske arbeidskrav

Utvalget har i innspillsmøte med sektoren blitt opplyst om at enkelte utdanningsinstitusjoner legger til grunn at dersom en student må få godkjent et arbeid etter faglige kriterier for å kunne gå opp til eksamen, har studenten anledning til å klage etter universitets- og høyskoleloven § 5-3 femte ledd dersom arbeidet ikke godkjennes. Dette medfører at også mange av de obligatoriske arbeidskravene hvor det foretas en undervisvurdering, faller innunder retten til å klage på et ikke godkjent arbeidskrav, jf. § 5-3 femte ledd.

Utvalgets oppfatning er at dette utfordrer utdanningsinstitusjonenes muligheter til å utvikle og ta i bruk gode og studentaktive læringsformer, hvor et element er å veilede studentene til egen læring. Utvalget er kjent med at flere institusjoner benytter seg av muligheten til å gi studentene som ikke består et arbeidskrav, en ny sjans til å rette opp feil. Utvalget ser at dette kan være en god metode for å gi studentene mulighet til å ta eksamen.

Utvalget mener at det ikke er adgang til å klage på obligatoriske arbeidskrav som ikke teller med i den endelige karakteren, i motsetning til arbeidskrav som enten er en del av eksamen, eller som inngår på vitnemålet eller innregnes i en karakter som fremgår av vitnemålet for det aktuelle studiet. Utvalget viser imidlertid til at en beslutning om at en student ikke kan gå opp til eksamen, er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens²⁹ regler om klage.

21.4.2.3 Nasjonal deleksamen

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 3-2 tredje ledd, som hjemler muligheten for å gjennomføre nasjonal deleksamen, representerer etter utvalgets mening en uheldig forskyvning av balansen i forholdet mellom institusjonell autonomi og statlig styring. En sterkere standardisering og ensretting av vurderingsformer gjennom nasjonale deleksamener på universitetsnivå vil kunne bidra til å svekke forskningsbasert undervisning. Utvalget mener at et pålegg fra Kunnskapsdepartementet om at det skal gjennomføres

²⁹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

nasjonal deleksamen i et fag eller på bestemte fagområder, bryter med prinsippet om akademisk frihet og kan føre til faglig ensretting. Hvis det skal gjennomføres nasjonal deleksamen i fag eller emner, mener utvalget at det må skje etter fagmiljøenes eget ønske. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 3-2 tredje ledd ikke videreføres.

21.5 Sensur

21.5.1 Gjeldende rett

Gode ordninger for sensur er nødvendig for en uhildet og rettferdig karaktersetning og dermed for studentenes rettssikkerhet. Det er viktig at sensuren organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten, og som inngir tillit både hos studentene og overfor potensielle arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner. Det er også viktig med åpenhet og innsyn i sensurordningen.

21.5.1.1 Sensorveiledning

I Prop. 64 L (2017–2018) foreslo departementet å lovfeste et krav om sensorveiledning til eksamen.³⁰ Det følger derfor av universitets- og høyskoleloven § 3-9 andre ledd siste punktum at det skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener. Dette kravet er absolutt og gjelder uavhengig av om det er en skriftlig eller muntlig skoleeksamen, hjemmeeksamen, prosjekt, individuell eksamen eller gruppeeksamen. I departementets omtale av «eksamen» er definisjonen i NOU 1993: 24 lagt til grunn:

med eksamen regnes i denne forbindelse alle enkeltprestasjoner i form av prøver, oppgaver og avhandlinger m.m. som er tellende og føres på vitnemålet, eller som inngår som en del av slike eksamener [...].

Universitets- og høyskoleloven § 3-9 andre ledd siste punktum fastsetter ikke de nærmere krav til innholdet i sensorveiledningen, men den må være egnet til å ivareta hovedhensynet ved veiledningen, som er å sikre en så ensartet vurdering av eksamensoppgavene som mulig. Sensorveiledninger må kunne ha ulik innretning og ulikt omfang avhengig av de enkelte fagenes tradisjoner og egenart. Sensorveiledningen skal være tilpasset det arbeidet studenten skal prøves i. Det

er institusjonen som har ansvaret for at det utarbeides sensorveiledning.

Departementet viste i lovproposisjonen til at sensorveiledningen kan utarbeides til hver enkelt eksamen, eller gjelde for en gruppe av emner eller eksamener hvis dette er mest hensiktsmessig. En sensorveiledning kan være et dokument som angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, eller den kan helt eller delvis inneholde såkalte rettenøkler, fasiter eller mønsterbesvarelser. Departementet understreket at det ikke er hensiktsmessig at lovteksten beskriver et spesifikt og begrenset minimumskrav til sensorveiledningen, ettersom kravet om sensorveiledning gjelder alle typer eksamener, med alle de variasjoner dette innebærer. Det må derfor være opp til den enkelte institusjon å vurdere hva som er mest hensiktsmessig å inkludere i sensorveiledningen.

Selv om sensorveiledninger er utarbeidet for å hjelpe sensorene, følger det av universitets- og høyskoleloven § 5-3 tredje ledd at sensorveiledninger også skal gjøres tilgjengelig for studentene etter at sensuren foreligger. Med dette menes at studentene skal ha mulighet til å se veiledningen, men det er ikke krav om at den publiseres på nett eller offentliggjøres på andre måter. I lovproposisjonen viste departementet til at det for eksempel må anses som tilstrekkelig å la studentene lese veiledningen på studiekontoret eller lignende. Dette er spesielt aktuelt i tilfeller der eksamensoppgavene gjenbrukes i løpet av kort tid. Det kan være hensiktsmessig at sensorveiledningen offentliggjøres når den angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, men det kan være uheldig å gjøre den offentlig hvis den inneholder rettenøkler eller fasiter som kan komme til å bli gjenbrukt ved en senere eksamen. Det er uansett opp til utdanningsinstitusjonene å vurdere hvordan sensorveiledningen skal gjøres tilgjengelig.

21.5.1.2 Gjennomføring av sensur

Universitetsloven av 1995 § 50 inneholdt et krav om at det alltid skulle være to sensorer, hvorav minst én ekstern. Bestemmelsen ble opphevet ved lov 28. juni 2002 nr. 62. Studentenes rettssikkerhet måtte i vesentlig grad vike for behovet for mindre ressurskrevende vurderingsformer. For å ivareta studentenes rettssikkerhet i en viss grad og sikre uavhengig kvalitetskontroll av det enkelte studium, ble det riktignok innført et krav om ekstern evaluering av vurderingsordningene, som fremgår av dagens universitets- og høyskolelov § 3-9 første ledd. Det er opp til den

³⁰ Prop. 64 L (2017–2018) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen, personvern mv.)*.

enkelte institusjon å bestemme hvordan den eksterne deltakelsen i vurderingen skal gjennomføres. Dette kan skje ved:

En ekstern deltakelse i den enkelte vurdering eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene. [...] Systemet med ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsordningene skal også ivareta studentenes rettsikkerhet ved å sikre like og upartisk bedømmelse av studentene.³¹

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-9 andre ledd at det er styret som oppnevner sensor ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakteren for det aktuelle studiet. Ved bedømmelse av et selvstendig arbeid i høyere grad skal det være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern. For lavere grad er det ikke krav om to sensorer eller ekstern sensor. Ved klage er det derimot krav om to sensorer, hvorav minst én skal være ekstern. Dette gjelder uavhengig av utdanningsnivået.

Det fremgår av forarbeidene at sensors vurdering av typisk ekspressive prøver³², i motsetning til rene matematiske besvarelser, kan inneholde mye skjønn.³³ Det er derfor ikke usannsynlig at én sensor kan komme til et annet resultat enn en annen sensor. Forarbeidene viser til at når flere er sammen om sensuren, reduseres sjansen for at enkelte besvarelser får en lite representativ karakter. Når sensorer regelmessig sensurerer i fellesskap og det varierer hvem en sensor har som «med-sensor», vil det utvikle seg en «sensorkultur» for hva som er gode og mindre gode måter å løse oppgavene på. Dette medvirker til en likere og mer rettferdig vurdering av eksamensprestasjonene.

Departementet viste i Prop. 64 L (2017–2018) til følgende:

[S]elv om det ikke lenger er et krav i loven om to sensorer ved sensurering av eksamen i lavere grad, er det ingen hindringer i lovverket for at dette gjeninnføres av utdanningsinstitusjonene hvis dagens sensurordning oppfattes som lite tilfredsstillende. Det er heller ingen hindringer i lovverket for å la eksamensbesva-

relsen vurderes av eksterne sensorer. Utdanningsinstitusjonene står med andre ord ganske fritt til å gjeninnføre en del av det som høringsinstansene har pekt på som problematisk ved dagens lovbestemmelser om eksamen og sensur.

21.5.1.2.1 Karakterskala

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-9 sjette ledd at «vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være bestått/ikke bestått eller en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått».

Bestemmelsen kom inn i loven i 1995, og med dette ble det innført en felles nasjonal karakterskala som skulle korrespondere med tilsvarende karakterskalaer ved utenlandske institusjoner. Tanken var å gjøre resultatene fra norske utdanningsinstitusjoner mer kompatible med høyere utdanning i andre land. Karaktertrinnene A-F tilsvarende trinnene som benyttes i ECTS-systemet, som er et system for å sammenligne vekt og karakter på kurs på universitets- og høyskolenivå på tvers av land og institusjoner.

I merknadene til bestemmelsen Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) side 83 uttalte departementet følgende:

To prinsipper må ligge til grunn ved anvendelsen av karakterskalaen. Det første er at karaktersettingen i det enkelte tilfelle skal ta utgangspunkt i den verbale beskrivelsen som er gitt av de enkelte nivåene. Det andre er at i utgangspunktet skal den enkelte student vurderes opp mot hele skalaen, uansett studium og nivå. Disse prinsippene innebærer at det ikke på forhånd er definert en fast karakterfordeling som hvert enkelt kull eller hver enkelt studieenhet skal presses inn i. Departementet antar imidlertid at for større populasjoner og over tid vil en få en karakterfordeling som i det vesentlige tilsvarende den bestemte fordeling ECTS benytter. Dette innebærer at det ikke vil være nødvendig å benytte ECTS som et middel for å oversette det norske karaktersystemet.

21.5.1.2.2 Sensurfrist

Eksamenssensur skal foreligge tre uker etter at eksamen er gjennomført, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-9 fjerde ledd. Departementet har i flere uttalelser tolket bestemmelsen slik at det

³¹ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) punkt 12.1.10, merknader til § 50 nr. 1 side 74.

³² Med ekspressive prøver menes besvarelser som ikke kan klassifiseres som riktige eller gale, det vil si blant annet essay, rapporter, avhandlinger, konserter og kunstverk.

³³ Omtalt i Prop. 64 L (2017–2018) punkt 4.5.4.

dreier seg om tre kalenderuker, og det skal ikke gjøres fradrag for eventuelle helligdager eller andre fridager i dette tidsrommet.

21.5.1.2.3 Begrunnelse for karakterfastsettelsen

Fastsettelse av karakter er et enkeltvedtak. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 24. Dette gjelder bare så langt ikke annet fremgår av særlov. Gjeldende regler i universitets- og høyskoleloven avviker fra forvaltningslovens hovedregel ved at begrunnelsesplikt først inntreer når studenten ber om det.

En student kan i henhold til universitets- og høyskoleloven § 5-3 første ledd første punktum kreve å få begrunnelse for karakterfastsettingen for sin egen prestasjon ved eksamen.

I begrunnelsen for karaktervurderingen skal det redegjøres både for de generelle retningslinjene som er lagt til grunn for vurderingen og for den konkrete vurderingen av studentens besvarelse når det gjelder blant annet innhold og form. Det er utdanningsinstitusjonen som avgjør om sensorene skal gi begrunnelsen skriftlig eller muntlig. Men lovbestemmelsen er ikke til hinder for at utdanningsinstitusjonene delegerer til sensorene å avgjøre om det skal være skriftlig eller muntlige begrunnelse.

En del utdanningsinstitusjoner har innført en ordning med automatisk begrunnelse for eksamenskarakteren. Studenten mottar da karakter og begrunnelse for karakterfastsettingen samtidig. Det er opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å vurdere om det skal gis en slik automatisk begrunnelse. Normalt skal begrunnelsen gis innen to uker etter at studenten har bedt om det.

21.5.2 Utvalgets vurderinger

21.5.2.1 Innledning

Utvalget viser til at det ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om «læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet», jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 tredje ledd bokstav a. Dette innebærer at verken regjeringen, departementet eller andre kan legge føringer for hva det skal forskes på eller hvordan forskningen skal utføres. Bestemmelsen skal sikre at universiteter og høyskoler, som sentrale forskningsleverandører til samfunnet, er objektive og uavhengige av politisk styring i undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.

21.5.2.2 Sensorveiledning

Kravet om sensorveiledning har vært gjeldende siden 2018, men ble ved enkelte institusjoner praktisert før lovfesting. Utvalget mener det er for tidlig å si noe om hvilken effekt kravet om å utarbeide sensorveiledning har fått for sensureringen, og om kravet har ført til større likhet mellom sensorenes vurderinger. Målet med sensorveiledning er at like oppgaver vurderes likt, ved at sensorer legger de samme retningslinjene til grunn for vurderingen og gjør vurderingen opp mot det fastsatte læringsutbyttet for emnet og studieprogrammet. Det vil likevel ikke være noen garanti for at sensorene vurderer besvarelser likt. Uten noen form for kontroll av at sensorene faktisk følger sensorveiledningene, kan tiltaket få mindre effekt enn det som er tiltenkt. Sensorene vil for eksempel fortsatt kunne gå utenfor sensorveiledningene, og vekte vurderingsmomentene annerledes enn forutsatt.

Utvalget mener imidlertid at sensorveiledningene gjør kvaliteten på eksamen bedre, fordi de bidrar til bedre kvalitetssikring av det fastsatte læringsutbyttet og trolig bedre samsensur. Veiledningen er også et pedagogisk verktøy for studentene. Dette gjelder spesielt sensorveiledninger som inneholder eksempler på beste praksis. Utvalget foreslår derfor å videreføre kravet til sensorveiledning i loven.

Utvalget viser også til at departementet, som omtalt under gjeldende rett punkt 21.5.1, har sett det som tilstrekkelig for å møte kravet om tilgjengeliggjøring av sensorveiledningen, at studentene kan få lese sensorveiledningen på et studiekontor hvis den ikke publiseres offentlig.

21.5.2.3 Gjennomføring av sensur – innledning

Etter innføringen av Kvalitetsreformen i 2003 er det ikke lenger et krav i loven ved sensurering av eksamener på lavere grads studier at to sensorer skal sensurere hver eksamen, eller at minst én av dem skal være ekstern. For at kvaliteten på sensureringen skal opprettholdes, er det viktig at det er et godt samsvar i vurdering og karaktersetting innenfor gruppen av sensorer.

Utvalget viser i denne sammenheng til en vitenskapelig artikkel, «*Lavt sensorsamsvar – kan det bedres?*», som peker på dette misforholdet.³⁴

³⁴ Bjølseth, Gunnar; Anton Havnes og Per Lauvås. *Lavt sensorsamsvar – kan det bedres?* Uniped 04/2011, volum 34. Hentet fra https://www.idunn.no/uniped/2011/04/lavt_sensorsamsvar_kan_det_bedres.

Artikkelen viser at samsvaret er lavest ved såkalte ekspressive prøver – besvarelser som ikke kan klassifiseres som riktige eller gale, det vil si blant annet essay, rapporter, avhandlinger, konserter og kunstverk. I artikkelen vises det til at:

[...] tiltroen til at eksamensbesvarelser kan vurderes og karaktersettes nøyaktig og likt ikke har noen sterk basis i de empiriske studier som foreligger. Denne tiltroen holdes likevel ved like, som antydnet av Price (2005), fordi det er for ubehagelig å ta innover seg at holdbarheten i våre sensorordninger er svak. Studenter flest ser også ut til å beholde tiltroen til sensureringen, selv når de kjenner til at sensorene vektlegger ulikt (Crook, Gross & Dymott, 2006). Bloxham (2009) viser til de vanligste årsakene til dårlig sensorsamsvar:

Komplekse læringsresultater kan ikke reduseres til noe som er enkelt å vurdere endimensjonalt og liketil. Samsvaret er størst når vurderingen gjelder enkle forhold og dårligere når det er mer sentrale – og viktigere – aspekter som vurderes. Men selv på de enkle forholdene kan det være stor variasjon. Selv i de tilfellene hvor kriteriene for vurdering er gjort eksplisitte, risikerer studentene at ulike sensorer vurderer deres arbeider ulikt.

Vurderingen må i stor grad baseres på faglig skjønn, og skjønn utvikles over tid som ett aspekt av sosialiseringen inn i fag-, disiplin- og profesjonskonteksten, og utgjør de individuelle «locally constructed and tacit standards» (ibid., s. 212) som legges til grunn ved vurderingen. Sensorene betrakter seg etter hvert som eksperter i sensurering. Deres vurdering blir mer intuitiv enn systematisk og bevisst, og noen studier tyder på at erfarne sensorer ikke er mer konsistente i sine vurderinger enn mer uerfarne, bl.a. fordi de legger mindre vekt på vedtatte vurderingskriterier, -prosedyrer og andre støttetiltak i sensureringen. De baserer seg på sitt eget skjønn.

Artikkelen viser til at kombinasjonen av intuitiv og subjektiv vurdering, mangelfull profesjonalitet i vurderingen, og mangel på anledninger til å kalibrere eget skjønn mot andres svekker sensorsamsvaret ved typisk ekspressive prøver.

Formulering av læringsmål og læringskriterier er i dag vanlig. Disse tjener både til å styre studenters læring og til å gi grunnlag for vurdering. Å definere og klargjøre vurderingskriterier, er likevel noe annet enn å bruke dem likt i praksis. Utvalget mener en mulighet for å styrke lik prakti-

sering kan være å gjeninnføre kravet om to sensorer, se punkt 21.5.2.3.2.

Artikkelen viser videre til at selv om det er uklart hvor stor betydning opplæring av sensorer og andre sensureringstiltak har, er det relativt bred enighet om at «kollektivitet er viktig. Lærere/sensorer må samtale om vurderingen når den foregår; på den måten kan det utvikles en felles forståelse og felles praksis. Studentene bør også innlemmes i vurderingspraksis og samtalene om læringsmål og kriterier». I artikkelen «*Om vurdering av essaybesvarelser i høyere utdanning – en studie av vurderer-reliabilitet*», blir det vist til at besvarelser der det i utgangspunktet var stort avvik mellom sensorene, også vil bli vurdert ulikt av nye sensorer:

Dette kan indikere at man ved å øke antall sensorer, i noen tilfeller kan beskytte studenten mot urimelige konsekvenser av den lave reliabiliteten, men i seg selv behøver ikke dette nødvendigvis å føre til noe «riktigere» eller «sannere» bedømming av studentens besvarelser. Det vi på den annen side kan sikre ved å øke antall sensorer, er at negative konsekvenser for studentene når det gjelder innbyrdes rangering vil reduseres. I praksis vil bruk av flere sensorer være sammenlignbar med sensureringer der man [...] benytter moderatorer for å minimalisere uheldige konsekvenser ved opprinnelig lav reliabilitet. Det er imidlertid ikke mulig å si på forhånd hvilke besvarelser som vil vise seg å være lette eller vanskelige å bedømme. Med så store avvik mellom sensorene som vi har vist her, kan det være at man må spørre seg om det er særtrekk ved besvarelsene som gjør dem spesielt vanskelige å vurdere.³⁵

Artikkelforfatteren mener det kan se ut som om «sensorene forkaster ideen om å legge til grunn definerte kriterier siden det ikke synes å gi noen mening å anvende dem når det ikke er noen referanser til standarder». Forfatteren konkluderer med at de karakterene studentene fikk, «viste seg å være vel så avhengig av hvem som vurderte oppgavene som av kvaliteten på selve besvarelsen».

Et tiltak som muligens kan bidra til å redusere forskjeller ved sensurering som omtalt over, er å

³⁵ Asmyhr, Morten. *Om vurdering av essaybesvarelser i høyere utdanning – en studie av vurderer-reliabilitet*. Uniped 04/2011 (volum 34). Hentet fra https://www.idunn.no/uniped/2011/04/om_vurdering_av_essaybesvarelser_i_hoeyere_utdanning_en_st.

innføre en grovere karakterskala. Utvalget drøfter dette tiltaket i punktet nedenfor.

21.5.2.3.1 Karakterskala

Professor Christian Jørgensen ved Universitetet i Bergen har i et innspill til utvalget foreslått å innføre en tretrinns karakterskala av typen «utmerket/bestått/ikke bestått». Han skriver blant annet følgende:

Ved sensur er det ofte lett å gjenkjenne karakterene A, E og F mens skillet mellom B/C/D er mye vanskeligere å gjenkjenne presist. De fleste studentene skal ha en av disse mellomkarakterene, og typisk kan de være gode på noen faglige elementer og streve med andre. [...] En bokstavkarakter basert på flere vurderingselementer øker arbeidsmengden ved sensur. Ved flere vurderingselementer må hvert element vurderes med fin oppløsning fordi det er en eller annen form for sum som bestemmer samlet karakter. Selv en liten forskjell på ett vurderingselement kan være det som krysser grensen mellom to bokstavkarakterer til slutt. Arbeidsmengden for å sette en rettfærdig bokstavkarakter går opp. [...] Det eneste tillatte alternativet i Norge i dag er «bestått/ikke bestått». Etter samtaler med mange undervisere hører jeg at de bekymrer seg for at studentene da vil krysse der gjerdet er lavest og legge nær minimal innsats i faget.»³⁶

Videre argumenterer Jørgensen slik:

En grov karakterskala kan dreie undervisers arbeidsinnsats fra finmåling for repeterbar karaktersetting til tilbakemelding studentene kan utvikle seg på. Med en tretrinns skala gjenstår de to enkleste grensene: å gjenkjenne de aller flinkeste og de som ikke skal bestå emnet. Det blir dermed færre karaktergrenser, færre som er i en uklar sone som kan utløse klage, og enklere å avgjøre klagen. Muligheten for det øverste karakternivået gir studentene motivasjon til å stå på. [...] Fordi størsteparten får «bestått» vil studentenes stress og angst antagelig gå ned. [...] Med formativ vurdering og tilbakemelding skapes en indre motivasjon for faget heller enn en ytre motivasjon for karakteren, med positiv effekt på innsats og læring.

³⁶ Se innspill fra Christian Jørgensen <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/08/Christian-Jørgensen-Innspill-om-tretrinns-karakterskala.pdf>.

Utvalget viser til at en tretrinns karakterskala ikke harmonerer med Bologna-prosessen og den etterfølgende innføringen av A–F-karakterskalaen. På den andre siden skiller Norges A–F-skala seg fra skalaen i andre land. For eksempel har både USA og Storbritannia en karakterskala som går fra A til D og så til F uten et trinn E imellom. Ugraderte karakterskalaer var i bruk ved enkelte utdanningsinstitusjoner før innføringen av Kvalitetsreformen. Blant annet var graderingen «bestått med laud / bestått / ikke bestått» brukt ved Universitetet i Oslo. Tretrinnskalaen er også vanlig ved de eldste universitetene i Sverige.

Utdanningsinstitusjonene har også i det siste tatt til orde for å gå bort fra A–F-karakterskalaen i et forsøk på å senke karakterpresset ved enkelte studier. I dag er det ikke mulig å benytte andre karakterskalaer enn A–F eller bestått/ikke-bestått. Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen har vedtatt å bruke bestått/ikke-bestått i stedet for A–F ved enkelte innledende emner ved de juridiske fakultetene, nettopp som et tiltak for å dempe karakterpresset og begrense gjentak av eksamen.³⁷

Eksamen må være egnet til å gi sensorene et grunnlag til å prøve studentenes læringsutbytte. Som omtalt over, har forskning og innspill til utvalget pekt på at karaktersettingen på eksamen kan være vilkårlig og personavhengig. Utvalget mener problemet kan avhjelpes ved at det innføres en mulighet til å benytte seg av en mindre detaljert karakterskala, i tillegg til at det blir krav om to sensorer, se punkt 21.5.2.3.2. Utvalget er enig i at muligheten for å nå det øverste karakternivået vil gi studentene motivasjon til å stå på. En underveisvurdering vil kunne gi studentene en pekepinn om hva de bør forbedre, enten for å komme helt til topps eller for å bestå faget. Utvalget foreslår derfor at det i tillegg til A–F-karakterskalaen og bestått/ikke-bestått innføres en mulighet for å benytte en tretrinns karakterskala med utmerket/bestått/ikke-bestått.

21.5.2.3.2 Krav om to sensorer ved eksamen

Utvalget mener at å gjeninnføre kravet om to sensorer ved gjennomføring og vurdering av eksamen kan bedre studentenes rettsikkerhet ved sensur. Krav om to sensorer innebærer av alle skriftlige eksamener hvor det brukes en gradert karak-

³⁷ Rett24. De juridiske fakultetene dropper karakterer tidlig i studiet <https://rett24.no/articles/de-juridiske-fakultetene-dropper-karakterer-tidlig-i-studiet> og Finansavisen. Jusstudier kutter karakterer <https://finansavisen.no/nyheter/utdannelse/2019/11/18/7473432/jus-studier-kutter-karakterer> hentet 16.1.2020.

terskala utover bestått/ikke-bestått, vurderes av to sensorer som sammen fastsetter eksamenskarakteren basert på studentens prestasjon. Det er også krav om to sensorer ved selvstendig arbeid i forbindelse med både lavere og høyere grad uavhengig av vurderingsuttrykket, samt ved bedømmelse av muntlig eller utøvende eksamen, eller vurderinger av praksisstudier. Minst én av sensorene skal være ekstern. Når studentene blir vurdert av to sensorer, kan de føle seg tryggere på at karakteren er veloverveid og riktig.

Krav om to sensorer ved eksamen vil medføre økte kostnader sammenlignet med dagens ordning med én sensor. Å engasjere en ekstra sensor medfører også mer administrasjon i forbindelse med sensuren. Som nevnt foreslår utvalget også at minst én av sensorene skal være ekstern. Selv om dette kravet trolig vil medføre noe mer administrativt arbeid og økte kostnader for utdanningsinstitusjonen, mener utvalget at et krav om ekstern sensor i større grad enn i dag vil sikre likebehandling av studentene og objektivitet i vurderingen, særlig ved mindre studieretninger der interne sensorer kjenner studentene fra før. Krav om to sensorer hvorav minst én er ekstern, vil særlig bedre studentenes rettssikkerhet der det ikke er mulighet til å klage på eksamensresultatet fordi prestasjonen ikke er etterprøvbare. Dette kan for eksempel være tilfellet ved en muntlig eksamen.

21.5.2.3.3 *Filming av muntlig og utøvende eksamen*

Etter gjeldende rett kan ikke bedømmelsen av en muntlig prestasjon eller vurderingen av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, påklages, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-3 femte ledd. Det er vilkåret «etter sin art ikke lar seg etterprøve» som avgjør om muntlig eller utøvende eksamen kan påklages. Det er institusjonene som tar stilling til hvordan muntlig eksamen legges opp og gjennomføres. Hvis en muntlig eksamen er filmet, kan den være etterprøvbare. Departementet har vist til følgende:

[D]ersom det er tatt videoopptak av en muntlig eksamen vil videoopptaket i seg selv ikke automatisk begrunne at det er klageadgang, fordi et videoopptak alene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til at eksamenen er etterprøvbare. Hvorvidt eksamen med bruk av videoopptak vil kunne etterprøves på en måte som er tilfredsstillende, må vurderes av den enkelte utdanningsinstitusjon. Departementet vil i denne sammenhengen også peke på at bruk av

videoopptak reiser spørsmål knyttet til personvern, for eksempel spørsmål om tilgang, lagring, hvem som eier opptaket og sletting av persondata, herunder at studenten vil måtte gi et reelt samtykke til videoopptak.³⁸

Flertallet i utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget har uttalt følgende:

[M]untlig eksamen bør filmes i de tilfellene kandidaten selv ønsker dette, slik at kandidaten får et bedre utgangspunkt ved en eventuell klage. Flertallet ber derfor regjeringen i sammenheng med den varslede gjennomgangen av universitets- og høyskoleloven vurdere om en ordning med videoopptak av muntlig eksamen kan la seg gjennomføre.³⁹

Utvalget har gitt Deloitte Legal i oppdrag å vurdere filming av muntlig og utøvende eksamen ved universiteter og høyskoler, og forholdet til personvernregelverket, studenter og utdanningsinstitusjonen. Vurderingen fra Deloitte Legal finnes i elektronisk vedlegg 2 til utredningen.

Deloitte Legal anbefaler ikke å innføre en plikt for institusjonene til å tilby filming av muntlig eller utøvende eksamen i tilfeller der studenten ønsker det. Deloitte Legal viser til at tiltaket vil medføre betydelige kostnader og ha negative konsekvenser for personvern og arbeidsrettslige forhold. Deloitte Legal vurderer det slik at alternative tiltak, for eksempel krav om to sensorer ved muntlig eller utøvende eksamen, er bedre egnet til å ivareta studentens interesser totalt sett. Deloitte Legal skriver følgende i sin oppsummering:

Filming av tradisjonell muntlig eksamen vil trolig gi studentene best rettssikkerhet ved at eksamensprestasjonen blir etterprøvbare og kandidatene får adgang til å klage på lik linje med andre etterprøvbare eksamensformer. Samtidig påpekes det av utdanningsinstitusjoner vi har intervjuet at tiltaket kan skape en tøffere eksamenssituasjon. Vår vurdering viser at tiltaket vil kunne etablere et inngrep i både kandidats og sensors personvern. Sammenlignet med skriftlig eksamen hvor partene forblir anonyme, er muntlig eller utøvende eksamen en mer direkte personlig

³⁸ Se Prop. 64 L (2017–2018) s. 25.

³⁹ Se Innst. 318 L (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets- og høyskoleloven*.

vurdering ved at både kandidat og sensor kan identifiseres.

Filming kan oppleves som et kontrolltiltak for sensor, og gi arbeidstakere en følelse av at tilliten til profesjonen og den enkelte ansatte er svekket. Innføring av tiltaket er ressurs- og kostnadsdrivende, og krever betydelige økonomiske investeringer sammenlignet med andre alternative modeller. Man vil være avhengig av at hver institusjon har tilstrekkelig med midler for å gjennomføre tiltaket.

Vår anbefaling er derfor å gjeninnføre et krav om at muntlig eksamen skal avholdes med to sensorer (modell I, se punkt 3.1). Til tross for at dette tiltaket er kostnad- og ressurskrevende, er det etter vår vurdering det som er best egnet til å ivareta studenters rettssikkerhet uten at det samtidig oppstår en rekke andre utfordrende rettslige problemstillinger og forhold. Tiltaket vil trolig kunne øke objektivitet i bedømmelsen av kandidatens prestasjon og i større grad sikre likebehandling av kandidatene. Det antas derfor at det vil kunne føre til færre formelle klager. Dette tiltaket fremstår som klart mindre inngripende enn filming hva gjelder både kandidaters og sensors rett til personvern.

Deloitte Legal har i sin utredning vurdert fem alternative tiltak til filming: plikt til å avholde eksamen med minst to sensorer, krav til detaljert sensorveiledning, obligatorisk begrunnelse av karakterfastsettingen, obligatorisk tilstedeværelse av studentrepresentant, og studenters adgang til å forsvare egen prestasjon. Ingen av de alternative tiltakene vil sikre etterprøvbare ved muntlig og utøvende eksamen, men tiltakene kan bidra til å bedre studentenes rettssikkerhet.

Utvalget slutter seg til hovedkonklusjonen i rapporten til Deloitte Legal om ikke å innføre plikt til å tilrettelegge for filming av muntlig eller utøvende eksamen. Når det gjelder Deloitte Legals alternative forslag om at en studentrepresentant skal være til stede under eksaminasjonen, mener utvalget at det i følge gjeldende universitets- og høyskolelov § 3-9 tredje ledd første punktum («den muntlige del av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet») er fullt mulig at en studentrepresentant, eller andre, overværer en muntlig vurdering.

Tilstedeværelse av en studentrepresentant ved muntlig eksamen vil kunne skape en objektiv ramme rundt eksamensgjennomføringen og

bidra til at studentene føler seg tryggere og får økt tillit til den etterfølgende sensuren. Tiltaket vil innebære noen kostnader for utdanningsinstitusjonene, som må sørge for nødvendig opplæring i representantens rolle i tillegg til godtgjørelse for medgått tid og arbeid. Utvalget viser imidlertid til punkt 21.5.2.3.2, der utvalget foreslår å innføre et krav om to sensorer ved alle eksamener. Utvalget mener tilstedeværelse av en studentrepresentant i tillegg til dette vil være lite hensiktsmessig bruk av ressurser, samtidig som det i praksis vil være svært utfordrende for de studenttillitsvalgte i kull med mange studenter. Et krav om to fagsensorer er etter utvalgets vurdering alt i alt bedre egnet til å sikre riktig karakterfastsetting for studenter som går opp til muntlig eller utøvende eksamen.

Utvalgsmedlem Bergstrøm legger til i en merknad at selv om det i dag bare er mulig å gi klageadgang til studenter som eksamineres med muntlig eller utøvende eksamen, i tilfeller der eksamenen er etterprøvbare, er det likevel viktig at arbeidet med problemstillingen fortsetter. Klagemulighet og etterprøvbare ivaretar studentenes rettssikkerhet på en bedre måte. Dette gjelder særlig for de gruppene som har fått innvilget tilpasset eksamen på grunn av sykdom eller andre behov og som ender opp med å måtte benytte seg av muntlig vurderingsform. Det at det i realiteten ikke er mulig å klage på karakteren etter en muntlig vurderingsform, skaper et skille, og etter Bergstrøms vurdering inviterer det ikke til å øke variasjonen og tilpasningen av vurderingsformer. Studentene bør ha anledning til å klage på alle enkeltvedtak, og for å sikre at dette er en reell mulighet, anbefaler Bergstrøm at departementet fortsetter å se på muligheter for å gjøre endringer i dagens ordninger på grunnlag av kunnskapen som foreligger i rapporten til Deloitte Legal og teknologisk utvikling i samfunnet.

21.5.2.3.4 Sensurfrist

Nord universitet har i innspill til utvalget vist til at treukersfristen for å klage på sensur har blitt tolket strengt, og at det ikke er anledning til å forlenge fristen for å kompensere for «røde» dager, ferie eller lignende.⁴⁰ Utvalget er kjent med at flere institusjoner støtter innspillet.

⁴⁰ Se innspill fra Nord universitet <https://www.universitetsog-hoyskolelovutvalget.no/innspill/nord-universitet-v-studiedirektor-jan-atle-toska/>.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-9 fjerde ledd at eksamenssensuren skal foreligge tre uker etter at eksamen er gjennomført. Utvalget viser til at dagens bestemmelse ikke tar hensyn til helligdager og andre fridager ved fristberegningen. Når man regner tre uker uten fratrukk for hellig- og fridager, får sensorene betraktelig kortere frist for å ferdigstille arbeidet. I mange tilfeller innebærer dette at sensorer må jobbe på helligdager og fridager, særlig når fristen går over en høytid. For å sikre bedre arbeidsforhold for sensorer mener utvalget at sensurfristen bør endres til 15 virkedager.

Det er viktig at fristen overholdes, siden en overtredelse av fristen kan medføre ulemper for studentene. Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at styret kan gjøre unntak fra sensurfristen for enkelteksamener, og at de i midlertidig forskrift kan fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe nok kvalifiserte sensorer. Utvalget presiserer imidlertid at dette er en unntaksbestemmelse. Hvis styret vedtar en slik forskrift, skal den være *midlertidig*. Unntak fra sensurfristen skal kun gjelde for den aktuelle eksamen og kan ikke brukes flere ganger.

21.5.2.3.5 Begrunnelse for karakterfastsettelsen

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 5-3 første ledd første punktum at studenten har «rett til begrunnelse» for karakterfastsettingen. Som omtalt under gjeldende rett punkt 21.5.1.2.3, skiller dette seg fra hovedregelen i forvaltningsloven § 24 om at enkeltvedtak skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes. Plikten til å gi begrunnelse etter universitets- og høyskoleloven inntreffer først når studenten ber om det.

Retten til å kreve begrunnelse for sine eksamensprestasjoner må ses i sammenheng med klageadgangen. Begrunnelseretten må også ses i sammenheng med institusjonens ansvar for studentenes læring, fordi begrunnelsen vil kunne være en viktig del av veiledningen for studenter som ikke oppnår de forventede resultater til eksamen. En grundig begrunnelse med tilstrekkelig veiledning som gjør studenten i stand til å se sine prestasjoner i lys av målene institusjonen har satt for besvarelsen, vil kunne være oppklarende. I noen tilfeller vil slik veiledning kunne bidra til at studenten ikke klager på en karakter vedkommende i utgangspunktet vurderte å klage på.

Det har vært diskutert om studenten skal få en begrunnelse automatisk, uavhengig av hvorvidt studenten har bedt om dette. Utvalget mener at et krav om en slik automatisk obligatorisk

begrunnelse kan bedre studentenes rettsikkerhet på flere måter. Det er ikke alltid studenten benytter retten vedkommende har etter dagens regelverk til å be om begrunnelse. En begrunnelse dokumenterer til en viss grad sensureringen og kan øke tilliten til sensuren. En plikt til begrunnelse av alle vedtak om karakter kan også dempe behovet for å klage på karakteren fordi begrunnelsen kan skape større forståelse for den karakteren som er gitt. Forvaltningslovens plikt til å begrunne enkeltvedtaket er med på å sikre og synliggjøre at den som treffer vedtaket har vurdert saken korrekt. Begrunnelsen kan også øke den enkeltes forståelse for vedtakets innhold.

På den annen side vil et krav om obligatorisk begrunnelse føre til at det brukes tid og ressurser på å utforme begrunnelse også i tilfeller der studenten ikke ser det som nødvendig å be om karakterbegrunnelse. Flertallet, bestående av alle medlemmer bortsett fra Bergstrøm, mener dette ikke er riktig prioritering av ressurser. Særlig ved eksamener med mange kandidater er det en risiko for at sensor må utarbeide så mange begrunnelser at disse i praksis blir en uselvstendig rutinemessig reproduksjon. Flertallet mener at for eksempel en gjennomgang i plenum kan ha like god lærings-effekt som en skriftlig begrunnelse. Flertallet i utvalget foreslår derfor å videreføre dagens ordning ved at det først er når studenten ber om det at sensor skal begrunne karakteren.

Utvalget mener også at det fortsatt skal være opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å bestemme om sensoren skal gi muntlig eller skriftlig begrunnelse. Dette valget kan delegeres til sensorene. I tillegg foreslår utvalget at begrunnelsen for karakterfastsettelsen *skal* foreligge innen to uker etter at studenten har bedt om dette. Dette er en skjerpning av kravene til sensor da gjeldende lovbestemmelse kun sier at karakterbegrunnelsen *normalt skal* foreligge innen to uker.

Mindretallet i utvalget, bestående av *utvalgsmedlem Bergstrøm*, ønsker å underbygge prinsippet om formativ vurdering også ved avsluttende eksamen. Forskning på tilbakemeldinger har vist at formativ vurdering fører både til økt læring og til motivasjon hos studentene.⁴¹ Mindretallet ønsker å argumentere for rettssikkerheten til studentene og tilliten til karakterfastsettelsene både i

⁴¹ Hernández, Rosario L. *Does continuous assessment in higher education support student learning?* Higher Education 64(4) oktober 2012 s. 489–502 og Hattie, John og Helen Timperley. *The Power of Feedback*. Review of Educational Research 77(1) mars 2007 s. 81–112.

arbeidslivet og blant studentene, og mener det er på høy tid at alle studenter får en begrunnelse for karakteren de mottar. Mindretallet mener at økt tillit til karakterfastsettelsen vil kunne bidra til å senke antallet klager og i sum være ressursbesparende for sektoren. Det finnes en rekke ulike måter å gjennomføre en obligatorisk tilbakemelding på, enten det er muntlig, skriftlig, digitalt eller i plenum ved eksamensoppgaver som har ett korrekt svar. Med nye digitale eksamensverktøy vil det åpne seg nye muligheter for å gi denne tilbakemeldingen på en enkel måte.

21.6 Klage på eksamen

21.6.1 Gjeldende rett

21.6.1.1 Klage over formelle feil

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 5-2 at den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er, eller burde vært, kjent med forholdet som begrunner klagen.

Formelle feil kan for eksempel være feil ved eksamensavvikling, at oppgaven ligger utenfor pensum, eller feil ved gjennomføring av sensuren. Det kan også tenkes at det er formelle feil ved praksisgodkjenning, for eksempel hvis en godkjenning nektes på grunnlag av krav om ferdigheter som går utover det som er hjemlet i studieplanen.

Hvis det er begått formelle feil som kan ha hatt betydning for én eller flere studenters prestasjon eller for bedømmelsen av prestasjonen, skal sensurvedtaket oppheves. Institusjonen eller klagenemnda skal i henhold til universitets- og høyskoleloven § 5-2 fjerde ledd bestemme at det enten skal foretas ny sensurering, det vil si hvis feilen kan rettes opp ved ny sensurering av innleverte arbeider, eller at det skal avholdes ny eksamen eller prøve med nye sensorer. Dette gjelder uavhengig av om studenten ønsker det: «I enkelte tilfeller er det imidlertid behov for å kunne gjennomføre ny sensur eller ny prøve eller eksamen også for studenter som ikke ønsker det».⁴² Klage på formelle feil avgjøres i første instans av institusjonen. I praksis er det organet med det faglige ansvaret som tar avgjørelsen, men formelt rettes klagen til institusjonens klagenemnd hvis dette er tillagt funksjon som klageinstans i slike saker etter universitets- og høyskoleloven § 5-1 første ledd. Karakterfastsetting ved ny sensurering kan

påkLAGES etter reglene i universitets- og høyskoleloven § 5-3.

Formålet med å gjennomføre en ny sensur eller eksamen er å sikre at den karakteren studenten til slutt får, gir et mest mulig riktig bilde av hans eller hennes kunnskaper og ferdigheter. Ny sensurering og ny eksamen vil være aktuelt i tilfeller der den formelle feilen innebærer at studentene har hatt en urimelig fordel, for eksempel hvis eksamensoppgavene har vært kjent for noen på forhånd. I slike tilfeller vil det ikke være i samsvar med formålet at bare de som ønsker det får ny sensur eller ny eksamen. I andre tilfeller kan den formelle feilen være av en slik art at den ikke har bidratt til at studentene har skrevet en bedre eksamensoppgave enn det de reelt sett hadde kunnskaper til. Noen studenter kan også ha prestert dårligere enn det de faktisk har grunnlag for, for eksempel hvis den formelle feilen består i støy eller lignende i eksamenslokalet, eller en uklarhet eller feil i eksamensoppgaven. I slike tilfeller vil det være tilstrekkelig at de studentene som ønsker det, får tilbud om ny eksamen eller sensur.

I forbindelse med behandlingen av lovendringene i Prop. 59 L (2013–2014) uttalte departementet at det var av stor betydning for studentene at klager på formelle feil behandles raskt slik at en eventuell ny eksamen eller ny sensurering kan gjennomføres relativt kort tid etter eksamen.⁴³ Derfor ble det foreslått at institusjonen behandler saken i første instans, med institusjonens klagenemnd som klageorgan. Utdanningsinstitusjonen vurderer klagen og om den skal tas til følge, og eventuelt hvilke tiltak som er nødvendige for å rette opp en eventuell formell feil. Dette tilsvarende ordningen etter forvaltningsloven § 33 andre ledd, som gir underinstansen myndighet til å oppheve eller endre et vedtak hvis den finner at en klage er begrunnet. Dersom utdanningsinstitusjonen ikke tar klagen til følge, skal den tilrettelegge saken og oversende den til klagenemnda, tilsvarende ordningen i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

21.6.1.2 Klage over karakterfastsettelse

Tidligere fastslo forskrift om begrunnelse og klage ved universitets- og høyskoleeksamener § 2 første ledd følgende om klage på sensurvedtak:

Klage over innholdet av sensurvedtak fremsettes skriftlig. Finnes klagen å være berettiget,

⁴² Se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 77.

⁴³ Prop. 59 L (2013–2014) s. 40.

endres vedtaket. I motsatt fall gis klageren en skriftlig begrunnelse for sensuren, og en frist på tre uker til å meddele om klagen opprettholdes.⁴⁴

Klagebehandlingen foregikk slik at de opprinnelige sensorene først vurderte om klagen var berettiget, og hvis de kom frem til at den var det, kunne de endre karakteren. Hvis den opprinnelige sensoren ikke mente at klagen var berettiget, fikk klageren en ny frist for å vurdere om klagen skulle opprettholdes, før klagen eventuelt ble sendt videre til klagenemnda. Klagenemnda kunne bare endre karakteren dersom det var et «et påtakelig misforhold mellom eksamensresultat og eksamensprestasjon». Hva som skulle ligge i «påtakelig misforhold», ble oppfattet ulikt fra fag til fag, og mellom institusjonene.

I gjeldende universitets- og høyskolelov § 5-3 fjerde ledd fremgår kravene for klage på sensurvedtaket. Ifølge denne bestemmelsen skal ikke studentens begrunnelse for klagen, den opprinnelige karakteren eller en eventuell skriftlig karakterbegrunnelse fra den opprinnelige sensoren opplyses til den nye sensoren. Ordningen kalles «blind sensur». Dette er et avvik fra forvaltningslovens hovedregel om at saken skal være så godt opplyst som mulig og at sakens dokumenter oversendes klageinstansen, jf. forvaltningsloven §§ 33 og 34.

Ordningen med blind sensur ble, etter påtrykk fra Norsk studentorganisasjon (NSO), foreslått i Prop. 59 L (2013–2014). Lovbestemmelsen som gjaldt den gang tillot begge ordninger for klagesensur, altså både blind sensur og åpen sensur, og at det var opp til institusjonene å velge hvilken form som skulle brukes. NSO mente det var viktig med likebehandling ved klagesensur, og at det var uheldig at praksis ved universiteter og høyskoler ikke var lik. NSO mente også at «blind sensur» sikrer en nøytral vurdering og forhindrer at det oppstår et inntrykk blant studentene om at vurderingene i klagesensuren er påvirket av lojalitet til førstegangssensorene.

Etter gjeldende regler fastsettes ny karakter ved klagesensuren hvis sensor finner at det er avvik mellom prestasjon og karakter. Dette gjelder også når vurderingen er til ugunst for studenten. Den nye karakteren er den endelige karakter gitt at det ikke foreligger et avvik på to karakterer eller mer, jf. punkt 21.6.1.4.

21.6.1.3 *Sensurfrist ved klage over karakter*

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 5-3 fjerde ledd at en kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Det skal da foretas ny sensurering. I motsetning til sensurfrist ved eksamen omtaler ikke loven nærmere sensurfrist ved klage. Det at «ny sensurering skal da foretas», er et unntak fra den alminnelige regelen i forvaltningsloven § 33 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a, om at underinstansen først skal vurdere saken på nytt før saken sendes over til klageinstansen. Regelen er gitt for å få en raskere saksbehandling, jf. Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 78:

Det er ikke fastsatt noen frist i universitets- og høyskoleloven for klagebehandling ved ny sensur. Dette innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid gjelder, dvs. at klagen skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a. Dersom klagen ikke behandles innen en måned, skal institusjonene sende ut foreløpig svar der det gjøres rede for årsaken til at klagen ikke kan behandles tidligere, og dersom det er mulig, angis når man regner med å få klagen behandlet.⁴⁵

21.6.1.4 *Vesentlig karakteravvik som følge av klage*

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 5-3 sjette ledd at i tilfeller hvor det er karakteravvik på to karakterer eller mer, må institusjonene foreta en ytterligere vurdering før den endelige karakteren fastsettes. I Prop. 64 L (2017–2018), hvor denne bestemmelsen ble foreslått, ble det vist til at enkelte studenter har opplevd stor forskjell mellom opprinnelig sensur og ny sensur i forbindelse med klage. I visse tilfeller har vurderingene av én og samme besvarelse resultert i en forskjell mellom de to sensurene på flere karakterer; i noen ekstreme tilfeller har studenter gått fra B til stryk eller omvendt.

Departementet viste i lovproposisjonen til at når karakteren endres vesentlig, fremstår det som lite forutsigbart for studentene. Når det er et vesentlig avvik mellom sensureringene, kan det tyde på at i hvert fall én av vurderingene ikke var gjort i samsvar med kriteriene som var fast-

⁴⁴ Forskrift 19. januar 1973 nr. 7 om begrunnelse og klage ved universitets- og høyskoleeksamener.

⁴⁵ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-05-06: *Veiledning i behandling av klagesaker ved institusjoner under lov om universiteter og høyskoler* s. 9.

satt for karakterfastsettingen. Departementet viste til at dette kunne tyde på at institusjonenes egne rutiner for sensur, opplæring av sensorene og eventuell utarbeiding av sensorveiledninger, ikke alltid var gode nok. Hvis de ulike sensorene ikke la de samme prinsippene og kriteriene til grunn ved vurderingen, ville dette være et problem uavhengig av om sensuren var «blind» eller «åpen». Det var også derfor departementet i samme lovproposisjon foreslo å innføre krav om obligatorisk sensorveiledning til alle eksamener.

Det følger av forarbeidene til lovendringen som innførte kravet om ny vurdering ved vesentlig avvik, at det er opp til utdanningsinstitusjonene å bestemme hvordan ordningen skal gjennomføres. Fordi eksamener er forskjellige, må nødvendigvis også en ny vurdering kunne reflektere dette. En slik vurdering skal foretas på institusjonenes eget initiativ og ikke først når studenten ber om det, fordi den også skal gjennomføres i tilfeller hvor karakteren endres til ugunst. Også i tilfeller der karakteren endres til en bedre karakter, kan et stort avvik tyde på at den opprinnelige og/eller den nye sensuren ikke er gjennomført i samsvar med de fastsatte kriteriene for vurderingen.

21.6.1.5 Klage på gruppeeksamen

Gruppeeksamen er et samarbeid hvor det avgis en felles besvarelse, og hvor det ofte ikke er mulig å identifisere bidraget fra den enkelte. Departementet kommenterte i lovproposisjonen at det hadde merket seg at enkelte høringsinstanser hadde uttrykt skepsis til forslaget om klagerett på gruppeeksamen, og at noen også hadde vist til at det var uheldig at samme eksamensbesvarelse kunne resultere i forskjellige karakterer avhengig av om én eller flere av studentene i en gruppeeksamen klager.⁴⁶

For en student vil det å klage på karakteren innebære en risiko, fordi karakteren kan endres både til gunst og til ugunst for klageren, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-9 femte ledd. Departementet vurderte spørsmålet om klageadgang ved gruppeeksamen i lovproposisjonen og kom til at studentenes rettssikkerhet ble best ivaretatt hvis det lovfestet en individuell klagerett ved gruppeeksamen, også der hvor studentens bidrag ikke enkelt kan identifiseres. Hvis det at en student velger å klage på en gruppeeksamen, får konsekvenser for hele gruppen, vil det gå utover rettssikkerheten til de studentene som ikke ønsker å klage. En individuell rett til å klage må også innebære en

individuell rett til ikke å klage. Hvis karakteren endres etter klage, skal den nye karakteren kun gjelde for den eller de studenten(e) som har klaget. Dette innebærer at for den eller de studenten(e) som ikke klager, vil karakteren gitt ved første sensur bli stående.

21.6.1.6 Klage på muntlig eller utøvende eksamen

Det er utdanningsinstitusjonene selv som avgjør om det skal avholdes muntlige eksamener, og hvordan disse skal gjennomføres. En muntlig eller utøvende eksamen kan påklages hvis den er etterprøvbare. Er den etterprøvbare, følger den de samme reglene som gjelder for skriftlig eksamen, jf. punkt 21.6.1.2.

21.6.2 Utvalgets vurderinger

21.6.2.1 Klage over formelle feil

Utvalget foreslår å videreføre retten til å klage på formelle feil, men påpeker at det er en stor ulempe for studenten å måtte ta en eksamen på nytt, og at denne ulempen forsterkes når saksbehandlingstiden er lang. Hvis en klage resulterer i at studenten må ta eksamen på nytt eller at det må foretas en ny sensurering, påpeker utvalget at dette må skje så raskt som mulig.

21.6.2.2 Klage over karakterfastsettelse

Antall klager over eksamenskarakteren har ved de fleste utdanningsinstitusjoner økt betydelig de senere årene. De fleste studentene får samme karakter etter klage, som de hadde etter opprinnelig vurdering. Det skal skaffes klagesensorer til store antall klager, og behandlingen av den enkelte klage tar ofte lang tid. Som nevnt under gjeldende rett så følger klage over muntlig eller utøvende eksamen de samme reglene som for skriftlig vurdering, gitt at de er etterprøvbare.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at en klage på enkeltvedtak skal rettes til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.⁴⁷ Klagen skal inneholde «den endring som ønskes i det vedtak det klages over», jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav d. «Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kom-

⁴⁶ Prop. 64 L (2017–2018) s. 38.

⁴⁷ Forvaltningsloven.

Boks 21.3 Utvikling i antall klager

Utvalget har hentet inn tall fra Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) som viser utviklingen i antall klager de siste fem år ved alle statlige og private institusjoner som bruker Felles studentsystem (FS). Tallene under gjelder for alle eksamener.

I perioden 2014–2018 mottok totalt 617 740 studenter eksamenssensur. Sensurvedtakene er slik fordelt per år:

2014: 284 495

2015: 291 598

2016: 297 863

2017: 299 742

2018: 300 854

Summen av delsummene er større en totalsummen fordi én person kan få sensur i flere av disse årene, men vil telle som én person i sluttsummen.

I denne perioden var det totalt 83 163 studenter som klaget. Både klage på formell feil og klage over karakteren er inkludert i tallene. Per år er klagene fordelt slik:

2014: 17 946

2015: 21 013

2016: 21 844

2017: 23 269

2018: 24 901

Som over er summen av delsummene større en totalsummen fordi én person kan inngå i flere år, men kun én gang i sluttsummen.

Det var til sammen 39 610 studenter som i denne perioden fikk endret sin karakter etter klage. 30 643 fikk en endring til gunst og 12 861 fikk en endring til ugunst. Fordelt per år blir dette slik:

Årstall	Gunst	Ugunst	Total
2014	5226	2184	7136
2015	7093	2973	9605
2016	7336	2817	9704
2017	8050	3006	10 598
2018	6954	2640	9289

Som over er summen av delsummene større enn totalsummen fordi én person kan inngå i flere år, men kun én gang i sluttsummen. Én person kan inngå både i oversikten for gunst og ugunst da personene kan gå opp i ett emne, men

ned i ett annet emne hvis personen har klaget flere ganger. Majoriteten av de som klager får ikke endret karakter.

Det er 10 600 som har en endring opp eller ned på mer enn to karakterer:

Årstall	Ned2	Ned3	Ned4	Ned5	Opp2	Opp3	Opp4	Opp5	Totalt
2014	410	75	9		992	167	25	1	1665
2015	586	88	2		1513	276	30	2	2471
2016	528	71	5		1552	295	45	1	2476
2017	550	70	2	1	1781	328	41	8	2746
2018	288	37	1		1056	221	32	4	1628

Som over er summen av delsummene større enn totalsummen fordi én person kan inngå i

flere år og i flere endringer, men kun én gang i sluttsummen.

mer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dette betyr at etter hovedregelen om klage, skal klageinstansen ha all informasjon om klagen, medregnet tidligere vedtak og annen informasjon som anses relevant for klagebehandlingen, se § 33 fjerde ledd. Nærmere omtale om forvaltningsloven og klagesystemer for andre vedtak enn karakterfastsettelse og formelle feil ved eksamen finnes i kapittel 26.

I 2014 ble det innført et krav om at klagesensor ikke skulle bli informert om karakter, sensors begrunnelse eller studentens redegjørelse for klagen, såkalt «blind sensur».⁴⁸ Dette er et unntak fra alminnelige klageregler som innebærer at saken skal opplyses så godt som mulig.

Utvalget mener at etter at ordningen med «blind sensur» har virket i noen år, viser erfaringene at ordningen har resultert i dårligere klagebehandling ved institusjonene og forsterket svakhetene ved sensurordningen i universitets- og høyskolesektoren. Det er likevel ikke klart for utvalget at det er en kausal sammenheng, siden noen av utfordringene kan ha blitt avdekket etter innføringen av blind sensur. En rekke universiteter og høyskoler har foreslått at det fremmes lovforslag om å vende tilbake til en tradisjonell klagesensur etter reglene som følger av forvaltningsloven. Utviklingen fra en klagesensur i henhold til forvaltningsloven og mot en helt ny førstegangssensur, som «blind sensur» i realiteten er, innebærer en svekkelse av klageadgangen fordi den som skal vurdere klagen ikke har tilgjengelig alle opplysninger om klagen.

Utvalget har også fått innspill om dette fra en rekke vitenskapelig ansatte som mener at ordningen er urettferdig og bryter med vanlig praksis for hvordan klagesaker ellers blir behandlet.⁴⁹ Utvalget er kjent med at Kunnskapsdepartementet i juli 2016 mottok en henvendelse fra de daværende dekanene ved de tre juridiske fakultetene i Norge.⁵⁰ Departementet ble i henvendelsen oppfordret til å revurdere ordningen med blind sensur. Dekanene mente i hovedtrekk at dagens ordning ikke representerer en reell klageordning etter forvaltningsloven kapittel VI. De var av den oppfatning at det ikke var noe som tilsa at den nye

sensuren var av bedre kvalitet enn den opprinnelige, særlig ettersom klagesensorene hadde et dårligere sammenligningsgrunnlag enn sensorer som traff det opprinnelige vedtaket. Siden det ofte er studenter med resultater i det lavere sjiktet som klager, får klagesensorene i tillegg et skjevt bilde av nivået innenfor det respektive emnet. Utvalget har også fått innspill fra studie-dekan ved Det juridiske fakultet i Oslo i forbindelse med arbeidet med utredningen, som fastholder sitt standpunkt fra 2016. Dekanen viser til dokumentasjon fra Det juridiske fakultet ved universitetet i Oslo som viser at ordningen med blind sensur gir svært uforutsigbare utslag for studenten. Ordningen med å sette en tredje karakter ved vesentlig karakteravvik fungerer heller ikke tilfredsstillende, ifølge dekanen.

Utvalget viser til at et sensurvedtak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven ettersom det er bestemmende for studentens rettigheter og plikter. Utvalget setter spørsmål ved om det er grunn til å tro at ny sensur, med nye sensorer, gir kvalitativt bedre sensur enn den opprinnelige. Omtalen av manglende sensorsamsvar i punkt 21.5.2.3 underbygger dette. Omfanget av besvarelser i klageomgangen er mindre representativt. Det er derfor nærliggende å tenke at den nye sensuren blir kvalitativt dårligere.

Også i vurderingen fra dekanene pekes det på at det er sentralt at saken opplyses før forvaltningens vedtak:

Desto mer relevant informasjon som kan samles og systematiseres og analyseres som grunnlag for vedtaket, desto bedre anses grunnlaget for å være. Klageprosessen må sees i dette lyset. Der det avdekkes at vedtaket er fattet på feilaktig eller mangelfullt grunnlag, skal parten kunne komplettere bildet med nye opplysninger. Saken skal da behandles av et nytt organ, for å sikre at det er «nye øyne» som ser på saken. Dette vil redusere sannsynligheten for at den samme feilen gjøres om igjen. Det er ikke tenkelig at en klage over et annet enkeltvedtak enn sensur skulle føre til at saken behandles på nytt av et annet organ, på akkurat samme grunnlag som den opprinnelige saken, og uten at det nye organet har kjennskap til de vurderinger som er gjort av første instans og de momenter klager anfører.

Opplysning av saken er nødvendig for å sikre kvalitet på vedtaket. Hvis det er grunn til å tro at det hefter feil eller mangler ved det opprinnelige vedtaket, er det sentralt å utfylle saken med all tilgjengelig

⁴⁸ Lovvedtak 57 (2013–2014).

⁴⁹ Se innspill fra Stein Bondevik mfl. <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/innspill/stein-bondevik/>.

⁵⁰ Brev fra UiO Det juridiske fakultet til Kunnskapsdepartementet av 29. juni 2016 om anmodning om å revurdere ordningen med blind klagesensur. Hentet fra <https://www.jus.uio.no/studier/aktuelle-saker/2016/bilder/kd-notat-blind-klagesensur.pdf>.

gelig informasjon for å sikre et bedre vedtak i klageomgangen. Bedre opplysning av saken – det vil si at både styrker og svakheter som er avdekket ved besvarelsen og førstesensuren kommer frem – medvirker til å sikre at sensuren er faglig betryggende. Det er vanskelig å argumentere for at en annengangs sensur uten forbindelseslinjer til den opprinnelige sensuren, skal være mer faglig betryggende.

Utvalget deler dekanenes oppfatning om at en «ny sensurering med nye referanserammer med hensyn til nivå (en annen «bunke» til sensur), tvert imot bidrar til å svekke det faglige nivået». Utvalget mener at en klagebehandling etter forvaltningslovens regler, hvor studenten kan begrunne sin klage, gir bedre rettssikkerhet for studentene. Slik det er i dag er dette ingen klagesensur, men en ny førstesensur. Utvalget foreslår derfor at ordningen med blind sensur opphører, og at det innføres en ny lovbestemmelse som åpner for en reell klagebehandling.

Utvalget vil heller ikke videreføre kravet om at der hvor det foreligger et vesentlig karakteravvik, så må institusjonene foreta en ny vurdering. Utvalget mener at åpen sensur vil avhjelpe dette slik at det ikke resulterer i et så stort avvik mellom sensurene. Utvalget vil også understreke at dersom studenter kan begrunne klagen sin ved å påpeke feilvurderinger i sensuren, kan ressurser spares for klagesensorene og klagebehandlingen bli mer skjerpet. Dette skal ikke åpne for at studenter får mulighet til å legge til faglig informasjon i sin innleverte eksamensoppgave.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i § 3-9 femte ledd tredje punktum om at dersom det har vært holdt muntlig prøve i tilknytning til skriftlig eksamen og deretter satt en felles karakter ut fra en samlet vurdering av begge prøvene, så er de kun den skriftlige delen av prøven som kan påklages hvis den muntlige prestasjonen er av en slik art at den ikke kan påklages.

21.6.2.3 Sensurfrist ved klage over karakter

Utvalget har fått et innspill fra Universitetet i Stavanger hvor det ber om at utvalget ser nærmere på forståelsen av regelverket om sensurfrist ved klage over karakter.⁵¹ Universitetet i Stavanger har lagt følgende forståelse til grunn:

⁵¹ Se innspill fra Universitetet i Stavanger <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/innspill/utdannings-og-forskningsavdelingene-ved-uis/>

Ved klage over karakter for kandidatens egne, individuelle prestasjoner er sensurfristens utgangspunkt den dagen klagen kommer inn til universitetet, og ikke når klagefristen utløper. Dette resulterte i en endring av fristberegningen som innebar at sensorene fikk klagen fortløpende i stedet for oppsamlet ved klagefristens utløp. Vår erfaring viser at denne fortløpende klagebehandlingen har skapt stor frustrasjon hos sensorene. Det gis tilbakemeldinger på at det er vanskeligere å planlegge sensorperioden med andre oppdrag eller ferie avvikling.

Forvaltningsloven inneholder ingen alminnelige bestemmelser om konkrete frister for saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Konkrete frister kan imidlertid angis i særlover, men heller ikke universitets- og høyskoleloven inneholder konkrete regler om sensurfrist ved klage. Utvalget mener at det er vanskelig å foreslå nærmere regler om konkrete sensurfrister ved klage, fordi omfanget av arbeidet med klage på karakterfastsettelse vil variere avhengig av antall oppgaver som skal sensureres og type eksamen. Klagesensur gjennomføres dessuten ofte når det er ferieavvikling ved institusjonene og det kan være vanskelig å skaffe sensorer.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det er sannsynlig at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar.

Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» vil variere fra sak til sak, og det vil måtte avgjøres på grunnlag av en konkret individuell vurdering av hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–94)⁵² side 59:

Kriteriet «uten ugrunnet opphold» er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv.

⁵² Ot.prp. nr. 75 (1993–94) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*

Utvalget ser at å sensurere etter hvert som klagen blir oversendt kan skape problemer for institusjonene og deres sensorer. Det blir da vanskelig å sammenlikne klagen som kommer inn først med de som kommer inn sent, men fortsatt innenfor fristen. Denne fristen kan imidlertid variere med flere uker fordi klagefristen er tre uker, men hvis studentene ber om begrunnelse, er fristen fortsatt tre uker etter at begrunnelsen er mottatt. Å avgjøre klagen etter hvert som de kommer inn, kan innebære at arbeidet utføres over et betydelig tidsrom. Samtidig mener utvalget at det er viktig at studentene mottar resultatet fra klagebehandlingen så raskt som mulig. Sensurvedtaket kan ha innvirkning på videre studier studenten har søkt opptak til. Hvis klagesensuren tar for lang tid, kan resultatet bli at studenten mister plassen, og hvis studenten får medhold i klagen, kan dette medføre at institusjonen blir erstatningsansvarlig for skade som følge av tapt progresjon/arbeidsinntekt. Dette tilsier at institusjonen bør vurdere klagen fortløpende og ikke vente til klagefristen løper ut. Utvalget viser til at ved første karakterfastsettelse, skal sensuren i utgangspunktet foreligge innen 15 virkedager etter eksamen er avlagt. Utvalget mener at også resultatet fra den nye sensuren bør foreligge innen 15 virkedager fra klagefristen har utløpt, slik at studentene mottar vedtak i klagesensuren så raskt som mulig.

21.6.2.4 Individuell klagerett ved gruppeeksamen

Utvalget har mottatt et innspill fra Nord universitet, som mener at individuell klagerett på gruppeeksamen har gitt uheldige utslag:

Vi mener denne bestemmelsen bør fjernes slik at det ikke er individuell klagerett på gruppeeksamen. En viktig del av formålet med gruppeeksamen er samarbeid og å ta ansvar for et felles prosjekt. Da bør studentene også ta felles ansvar for resultatet. Ved individuell klagerett så risikerer vi ulike resultat på samme eksamen. Dette har ført til at en gruppe med studenter som har levert eksamen sammen der enkelte har klaget har fått ulike resultater. Dette er uheldig av flere grunner. I enkelte tilfeller har studenter blitt stoppet i videre progresjon i studiene eller ikke fått adgang til praksisstudier etter å ha fått endret karakter etter klage, mens medstudenten som har levert eksakt samme eksamen har kunne fortsette som normalt. Vi kan også risikere at bachelor- og masteroppgaver som publiseres har ulik karakter for samme

oppgave. I ekstreme tilfeller kan man risikere at en masteroppgave som er publisert er vurdert etter klage til stryk.⁵³

Utvalget viser til at utgangspunktet i forvaltningsloven er at det er klagerett på enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Selv om det ofte ikke er mulig å identifisere bidrag fra den enkelte i en gruppeeksamen, mener utvalget at studentenes rettsikkerhet best ivaretas gjennom en individuell klagerett. Det er også utvalgets vurdering at hvis karakteren omgjøres etter klage, skal den nye karakteren kun gjelde for den eller de student(e) som har klaget. Utvalget viser til at hvis en students valg om å klage på en gruppeeksamen får konsekvenser for hele gruppen, vil dette gå utover rettsikkerheten til de studentene som ikke ønsker å klage. En individuell rett til å klage må etter utvalgets vurdering også innebære en individuell rett til ikke å klage.

Utvalget mener at lovbestemmelsen om individuell klagerett på gruppeeksamen bør videreføres.

21.7 Utstedelse av vitnemål

21.7.1 Gjeldende rett

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-11 første ledd utsteder universiteter og høyskoler vitnemål om fullført utdanning. Den som ikke har avsluttet utdanning skal få karakterutskrift for eksamenene eller prøvene vedkommende har bestått, jf. bestemmelsens andre ledd. Vitnemål og karakterutskrift utstedes på papir.

Vitnemålsportalen ble opprettet av departementet i 2016. Her kan studenter selv hente ut resultater fra høyere utdanning og dele dem med studiesteder, potensielle arbeidsgivere og andre relevante parter. Formålet med å etablere dette digitale systemet for utveksling av vitnemål og karakterer var å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre resultatene sine, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt. Portalen er nærmere omtalt i punkt 34.6.

I tillegg til vitnemålet skal det utferdiges et Diploma Supplement. Dette er et vitnemålstillegg som «skal sikre rettferdig, internasjonal akademisk og yrkesmessig godkjenning av kvalifikasjonen». Tillegget følger vitnemålet og er bare gyldig

⁵³ Se innspill fra Nord universitet <https://www.universitetsog-hoyskolelovutvalget.no/innspill/nord-universitet-v-studiedirektor-jan-atle-toska/>

sammen med dette.⁵⁴ Bruken av Diploma Supplement er viktig for å tydeliggjøre innholdet i det norske utdanningssystemet overfor andre lands institusjoner, arbeidsgivere med videre.⁵⁵ Det er NOKUT som gir retningslinjer om innholdet i Diploma Supplement.

Det følger videre av tredje ledd at det skal angis på vitnemålet eller karakterutskriften dersom studentens kunnskaper og ferdigheter er prøvd på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet. Dette gjelder privatister. At en student er privatist, skal imidlertid ikke føre til en merknad på vitnemålet hvis vedkommende er prøvd på samme måte som institusjonens egne studenter.⁵⁶

Etter fjerde ledd skal det fremgå av vitnemålet dersom utdanningen er gitt i samarbeid med andre institusjoner, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd. Dette gjelder såkalte fellesgrader.

Helse- og omsorgsdepartementet kan i henhold til femte ledd pålegge den enkelte institusjon å gi autorisasjon for helsepersonell «i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.».

21.7.2 Utvalgets vurderinger

Som nevnt under gjeldende rett skal utdanningsinstitusjonene utstede vitnemål for fullført utdanning.

Utvalget viser til at det følger av godskrivingsforskriften § 3 at for at utdanningsinstitusjonene skal kunne utstede vitnemål for fullført utdanning, «må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i grunnlaget for graden, være avlagt ved institusjonen».⁵⁷ Dette kravet ble presisert i forskriften i

og med at utdanningsinstitusjoner kan godskrive og gi fritak for utdanning tatt ved en annen institusjon enn den vitnemålsutstedende. Tilleggsvilkåret er en følge av at utdanningsinstitusjonen må kunne gå faglig god for den utdanning som er lagt til grunn for graden og utstedelsen av vitnemålet. Utvalget foreslår å løfte dette opp i loven, slik at kravet tydelig fremkommer for de som bruker loven.

Flertallet i utvalget, alle medlemmene bortsett fra utvalgsmedlem Bergstrøm, ser at det i noen tilfeller er viktig for den enkelte student å kunne ta opp eksamener, der utfallet av eksamen av forskjellige grunner er blitt dårlig. Flertallet foreslår at eventuelle gjentak av eksamenen/prøven skal fremgå av vitnemålet. Utvalget presiserer at det er siste karakter som gjelder og studenten kan dermed ikke velge den beste. Grunnen til dette er at det er siste vedtak i en sak i dette tilfellet avlagt utdanning/enhet som er gjeldende. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett. Siste karaktervedtak i et fag er også den mest relevante og oppdaterte karakteren. Utover dette foreslås det å videreføre lovbestemmelsen.

Mindretallet, bestående av *utvalgsmedlem Bergstrøm*, mener at enhver eksamen, uavhengig av gjentak, skal gjenspeile studentens ferdigheter. Å ta opp eksamen er for studentene i seg selv ugunstig, ettersom det i praksis krever at studenten tar mer enn 30 studiepoeng det kommende semesteret. Det er ulike årsaker til at noen tar eksamen om igjen. Det kan handle om nedsatt dagsform på eksamen eller i forkant, eller det kan være forhold som har påvirket eksamensforberedelsene. At gjentak fremkommer av vitnemålet, vil ikke ha konsekvenser for opptak til videre studier siden det der tas utgangspunkt i karaktersnitt. Derimot vil det kunne ha konsekvenser for studentens møte med arbeidslivet, og mindretallet ser det som svært uheldig at utdanningsinstitusjonene skal ha mulighet til å påføre enkelte studenter en slik ulempe.

Mindretallet ønsker derfor at eventuelle gjentak av eksamen eller prøve ikke skal fremgå av vitnemålet.

⁵⁴ Se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) pkt. 12.1.10 merknader til universitets- og høyskoleloven § 53 nr. 1, s. 75.

⁵⁵ Se Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknader til universitets- og høyskoleloven § 3-11.

⁵⁶ Se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) pkt. 12.1.10 merknad til § 53 nr. 3, s. 75.

⁵⁷ Forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskrivning og fritak av høyere utdanning (godskrivingsforskriften).

Kapittel 22

Fusk, falskt vitnemål og uredelig opptreden



Figur 22.1

22.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsene om sanksjonsmuligheter overfor studenter samles i et nytt kapittel i loven med tittelen «Sanksjoner ved uønsket adferd».
- Materielle endringer i bestemmelsene om fusk, falskt vitnemål og klanderverdig oppførsel:
 - Adgangen til å utestenge studenten ved fusk endres fra ett til to år.
 - Bruk av falskt vitnemål under studiet skal politianmeldes.
 - Et nytt første ledd i bestemmelsen om forstyrrende opptreden, som gir adgang til å umiddelbart bortvise studenter eller personer som forstyrrer undervisningen.
 - Vedtak om utestenging skal treffes ved simpelt flertall, ikke med to tredjedels flertall.
- Strukturelle endringer som skal gjøre bestemmelsene mer brukervennlige og tilgjengelige:
 - Samle alle reaksjonsformer som retter seg mot fusk og falskt vitnemål i én bestemmelse.
 - Legge bestemmelsene om bruk av falskt vitnemål ved opptak inn i en ny bestemmelse, og plassere den sammen med de andre bestemmelsene som regulerer sanksjoner.
 - Dele bestemmelsen om bortvisning og utestenging i dagens § 4-8 i to bestemmelser, slik at én bestemmelse gjelder forstyrrende

opptreden og en annen bestemmelse gjelder grovt klanderverdig opptreden.

- Skille ut reglene om vedtaksmyndighet, klageinstans og rett til dekning av advokatutgifter i egne bestemmelser. Felles bestemmelser om dette vil etter forslaget gjelde i alle tilfellene hvor loven har gitt institusjonen en sanksjonsmyndighet.

22.2 Innledning

Hvis en student opptrer på en uakseptabel måte, har institusjonene mulighet til å ilegge studenten ulike sanksjoner. Uakseptabel adferd kan dreie seg om bruk av falskt vitnemål, fusk, grovt forstyrrende adferd eller grovt klanderverdig opptreden. Falskt vitnemål og fusk kan sanksjoneres ved at eksamen eller prøven annulleres, mens grovt forstyrrende adferd eller grovt klanderverdig opptreden kan sanksjoneres ved at studenten utestenges og/eller bortvises. Bestemmelsene om bruk av falskt vitnemål ved opptak blir også omtalt i dette kapitlet. Institusjonen kan utestenge en student dersom studenten er vurdert som uskikket for yrket eller dersom studenten har gjort seg skyldig i straffbare forhold. Regler om dette blir behandlet i kapittel 23.

Utvalget behandler i dette kapitlet de sivilrettslige reaksjonene ved fusk, falskt vitnemål og klanderverdig oppførsel etter universitets- og høyskoleloven. De samme forholdene kan også være straffbare etter straffeloven, men utvalget går ikke inn på dette.

22.3 Gjeldende rett

22.3.1 Falskt vitnemål eller falske dokumenter

Universitets- og høyskoleloven § 3-7 sjette ledd sier at «[b]ruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter er forbudt». Bestemmelsen presiserer at dette også gjelder for dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Hva et falskt vitnemål er, er definert i opptaksforskriften § 10-1 første ledd: «Eit vitnemål eller dokument er falskt dersom det inneheld skriftleg eller digital dokumentasjon som ikkje er sannferdig, eller dersom innhaldet i eit opphavleg, skriftleg eller digitalt, vitnemål eller dokument er manipulert eller endra.»¹ Et vitnemål vil dermed være falskt både der innholdet har vært usant fra starten av, og der innholdet senere har blitt manipulert eller endret.² At dokumentforfalskning omfatter manipulering av data, følger også av en høyesterettsdom fra 1991, den såkalte «BBS-dommen».³ Høyesterett uttaler i dommen: «Det er i og for seg klart at uberettigede endringer av data etter omstendighetene kan rammes som benyttelse av falskt dokument, [...]»⁴

«Falske dokumenter» vil være andre typer falske dokumenter enn falske vitnemål som danner grunnlag for opptak. Det kan for eksempel være vedlegg til vitnemålet, slik som karakterutskrifter, TOEFL-tester, opptaksbrev, anbefalingsbrev, oversettelser av dokumenter fra andre land og sertifikater.⁵

Bruk av et falskt vitnemål eller falskt dokument innebærer at et dokument som er forfalsket eller ettergjort, benyttes som ekte.

Videre er dokumenter fra en «falsk institusjon» definert som «[...] dokument som er utferda av ikkje-eksisterande utdanningsinstitusjonar eller av utdanningsinstitusjonar som gir urett uttrykk for å ha ei akkreditering etter lov om universiteter og høyskoler § 3-1 eller etter tilsvarende utanlandsk regelverk.»⁶

Dokumenter fra en slik institusjon kan være ekte dokumenter; det avgjørende er om de er utstedt av en falsk institusjon. Falske institusjoner

kan være ikke-eksisterende utdanningsinstitusjoner, for eksempel der en privatperson eller et firma som ikke tilbyr noen form for utdanning, selger og distribuerer utdanningsdokumenter. Falske institusjoner kan videre være institusjoner som ikke har den nødvendige akkreditering som skal til for å tilby høyere utdanning, men som gir inntrykk av å ha slik akkreditering.⁷

Konsekvensen av å bruke falske vitnemål eller falske dokumenter følger av universitets- og høyskoleloven §§ 3-7 og 4-7.

Dersom en institusjon, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal institusjonen, NOKUT eller Samordna opptak anmelde forholdet til politiet, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-7 syvende ledd. Etter bestemmelsen har institusjonene en rettslig plikt til å anmelde slike forhold. Det følger også av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for å anmelde forholdet.

Det følger videre av universitets- og høyskoleloven § 3-7 åttende ledd at «[d]en som har søkt opptak eller godkjenning [...] ved bruk av falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, vil få nevnte papirer inndratt og vil ikke gis opptak eller få godkjent utdanning i inntil ett år». Etter bestemmelsen skal dokumentene inndras dersom vilkårene er oppfylt. Institusjonen har dermed en plikt til å inndra dokumentene, og dette skal ikke baseres på en skjønnsmessig vurdering. I tillegg skal det vedtas en karantenetid, som kan være inntil ett år. I praksis vil dette ofte bety ett semester eller ett år. Karantenetiden skal fastsettes ut fra en vurdering av hvor alvorlig opptreden og omstendighetene ellers er.

Vedtak etter universitets- og høyskoleloven § 3-7 kan treffes av «styret selv eller institusjonens klagenemnd». Det innebærer at styret ikke kan delegere oppgaven til andre enn institusjonens klagenemnd. Departementet eller «særskilt klageorgan oppnevnt av departementet» er klageinstans.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav a at eksamen, prøve eller kurs kan annulleres hvis en student «ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve, eller til å delta i vedkommende kurs».

¹ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).

² Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-14-09: *Endringer i forskrift om opptak til høyere utdanning og kommentarer til forskriften*.

³ Rt. 1991 s. 532 (BBS-dommen).

⁴ Rt. 1991 s. 535.

⁵ Rundskriv F-14/09, kommentar til § 10-1 første ledd.

⁶ Opptaksforskriften § 10-1 andre ledd.

⁷ Rundskriv F-14/09, kommentar til § 10-1 andre ledd.

«Uredelig opptreden» vil være andre tilfeller enn bruk av falskt vitnemål hvor en student opptrer på en klanderverdig måte for å oppnå en urettmessig fordel. Et eksempel på uredelig opptreden er bruk av falsk legitimasjon for å skaffe seg adgang til en eksamen. Et annet eksempel kan være å få en annen student til å føre ens eget navn i fremmøteprotokollen for et kurs med obligatorisk fremmøte.

For at et vitnemål skal være falskt eller forfalsket, må det enten ha vært uriktig fra starten av eller ha blitt endret senere. Et vitnemål som viser feil karakter fordi opprinnelig karakter er endret uten at det vises på vitnemålet, er ikke et falskt dokument. Dette kan være tilfellet hvis en karakter har blitt endret til skade for studenten i forbindelse med at studenten har klaget over den opprinnelige karakteren. Det opprinnelige vitnemålet er imidlertid ikke lenger et gyldig vitnemål. Dermed innehaveren bruker det opprinnelige vitnemålet i søknader til universiteter og høyskoler, og er klar over at vitnemålet viser feil karakter, vil det være «uredelig opptreden».⁸

Etter universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd må studenten ha «skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve, eller til å delta i vedkommende kurs». Dette innebærer at dersom en student har skaffet seg adgang til et studieprogram ved å bruke falske dokumenter, kan alle eksamenene studenten har tatt, bli annullert. Hvis studenten har brukt falske dokumenter for å skaffe seg adgang til en konkret eksamen, vil denne eksamenen bli annullert. Dersom denne eksamenen er et adgangsvilkår for å kunne gå opp til andre eksamener, vil også disse kunne annulleres.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-7 andre ledd at «godskriving eller godkjenning av utdanning eller fritak for eksamen eller prøve» også kan annulleres hvis en student har oppnådd dette ved bruk av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden. Dette innebærer at institusjonene kan annullere hele utdanninger og grader hvis studenter har brukt falskt vitnemål eller på annen måte opptrådt uredelig.

22.3.2 Fusk

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b at eksamen, prøve eller godkjenning av kurs kan annulleres «hvis kandidaten forsettlig har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med gjen-

nomføring av, eller forut for endelig sensur av, vedkommende eksamen eller prøve, eller under gjennomføring av vedkommende kurs.»

«Fusk» omfatter de tilfellene hvor en student har overtrådt handlingsplikter som følger av regelverket ved en institusjon, slik som brudd på eksamensreglementet.⁹ Etter ordlyden er det ikke noe krav om uredelig eller uhederlig adferd.¹⁰ Det skal derfor ikke tolkes inn et subjektivt element i fuskebegrepet, men handlinger som åpenbart ikke er egnet til å gi kandidaten noen fordel ved eksamen faller utenfor.¹¹ Et privat brev uten faglig innhold som er gjenglemt i eksamenslokalet vil for eksempel falle utenfor bestemmelsen.

Eksempler på fusketilfeller kan være å ha med en jukselapp til eksamenslokalet, gjemme papirer på toalettet, bruke andres oppgaver, bruke ulovlige hjelpemidler eller oppgi fiktive kilder. Ulovlige hjelpemidler kan være kalkulator og andre digitale hjelpemidler som ikke er tillatt, eller andre bøker enn det som er angitt som lovlige hjelpemidler.

Med ny teknologi er det kommet mange nye måter å fuske på. I dag er det for eksempel vanlig at studentene må levere fra seg smartklokker og telefoner før eksamen starter, fordi disse kan brukes til å lagre informasjon på og til å kommunisere med.

Et annet eksempel på fusk er at studenten ikke oppgir kilden til sitat. Uavhengig av om dette er gjort bevisst eller ubevisst, anses det som plagiat. Manglende kildehenvisning må likevel ha et visst omfang for å være «fusk» i lovens forstand.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b at fuskingen må gjøres «i forbindelse med gjennomføring av» eksamen for at den skal få konsekvenser. Dette innebærer at fuskingen også kan finne sted før eksamensoppgaven er delt ut. Det følger av rettspraksis at eksamen er i gang idet kontroll av medbrakte hjelpemidler begynner.¹² Departementet har lagt til grunn at de hjelpemidlene en student legger på pulten for kontroll, er de hjelpemidlene studenten akter å ha tilgjengelige under eksamen.¹³ I tillegg kan fuskingen skje «forut for endelig sensur». Dette innebærer at fuskingen også kan finne sted etter at eksamen er avlagt, men før endelig sen-

⁹ Rt. 2015 s. 995.

¹⁰ Rt. 2015 s. 995.

¹¹ Rt. 2015 s. 995.

¹² Rt. 2015 s. 995.

¹³ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven* punkt. 4.2.4.

⁸ Rundskriv F-14/09, kommentar til § 10-1 første ledd.

sur, for eksempel ved at eksamensbesvarelsen blir manipulert etter at den er levert.

Det legges til grunn en meget streng aktsomhetsplikt for studentene ved eksamen.¹⁴ De fleste institusjonene har et eget eksamensreglement som pålegger studentene å sette seg inn i reglene som gjelder for den enkelte eksamen, inkludert hvilke hjelpemidler det er tillatt å bruke under eksamen.¹⁵ Studentene har blant annet ansvar for å forsikre seg om at de bare har lovlige hjelpemidler liggende på pulten når hjelpemiddelkontrollen skal begynne. Til gjengjeld har institusjonene en plikt til å gi studentene informasjon om hvilke hjelpemidler det er tillatt å bruke på eksamen.¹⁶

Både forsettlig og grovt uaktsomt fusk kan sanksjoneres, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b. Den nedre grensen for fusk er dermed grov uaktsomhet. Forsett foreligger for det første når studenten fusker med hensikt.¹⁷ Videre foreligger forsett når studenten fusker med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig er fusk, eller når studenten holder det for mulig at handlingen er fusk, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet.¹⁸ Kravet om grov uaktsomhet innebærer at det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som gir grunn til sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet.¹⁹

Forsøk på fusk kan derimot bare sanksjoneres når det er gjort forsettlig, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b. Det følger av forarbeidene at kravet er fullbyrdesforsett.²⁰ Dette innebærer at det stilles krav om at studenten må ha hatt forsett om å fullbyrde handlingen. Et forsøk på fusk kan for eksempel være at en student plasserer ulovlige hjelpemidler med sikte på at disse skal være tilgjengelige under eksamen, men dette blir oppdaget før eksamen begynner.²¹

¹⁴ Prop. 59 L (2013–2014) punkt. 4.2.4.

¹⁵ Som eksempel: OsloMet. Retningslinjer ved behandling av fusk/forsøk på fusk til eksamen ved OsloMet punkt 2 <https://student.oslomet.no/retningslinjer-fusk-eksamen> hentet 17.1.2020.

¹⁶ OsloMet. Retningslinjer ved behandling av fusk/forsøk på fusk til eksamen ved OsloMet punkt 2.

¹⁷ Lov 20. mai 2005 om straff (straffeloven) § 22 første ledd bokstav a.

¹⁸ Straffeloven § 22 første ledd bokstav b og c.

¹⁹ Jf. straffeloven § 23; Rt. 2015 s. 995.

²⁰ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell* s. 76.

²¹ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) s. 54.

22.3.3 Annullering

Det er «styret selv eller institusjonens klagenemnd» som kan treffe vedtak om annullering, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd. Departementet eller særskilt klageorgan er klageinstans, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 tredje ledd. Annullering innebærer at resultatet nulles ut, og studenten stilles som om vedkommende ikke hadde gått opp til eksamen eller tatt kurset.²²

I tillegg til å annullere eksamen og kurs har institusjonen anledning til å annullere «prøve». En «prøve» er et innlevert arbeid eller utført praksis som inngår som et tellende element i det aktuelle utdanningsprogrammet, eller som er et obligatorisk vilkår for å delta i dette.

Bestemmelsen gjelder handlinger gjort av «kandidaten». Dette innebærer at bestemmelsen gjelder for både studenter og ph.d.-kandidater. Bestemmelsen gjelder dermed også for opptak til doktorgradsprogrammet og godkjenning av ulike typer prøving eller praksis i den forbindelse. For nærmere redegjørelse om ph.d.-kandidater, se kapittel 25.

Å annullere en godkjenning av kurs er aktuelt hvis kurset er obligatorisk eller gir en annen form for eksamens- eller prøverelatert uttelling. Annullering innebærer at studenten ikke får godskrevet kurset.

Annullering som reaksjonsform kan bare benyttes overfor en student som prøver å oppnå en fordel ved å fuske. Både studenten selv og andre studenter som forsettlig medvirker til fusk, kan straffes med utestenging etter universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd.

Det følger av § 4-7 første og andre ledd at en eksamen «kan» annulleres. Styret selv eller institusjonens klagenemnd er tillagt et forvaltnings-skjønn, og må foreta en konkret helhetsvurdering av om en eksamen skal annulleres hvis vilkårene for annullering er oppfylt. Den aktuelle eksamenen blir derfor ikke automatisk annullert. Eksamen og prøver hvor det er konstatert at studenter har fusket vil normalt bli annullert. I enkelte tilfeller vil likevel forholdets art og omfang kunne tilsi at eksamensresultatet blir stående selv om det er påvist forhold som medfører at en eksamen i utgangspunktet kunne annulleres.²³

Et vedtak om annullering er tvangsgrunnlag, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 femte

²² NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett* s. 190.

²³ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høyere utdanning* s. 80.

ledd.²⁴ Institusjonen kan ved behov få bistand av namsmannen til inndrivelse. Tvangsinndrivelsen kan også omfatte eventuelle kopier eller attesterte utskrifter.

Det følger av bestemmelsens sjette ledd at hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, typisk innenfor helsefag, har institusjonen plikt til å gi melding om annullering til vedkommende myndighet.

Institusjonens klagenemnd kan også vedta å utestenge studenten fra institusjonen og frata vedkommende retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner som er omfattet av universitets- og høyskoleloven i inntil ett år, jf. universitets og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd.

Et vedtak om å annullere eksamen er begrenset til den eksamenen eller prøven som det irregulære forholdet knytter seg til. Det er ikke adgang til å annullere andre eksamener på grunn av mistanke, eller av preventive grunner.

Adgangen til annullering foreldes ikke, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 fjerde ledd. Dette innebærer at en utdanning potensielt kan annulleres flere år etter at studenten er ferdig med utdanningen, for eksempel dersom vedkommende brukte falskt vitnemål for å komme inn på utdanningen.

22.3.4 Medvirkning til fusk

Medvirkning til fusk reguleres av universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd. Det følger av bestemmelsen at en kandidat som forsettlig har medvirket til handlingene beskrevet i universitets- og høyskoleloven § 4-7 første og andre ledd, kan utestenges fra institusjonen. I tillegg kan den som har medvirket, fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner som er omfattet av universitets- og høyskoleloven i inntil ett år. Det er altså ikke anledning til å annullere eksamener for den som har medvirket.²⁵ Med «kandidat» menes både studenter og ph.d.-kandidater. Se nærmere omtale i kapittel 25.

Denne bestemmelsen skiller seg fra bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven § 4-8 første og andre ledd, som hovedsakelig er begrunnet i beskyttelseshensyn. Medvirkning til fusk regnes som et grovt tillitsbrudd, og sanksjoneres ut fra allmennpreventive hensyn.

For at en kandidat skal få en slik straff, må vedkommende ha medvirket «forsettlig». Medvirkeren må dermed med hensikt ha medvirket til

fusk.²⁶ Det foreligger også forsett dersom medvirkeren har medvirket til fusk med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig er medvirkning til fusk, eller dersom medvirkeren holder det for mulig at handlingen er medvirkning til fusk, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet.²⁷ Den nedre grensen for medvirkning til fusk er forsett, og grensen er dermed høyere enn ved fusk, hvor den nedre grensen er grov uakt-somhet.

Bakgrunnen for at det stilles krav om forsettlig medvirkning er at det ved forsøk på fusk kan være vanskelig å vurdere om det foreligger skyld. Bestemmelsen er ment å ramme for eksempel tilfeller der en student har lånt bort en oppgave i den hensikt å hjelpe en annen student til å levere en plagiert oppgave. Medvirkning kan også være at en student har lånt bort besvarelsen sin til en medstudent som kopierer besvarelsen, uten at studenten som lånte bort oppgaven, ønsket å medvirke til fusk. Det siste tilfellet vil ikke være medvirkning til fusk som rammes av bestemmelsen, fordi medvirkeren ikke handlet med forsett.

En sak fra Sverige handlet om at en student stilte til eksamen, og fikk svarene lest opp av en medvirker via en mikrofon i et smykke og en øreplugg i øret.²⁸ Medvirkning kan også være at en student ved avleggelsen av en eksamen gir seg ut for å være en annen eksamenskandidat, for eksempel ved å vise falsk identifikasjon eller logge seg på med studentens brukeridentitet, hvis det dreier seg om en elektronisk eksamen. Denne problemstillingen kan bli mer aktuell når flere eksamener er nettbaserte. I dette tilfellet kan medvirkeren bli utestengt og fratatt retten til å gå opp til eksamen. Studenten selv kan bli utestengt, få sin eksamen annullert og bli fratatt retten til å gå opp til eksamen.

Éttårsfristen for tap av retten til å gå opp til eksamen regnes fra vedtak er truffet. Det er med andre ord tale om tap av mulighet til å avlegge eksamen i inntil to semestre.²⁹

22.3.5 Klanderverdig oppførsel

22.3.5.1 Innledning

Institusjonene kan på visse vilkår bortvise eller utestenge en student, jf. universitets- og høyskole-

²⁶ Straffeloven § 22 første ledd bokstav a.

²⁷ Straffeloven § 22 første ledd bokstav b og c.

²⁸ Norrköpings tingsrätt. Dom meddelad den 17. januari 2019.

²⁹ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 70.

²⁴ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 80.

²⁵ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 80.

loven § 4-8. Da universitetsloven av 1995 ble vedtatt, kom bortvisning inn som en ny reaksjonsform.³⁰ Bortvisning er ment å være et mildere og mer nyansert virkemiddel enn utestenging.³¹ Utestenging fører til full utestenging fra hele institusjonen, mens en bortvisning kan gjelde for nærmere bestemte områder ved institusjonen.

I kraft av den private eiendomsretten har institusjonene rett til å bortvise studenter ved enkelthendelser på universitetsområdet. Det kan for eksempel være snakk om hærverk eller plagsom, truende eller skadelig adferd mot medstudenter eller andre. I tillegg følger det av straffeprosessloven³² § 176 at enhver kan foreta en pågrep dersom de tar en mistenkt på fersk gjerning, men at den pågrepne straks skal overgis til politiet.³³ En institusjon kan derfor holde igjen en student som mistenkes for å ha gjort noe straffbart og tas på fersk gjerning, frem til politiet kommer. Institusjonene kan også etablere vakthold som skal beskytte personer eller eiendom.³⁴ Handlinger som er gjort i nødverge og nødrett, vil alltid være lovlige.³⁵ Privat eiendomsrett, straffeprosessloven § 176, nødrett og nødverge er rettslige grunnlag institusjonene kan benytte for å bortvise en person i en enkeltsituasjon. Disse grunnlagene kan imidlertid ikke hjemle mer inngripende midler, for eksempel det å bortvise en student i en lengre periode. Myndighetene må ha hjemmel i lov for å beslutte mer inngripende tiltak overfor studentene. Det følger av legalitetsprinsippet.³⁶ Dersom en institusjon mener det er nødvendig å bortvise en student i en kortere eller lengre periode, må institusjonen anvende universitets- og høyskoleloven § 4-8.

22.3.5.2 Grovt forstyrrende opptreden

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-8 første ledd at en student som tross skriftlig advarsel gjentatte ganger opptrer på en måte som vir-

ker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen, kan bortvises fra institusjonen i inntil ett år.

Oppførselen må være «grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen». I dette ligger at det må foreligge en kvalifisert form for avvikende adferd som påvirker læringsmiljøet og det psykososiale miljøet. Det kan dreie seg om aggressiv eller plagsom opptreden som ødelegger arbeidsmiljøet for medstudenter og ansatte.³⁷

Oppførselen må videre ha skjedd «gjentatte ganger». Studenten må altså ha utvist grovt klanderverdig opptreden mer enn én gang for at bestemmelsen skal få anvendelse. På den annen side holder det at slik opptreden har funnet sted to ganger for at vilkåret anses oppfylt.

Det er et vilkår at studenten må ha mottatt en skriftlig advarsel før studenten kan bortvises. Styret kan delegere myndighet til å gi advarselen til andre ved institusjonen. Advarselen må opplyse om at bortvisning eller utestenging vil kunne bli aktuelt hvis studenten fortsetter med den forstyrrende adferden.

Studenten kan bortvises fra «nærmere bestemte områder ved institusjonen». Bortvisningen er begrenset til de områdene hvor den klanderverdige oppførselen har forekommet. Eksempler på områder kan være bestemte forelesninger, laboratorieundervisning, lesesalene, undervisningen i sin alminnelighet eller fellesområder.

En student som er bortvist, har fortsatt rett til å gå opp til eksamen. Bortvisningen kan imidlertid gjelde obligatorisk undervisning som er et vilkår for å gå opp til eksamen. Slik bortvisning vil ha den praktiske betydning at studenten mister retten til å ta eksamen. En student som oppfører seg på en slik måte at det forstyrrer eksamensavviklingen kan alltid vises bort fra eksamenslokalet, men dette er ikke bortvisning etter universitets- og høyskoleloven § 4-8.³⁸

Bortvisning kan få den samme praktiske konsekvensen som utestenging fordi bortvisningen kan føre til at det er praktisk umulig for studenten å fortsette studier uten adgang til de aktuelle områdene, for eksempel sykehus eller laboratorier.³⁹ I vurderingen av om bortvisning skal iverksettes må slike forhold tas hensyn til. Institusjonen har mulighet til først å iverksette et begrenset bortvisningsvedtak, for deretter å

³⁰ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

³¹ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 69.

³² Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

³³ Straffeprosessloven § 176:

Når det er fare ved opphold, kan politimann foreta pågrep uten beslutning av retten eller av påtalemyndigheten. Det samme gjelder enhver annen dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Den som uten å høre til politiet har foretatt en pågrep, skal straks overgi den pågrepne til politiet.

³⁴ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 26.

³⁵ Straffeloven §§ 17 og 18.

³⁶ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 § 113.

³⁷ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) merknad til § 42.

³⁸ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 69.

³⁹ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 69.

ilegge en mer omfattende bortvisning dersom det første vedtaket ikke har hatt ønsket effekt.

Etter § 4-8 første ledd siste setning har institusjonen anledning til å utestenge en student hvis studenten ikke respekterer bortvisningsvedtaket, og har fått ny skriftlig advarsel. Utestenging bør imidlertid være siste utvei og skal ikke benyttes før studenten har fått en ny skriftlig advarsel som opplyser om at utestenging kan bli følgen dersom han eller hun ikke retter seg etter bortvisningsvedtaket.

I tillegg kan institusjonen frata studenten retten til å gå opp til eksamen dersom studenten ikke respekterer bortvisningsvedtaket og har fått en ny advarsel, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8 første ledd. At studenten blir fratatt retten til å gå opp til eksamen, innebærer at studenten heller ikke kan gå opp til eksamen ved en annen institusjon i utestengingstiden.⁴⁰

Det er styret eller institusjonens klagenemnd som treffer vedtak om bortvisning eller utestenging. Det følger av bestemmelsen at institusjonen «kan» bortvise eller utestenge. Institusjonen må vurdere alvorret i den aktuelle handlingen og avpasse graden og varigheten av vedtaket etter forholdet. Hensikten med bestemmelsen er å beskytte medstudenter og ansatte, ikke å ilegge studenten en straff. Vedtaket bør ikke være mer omfattende enn nødvendig for å ivareta dette hensynet. Hensynet til medstudenter og ansatte må veies opp mot den belastning et vedtak utgjør for studenten.

22.3.5.3 Utestenging fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier

En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for en nærmere definert persongruppe, gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikten eller opptrer grovt usømmelig overfor bestemte persongrupper, kan utestenges fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8 andre ledd. Bestemmelsen har blitt kritisert.⁴¹

Etter denne bestemmelsen kan institusjonen utestenge en student i tre ulike situasjoner. For det første kan en student utestenges dersom vedkommende har opptrådt «på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten

har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier.» For det andre kan en student utestenges dersom vedkommende «gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt.» Den siste situasjonen er der en student gjør seg skyldig i «grovt usømmelig opptreden» overfor pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier.

Bestemmelsen omfatter tilfeller som er så grove at institusjonen skal kunne reagere med en fullstendig utestenging fra studiet for et tidsrom som er tilpasset handlingens grovhet. Det forutsettes at det i vurderingen tas tilbørlig hensyn til om det gjelder et enkeltstående forhold som kan tilskrives helt spesielle omstendigheter, eller om det gjelder graverende opptreden som avspeiler alvorlig svikt i dømmekraft eller ansvarsfølelse.⁴² Hensikten bak bestemmelsen er å sikre at pasienter, klienter, barnehagebarn og elever som kommer i kontakt med studenter i praktisk opplæring, har samme vern mot overtredelser som de har i kontakt med profesjonelle yrkesutøvere.

Institusjonen har også anledning til å frata studenten retten til å gå opp til eksamen ved alle institusjoner som er omfattet av universitets- og høyskoleloven i studier med klinisk undervisning og praksisstudier, jf. § 4-8 andre ledd.

Etter § 4-8 andre ledd siste setning skal institusjonen informere Helsedirektoratet om utestengingen. Plikten gjelder bare utestenging av studenter som følger utdanninger som kan utløse rett til autorisasjon etter helsepersonelloven⁴³ § 48 første ledd.

22.3.6 Vedtak, RUST og advokatkostnader

Et vedtak om bortvisning eller utestenging kan treffes enten av styret selv eller av institusjonens klagenemnd. Vedtak om bortvisning eller utestenging treffes med minst to tredjedels flertall. Det er departementet eller et særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1, som er klageinstans.

Vedtaket om bortvisning og utestenging skal registreres i RUST (Register for utestengte studenter), jf. universitets- og høyskoleloven § 4-12 andre ledd. Formålet med RUST er å hindre at en student eller søker som har mistet rettigheter som følge av et vedtak, for eksempel om utestenging,

⁴⁰ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 70.

⁴¹ Taraldrud, Karen Eg. *Skikkethetsvurdering i høyere utdanning*. Lov og rett 10/2016 (volum 55) s. 624–639.

⁴² Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 69.

⁴³ Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).

får slike rettigheter ved en annen institusjon, jf. RUST-forskriften⁴⁴ § 2.

Studentens rett til å få utgifter til advokat dekket av institusjonen er omtalt i kapittel 24.

I tillegg til disse bestemmelsene har universitets- og høyskoleloven to bestemmelser om utestenging i §§ 4-9 og 4-10. Disse gjelder utestenging på grunn av straffbare forhold og utestenging fordi studenten er vurdert som uskikket til yrket, og er nærmere omtalt i kapittel 23.

22.4 Utvalgets vurderinger

22.4.1 Annullering av eksamen eller prøve

Utvalget understreker at reglene om sanksjoner ved fusk og bruk av falske papirer er viktige for å sikre at samfunnet har tillit til systemet for høyere utdanning. Reglene er med på å underbygge og verifisere at prøver og eksamener er riktige, og at de faktisk gjenspeiler en students kompetanse. Samfunnet skal kunne stole på at eksamener og prøver er avlagt uten at studenten har fusket.

Reglene om sanksjonsmuligheter ved fusk skal virke preventivt og reparerende. Studentene har en plikt til å sette seg inn i reglene, og institusjonene skal sørge for at studentene får informasjon om reglene. Bestemmelsene bør derfor være utformet på en måte som setter studentene i stand til å vite hva som blir ansett som fusk eller utilbørlig adferd.

Reaksjonsformen etter dagens § 4-7 er å annullere eksamener eller prøver der en student har fusket. Utvalget mener dette er en forholdsmessig reaksjon ettersom det er fare for at prøver og eksamener som studenten har fusket under gjennomføringen av, ikke gjenspeiler studentens reelle ferdigheter. Samfunnet skal kunne stole på at beståtte eksamener er gjennomført uten at studenten har fusket. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen om fusk, men med enkelte justeringer.

Slik bestemmelsen er utformet i dag fremstår den som vanskelig tilgjengelig fordi alle reaksjonsformene ved fusk ikke finnes i samme bestemmelse. Utvalget foreslår derfor enkelte strukturelle endringer i lovteksten, som ikke innebærer realitetsendringer. Utvalget foreslår for det første å samle reglene om fusk og bruk av falske dokumenter under studiet i én bestemmelse. Reglene om reaksjonsmulighetene ved å medvirke til fusk, og at fusk også kan føre til ute-

stenging og muligheten til å frata retten til eksamen, foreslås flyttet fra gjeldende § 4-8 til en ny bestemmelse om falskt vitnemål og fusk ved eksamen, prøve eller godkjenning av kurs. I tillegg foreslår utvalget enkelte endringer i bestemmelsens ordlyd. Disse er bare ment som språklige forenklinger.

Utvalget foreslår også å endre ordlyden i bestemmelsen fra «kandidat» til «student.» At «kandidat» og «student» brukes om hverandre bidrar til at det er uklart hvem bestemmelsen gjelder for. Da ordlyden i sin tid ble endret fra «student» til «kandidat», var det for å få frem at bestemmelsene også gjaldt ph.d.-kandidater.⁴⁵ Utvalget mener derimot at dette ikke kommer klart frem, særlig fordi enkelte bestemmelser har ordet «student» i seg, selv om ph.d.-kandidater også skal være omfattet. Utvalget foreslår en egen bestemmelse for ph.d.-kandidater som presiserer hvilke bestemmelser som gjelder for dem, se kapittel 25.

Erfaringer viser at ulike tilfeller av fusk er av svært ulik karakter, og utvalget mener det bør være rom for mer varierte og tilpassede sanksjoner. Slik bestemmelsen er utformet i dag har institusjonene anledning til å utestenge studenter i inntil ett år. I praksis innebærer dette at studentene vil bli utestengt i enten ett semester eller ett år. Det er etter utvalgets mening vanskelig å gjenspeile de ulike tilfellene av fusk og grovheten i disse i sanksjonene. Realiteten er også at det å bli utestengt i ett semester i praksis ofte innebærer å bli utestengt i ett år fordi studenten ikke kan starte på igjen etter ett semester på grunn av obligatoriske emner og forkunnskapskrav. Utvalget foreslår å innføre en regel om at utestenging kan gjøres i inntil to år, slik at de ulike gradene av fusk bedre kan gjenspeiles i sanksjonen. Dersom en student for eksempel fusker flere ganger, vil institusjonen ha anledning til å utestenge vedkommende i to år.

Utvalget foreslår også å legge til i bestemmelsen om fusk og falskt vitnemål at bruk av falske vitnemål under studiet skal politianmeldes av institusjonen. Institusjonene har allerede en tilsvarende plikt til å anmelde dersom en søker bruker falskt vitnemål ved opptak.

Videre foreslår utvalget å skille ut reglene om vedtaksmyndighet, klageinstans og dekning av utgifter til advokatbistand i egne bestemmelser. Felles bestemmelser om dette vil etter forslaget

⁴⁴ Forskrift 27. juni 2016 nr. 820 om register for utestengte studenter – RUST.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 23.

gjelde i alle tilfellene hvor loven har gitt institusjonene en sanksjonsmulighet.

22.4.2 Falskt vitnemål ved opptak

I dagens lov står bestemmelsene om bruk av falskt vitnemål ved opptak i § 3-7 sjette til åttende ledd. Utvalget mener at reguleringen av sanksjoner ved bruk av falskt vitnemål flere ulike steder i loven bidrar til en uoversiktlig lov. Bestemmelser som gir institusjonene anledning til å pålegge studentene en sanksjon bør være lett tilgjengelig for studentene, særlig fordi studentene har en plikt til å kjenne til bestemmelsene og sette seg inn i dem.

Utvalget foreslår derfor å flytte bestemmelsene om bruk av falskt vitnemål ved opptak inn i en ny egen bestemmelse, og plassere den sammen med de andre bestemmelsene som regulerer sanksjoner. Lovforslaget inneholder også noen språklige justeringer som ikke innebærer materielle endringer. Utvalget foreslår et nytt kapittel i universitets- og høyskoleloven som vil hete «Sanksjoner ved uønsket adferd». Alle bestemmelsene som gir institusjonene en sanksjonsmulighet overfor studentene, vil bli plassert i dette kapitlet. Hensikten er å gjøre loven mer brukervennlig.

22.4.3 Utestenging og bortvisning

Utvalget har mottatt en rekke innspill fra institusjonene om at dagens bestemmelser er tungvinte å praktisere, og at det oppstår mange situasjoner hvor dagens § 4-8 i universitets- og høyskoleloven er vanskelig å anvende. I mange av tilfellene hvor det er behov for å vise bort en person umiddelbart, er det ikke alltid nødvendig å tilkalle politiet. Det kan for eksempel gjelde mer akutte situasjoner med rus eller utagerende adferd, eller der personen bare forstyrrer medstudenter. Institusjonen har med hjemmel i den private eiendomsretten anledning til å gripe inn i slike akutte situasjoner og be den det gjelder om å forlate området. I tillegg har institusjonen anledning til å holde igjen en student med makt, men uten å skade vedkommende, frem til politiet kommer, se punkt 22.3.5.1.

Vilkårene for bortvisning og utestenging av en student er strenge ved at det kreves gjentatte handlinger og skriftlige advarsler før styret eller klagenemnda kan treffe vedtak om bortvisning eller utestenging. Et vedtak om bortvisning eller utestenging i en lengre periode er svært inngripende overfor studenten, og saksbehandlingsreglene er derfor strenge. Formålet med bestemmelsen etter første ledd er å beskytte medstuden-

ter og ansatte fra grovt forstyrrende og aggressiv opptreden, mens formålet med andre ledd er å beskytte en særskilt gruppe mennesker som studenten har kontakt med i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen, med enkelte justeringer.

For det første foreslår utvalget å dele bestemmelsen opp i to bestemmelser, slik at én bestemmelse gjelder forstyrrende og grovt forstyrrende opptreden og en annen bestemmelse gjelder grovt klanderverdig opptreden. Bakgrunnen for forslaget er at utvalget mener dagens bestemmelse er uoversiktlig. Videre foreslår utvalget å formulere bestemmelsene noe annerledes, uten at dette innebærer en realitetsendring. Formålet er å gjøre bestemmelsene lettere å forstå og mer brukervennlige.

I den nye bestemmelsen om grovt forstyrrende opptreden foreslår utvalget å presisere i ordlyden at institusjonen kan bortvise en student dersom opptreden fortsetter etter at studenten har fått en advarsel. Det er dermed tilstrekkelig med én ny handling som kan karakteriseres som grovt forstyrrende, for at studenten skal kunne bortvises. Slik bestemmelsen er utformet i § 4-8 første ledd er det usikkert om dette kan tolkes direkte ut fra bestemmelsen, ettersom ordlyden tilsier at det også etter advarselen må være flere hendelser. Utvalget mener det ikke skal kreves at det har skjedd flere hendelser etter at advarsel er gitt, før vedtak om bortvisning kan treffes. Utvalget foreslår derfor å presisere i bestemmelsen at «bortvisning kan vedtas for inntil ett år hvis studenten opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, og opptreden fortsetter tross skriftlig advarsel fra styret».

Erfaring viser at det ofte er psykiske problemer som ligger bak oppførsel som rammes av dagens § 4-8. Utvalget understreker at institusjonen i slike situasjoner bør henvise studenten til aktuelle helsetilbud ved studentsamskipnaden.

Utvalget har også fått innspill om at bestemmelsen passer dårlig for tilfeller av uønsket adferd som er mindre alvorlig, men som likevel krever at institusjonen griper inn av hensyn til undervisningen, andre studenter og ansatte. Det kan være studenter som snakker sammen eller som avbryter undervisningen på annen måte, eventuelt gjentatte ganger, eller som ønsker å trakassere en foreleser. Utvalget mener at slik oppførsel faller utenfor det som bestemmelsen er ment å ramme. Utvalget foreslår derfor å innføre et nytt første ledd i bestemmelsen som omhand-

ler denne typen adferd. Utvalget mener, basert på tilbakemeldingene utvalget har mottatt, at det er gode grunner til å presisere i loven at institusjonene har anledning til å bortvise en student eller annen person dersom personen opptrer på en måte som er forstyrrende for andre studenter og for undervisningssituasjonen. Utvalget vil imidlertid understreke at i mange slike tilfeller vil privat eiendomsrett være en tilstrekkelig hjemmel for bortvisning. Ettersom studentene har en rett til utdanningen de er tatt opp på og universiteter er offentlige steder, bør den forstyrrende adferden passere en viss terskel før den fører til bortvisning. Lovbestemmelsen er tatt inn for å presisere at institusjonen har et handlingsrom for umiddelbare tiltak mot adferd som i alvorlighetsgrad er mildere enn tilfellene dagens bestemmelse i § 4-8 er ment å ramme. Utvalget understreker også at ved bortvisning over en lengre periode er gjeldende § 4-8 første ledd rett hjemmel. Det vil være de som underviser eller de som har ansvaret for områder der studentene driver med selvstudium som har myndighet til å bortvise etter bestemmelsen. En beslutning om å bortvise på grunn av forstyrrende adferd vil ikke være å anse som et enkeltvedtak, og vil derfor ikke utløse klagerett. Utvalget viser til at slik bortvisning er så lite inngripende overfor studenten at det ikke er naturlig å si at den er bestemmende for studentens rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven § 2. Dessuten passer forvaltningslovens saksbehandlingsregler dårlig i slike saker. Bestemmelsene i forvaltningsloven om forhåndsvarsel eller retten til å klage vil være vanskelige å praktisere. Utvalget legger til grunn at det må trekkes en nedre grense for hvilke inngrep som er å regne for enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I forbindelse med bortvisning fra undervisningen i skolen er det i juridisk teori lagt til grunn at bortvisning for mindre enn én dag ikke er enkeltvedtak.⁴⁶

22.4.4 Vedtaksmyndighet og klageinstans

Etter gjeldende universitets- og høyskolelov §§ 4-8 og 4-10 skal vedtak treffes med minst to tredjedels flertall. Den ulovfestede hovedregelen i forvaltningsretten er at simpelt flertall er tilstrekkelig for å treffe et vedtak.

Utvalget mener at et krav om kvalifisert flertall bør ha en særskilt begrunnelse. Et vedtak om å utestenge en student er en streng reaksjon over-

for studenten. Dette kan tale for at det bør kreves to tredjedels flertall. På den annen side stilles det ikke krav om to tredjedels flertall når det treffes vedtak om annullering eller om å utestenge en student fra praksis som følge av anmerkninger på politiattesten, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 og 4-9. Disse sanksjonene er mildere enn full utestenging, men kan ofte føre til samme eller lignende konsekvenser som full utestenging. Utestenging fra praksis fører for eksempel til at studenten ikke kan få vitnemål, ettersom praksisdelen av studiet ikke vil være bestått, jf. opptaksforskriften § 6-7.

Utvalget understreker at det er de materielle vilkårene i bestemmelsene som skal sikre forutsigbarhet for studentene og bidra til mindre vilkårlige vedtak, ikke saksbehandlingsbestemmelser om kvalifisert flertall. Utvalget mener derfor at det ikke er gode grunner for å beholde kravet om to tredjedels flertall for vedtak etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-8 og 4-10. Utvalget foreslår at kravet om to tredjedels flertall ikke blir videreført i den nye bestemmelsen om vedtaksmyndighet og klageinstans.

Etter universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd er det bare «institusjonens klagenemnd» som kan vedta å utestenge studenter og frata dem retten til å gå opp til eksamen når de har fusket eller medvirket til dette. Selv om det ved mange institusjoner vil være mest praktisk at klagenemnda treffer slike vedtak, ser ikke utvalget gode grunner til at ikke «styret selv» også kan vedta dette, når styret har vedtaksmyndighet etter alle de andre bestemmelsene hvor en sanksjon kan ilegges. At det bare er institusjonens klagenemnd som kan treffe akkurat disse vedtakene blir derfor ikke foreslått videreført.

22.4.5 Tap av rett til å gå opp til eksamen

Utvalget mener reguleringen av muligheten til å frata en student retten til å gå opp til eksamen er uklart, fordi den står under bestemmelsen om utestenging i § 4-8 tredje ledd. Det er særlig uklart om dette er en separat sanksjon, eller om det å bli utestengt alltid fører til at studenten taper retten til å gå opp til eksamen ved institusjonen studenten er utestengt fra.

Tidligere forarbeider har presisert at utestenging ikke innebærer tap av retten til å gå opp til eksamen etter universitets- og høyskoleloven § 4-8.⁴⁷ Ut fra dette er tap av retten til å gå opp til eksamen en separat sanksjon, adskilt fra utesten-

⁴⁶ Helgeland, Geir. *Opplæringslova. Lovkommentar*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2018 s. 236–237.

⁴⁷ NOU 1993: 24 s. 174–175; Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 69.

ging. Å bli utestengt etter denne bestemmelsen fører dermed ikke til at studenten også taper retten til å ta eksamen ved institusjonen vedkommende er tatt opp til.

I tidligere forarbeider er det også presisert at det å frata en student retten til å gå opp til eksamen «skal hindre at en student som er utvist fra en institusjon under loven, kan gå opp til eksamen ved en annen institusjon i utestengingstiden».⁴⁸ Dette ble presisert i forbindelse med innføringen av muligheten for å frata studenter retten til å gå opp til eksamen ved fusk og medvirkning til fusk. Det ble derimot ikke sagt i den forbindelse at det å bli utestengt fører til at studenten taper retten til å ta eksamen ved sin egen institusjon, og presiseringen i forarbeidene gjelder bare retten til å ta eksamen ved en annen institusjon.

Uttalelsene i forarbeidene om at utestenging ikke innebærer tap av retten til å gå opp til eksamen, og at denne sanksjonen fører til at studenten ikke kan gå opp til eksamen ved en annen institusjon, fremstår for utvalget som uklare. Dersom dette tolkes direkte, innebærer det at sanksjonen fører til utestenging og tap av retten til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner, men ikke ved ens egen. Utvalget mener det må være klart at bestemmelsen ikke kan tolkes slik, og at studenten også fratras retten til å ta eksamen ved sin egen institusjon.

Ordlyden i dagens bestemmelse, som er «fratas retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner under denne lov», innebærer klart at studenten også fratras retten til å ta eksamen ved sin egen institusjon. Det er også sagt i tidligere forarbeider at det å bli utestengt og fratatt retten til å gå opp til eksamen innebærer at «vedkommende student kan utestenges fra samtlige institusjoner og kan miste retten til å gå opp til samtlige eksamener under universitets- og høyskoleloven i utestengingsperioden».⁴⁹

I forarbeidene er det presisert at «utestenging» etter universitets- og høyskoleloven § 4-8 ikke innebærer at studenten mister retten til å ta eksamen. Utvalget mener at dette må bety at det bare er på dette grunnlaget at utestenging ikke fører til tap av retten til å ta eksamen.

På bakgrunn av dette fremstår det å utestenge en student og det å frata en student retten til å ta eksamen som to separate sanksjoner, i hvert fall etter universitets- og høyskoleloven § 4-8. Tolkningen av bestemmelsen er at begge sanksjonene

må ilegges for at studenten skal fratras retten til å ta eksamen.

Formålet med bestemmelsen etter første ledd er å beskytte medstudenter og ansatte fra grovt forstyrrende og aggressiv opptreden, mens formålet med bestemmelsen etter andre ledd er å beskytte en særskilt gruppe mennesker som studenten har kontakt med i klinisk undervisning eller praksisopplæring.⁵⁰ Vedtak om å frata en student retten til å gå opp til eksamen kan bare treffes i tilfeller hvor institusjonen anser det som nødvendig for å oppnå formålet.

Sanksjonen etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-9 og 4-10 er derimot bare utestenging. Derfor kan det fremstå som uklart om utestenging etter disse bestemmelsene også innebærer at studenten taper retten til å ta eksamen ved sin egen institusjon. Utvalget mener at dette må presiseres, se kapittel 23. Utvalget mener at dersom en student blir utestengt som følge av en skikkethetsvurdering, så tilsier det at studenten også bør bli fratatt retten til å gå opp til eksamen ved tilsvarende studier, også ved andre institusjoner. Det er formålstjenlig at en student som er vurdert som uskikket, ikke kan ta eksamen ved tilsvarende studier ved andre institusjoner. Formålet med RUST er å hindre at en student eller søker som har mistet rettigheter som følge av et vedtak, for eksempel om utestenging, får slike rettigheter ved en annen institusjon. Forslaget om å presisere i lovteksten at studenten også taper retten til å gå opp til eksamen ved tilsvarende studier bidrar også til dette formålet. På bakgrunn av dette foreslår utvalget å føye til at en student som er utestengt, i tillegg kan fratras retten til å ta eksamen ved tilsvarende studier i skikkethetssakene.

Politiattestsakene skiller seg fra de andre sakene ved at studenten bare blir utestengt fra praksis og klinisk undervisning, og ikke fra hele studiet. Utvalget foreslår derfor å endre begrepsbruken i bestemmelsen fra «utestenge» til «ute lukke» siden studenten kun blir utestengt fra deler av et studium. Utvalget foreslår ikke å innføre «tap av retten til å gå opp til eksamen» som en sanksjon i politiattestsakene.

Det legges også til i bestemmelsene at studenten kan utestenges, og i tillegg fratras retten til å gå opp til eksamen. Bakgrunnen for dette forslaget er å tydeliggjøre at det er to separate sanksjoner, og at utestenging ikke nødvendigvis fører til at studenten blir fratatt retten til å ta eksamen. Derimot kan ikke studenten fratras retten til å ta eksa-

⁴⁸ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 70.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 83 (2007–2008) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 30.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 83 (2007–2008) s. 21.

men uten at studenten også blir utestengt eller bortvist.

Utvalget vil påpeke at en student som er utestengt og fratatt retten til å gå opp til eksamen

fortsatt kan dra til et annet land og ta utdanningen vedkommende er utestengt fra, der. Studenten vil også kunne få støtte fra Lånekassen til å ta denne utdanningen i et annet land.

Kapittel 23

Politiattest og skikkethet



Figur 23.1

23.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Første og andre ledd i dagens § 4-9 slås sammen, for å tydeliggjøre at det er to ulike grunnlag for å innhente politiattest fra studentene; der studenten kan komme i kontakt med mindreårige, og der de kan komme i kontakt med andre sårbare grupper i profesjonsutdanninger.
- Ordlyden i dagens § 4-9 første ledd endres slik at politiattest kan kreves «ved opptak og underveis i studiet».
- Ordlyden i dagens § 4-9 fjerde ledd endres fra «utestenges» til «utelukkes», for å presisere at utelukkelse er en midlertidig reaksjon inntil det foreligger rettskraftig dom eller saken henlegges.
- Dagens § 4-10 første ledd endres slik at departementet får hjemmel til å fastsette hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurdering, og til å fastsette regler om saksbehandlingen i skikkethetssaker.
- Skikkethetsforskriften § 2 og § 12 flyttes til universitets- og høyskoleloven, slik at kriteriene for skikkethetsvurdering er sammenfattet i én lovbestemmelse.
- Krav om skikkethetsvurdering innføres for etter- og videreutdanninger som er knyttet til grunnutdanningene listet opp i § 1 i skikkethetsforskriften.
- Institusjonene gis adgang til å søke departementet om at utdanninger inkluderes i § 1 i skikkethetsforskriften.
- En ny bestemmelse om at hvis studenten ikke fremlegger relevant dokumentasjon i skikkethetssaker etter oppfordring fra institusjonen, kan det få betydning for utfallet i skikkethetsvurderingen.

23.2 Gjeldende rett

23.2.1 Politiattest

Hjemmelsgrunnlaget for å kreve politiattest fra studenter er universitets- og høyskoleloven § 4-9.¹ Bestemmelsen sier for det første at det kan kreves politiattest av studentene i studier der de kan komme i kontakt med mindreårige. I tillegg gjelder regler om politiattest for yrkesutøving tilsvarende for studenter som deltar i praksis eller klinisk undervisning. Loven har dermed to ulike grunnlag for å kunne kreve politiattest av studentene.

23.2.1.1 Studier hvor studentene kan komme i kontakt med mindreårige

I enkelte utdanninger kan studentene gjennom praksisstudier eller som del av klinisk undervisning komme i kontakt med mindreårige. I forbindelse med opptak eller underveis i disse studiene kan det kreves at studentene legger frem politiattest som nevnt i politiregisterloven² § 39 første ledd.

Ifølge politiregisterloven § 39 kan det utstedes politiattest for personer som skal ha omsorg for,

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

eller oppgaver knyttet til, mindreårige. I politi-registerloven omtales en slik politiattest som «barneomsorgsattest».

Formålet med barneomsorgsattester er å forhindre overgrep mot eller skadelig innflytelse på mindreårige og å bidra til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer, jf. politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4. Dette er et bredere formål enn tidligere, da kravet om politiattest først og fremst var begrunnet i å hindre seksuelle overgrep mot barn som mottar tiltak fra barneverntjenesten.

Hensikten med politiregisterloven § 39, som regulerer barneomsorgsattesten, er å skape en ensartet praksis på de områdene der det kreves politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til barn. Reglene om barneomsorgsattester er utformet slik at hensyn til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivare tatt så langt som mulig innenfor det overordnede beskyttelseshensynet.

På barneomsorgsattesten skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt etter de nærmere angitte straffebestemmelsene i politiregisterloven § 39 første ledd. Barneomsorgsattesten er derfor utvidet, men avgrenset. At politiattesten er utvidet, innebærer at den inneholder alle strafferettslige reaksjoner, både siktelser, tiltaler, forelegg og domfellelser. At attesten er avgrenset innebærer at ikke alle reaksjoner skal påføres, bare på de straffebestemmelsene som er listet opp i politiregisterloven § 39 første ledd. Det som skal anmerkes, er reaksjoner som anses som relevante for formålet om å beskytte barn og unge, som seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser.³

Vilkåret for å kreve politiattest etter universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd er at studenten kan komme i kontakt med «mindreårige» gjennom praksisstudier eller som del av klinisk undervisning. «Mindreårige» er barn som ikke er myndige, altså under 18 år. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at i de utdanningene der en student kan komme i kontakt med utviklingshemmede eller andre sårbare grupper, kan det også være mulig for studenten å komme i kontakt med mindreårige, slik at kravet om barneomsorgsattest gjelder for disse utdanningene.⁴

23.2.1.2 Studier som fører frem til yrker der det kreves politiattest

Dersom det for bestemte typer yrkesutøving er gitt særlige regler om politiattest, gjelder disse reglene tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

En rekke lover inneholder krav om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Flere av disse lovbestemmelsene viser til politiregisterloven § 39 og reglene om barneomsorgsattest. I tillegg er det enkelte lovbestemmelser som selv lister opp hvilke straffebud som er aktuelle, og som dermed avviker fra politiregisterloven § 39.

Eksempler på lovbestemmelser som viser til politiregisterloven § 39 er helsepersonelloven⁵ § 20a første ledd, opplæringsloven⁶ § 10-9 og barnehageloven⁷ § 19.

Etter helsepersonelloven § 20a første ledd skal den som skal yte spesialisthelsetjenester og tannhelsetjenester til barn fremlegge politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39. Det vil si en politiattest med merknader om seksualforbrytelser, narkotikaforbrytelser og volds- og ransforbrytelser. Etter opplæringsloven § 10-9 må den som skal ansettes fast eller midlertidig i grunnskolen eller i videregående skole, i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordningen eller for å gi leksehjelp, legge frem politiattest med tilsvarende innhold som er nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Kravet gjelder også for personer som skal ansettes fast eller midlertidig i skolelignende aktivitetstilbud. Skolelignende aktivitetstilbud vil si aktivitetstilbud som gis i regi av skoleeieren og i tilknytning til skolen, og som har karakter av opplæring, for eksempel tilbud om sommerskole. Etter barnehageloven § 19 skal den som skal ansettes fast eller midlertidig i en barnehage, fremlegge politiattest.

Et annet eksempel på en lov som viser til politiregisterloven § 39, er kirkeloven.⁸ Etter kirkeloven § 29 andre ledd kan lovbestemte organer i Den norske kirke kreve at en person skal fremlegge politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, hvis vedkommende skal ansettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Kirkelige instanser har utar-

³ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* s. 312–313.

⁴ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-03-18: *Forskrift om opptak til høgre utdanning – endringer* s. 11–12.

⁵ Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).

⁶ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven).

⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

⁸ Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven).

beidet retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen i Den norske kirke, og etter retningslinjene kreves politiattest fremlagt ved tilsetning.

Eksempler på lovbestemmelser som selv lister opp hvilke straffebud som er aktuelle på politiattesten, er helsepersonelloven § 20a andre ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4.⁹

Etter helsepersonelloven § 20a andre ledd skal også den som skal yte spesialisthelsetjenester og tannhelsetjenester til personer med utviklingshemming fremlegge politiattest. For dem kreves imidlertid bare en politiattest som viser om de er siktet, tiltalt, gitt forelegg eller dømt for seksuallovbrudd – altså ikke den samme barneomsorgsattesten som kreves av dem som skal arbeide med barn etter helsepersonelloven.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 inneholder særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Alle som skal yte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, skal legge frem politiattest når de blir tilbudt en stilling eller et oppdrag. Politiattesten som kreves etter helse- og omsorgstjenesteloven, inneholder flere straffebud enn barneomsorgsattesten.

Utdanninger som fører frem til yrker som er omfattet av disse lovene, slik som helse-, lærer- og teologiutdanninger, har dermed også krav om politiattest for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning på arbeidsplasser for slike yrker. Kravene til politiattest etter profesjonslovgivningen er delvis knyttet til profesjon og delvis til stilling. Eksempler på krav knyttet til profesjon finnes i barnehageloven, mens opplæringsloven har krav knyttet til stilling. Flere yrker er knyttet til en profesjonsutdanning, slik som sykepleieryrket, og da vil kravene om politiattest som gjelder for sykepleieryrket, gjelde for sykepleierstudenter som deltar i praksis eller klinisk undervisning. Et annet eksempel er at reglene om politiattest som gjelder for ansatte ved barnehager, gjelder tilsvarende for studentene når de gjennom undervisningen deltar i praksis i barnehager.

23.2.1.3 Saksbehandlingen ved krav om politiattest

I tillegg til det universitets- og høyskoleloven § 4-9 sier om kravene til politiattest, er flere av kravene til politiattest omtalt i forskrift om opptak til høgre utdanning¹⁰ (opptaksforskriften), som er gitt med hjemmel i universitets- og høy-

skoleloven. Bestemmelsene i opptaksforskriften går ikke lenger enn kravene til politiattest i universitets- og høyskoleloven gjør, men forskriften gir regler om saksbehandlingen ved krav om politiattest.

Det følger av opptaksforskriften § 6-1 tredje ledd at den enkelte utdanningsinstitusjon selv må vurdere om den tilbyr studier der studentene enten kan komme i kontakt med mindreårige, eller vil delta i praksisstudier eller klinisk undervisning med tilsvarende krav om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Dersom institusjonen tilbyr slike studier, praksisstudier eller klinisk undervisning, skal den kreve at studenten legger frem politiattest.

For studier hvor studentene kan komme i kontakt med mindreårige, følger det av universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd og opptaksforskriften § 6-1 første ledd at det bare kan kreves politiattest når studentene «kan komme i kontakt» med mindreårige. Dette innebærer at det ikke kan stilles krav om politiattest i utdanninger hvor studenten ikke kommer i kontakt med mindreårige. Dersom denne hjemmelen skal brukes må derfor studenten kunne komme i kontakt med personer under 18 år.

Det er ikke nødvendig at studentene med sikkerhet vil komme i kontakt med mindreårige for at et studium skal kreve politiattest. Det er tilstrekkelig at det er en mulighet for at de i forbindelse med praksisstudier eller klinisk undervisning kan komme i situasjoner hvor overgrep kan finne sted. Kravet om politiattest er et inngrepende tiltak overfor den enkelte, og det må derfor ikke stilles krav om politiattest i situasjoner hvor dette er åpenbart unødvendig.

Når en student skal delta i praksisstudier eller klinisk undervisning hvor politiattest for yrkesutøvingen gjelder, må institusjonen innhente tilsvarende politiattest som gjelder for yrket. Dersom studenten ikke kommer i kontakt med de brukergruppene som yrkeslovgivningen er ment å beskytte, vil ikke institusjonen kunne kreve politiattest.

Etter reglene om politiattest for bestemte typer yrkesutøving er det også satt begrensninger for muligheten til å kreve politiattest etter hvor mye de ansatte er i kontakt med mindreårige eller den sårbare gruppen. Som eksempel kan det vises til helsepersonelloven § 20a tredje ledd, som sier at plikten til å fremlegge politiattest ikke gjelder for personell som bare sporadisk yter de aktuelle

⁹ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

¹⁰ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).

helsetjenestene og som i alminnelighet ikke vil være alene med barn eller personer med utviklingshemming. I forarbeidene til helsepersonelloven¹¹ står det også at «det overordnede vurderingstema vil uansett ansettelsesforhold, være hvorvidt personellet ved utøvelsen av sitt arbeid kan komme i situasjoner med barnet eller den utviklingshemmede hvor seksuelle overgrep kan finne sted». Dette vurderingstemaet vil også være relevant for vurderingen av om det skal kreves politiattest i de enkelte studiene etter universitets- og høyskoleloven.

Dersom et studium krever politiattest fra studentene, følger det av universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd at politiattesten skal legges frem «ved opptak til eller underveis i studiet». Det er dermed grunnlag for å hente inn politiattest enten ved opptak til studiet eller senere når praksisstudier eller klinisk undervisning blir aktuelt.

I noen studier er praksis eller klinisk undervisning ikke en obligatorisk del av utdanningsløpet. Det at det bare er en mulighet for at studentene velger praksisopplæring eller klinisk undervisning i fremtiden, vil da ikke være tilstrekkelig grunnlag for å kreve politiattest ved opptak til studiet. I slike tilfeller kan institusjonene kreve at studentene legger frem politiattest dersom de senere i utdanningsløpet bestemmer seg for å gjennomføre praksis eller klinisk undervisning der kravet om politiattest gjelder.

Opptaksforskriften § 6-3 sier at tidspunktet for fremleggelse av politiattest er ved oppstart av studiet. I tillegg sier opptaksforskriften § 6-5 at en fornyet vandelskontroll kan utføres i samsvar med politiregisterloven § 43. Denne bestemmelsen gir bare hjemmel til å innhente nye eller oppdaterte opplysninger når det er sendt ut en politiattest tidligere.

23.2.1.4 *Konsekvenser ved anmerkning på politiattesten*

Hvilke konsekvenser en anmerkning på politiattesten kan få er ikke regulert i politiregisterloven § 39, men i spesiallovgivningen. Dette er gjort for ulike yrker, slik som i helsepersonelloven og barnehageloven. Etter barnehageloven § 19 tredje ledd er personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige utelukket fra fast eller midlertidig ansettelse i barnehager, mens andre merknader må vurderes konkret. Helsepersonel-

loven § 20a regner opp bestemte typer seksuallovbrudd, og fastsetter at de som har vedtatt forelegg eller er domfelt for brudd på disse er utelukket fra å yte helse- og omsorgstjenester til barn eller personer med utviklingshemming. For studenter er det universitets- og høyskoleloven som regulerer konsekvensene av merknader på politiattesten.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-9 tredje ledd at en student som har merknader på politiattesten som viser at hun eller han er «dømt eller har vedtatt forelegg» for forhold som innebærer at studenten må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre, «kan» utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Dersom politiattesten viser at en student er «siktet eller tiltalt» for det aktuelle straffebudet, «kan» studenten utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning «frem til rettskraftig dom foreligger eller [...] saken er henlagt», jf. universitets- og høyskoleloven § 4-9 fjerde ledd. Bestemmelsene innebærer at studenter som har en anmerkning på politiattesten sin, ikke automatisk blir utestengt fra praksis eller klinisk undervisning, men at det må foretas en konkret vurdering av om de skal utestenges. I tillegg innebærer universitets- og høyskoleloven § 4-9 fjerde ledd at de bare kan utestenges midlertidig, frem til det foreligger rettskraftig dom eller saken er henlagt.

Det er institusjonens klagenemnd som skal vurdere konsekvensene av merknader på politiattester, jf. opptaksforskriften § 6-8 fjerde ledd. Vurderingen er skjønnsmessig. Nemnda skal med bakgrunn i forholdene ved den kliniske undervisningen eller praksisdelen av studiet ved den aktuelle utdanningen, og opplysningene om forholdene som ligger til grunn for politiattesten, vurdere om hensynet til pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre medfører at studenten skal utestenges fra klinisk undervisning eller praksisstudium, jf. opptaksforskriften § 6-8 femte ledd. Nemnda skal også ta hensyn til om studenten har fått forelegg eller er siktet, tiltalt eller dømt.

Hvilke straffebud studenten har merknader om på politiattesten er særlig relevant for om studenten skal utestenges. Merknader om seksuallovbrudd, narkotikalovbrudd eller voldskriminalitet vil ofte bli tillagt vekt, mens det ved enkelte andre lovbrudd ofte skal mer til for at studenten skal bli utestengt. I tillegg er det relevant når lovbruddet har funnet sted, og om det dreier seg om flere lovbrudd over en lengre periode. Dreier det seg om forhold som har funnet sted for kort tid siden, taler det for utestenging. Klagenemnda må vurdere om det er nødvendig å utestenge studen-

¹¹ Ot.prp. nr. 86 (2005–2006) *Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover* punkt 2.6.5.3

ten for å kunne ivareta sikkerheten til de sårbare gruppene. Hensynet til beskyttelse av mindreårige og sårbare grupper skal tillegges avgjørende vekt for utfallet av saken. Videre er det relevant om merknadene ville ført til utelukkelse etter den relevante lovgivningen for det aktuelle yrket siden det er visse forskjeller knyttet til hvilke lovbrudd som fører til utelukkelse og hvem lovbruddet eventuelt er begått overfor.

Felles klagenemnd er klageinstans for vedtak i nemnda, jf. opptaksforskriften § 6-8 syvende ledd.

Hovedkonsekvensen for en student som blir utestengt fra praksis eller klinisk undervisning, er at studenten ikke vil få vitnemål om fullført grad eller utdanning, jf. opptaksforskriften § 6-7.

Studentens rett til å få utgifter til advokatbistand dekket av institusjonen er omtalt i kapittel 24.

23.2.2 Skikkethet

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-10 første ledd at institusjonen i bestemte utdanninger skal vurdere om den enkelte student er skikket for yrket vedkommende utdanner seg til. Kongen fastsetter hvilke utdanninger som skal være omfattet av en slik skikkethetsvurdering. Skikkethetsforskriften¹² er gitt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 4-10. Skikkethetsforskriften § 1 lister opp hvilke utdanninger det skal foretas en skikkethetsvurdering i. Listen er uttømmende og består av 27 utdanninger – i hovedsak pedagogiske utdanninger og helse- og sosialutdanninger.

Formålet med vurderingen er å avdekke om studenten har de nødvendige forutsetningene for å utøve yrket, jf. skikkethetsforskriften § 2.

23.2.2.1 Bakgrunnen for bestemmelsen om skikkethetsvurdering

Bestemmelsen om skikkethet kom inn i lærerutdanningsloven fra 1973.¹³ Bakgrunnen var at det ble opplevd som problematisk at det ikke fantes regler om autorisasjon for læreryrket. Uskikkede personer ville dermed først kunne bli fjernet fra yrket hvis det oppsto problemer etter at de var ansatt, ved hjelp av de alminnelige arbeidsrettslige reglene om disiplinærreaksjoner, oppsigelse eller avskjed. Veien frem til utelukkelse fra yrket

kunne være lang og usikker og lite betryggende for elever eller andre som måtte komme i kontakt med de uskikkede personene.

Spørsmålet om det skulle være regler om skikkethetsvurdering også ved andre studietilbud enn lærerutdanningen, var omdiskutert. Andre aktuelle profesjoner, som helsefag og advokatvirksomhet, hadde tilsynsordninger som var i stand til å luke ut uegnede yrkesutøvere enten ved å nekte eller ved å trekke tilbake autorisasjon, og behovet var derfor mindre her.

I 2002 ble ordlyden i universitetsloven fra 1995¹⁴ § 42b endret fra «utdanning som er nevnt i § 54b» (førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning, faglærerutdanning, yrkesfaglærerutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning) til «de utdanninger som Kongen bestemmer».¹⁵

23.2.2.2 Om skikkethetsvurderingen

Skikkethetsvurderingen skal ifølge skikkethetsforskriften § 2 andre ledd foregå gjennom hele studiet, og «inngå i en helhetsvurdering av studentens forutsetninger for å kunne fungere i yrket». Kriteriet for manglende skikkethet er at studenten «utgjør en mulig fare for liv, fysisk og psykisk helse, rettigheter og sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever, eller andre studenten vil komme i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse [...]».

Nærmere kriterier for skikkethetsvurderingen innenfor de ulike utdanningene er angitt i §§ 3, 4 og 5 i skikkethetsforskriften. Kriteriene i §§ 3, 4 og 5 omfatter blant annet at studenten viser:

- manglende vilje eller evne til omsorg, forståelse, innlevelse og respekt,
- manglende vilje eller evne til å samarbeide og til å etablere tillitsforhold,
- truende eller krenkende adferd,
- for liten grad av selvinnsikt.

Minst ett av kriteriene må være oppfylt for at en student skal kunne vurderes som uskikket for yrket.¹⁶ Det viktigste hensynet bak en skikkethetsvurdering er å sikre at pasienter, klienter,

¹⁴ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

¹⁵ Innst. O. nr. 58 (2001–2002) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.*

¹⁶ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16: *Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning* s. 4.

¹² Forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften).

¹³ Lov 8. juni 1973 nr. 49 om lærerutdanning (lærerutdanningsloven).

brukere, barnehagebarn, elever og andre blir tatt hånd om av en skikket person.

Sak om særskilt skikkethetsvurdering skal reises hvis det er «begrunnet tvil om en student er skikket», jf. skikkethetsforskriften § 2 tredje ledd. En skikkethetsvurdering skal foretas av alle studentene, mens den særskilte skikkethetsvurderingen bare foretas av studenter som institusjonen er i tvil om er skikket. Den særskilte skikkethetsvurderingen fører til at det opprettes en sak som skal gjennomføres i en fastsatt prosess som er beskrevet i skikkethetsforskriften §§ 9 til 12. Saken starter med en tvilsmelding, som blir behandlet av institusjonsansvarlig. Deretter går saken eventuelt til behandling i skikkethetsnemnda og til slutt eventuelt til behandling i styret eller ved institusjonens klagenemnd.

Utdanningsinstitusjonene har et selvstendig ansvar for å foreta skikkethetsvurderinger. Dette gjelder også på områder hvor det finnes adekvate systemer for autorisasjon og løpende kontroll med yrkes- og profesjonsutøving, slik som i helsesektoren.

Skikkethetsvurderingen skal foretas uavhengig av eksamensresultater og praksisevaluering, og kommer i tillegg til disse vurderingene. Forholdene som vurderes knytter seg normalt til studiesituasjonen, både teori- og praksisundervisningen. Forhold eller hendelser som ligger utenfor studiesituasjonen, for eksempel hendelser i studentens fritid, kan tillegges vekt hvis de har, eller må antas å kunne ha, innvirkning på hvordan studenten vil utføre oppgavene i yrket.

Muligheten til å vurdere en student som uskikket etter en særskilt skikkethetsvurdering benyttes som hovedregel bare når andre formelle og uformelle virkemidler underveis i studiet som skal sikre at bare studenter som oppfyller kravene, får vitnemål, ikke har avhjulpet situasjonen. I de fleste tilfeller vil det vise seg under praksisstudiene om en student ikke er skikket for det aktuelle yrket, og da vil ikke studenten få godkjent praksisperioden. En student kan likevel bli vurdert som uskikket for yrket selv om vedkommende har bestått praksisstudiene. Ved bestått praksis vil normalt ikke forhold som bare knytter seg til selve praksisperioden, kunne føre til at studenten blir vurdert som uskikket. Forhold som knytter seg til praksisperioden, kan imidlertid bli tillagt vekt i en helhetsvurdering av studentens skikkethet, jf. skikkethetsforskriften § 2 andre ledd.

Andre momenter som kan vektlegges i skikkethetsvurderingen, er hvor langt studenten har kommet i studiet, og om læring og utvikling i det

videre studiet kan tenkes å gjøre studenten skikket for det aktuelle yrket. Tidlig i studieløpet kan studenten være mindre moden og reflektert og det vil også være tid til at studenten kan justere adferden sin. Senere i studieløpet forventes det mer av studentene, og terskelen for å slå fast at studenten ikke er skikket, vil kunne være lavere.

Når institusjonen skal vurdere en students skikkethet, vil den kunne legge vekt på om studenten har vært bortvist etter § 4-8, men en slik bortvisning behøver ikke i seg selv å være tilstrekkelig til at studenten vurderes som uskikket.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-10 andre ledd at når utdanningsinstitusjonen utsteder vitnemål for fullført utdanning, har den også vurdert studenten som skikket for yrket. En student som ikke er skikket har krav på å få utstedt en karakterutskrift, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-11 andre ledd, for de emnene han eller hun har bestått. Dette gjelder også der studenten har gjennomført hele studieløpet. Slik karakterutskrift vil gi studenten mulighet til å få utdanningen godskrevet ved andre institusjoner, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5.¹⁷

23.2.2.3 Saksgang og vedtak om uskikkethet og utestenging

Hvis noen er i tvil om en student er skikket, skal de melde dette skriftlig til institusjonsansvarlig, jf. skikkethetsforskriften § 9. Det er ingen begrensninger når det gjelder hvem som kan levere tvilsmeldinger; alle som er i kontakt med studenten, kan levere en tvilsmelding. Institusjonsansvarlig skal ikke behandle innleverte tvilsmeldinger som er åpenbart ugrunnet. Den som leverer en tvilsmelding, regnes ikke som part i saken, jf. skikkethetsforskriften § 9.

Tvilsmeldinger kan leveres anonymt. En anonym tvilsmelding kan enten være levert av en anonym innsender, eller så er ikke vedkommende anonym, men ønsker ikke å bli identifisert overfor den meldingen gjelder.

Studenten som tvilsmeldingen gjelder, har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.¹⁸ Dette innebærer at studenten i utgangspunktet har rett til å få vite hvem som har levert tvilsmeldingen, selv om den som har gjort det ikke ønsker å bli identifisert overfor

¹⁷ Ot.prp. nr. 77 (1997–98) *Om lov om oppheving av lov om lærarutdanning av 8. juni 1973 nr. 49 og endringer i enkelte andre lover* s. 16.

¹⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

den tvilsmeldingen gjelder. Melderen kan bare anonymiseres dersom det foreligger særlige grunner som taler for anonymisering, jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Når institusjonen vurderer om anonymisering av melderens skal tillates skal det legges vekt på om det er av vesentlig betydning for studenten det er varslet om at vedkommende får vite identiteten til melderens. Dette kan være nødvendig for at studenten skal kunne ivareta egne interesser i saken, for eksempel der melderens utelukkende er ute etter å gjøre skade for den han eller hun melder om. I tillegg kan det i vurderingen legges vekt på hvilke konsekvenser det kan ha for den som har levert tvilsmeldingen om hennes eller hans identitet blir kjent. Det kan for eksempel være fare for gjengjeldelse.¹⁹

Institusjonsansvarlig for skikkethetsvurderinger utreder saken og har ansvar for at det eventuelt blir utarbeidet et utvidet veiledningsopplegg for studenten. Hovedregelen er at studenten skal få tilbud om utvidet oppfølging og veiledning, jf. skikkethetsforskriften § 10. Det er bare i saker hvor det er åpenbart at utvidet oppfølging ikke er egnet til å gjøre studenten skikket at dette kan unnlates. Hvis institusjonsansvarlig mener at utvidet veiledning ikke er egnet til å hjelpe studenten, eller hvis utvidet veiledning er gitt uten at det har medført den nødvendige endringen og utviklingen hos studenten, går saken til behandling i skikkethetsnemnda.

Styret ved institusjonen skal selv oppnevne en skikkethetsnemnd, jf. skikkethetsforskriften § 7. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-10 tredje ledd at skikkethetsnemnda innstiller til styret selv eller til institusjonens klagenemnd, som på bakgrunn av innstillingen kan fatte vedtak om at en student ikke er skikket for yrket, og eventuelt vedtak om å utestenge studenten som følge av dette. Felles klagenemnd er klageinstans for vedtak om skikkethet som styret eller institusjonens klagenemnd har fattet.

Hvis en student blir vurdert som uskikket for yrket, blir vedkommende vanligvis også utestengt fra studiet. Forholdene kan unntaksvis være slik at utestenging vil representere et uforholdsmessig inngrep i studiesituasjonen. I tråd med bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven §§ 4-8 og 4-9 om bortvisning og utestenging er § 4-10 tredje ledd derfor formulert slik at studenten «kan» utestenges dersom vedkommende er uskikket for yrket. Institusjonen har adgang til å la studenten fullføre studiet, for eksempel der dette

er forsvarlig og meningsfylt, typisk fordi utdanningen kan brukes i andre funksjoner enn det aktuelle yrket.

Vedtak om skikkethet og utestenging skal registreres i RUST (Register for utestengte studenter), jf. universitets og høyskoleloven § 4-12 andre ledd. Formålet med RUST er å hindre at en kandidat eller søker som har mistet rettigheter som følge av vedtak om for eksempel utestenging, får slike rettigheter ved en annen institusjon, jf. RUST-forskriften²⁰ § 2.

Hvis institusjonen ikke fatter vedtak om utestenging, har studenten mulighet til å søke opptak på nytt ved en annen institusjon. Dette gjelder også dersom skikkethets-saken ikke blir avsluttet fordi studenten for eksempel blir veiledet ut av studiet. Studenten har da anledning til å starte opp på samme studium ved en annen institusjon. Andre institusjoner vil bare ha informasjon om den tidligere saken hvis det er fattet vedtak som er registrert i RUST. Tas studenten opp på nytt, vil det kunne bli gjort en ny særskilt skikkethetsvurdering av ham eller henne.

Skikkethetsforskriften § 12 gir nærmere regler om utestengingsvedtak når en student er funnet uskikket. Det skal fattes særskilt vedtak om utestenging, og studenten kan utestenges fra utdanningen i inntil fem år. Den maksimale lengden på utestengingsperioden i skikkethets-saker ble endret fra tre til fem år i 2016. Høringsnotatet om endringen presiserte at studenten ikke skal utestenges i en lengre periode enn det som er nødvendig ut fra årsaken til at han eller hun er vurdert som uskikket. Utestenging i mer enn tre år skal være forbeholdt de særlig graverende tilfellene.²¹

Dersom studenten utestenges i mindre enn fem år, kan institusjonen fatte vedtak med vilkår som må være oppfylt for at studenten skal kunne gjenoppta utdanningen, jf. skikkethetsforskriften § 12 andre ledd. Slike vilkår kan for eksempel bestå i at studenten gjennomgår behandling.

Formålet med å utestenge en student er å beskytte sårbare grupper fra å bli utsatt for en person som ikke er skikket for yrket. I tillegg forhindres personen i å fullføre studiet for så å kunne utøve yrket.

²⁰ Forskrift 27. juni 2016 nr. 820 om register for utestengte studenter – RUST.

²¹ Regjeringen. Høring om skikkethetsvurdering i høyere utdanning. Høringsnotat – forslag til endringer i forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning, s. 13 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-skikkethetsvurdering-i-hoyere-utdanning/id2362414/?expand=horingsnotater> hentet 21.1.2020.

¹⁹ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16.

Det er styret eller institusjonens klagenemnd som treffer vedtak om uskikkethet og utestenging, og vedtakene krever minst to tredjedels flertall, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-10 fjerde ledd. I vedtak om utestenging må institusjonen opplyse om at studenten ikke kan søke eller ta imot plass ved tilsvarende utdanninger i utestengingsperioden. I tillegg må det presiseres hvilken utdanning det gjelder. Med tilsvarende utdanning menes den aktuelle utdanningen, også når den blir tilbudt under et annet navn.

Studentens rett til å få utgifter til advokatbistand dekket av institusjonen er omtalt i kapittel 24.

23.2.2.4 Søknad om gjenopptak av utdanning

En student som ønsker å gjenoppta utdanningen etter en utestengingsperiode, må søke om opptak. Studenten har de samme rettighetene og pliktene som andre studenter, og har følgelig krav på å få godskrevet tidligere avlagte eksamener etter reglene i universitets- og høyskoleloven § 3-5. Dette er tilfellet hvis studenten velger å søke opptak ved en annen utdanningsinstitusjon enn den vedkommende ble utestengt fra. Hvis studenten har søkt opptak ved samme institusjon som vedkommende ble utestengt fra, følger det av utdanningsinstitusjonens egne forskrifter hvordan slik godskriving av tidligere bestått utdanning skal innpasses i en ny grad. Hvis det igjen oppstår tvil om studentens skikkethet, skal det foretas en ny særskilt skikkethetsvurdering, uavhengig av den tidligere skikkethetsvurderingen.

23.3 Utvalgets vurderinger

23.3.1 Politiattest

23.3.1.1 Nasjonal nemnd for politiattestsaker?

Tidligere var det oppnevnt en nasjonal nemnd for politiattestsaker som avgjorde om studenter med merknader på politiattesten skulle utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning, jf. den tidligere bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-9 femte ledd. Politiattestnemnda behandlet disse sakene som førsteinstans, og felles klagenemnd var klageinstans. Institusjonens klagenemnd, eller styret selv, ga bare en uttalelse i saken som dannet grunnlag for politiattestnemndas avgjørelse.

Fra 1. januar 2015 ble reglene endret slik at førsteinstansbehandlingen av disse sakene ble lagt til institusjonens klagenemnd, jf. universitets-

og høyskoleloven § 5-1. Bakgrunnen for endringen var et ønske om å gjøre behandlingen av politiattester med merknader enklere og raskere.²² Endringen har medført at utdanningsinstitusjonene i større grad enn tidligere tilfredsstiller kravet om effektiv saksbehandling, og gir studenten en rask avklaring av om vedkommende kan fortsette på utdanningen. En raskere saksgang ivaretar på en bedre måte enn tidligere hensynet til pasienter, klienter og andre som skal beskyttes mot studenter som ikke bør delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning, selv om det er en fare for regionale forskjeller.

Utvalget anser at dagens ordning fungerer godt, og at det ikke er behov for å gå tilbake til en egen nemnd for politiattestsaker.

23.3.1.2 Mindreårige

Utvalget oppfatter at det kan ha oppstått usikkerhet rundt gjeldende rett og forståelsen av «mindreårige», og tror noen av uklarhetene kan stamme fra Rundskriv F-03-18. Utvalget har derfor vurdert om det er behov for tydeliggjøring eller endringer i universitets- og høyskoleloven § 4-9. Det følger av Rundskriv F-03-18 at «[d]epartementet legg til grunn at det i dei utdanningane der ein student kan komme i kontakt med utviklingshemma eller andre sårbare grupper, [sic] kan det òg kan vere mogleg for studenten å komme i kontakt med mindreårige, slik at utdanninga er omfatta av kravet om barneomsorgsattest».²³ En forståelse av denne uttalelsen kan være at i utdanninger der en student kan komme i kontakt med utviklingshemmede eller andre sårbare grupper, vil være omfattet av «mindreårige» fordi studenten også kan komme i kontakt med mindreårige. Utvalget mener at denne betydningen er en unødvendig presisering fordi dette allerede vil falle inn under ordlyden «mindreårige».

Dersom bestemmelsen skal tolkes utvidende ved at «mindreårige» skal inkludere personer med utviklingshemning og andre sårbare grupper, fører dette til et strengere krav til å innhente politiattest for studenter enn det som følger av profesjonslovgivningen. Som eksempel kan det nevnes at etter helsepersonelloven § 20a skal de som yter tjenester til barn, fremlegge politiattest med merknader om seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser, mens de som skal yte tjenester til personer med

²² Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*.

²³ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-03-18 s. 11–12.

utviklingshemning bare skal legge frem politiattest med merknader om seksuallovbrudd. Deresom universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd også skal gjelde for utdanninger hvor studentene kan komme i kontakt med personer med utviklingshemning, så skal institusjonene innhente politiattest med de samme anmerkningene som på barneomsorgsattesten, altså en mer omfattende politiattest enn etter profesjonslovgivningen. Utvalget anser at sårbare grupper allerede er dekket av dagens universitets- og høyskolelov § 4-9 andre ledd. Barn vil alltid være dekket av kravet om politiattest i § 4-9 første ledd, mens andre sårbare grupper som gir grunnlag for å innhente politiattest, vil være dekket av § 4-9 andre ledd.

Utvalget anser ikke at det er gode grunner for å stille et strengere krav til politiattest for studenter enn for profesjonsutøvere ettersom et av formålene med politiregisterloven § 39 og det samlede regelverket om politiattest er å skape et ensartet system for politiattester. Utvalget anser derfor at «mindreårige» i universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd skal tolkes som personer under 18 år.

Utvalget foreslår imidlertid å slå sammen første og andre ledd i dagens universitets- og høyskolelov § 4-9. Hjemmelen for å innhente politiattest ligger i dag i både første og andre ledd. Deresom de blir slått sammen, antar utvalget at det vil komme tydeligere frem at det er to ulike grunnlag for å innhente politiattest. Det er ikke bare i situasjoner hvor en student kan komme i kontakt med mindreårige at det er anledning til å innhente politiattest. Det kan også gjøres når studenten kan komme i kontakt med sårbare grupper som er beskyttet gjennom profesjonslovgivningen.

23.3.1.3 Bestemmelser fra profesjonslovgivningen

Felles klagenemnd har anmodet utvalget om å gå nærmere gjennom hvilke bestemmelser i spesiallovgivningen som skal falle inn under universitets- og høyskoleloven § 4-9, slik at de anmerkningene som fremkommer på politiattesten i henhold til universitets- og høyskoleloven, oppfyller det grunnleggende formålet om at mindreårige skal ivaretas av skikkede personer. Bakgrunnen for anmodningen er en sak som felles klagenemnd har behandlet. Saken dreide seg om en sykepleierstudent som ble utestengt fra praksisopplæring fordi vedkommende hadde en anmerkning om underslag på politiattesten.²⁴ Underslag ligger ikke i kjernen av hva som er formålet med barneomsorgsattesten.

Etter universitets- og høyskoleloven § 4-9 er det to hjemmelsgrunnlag for å innhente politiattest, enten at studentene kommer i kontakt med mindreårige eller at politiattest er et krav for å kunne utøve yrket. Formålet med politiregisterloven § 39 og det samlede regelverket om politiattest er å ha et ensartet system for politiattester.²⁵ For å realisere målet om et ensartet system er det viktig at kravet til politiattest for studenter ikke er strengere enn det som følger av profesjonslovgivningen.²⁶ I tillegg er det hensiktsmessig å ikke utdanne personer som mest sannsynlig ikke vil kunne utøve yrket når de er ferdig utdannet.

Helse- og omsorgstjenesteloven gir særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Flere av helse- og sosialutdanningene, blant annet sykepleierutdanningen, fører til yrker som faller inn under helse- og omsorgstjenesteloven, slik at kravet om politiattest gjelder tilsvarende for disse utdanningene. For yrkesutøverne som faller under denne lovgivningen kan det kreves fremlagt politiattester som enten viser til flere eller færre straffebestemmelser enn de som er listet opp i politiregisterloven § 39, dersom det foreligger særlige grunner for det, jf. politiregisterloven § 39 andre ledd. I yrker regulert av helse- og omsorgstjenesteloven foreligger det særlige grunner for å innhente politiattest med flere straffebestemmelser, inkludert straffebestemmelser om underslag, for å verne de sårbare gruppene som loven skal beskytte. Disse særlige grunnene vil også være relevante for utdanninger som fører til yrker som faller inn under helse- og omsorgstjenesteloven, og for studenter som skal delta i praksis eller klinisk undervisning på arbeidsplasser som faller inn under helse- og omsorgstjenesteloven. Det er relevant for vurderingen av politiattesten ved utdanningsinstitusjonene hvorvidt en student potensielt ikke kan arbeide innenfor et yrke fordi studenten har anmerkninger på politiattesten, som for eksempel ved anmerkninger om underslag. I tillegg vil formålet om å verne sårbare grupper ikke være oppfylt dersom politiattesten som kreves av studentene, omfatter færre straffebestemmelser enn politiattesten som kreves av yrkesutøverne.

Dersom en politiattest har merknader om underslag, fører det derimot ikke automatisk til at

²⁴ Felles klagenemnd, sak 87/2018. Referert i innspill fra Felles klagenemnd til Universitets- og høyskolelovutvalgets 6. møte om studentrettigheter og -plikter. Se <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>.

²⁵ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) s. 312–313.

²⁶ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-03-18 s. 13.

studenten skal utestenges, ettersom det alltid skal foretas en konkret vurdering av straffebudet og forholdene i den aktuelle utdanningen. Hva slags straffebud det gjelder, og hvorvidt hendelsene har skjedd for kort eller lang tid siden, er særlig relevante momenter i vurderingen av om studenten skal utestenges. Utvalget mener det er fare for at institusjonene vil miste verdifull informasjon dersom hjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 4-9 endres slik at politiattesten ikke kan inneholde informasjon om like mange straffebestemmelser som i dag. Dersom en anmerkning om en straffebestemmelse på politiattesten ikke innebærer at studenten er uskikket til å delta i arbeidet, eller at utestenging er nødvendig av hensyn til sikkerheten eller behandlingsmiljøet til brukergruppen, skal ikke studenten utestenges.

Utvalget anser derfor at det ikke er behov for å avgrense hvilke bestemmelser i spesiallovgivningen som skal være omfattet av universitets- og høyskoleloven § 4-9. Utvalget vil likevel understreke at institusjonene møter noen utfordringer når de skal vurdere kravet om politiattest og om studenter skal utestenges. Noen utdanninger fører typisk direkte til enkelte yrker, særlig profesjonsutdanningene, slik som sykepleier- og barnehagelærerutdanningen, selv om disse også kan gå inn i stillinger uten direkte kontakt med barn eller pasienter. Andre utdanninger kan derimot føre til mange forskjellige yrker. Da kan det være vanskelig å vite om merknader på politiattesten vil være relevant for yrket personen velger. I tillegg varierer kravene alt etter hvilken stilling studenten skal ut i senere. Enkelte straffebud vil tilnærmet alltid føre til utestenging, slik som seksuallovbrudd, mens andre straffebud først er relevante hvis studentene skal ha nærmere bestemte stillinger, typisk innenfor kommunal helse- og omsorgstjeneste. Dette gjør det krevende for institusjonene å vurdere om studenter skal utestenges eller ikke, fordi utdanningen kan brukes til ulike yrkesvalg med forskjellige krav til politiattest.

23.3.1.4 Når kan politiattesten innhentes?

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd at institusjonen kan kreve at en søker eller en student fremlegger politiattest «ved opptak eller underveis i studiet.» Etter bestemmelsen kan politiattesten fremlegges enten ved opptaket til studiet eller underveis i studiet. Etter opptaksforskriften § 6-3 er hovedregelen er at politiattesten blir krevd fremlagt ved opptaket. I tillegg kan institusjonen kreve fornyet vandelskontroll.

Praksisstudier og klinisk undervisning skal ofte gjennomføres et stykke ut i studiet. Ved opptaket vil det derfor ofte ikke være riktig å ta endelig stilling til spørsmålet om en student skal utestenges som følge av anmerkninger på politiattesten.

Vurderingen av om en student skal utestenges, skal være konkret og gjøres der og da. Den bør derfor ikke gjøres før studenten er kommet til det stadiet i studiet der utestenging er aktuelt. Studenten må få mulighet til å vise at han eller hun har utviklet seg og kommet over problemene sine på en slik måte at det ikke lenger er nødvendig å utestenge vedkommende.

Hvis politiattest kreves ved opptaket til studiet, kan det føre til en oppfatning av at avgjørelsen om utestenging skal tas allerede da. Utvalget mener det kan være en fordel å kreve politiattest allerede ved opptaket fordi informasjonen om anmerkninger på politiattesten da vil komme frem på et tidlig stadium. I noen tilfeller vil anmerkningene være av en slik karakter at det allerede på det tidspunktet vil være klart at studenten vil bli utestengt fra praksis og klinisk undervisning. I tillegg vil institusjonen kunne gjøre studenten oppmerksom på forholdene, og informere om at det er en mulighet for at studenten vil bli utestengt på et senere tidspunkt. Da kan studenten selv vurdere om han eller hun ønsker å fortsette på studiet likevel. Utvalget anser at det er problematisk dersom institusjonen gir en student en tilbakemelding i forbindelse med opptaket om hvor sannsynlig det er at vedkommende blir utestengt på et senere tidspunkt, dersom denne tilbakemeldingen har karakter av å være en foregriper saksbehandling. Et alternativ er å informere studentene ved opptak at politiattest kan kreves senere, men utvalgets oppfatning er at hensynet bak kravet om politiattest ivaretas bedre ved å kreve fremlagt politiattest alt ved opptak.

Utvalget vil likevel understreke at det ikke er tilstrekkelig om institusjonene nøyer seg med en politiattest ved opptaket i de tilfeller hvor praksisstudier og klinisk undervisning kommer et stykke ut i studiet. Politiattesten bør være mest mulig oppdatert. Det er uheldig dersom institusjonen ender med å måtte bygge på dokumentasjon som er flere år gammel fordi institusjonen bare har innhentet attest ved opptaket. I slike tilfeller må institusjonen kreve to attester, én ved opptaket og én ved oppstarten av praksisstudier eller klinisk undervisning.

Slik lovteksten er formulert i dag, sier den at institusjonene bare har anledning til å innhente politiattest enten ved opptaket til eller underveis i

studiet. Samtidig sier opptaksforskriften at politiattesten skal innhentes ved opptak, men at det kan innhentes en fornyet vandelsattest. Utvalget mener at lovteksten ikke samsvarer med reglene i forskriften, som best ivaretar forvaltningens plikt til forsvarlig saksbehandling. Utvalget foreslår derfor å endre ordlyden i dagens universitets- og høyskolelov § 4-9 første ledd til «ved opptak til og underveis i studiet.»

23.3.1.5 Utestengning eller utelukkelse

Ordlyden i dagens universitets- og høyskolelov § 4-9 sier at studenten kan «utestenges» fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Utestenging blir ellers i loven praktisert som full utestengelse fra hele studiet, og ikke bare deler av det. Utvalget foreslår derfor å bruke ordet «utelukke» istedenfor ordet «utestenge» i bestemmelsen for å vise at denne formen skiller seg fra de andre ved at studenten bare utelukkes fra deler av studiet.

Universitets- og høyskoleloven § 4-9 fjerde ledd kan bare anvendes frem til det foreligger en rettskraftig dom eller saken er henlagt. Utvalget foreslår derfor også å presisere i den nye bestemmelsen at utelukkelse etter dette leddet er midlertidig.

23.3.2 Skikkethet

23.3.2.1 Lovstruktur

Det står i dag i § 4-10 første ledd at «Kongen kan fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket.» Hvilke utdanninger dette gjelder er regulert i skikkethetsforskriften. I tillegg har dagens § 4-10 siste ledd også en forskriftshjemmel. Tidligere var det en egen forskrift om hvilke utdanninger skikkethetsvurderingen skulle gjelde for, men denne er i dag opphevet,²⁷ og listen over utdanningene er tatt inn i skikkethetsforskriften § 1. Utvalget vurderer at det ikke lenger er behov for en egen bestemmelse i universitets- og høyskoleloven om at Kongen kan bestemme hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurderingen. Utvalget foreslår derfor å endre ordlyden i dagens § 4-10 første ledd til «departementet gir forskrift om hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurderingen og om saksbehandlingen i skikkethetssaker.» På bakgrunn av forslaget kan

siste ledd oppheves, da denne bestemmelsen flyttes til første leddet.

Utvalget foreslår videre å flytte bestemmelsen i skikkethetsforskriften § 2 inn i universitets- og høyskolelovens bestemmelse om skikkethet (dagens § 4-10). Skikkethetsforskriften § 2 beskriver hva en skikkethetsvurdering går ut på, og utvalget foreslår å flytte bestemmelsen for at den skal være lettere tilgjengelig, og for å forenkle regelverket. Vi foreslår også å endre ordlyden i bestemmelsen til følgende: «En student som oppfyller minst ett av kriteriene i forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning § x på en måte som utgjør en mulig fare for liv, fysisk eller psykisk helse, rettigheter eller sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever, eller andre studenten vil komme i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse, er ikke skikket for yrket.» Bakgrunnen for dette forslaget er at slik dagens § 2 og §§ 3 til 5 i skikkethetsforskriften er utformet, utgjør alle bestemmelsene alene selvstendige vilkår for at en student er uskikket. Ordlyden i §§ 3 til 5 tilsier at dersom et av vurderingskriteriene i bestemmelsene er oppfylt, er studenten uskikket, men det overordnede vilkåret fremkommer av § 2 i forskriften. Disse vurderingene burde ikke gjøres separat, men under ett. Etter utvalgets vurdering er ordlyden i § 2 grunnvilkåret for hva som må være oppfylt for at en student er uskikket, mens §§ 3 til 5 inneholder kriterier hvorav minst ett må være oppfylt på en måte som tilfredsstiller kravet i § 2.

Videre mener utvalget at det er en svakhet ved dagens § 4-10 at den bare fastslår at en student som er funnet uskikket «kan» utestenges, uten å gi noen materielle kriterier for når en slik utestenging kan eller bør vedtas i tillegg til vedtak om uskikkethet. Utvalget foreslår derfor å ta inn i bestemmelsen hvor lenge studenten kan utestenges, og dermed flytte dette fra dagens § 12 i skikkethetsforskriften og inn i loven. I tillegg foreslår utvalget å legge til i bestemmelsen at studenten ikke skal utestenges i en lengre periode enn det som er nødvendig ut fra årsaken til at studenten er vurdert som uskikket.

For å gjøre bestemmelsen mer forståelig foreslår utvalget å endre ordlyden i nytt tredje ledd fra «skal det foretas en særskilt skikkethetsvurdering» til «skal institusjonen åpne sak om skikkethetsvurdering». «Særskilt skikkethetsvurdering» er i dag verken forklart i loven eller i skikkethetsforskriften. Utvalgets oppfatning er at begrepet ikke gir veiledning. Hele ordlyden i tredje ledd blir da slik: «Hvis det er begrunnet tvil om en stu-

²⁷ Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1109 om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10.

dent er skikket, skal institusjonen åpne sak om skikkethetsvurdering.» Studentene har anledning til å finne ut hvordan saksgangen foregår, ved å gå til skikkethetsforskriften. Utvalget ønsker å påpeke at det er en ulempe å måtte bruke både lov og forskrift her. På den annen side vil loven bli uforholdsmessig lang og tung dersom alt skal inn i den.

Utvalgets oppfatning er at slik bestemmelsen er formulert i dag, er det vanskelig å få tak på hva den går ut på, og hvordan prosessene i skikkethets sakene foregår. Utvalget foreslår derfor å endre på den indre rekkefølgen i bestemmelsen. Utvalget foreslår også å presisere i bestemmelsen at institusjonene skal gjøre en løpende skikkethetsvurdering «av alle studenter som er omfattet av kravet om skikkethetsvurdering», gjennom hele studiet. Begrunnelsen for presiseringen er å klargjøre i loven at denne vurderingen ikke skal gjøres av alle studenter, bare dem som kravet om skikkethetsvurdering gjelder for. I tillegg foreslås det at reglene om vedtaksmyndighet og klageinstans, og reglene om rett til dekning av advokatutgifter, flyttes til egne bestemmelser. En nærmere redegjørelse for disse bestemmelsene og de foreslåtte endringene finnes i punkt 22.4.4. og 24.3.

Utvalget foreslår også at en student som ute-stenges, i tillegg kan fratras retten til å gå opp til eksamen ved tilsvarende studier. Begrunnelsen for dette er omtalt i punkt 22.4.5.

23.3.2.2 Etter- og videreutdanning

Hvilke utdanninger kravet om skikkethetsvurdering gjelder for er regulert i skikkethetsforskriften § 1. Listen over utdanninger er uttømmende. I forarbeidene til den tidligere universitets- og høyskoleloven fra 1995 var det presisert at det ikke skulle foretas en skikkethetsvurdering i etter- og videreutdanning fordi skikkethetsvurderingen var knyttet til konkrete lærerutdanninger.²⁸ I ettertid har likevel enkelte etter- og videreutdanninger blitt tatt inn i skikkethetsforskriften, slik som jordmor. Skikkethetsvurdering skal ikke gjennomføres i andre etter- og videreutdanninger enn de som er opplistet i forskriften, selv om de er knyttet til utdanningene på listen.

For lærerutdanningene er kravet etter skikkethetsforskriften § 1 at en skikkethetsvurdering skal gjøres i «pedagogiske utdanninger som tilfredsstillende kravene til å bli tilsatt i undervisningsstilling i grunn- eller videregående skole, jf. kapit-

tel 14 i forskrift til opplæringslova».²⁹ For de andre utdanningene er kravet om skikkethetsvurdering knyttet til konkrete utdanninger, slik som «sykepleier». Om en skikkethetsvurdering skal gjøres i etter- og videreutdanninger for lærere i grunnskole og videregående skole vil derfor bero på om slik utdanning tilfredsstillende kravene til ansettelse i undervisningsstilling etter forskrift til opplæringsloven. På bakgrunn av dette har det oppstått ulik praksis blant institusjonene i lærerutdanningene med hensyn til hvilke etter- og videreutdanninger de gjennomfører skikkethetsvurdering i.

Utvalget mener det er uheldig at det har oppstått ulik praksis for når en skikkethetsvurdering foretas. En skikkethetsvurdering er viktig for å beskytte mennesker i sårbare situasjoner, og kan samtidig være inngripende for studenten. Utvalget mener derfor det bør være klare regler for når og hvordan en skikkethetsvurdering skal gjøres.

I dagens liste over utdanninger er det bare jordmor som er tatt med av videreutdanningene innenfor helsefagene. Utvalget mener det finnes gode grunner for at det også burde gjøres en skikkethetsvurdering i andre etter- og videreutdanninger, slik som for eksempel barnesykepleier og operasjonssykepleier. Det kan ha gått lang tid mellom grunnutdanningen og videreutdanningen. Det kan ha oppstått nye forhold som gjør at det er behov for en ny skikkethetsvurdering. I tillegg er mange av disse etter- og videreutdanningene innenfor yrker hvor de ansatte daglig møter mennesker i svært sårbare situasjoner. Da er det særlig viktig at de ansatte har de nødvendige forutsetninger for å kunne utøve yrket.

Utvalget foreslår at skikkethetsvurdering skal gjøres i alle etter- og videreutdanninger knyttet til de grunnutdanningene som er listet opp i skikkethetsforskriften § 1. Selv om en person er funnet skikket i sin grunnutdanning, betyr ikke det nødvendigvis at personen er skikket til yrket som en etter- og videreutdanning leder til. For øvrig peker utvalget på at en person ikke mister statusen som skikket for sin grunnutdanning, slik som sykepleier, selv om vedkommende blir vurdert som uskikket i videreutdanningen, for eksempel kreftsykepleier. Det vil være opp til arbeidsgiveren å vurdere om personen kan fortsette å arbeide innenfor grunnutdanningen sin dersom vedkommende blir vurdert som uskikket i videreutdanningen.

Utvalget har mottatt innspill fra Universitets- og høgskolerådet om å erstatte gjeldende § 1 i

²⁸ Ot.prp. nr. 77 (1997–98) s. 16

²⁹ Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.

skikkethetsforskriften med en ny bestemmelse hvor det fremkommer et sett av hovedkriterier for hva som kjennetegner utdanningstilbud som skal inn under ordningen med skikkethetsvurdering. Videre mener Universitets- og høyskolerådet at kriteriene må kunne gjøres gjeldende uansett programnivå.³⁰ Universitets- og høyskolerådet presiserer at med en slik utforming vil institusjonene selv kunne ta over ansvaret for å bestemme hvilke utdanningsprogram som må inn under ordningen med skikkethetsvurdering. Universitets- og høyskolerådet mener at forslaget vil gi et mer fleksibelt system enn dagens ordning, hvor Kunnskapsdepartementet må endre forskriften hyppig fordi flere spesifiserte utdanninger skal inn på en nummerert liste. Ifølge forslaget skal Kunnskapsdepartementet og NOKUT føre tilsyn og avgjøre tvilssaker.

Utvalget er enig i disse poengene, men en omlegging av hele skikkethetssystemet slik Universitets- og høyskolerådet foreslår, vil kreve en større utredning enn det vi har hatt anledning til å gjennomføre. Utvalget foreslår i stedet en ordning der institusjonene kan søke departementet om å inkludere utdanninger som fører til yrker som har tilsvarende omsorgsansvar for mennesker i en særlig sårbar situasjon, dersom det oppstår et behov for å inkludere flere utdanninger enn de som er listet opp i forskriften. Dette forslaget vil etter utvalgets mening gi et mer fleksibelt system, slik Universitets- og høyskolerådet etterlyser.

Institusjonene kan se oppstillingen av de 27 utdanningene som en veiledning for hvilke yrker det er relevant å søke om å få inn i skikkethetsordningen, og departementet skal vurdere om den yrkesituasjonen som utdanningen munner ut i, innebærer tilsvarende ansvar for mennesker i en sårbar situasjon som utdanningene på listen. Videre skal institusjonene fremheve på hjemmesidene sine at de vil gjøre en skikkethetsvurdering i studier som de har fått godkjent gjennom søknaden.

Utvalget viser til forskriftsforslaget § 1. Se punkt. 37.3.4.

23.3.2.3 Vurderingskriterier

Utvalget har fått innspill fra institusjonene om at det er vanskelig å vite hvilke kriterier som er rele-

vante i vurderingen av en students skikkethet i de konkrete utdanningene.³¹ I dagens skikkethetsforskrift er vurderingskriteriene listet opp i §§ 3, 4 og 5. I tillegg fremkommer formålet med skikkethetsvurderingen og hovedkriteriet for at en student ikke er skikket, i § 2. Et minstekrav for å kunne stadfeste at en student ikke er skikket, er at minst ett av kriteriene i §§ 3, 4 eller 5 er oppfylt, og grunnvilkåret i § 2 er oppfylt.³²

Vurderingskriteriene for de ulike utdanningene er mer eller mindre sammenfallende. I behandlingen av skikkethetssakene har det noen ganger vært uklart om kriterier som er relevante for noen utdanninger, også er det for andre. For eksempel er det angitt at misbruk av rusmidler bare er relevant for å vurdere skikketheten i helseutdanningene, jf. skikkethetsforskriften § 4, men ikke i lærerutdanningene eller teologiutdanningen. Det følger av rundskrivet til skikkethetsforskriften at kriteriene må suppleres med skjønn.³³ Utvalget mener at det er behov for klarere føringer for skjønnsutøvelsen.

Utvalget anser at det vil være hensiktsmessig å sammenfatte vurderingskriteriene i én bestemmelse, slik at alle kriteriene som er felles, kommer i første ledd i bestemmelsen, mens de mer spesifikke kriteriene for de ulike utdanningene kommer i andre og tredje ledd. Dette vil trolig lette saksbehandlingen i skikkethetssakene, og gjøre det tydeligere hva som skal vektlegges i skikkethetsvurderingene i de ulike utdanningene.

Utvalget viser til forskriftsforslaget § 3. Se punkt. 37.3.4.

23.3.2.4 Dokumentasjonskrav

Mangelfull eller manglende dokumentasjon av faktiske opplysninger i saker om skikkethet kan gjøre det vanskelig å komme frem til rett avgjørelse. Dette bekrefter både institusjonene og felles klagenemnd. Gjeldende rett pålegger ikke studenten å legge frem dokumentasjon, og dette kan gjøre saksgangen vanskelig. Felles klagenemnd foreslår i sitt innspill å legge noe av dokumentasjonskravet over på studenten selv i skikkethetssakene. Forslaget går ut på at dersom studenten etter å ha blitt oppfordret til å legge frem dokumentasjon likevel velger å ikke gjøre det, vil dette være et moment i helhetsvurderingen som kan

³⁰ Universitets- og høyskolerådet, Høringsinnspill til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i skikkethetsforskriften, <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/09/UHR-Høringsinnspill-til-Kunnskapsdepartementets-forslag-til-endringer-i-skikkethetsforskriften.pdf>

³¹ Innspill fra Universitets- og høyskolerådet av 29. august 2019 til Kunnskapsdepartementet og universitets- og høyskolelovutvalget.

³² Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16 s. 4.

³³ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16 s. 4.

trekke i studentens disfavør i en sak om studentens skikkethet.

I politiattestsakene er kravet om dokumentasjon lagt på studenten, og det følger av opptaksforskriften § 6-6 at «[s]økjarar eller studentar som ikkje legg fram politiattest i samsvar med reglane i denne forskrifta, har ikkje rett til å delta i klinisk undervisning eller praksis ved den aktuelle utdanninga».³⁴ Regelen i politiattestsakene er naturlig fordi det bare er studenten som har mulighet til å innhente politiattest. Situasjonen er litt annerledes i skikkethetssaker hvor institusjonen ofte vil ha noe kunnskap om studenten, men også her kan det være et behov for å pålegge studenten et ansvar for å fremlegge informasjon.

Mye av dokumentasjonen som er relevant i en sak om skikkethet, er det bare studenten som har anledning til å innhente. Særlig gjelder dette i saker som gjelder studentens helsetilstand. Denne typen informasjon er særpreget ved at den ofte vil være taushetsbelagt, og et krav om dokumentasjon reiser prinsipielle spørsmål. Samtidig er institusjonene avhengig av tilstrekkelig informasjon for å kunne fatte vedtak som ivaretar de hensynene som ligger bak skikkethetsreglene. Studenten vil uansett ikke være pliktig til å legge frem taushetsbelagt informasjon. På bakgrunn av dette foreslår utvalget å innføre en ny bestemmelse i skikkethetsforskriften som sier at hvis studenten på oppfordring ikke legger frem relevant dokumentasjon i en sak, kan det få betydning for utfallet av saken.

Forslaget er et uttrykk for alminnelige saksbehandlingsregler som også følger av forvaltningsloven. Særlig relevant er forvaltningsloven § 17 første ledd som fastsetter at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. også forvaltningsloven § 11 fjerde ledd. Dette innebærer blant annet at hvis det er usikkerhet som vil kunne slå ut i partens disfavør, vil det i saken kunne legges vekt på om parten har mulighet og foranledning til selv å oppklare forholdet. Basert på disse reglene kan institusjonen fatte et vedtak i en skikkethetssak om utestenging, selv om saken ikke er helt opplyst eller ikke all informasjon er tilgjengelig. Utvalget anser likevel at det er behov for en presisering av dette i skikkethetsforskriften, slik at studenten ikke skal være i tvil om at det å unnlate å gi opplysninger kan ha betydning i saken.

Utvalget viser til forskriftsforslaget i punkt 37.3.4.

³⁴ Opptaksforskriften.

23.3.2.5 Anonyme tvilsmeldinger

Reglene om tvilsmeldinger i universitets- og høyskoleloven regulerer ikke spørsmålet om den som leverer en tvilsmelding, kan være eller forbli anonym, verken overfor den tvilsmeldingen gjelder, eller overfor institusjonen. Som redegjort for i punkt 23.2.2.3. kan den som leverer en tvilsmelding, bare være anonym overfor den meldingen gjelder, der vedkommende ikke oppgir sin identitet, eller der særlige grunner taler for det og det ikke er av vesentlig betydning for en part å bli gjort kjent med kildens identitet, jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Dette er også omtalt i rundskrivet til skikkethetsforskriften, der det står at hovedregelen er at den det blir varslet om, må bli informert om identiteten til varsleren, men at det er anledning til å bruke forvaltningsloven § 19 som hjemmel for å verne kilden.³⁵

Utvalget har vurdert om universitets- og høyskoleloven bør regulere adgangen til å levere anonyme tvilsmeldinger på en måte som legger bedre til rette for at den som leverer en tvilsmelding, kan forbli anonym overfor den meldingen gjelder. I vurderingen av om identiteten til meldereren skal bli gjort kjent, er det relevant å se hen til to forhold: på den ene siden faren for konsekvenser for den som har levert meldingen, og på den andre siden hvor viktig det er for den det blir varslet om, å få vite hvem varsleren er. Utvalget ser at det er gode argumenter som taler for at identiteten til meldereren blir gjort kjent overfor den tvilsmeldingen gjelder. Den det blir varslet om, har da bedre mulighet til å kunne tilbakevise uriktige varsler som eksempelvis kan skyldes hevnmotiv. Det er ikke usannsynlig at det blir innlevert færre useriøse varsler når meldereren må oppgi identiteten sin. I tillegg vil institusjonen få mulighet til å innhente mer informasjon fra meldereren dersom identiteten er kjent. Dette hensynet kan også ivaretas ved at meldereren ikke er anonym overfor institusjonen, men bare overfor den tvilsmeldingen gjelder.

Utvalget ser også at det er en fare for at mange velger å ikke varsle om students skikkethet hvis de må oppgi identiteten sin overfor den tvilsmeldingen gjelder. Redselen for represalier og ubehaget ved at den de varsler om, vil få vite identiteten deres, kan føre til at færre velger å varsle. Institusjonene kan dermed få langt færre tvilsmeldinger enn de egentlig burde fått. Et anonymt varsel vil vanligvis måtte vurderes med noe større skepsis fordi det kan være motivert av utenfor-

³⁵ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16 s. 7.

liggende forhold, men dette må institusjonene ta med i vurderingen av hvor mye vekt de skal legge på et slikt varsel, og hvor grundig de skal undersøke saken. Et anonymt varsel kan imidlertid også være tilstrekkelig detaljert og konkret til å kunne følges opp relativt enkelt og kunne ha stor troverdighet.

Det finnes eksempler fra forvaltningspraksis på at det er gjort unntak fra hovedregelen om at parten har rett til innsyn i hvem som varslet. Unntak har for eksempel blitt gjort i saker hvor foreldre har klaget på barnas lærer. Begrunnelsen for unntaket har vært frykt for represalier mot barna. Det har i disse sakene vært vurdert at det ikke har vært av vesentlig betydning for læreren å vite hvilken forelder som har klaget. Utvalget ser

at de samme hensynene vil kunne gjøre seg gjeldende ved vurderingen av en students skikkethet.

I situasjoner der det er behov for anonymitet, vil institusjonene kunne få informasjon om hvem som har varslet, uten at de som hovedregel gir denne informasjonen videre til studenten det har blitt varslet om, med hjemmel i forvaltningsloven. På denne måten opprettholdes også hensynet til at institusjonene kan innhente mer informasjon.

Utvalget har kommet til at det ikke vil foreslå endringer i universitets- og høyskoleloven på dette punktet, men vil oppfordre institusjonene til å legge til rette for at studenter og andre kan varsle anonymt innenfor de rammene som forvaltningsloven setter opp til å holde varslerens identitet skjult overfor studenten det er varslet om.

Kapittel 24

Rett til dekning av advokatutgifter



Figur 24.1

24.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Studentenes rett til dekning av advokatutgifter videreføres og skilles ut i en egen bestemmelse, med enkelte språklige justeringer.

24.2 Gjeldende rett

Det følger av ordlyden i universitets- og høyskoleloven § 4-8 femte ledd¹ at en student har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel er gitt. En generell rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig overfor forvaltningen, følger imidlertid av forvaltningsloven § 12, som slår fast at «en part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.»²

I motsetning til forvaltningsloven, inneholder universitets- og høyskoleloven regler om retts hjelp. Etter § 4-8 femte ledd skal utgiftene til advokat eller annen talsperson i saker som nevnt dekkes av institusjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8 femte ledd. Disse utgiftene skal dekkes etter en sats fastsatt etter salærforskriften.³ Salæret kan settes ned dersom styret selv eller institusjonens klagenemnd finner at det er brukt

lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig. Departementet har presisert at «det er viktig at det ikke må fremstå som en uoverkommelig risiko for studenten å klage på institusjonens vedtak. Institusjonene og klagenemnda må derfor bruke skjønn og bare sette ned salærkravet i saker hvor det er et klart misforhold mellom sakens omfang og advokatens redegjørelse for tidsbruk.»⁴

Etter universitets- og høyskoleloven § 4-8 femte ledd har studenten rett til å få advokatutgiftene dekket i utestengingssaker som gjelder bruk av falskt vitnemål eller annen uredelig opptreden, eller fusk. I tillegg gjelder rettigheten ved bortvisnings- eller utestengingssak som følge av grovt forstyrrende opptreden eller grovt klanderverdig opptreden.

Studenten har også rett på dekning av advokatutgifter etter bestemmelsene om skikkethet og politiattest, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 4-10 femte ledd og 4-9 syvende ledd. Både i skikkethetssakene og i politiattestsakene skal utgiftene til advokatbistand dekkes av institusjonen i samsvar med universitets- og høyskoleloven § 4-8 femte ledd. Dette innebærer at studentene har en rett til å få dekket utgifter til advokatbistand i disse sakene. Denne retten må holdes atskilt fra retten til å la seg bistå av advokat.

I skikkethetssaker følger det av ordlyden i universitets- og høyskoleloven § 4-10 femte ledd at studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra behandling av saken i skikkethetsnemnda. Imidlertid vil det også her gjelde en alminnelig rett til å la seg representere av advo-

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

³ Forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær frå det offentlige til advokater mv. (salærforskriften).

⁴ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven* s. 60.

kat eller annen talsperson på et hvert trinn av saken, jf. forvaltningsloven § 12. Reglene for behandling av saken i skikkethetsnemnda følger av skikkethetsforskriften § 11.⁵

I politiattestsakene har studenten etter universitets- og høyskoleloven § 4-9 syvende ledd rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om utestenging fra klinisk undervisning eller praksisopplæring er reist i institusjonens klagenemnd. Studenten har frist på 14 dager til å uttale seg til nemnda fra det tidspunktet utdanningsinstitusjonen sender saken med politiattesten over til nemnda med kopi til studenten, jf. opptaksforskriften § 6-8 tredje ledd. Saken må anses som reist fra det tidspunktet fristen starter å løpe. Der som det fremgår av politiattesten at studenten har relevante merknader på attesten skal utdanningsinstitusjonen straks underrette studenten om retten til advokatbistand etter universitets- og høyskoleloven § 4-9 syvende ledd, jf. opptaksforskriften § 6-8 første ledd.

Studentene kan også bringe vedtak om bortvisning, utestenging og skikkethetsvurdering inn for prøving ved tingretten, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-11. I sakene for tingretten dekker institusjonen alle omkostninger ved søksmålet inkludert honoraret til saksøkers advokat, i samsvar med universitets- og høyskoleloven § 4-8 femte ledd. Ved eventuell anke dekker ikke institusjonen utgiftene ved behandling i lagmannsrett og Høyesterett utover hva som måtte følge av tvistelovens regler om saksomkostninger. Studenten kan imidlertid søke om å få dekket advokatkostnader etter rettshjelploven.

24.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener bestemmelsene som gir studenten rett til dekning av advokatutgifter er viktige fordi saker som kan føre til utestenging og bortvisning er inngripende overfor studenten.

Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsene om rett til dekning av advokatutgifter, men med en ordlyd som skiller klarere mellom rett til å være representert (som er generell jf. forvaltningsloven § 12) og retten til å få utgiftene til advokat dekket. Utvalget foreslår også at bestem-

melsene blir samlet i en egen bestemmelse som bare regulerer retten til å få utgiftene til advokatbistand dekket. I dag er hovedregelen om retten til dekning av advokatutgifter regulert i universitets- og høyskoleloven § 4-8. I tillegg er retten hjemlet i universitets- og høyskoleloven §§ 4-9 til 4-11. Ved å samle bestemmelsene mener utvalget at regelen blir lettere tilgjengelig.

Utvalget foreslår også å videreføre bestemmelsen om dekning av omkostninger og saksøkerens rett til dekning av honorarer til advokat ved søksmål for tingretten, likevel med noen presiseringer. Når gjeldende § 4-11 viser til bestemmelsen i § 4-8 femte ledd, er det fra departementets side lagt til grunn at det også er institusjonen som skal ta stilling til krav om dekning av saksomkostninger ved bruk av advokat for tingretten. Det har samtidig i minst ett tilfelle som utvalget er kjent med, vært slik at domstolen selv har fastsatt advokatens honorar for behandlingen i retten. Utvalget mener at det er behov for at det kommer tydeligere frem i loven at det er institusjonen som skal ta stilling til advokatens honorar ved behandling i tingretten. Det har vært stilt spørsmål ved om ordningen med at institusjonene selv dekker advokatutgifter kan ha uønskete virkninger ved at institusjonen da vegrer seg for å reise saker av budsjettmessige årsaker.⁶ En mulig løsning kunne være at domstolen tar stilling til honorarets størrelse, slik det er vanlig i andre saker for domstolen om fri retts hjelp.

Utvalget mener imidlertid det er naturlig at det er den aktuelle institusjon som skal dekke honoraret, som også tar stilling til honorarets størrelse ved behandling for domstolene. Utvalget viser til at hvis institusjonen mener advokaten har brukt lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig, så kan salæret settes ned. Hvis en student for eksempel har vært representert av samme advokat ved behandlingen av saken både ved institusjonen og for tingretten, er det rimelig at institusjonen kan se tidsbruken i sammenheng. Vedtaket om salærets størrelse ved behandling i domstolen er et enkeltvedtak som kan påklages.

⁵ Forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften).

⁶ Spjelkavik, Johanne og Asbjørn Strandbakken. *Om fusk i obligatorisk undervisning etter universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b*. I Undring og erkjennelse, festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år. Karl Harald Søvig (red.) m.fl., Bergen: Fagbokforlaget, 2013, s. 645–673.

Kapittel 25 Ph.d.-kandidater



Figur 25.1

25.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- To nye bestemmelser som klargjør hvilke regler om sanksjonsmuligheter som gjelder for ph.d.-kandidatene, avhengig av om de har et ansettelsesforhold ved institusjonen eller ikke.
- Begrepet «kandidat», der det omfatter både studenter og ph.d.-kandidater, videreføres ikke i ny lov.
- Dagens regler som gjelder for ph.d.-kandidater videreføres.

25.2 Gjeldende rett

Over 20 norske universiteter og høyskoler kan tilby graden doctor philosophiae (doktorgrad). All høyere utdanning, inkludert doktorgradsstudier, ved akkrediterte universiteter og høyskoler er underlagt universitets- og høyskoleloven¹. Doktorgradsstudier er dels regulert i universitets- og høyskoleloven, dels i de enkelte institusjonenes ph.d.-forskrift, og dels gjennom regler i forvaltningsloven² om klage mv.

Begrepet «student/studentene» ble enkelte steder erstattet med «kandidat/kandidatene» i universitets- og høyskoleloven ved lov 19. juni 2009 nr. 96.³ Ordet «kandidat» omfatter både stu-

denter og ph.d.-kandidater (ph.d.-kandidater). Når ph.d.-kandidater tar eksamen, studieemner og prøver underveis i doktorgradsprogrammet, gjelder regelverket for studenter tilsvarende for dem. Noen steder er det imidlertid gjort unntak fra dette fordi ph.d.-kandidaters ansettelsesforhold begrunner behov for særskilte regler.

Begrepet «kandidat» er brukt i følgende bestemmelser i universitets- og høyskoleloven: § 3-9 første ledd, § 3-10 andre til fjerde ledd, § 3-11 tredje ledd, § 4-7 første og andre ledd, § 4-12, § 4-13, § 5-1 første ledd, § 5-2 andre og tredje ledd og § 5-3 første, tredje og fjerde ledd.

Grunnen til at begrepet «kandidat» ble innført i loven var at det ble oppfattet som rettslig uklart om «studenter» også skulle omfatte kandidater som er opptatt til et doktorgradsprogram. Ph.d.-kandidater kan være studenter, men de har også ofte et ansettelsesforhold ved institusjonen. Doktorgradsutdanningene har utviklet seg slik at det i dag er flere obligatoriske elementer underveis i programmene, for eksempel kurs med avsluttende eksamen, og andre typer prøver og innleveringer. Dette medfører at en ph.d.-kandidat i en del sammenhenger har behov for de samme rettigheter og plikter som studenter på lavere studieprogram.

Selv om reglene i universitets- og høyskoleloven om eksamen med mer gjelder for ph.d.-kandidater, gjelder ikke regler om eksamenssensur i universitets- og høyskoleloven for vurderingen av selve doktoravhandlingen. Regler for bedømmelsen og klage på bedømmelsen på avhandlingen reguleres av institusjonenes forskrifter for ph.d.-programmene og forvaltningsloven.⁴

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

³ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* punkt 6.2.

⁴ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) merknad til § 3-9.

Universitets- og høyskoleloven åpner for at det kan ilegges sanksjoner mot studentene og ph.d.-kandidatene i ulike tilfeller. Utdanningsinstitusjonene har adgang til å annullere en prøve eller eksamen hvis vilkårene i gjeldende § 4-7 er oppfylt. Bestemmelsen gjelder for ph.d.-kandidatens eksamen og prøver som er en del av ph.d.-utdanningen, jf. gjeldende § 4-8 tredje ledd.⁵ Fusk og annen uredelig opptreden i forbindelse med selve doktoravhandlingen reguleres av forskningsetikkløven.⁶ I tillegg har mange utdanningsinstitusjoner egne retningslinjer for god forskningsetikk.

Dersom det foreligger fusk etter universitets- og høyskoleloven § 4-7, eller dersom en kandidat forsettlig har medvirket til fusk, er utestenging og bortvisning mulige sanksjoner overfor studenter og ph.d.-kandidater, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd. Men regelen om utestenging etter § 4-8 tredje ledd gjelder ikke for ph.d.-kandidater som er ansatt ved utdanningsinstitusjonen der ph.d.-programmet gjennomføres. Hvis en ansatt ved utdanningsinstitusjonen skulle bli utestengt, ville det bli uklart hvilken betydning dette skulle ha for ansettelsesforholdet. En utestenging betyr i realiteten at kandidaten suspenderes fra stillingen sin. Institusjonene har i slike tilfeller andre sanksjonsmuligheter, enten å annullere eksamen etter § 4-7 eller å bruke reglene om suspensjon i arbeidsmiljøloven eller statsansatte-loven.⁷

Hvis et forhold er så alvorlig at det må anses som vitenskapelig uredelig etter forskningsetikkløven § 8 andre ledd, er det i universitets- og høyskoleloven § 4-13 hjemmel for å vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanningen. Regelen i § 4-13 ble tilføyd ved lov 20. juni 2014 nr. 55. Tvungen avslutning av doktorgraden kan også skje når en kandidat i vesentlig grad ikke oppfyller sine forpliktelser etter doktorgradsavtalen, jf. § 4-13 andre ledd. Ettersom det er en alvorlig sanksjon, kan vedtak på disse grunnlagene bare treffes etter en grundig saksbehandling. Grunnlagene for avslutning etter første og andre ledd kan ikke kumuleres, og må vurderes separat.⁸

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-13 gjelder uavhengig av om kandidaten har et ansettelsesforhold ved utdanningsinstitu-

sjonen eller ikke. Er kandidaten ansatt ved utdanningsinstitusjonen, deles prosessen i to ulike løp. Utdanningsinstitusjonen avklarer først hva som er konsekvensene av vitenskapelig uredelighet eller manglende oppfyllelse av doktorgradsavtalen under forskerutdanningen. Deretter vurderer institusjonen hvilke konsekvenser handlingen skal få for kandidatens ansettelsesforhold.⁹

Hva tvungen avslutning innebærer er ikke nærmere regulert. Departementet mener dette bør være opp til institusjonene selv å vurdere, i tråd med deres faglige autonomi:

Institusjonene må vurdere hva som er den mest hensiktsmessige løsning ut fra hvordan de har organisert sin doktorgradsutdanning, herunder om sanksjonen vil innebære at kandidaten, utover å miste sin plass i det organiserte studieopplegget, for eksempel vil miste tilgangen til laboratorium og utstyr eller om det skal resultere i at kandidaten ikke får levere sin doktorgradsavhandling ved den aktuelle utdanningsinstitusjonen.¹⁰

Hvis en ph.d.-kandidat fusker, kan utdanningsinstitusjonen etter gjeldende § 4-13 tredje ledd vurdere om handlingen skal føre til annullering etter universitets- og høyskoleloven § 4-7, eller om forholdet er så alvorlig at det gir grunnlag for tvungen avslutning, jf. § 4-13 første og andre ledd. For eksempel vil det i tilfeller der avhandlingen er levert, ikke ha noen effekt å vedta tvungen avslutning. Slik ordlyden i bestemmelsen er formulert, fremstår annullering og tvungen avslutning av doktorgraden som alternative reaksjoner. Ettersom det er utdanningsinstitusjonen selv som bestemmer innholdet i tvungen avslutning, kan det innebære at institusjonen beslutter at annullering skal skje samtidig med tvungen avslutning. Det er også gode grunner til å anvende annullering og tvungen avslutning av doktorgraden som alternative reaksjoner. Ved fusk etter § 4-7 vil det, avhengig av de konkrete tilfellene, noen ganger være en tilstrekkelig reaksjon å annullere eksamen eller prøven det er snakk om. Først i de mest alvorlige tilfellene bør det også føre til en tvungen avslutning av doktorgraden.

De øvrige reglene om doktorgradsutdanningen gis av den enkelte institusjonen i medhold av universitets- og høyskoleloven § 4-13 femte ledd.

Reglene om klagenemd og særskilte nasjonale klageorganer, klage over formelle feil ved eksa-

⁵ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) s. 22.

⁶ Lov av 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).

⁷ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) punkt 6.4.

⁸ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven* merknad til § 4-13.

⁹ Prop. 59 L (2013–2014) punkt 4.8.4.

¹⁰ Prop. 59 L (2013–2014) merknad til ny § 4-13.

men og klage over karakterfastsetting gjelder tilsvarende for ph.d.-kandidater som for studenter når de tar eksamen og prøver underveis i doktorgradsutdanningen, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 5-1 til 5-3. Institusjonens egen klagenemd, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1, er ikke en klageinstans for personalsaker eller andre enkeltvedtak som ikke angår studenter. Ph.d.-kandidatene er ikke omfattet av § 5-1 hvis de er ansatt ved institusjonen.

25.3 Utvalgets vurderinger

En utfordring knyttet til den rettslige reguleringen av rettighetene og pliktene til ph.d.-kandidatene er at de kan ha ulik tilknytning til institusjonene. Noen er stipendiater¹¹ ved utdanningsinstitusjonene, andre har arbeidsgivere utenfor utdanningsinstitusjonene og noen finansierer doktorgradsutdanningen uten et ansettelsesforhold ved en utdanningsinstitusjon. Disse ulikhetene har bidratt til en usikkerhet rundt hvilke regler som gjelder for ph.d.-kandidatene. I tillegg vil de fleste utdanninger innenfor et doktorgradsprogram kreve at ph.d.-kandidatene avlegger eksamener og prøver, noe som medfører at de i denne sammenhengen får tilsvarende rettigheter og plikter som andre studenter. Utvalget mener at dagens regler kan oppleves som uklare. Der begrepet «student» er brukt kan det være usikkert om det også skal omfatte ph.d.-kandidater. Der begrepet «kandidat» er brukt, for eksempel i universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd eller § 4-8 femte ledd, er det heller ikke innlysende for den som leser loven at begrepet omfatter både studenter og ph.d.-kandidater. Utvalget ønsker derfor å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder for ph.d.-kandidatene når de tar eksamen, studieemner og prøver underveis i doktorgradsprogrammet.

Utgangspunktet for utvalgets vurdering er at ph.d.-kandidatene skal behandles tilsvarende som andre studenter, så lenge det ikke foreligger særlige grunner som tilsier at de skal behandles på en annen måte.

Ph.d.-kandidater bør, uavhengig av om de er ansatt ved en utdanningsinstitusjon, behandles som andre studenter når de tar eksamener, studieemner og prøver underveis i doktorgradsprogrammet. Ansettelsesforhold vil være regulert av

arbeidsrettslige regler, det vil si statsansatte-loven¹², forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven.¹³ For de ph.d.-kandidatene som har et ansettelsesforhold ved utdanningsinstitusjonen kan sanksjoner gitt i medhold av universitets- og høyskoleloven komme i konflikt med arbeidsforholdet ved institusjonen og sanksjoner som følger av arbeidsrettslige regler. Dette er bakgrunnen for at det etter gjeldende rett er gjort unntak fra prinsippet om likebehandling av studenter og ph.d.-kandidater i enkelte tilfeller.

Dersom en ph.d.-kandidat fusker, og er ansatt ved utdanningsinstitusjonen der fusket har skjedd, kan ikke vedkommende bortvises eller utestenges, jf. dagens universitets- og høyskolelov § 4-8 tredje ledd andre punktum. Fusk kan likevel medføre at eksamen eller prøven kan bli annullert, jf. gjeldende § 4-13 tredje ledd jf. § 4-7. Unntak fra regelen om bortvisning og utestenging er gjort fordi en slik reaksjon i realiteten vil innebære å suspendere vedkommende i arbeidsrettslig forstand. En slik reaksjon må følge arbeidsrettslige regler. Utvalget mener at regelen i gjeldende § 4-8 tredje ledd bør videreføres, se lovforslaget § 10-8. Utvalget mener det er viktig at utdanningsinstitusjonene foretar en selvstendig vurdering av hvilke konsekvenser fusk skal ha for ph.d.-kandidater med et ansettelsesforhold ved institusjonen.

Et annet tilfelle der det etter utvalgets vurdering er saklig grunn til å behandle ph.d.-kandidatene etter særskilte regler, gjelder reguleringen av selve doktoravhandlingen. Bakgrunnen for at universitets- og høyskoleloven ikke har egne regler om fusk og annen uredelig oppførsel knyttet til doktoravhandlingen er at dette er regulert av forskningsetiske regler, blant annet i forskningsetikkloven. Disse reglene gjelder for forskere og forskning i Norge, og loven skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. Utvalget mener doktoravhandlingen fortsatt skal være regulert av forskningsetikkloven. Den forskningen som utføres med basis i en doktorgrad, må underlegges de samme kravene til etterrettelighet som all annen forskning. I forarbeidene til forskningsetikkloven er det fremhevet at terskelen for fusk skal være den samme som i tilsvarende regler for studenter i universitets- og høyskoleloven. Det står:

¹¹ Stipendiat brukes ofte som en betegnelse på en som er tatt opp til et doktorgradsprogram, og som i tillegg er ansatt ved høyskolen eller universitetet der doktorgraden tas, og som får lønn fra institusjonene.

¹² Lov av 16. juni 2017. nr. 67 Lov om statens ansatte (statsansatte-loven).

¹³ Lov av 17. juni 2005 nr. 62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

[...] Det har på denne bakgrunn utviklet seg en praksis hvor det skal mer til for at en forsker har opptrådt grovt uaktsomt enn for en student. Dette er uheldig og ikke tilsiktet. Det er behov for harmonisering av hvordan vilkåret grov uaktsomhet praktiseres for forskere og for studenter. Institusjonene må derfor være bevisst på dette ved behandling av uredelighetssaker. [...] Departementet har vurdert om skyldkravet burde senkes til alminnelig uaktsomhet. Å fastslå at en forsker har opptrådt uredelig vil være svært inngripende for den det angår. Det vil kunne være ødeleggende for forskerkarrieren og vil kunne føre til at han/hun blir sagt opp fra sin stilling. Dette taler for å opprettholde dagens skyldkrav, slik at det fortsatt er de grovt uaktsomme tilfellene som dekkes av loven. Et annet hensyn er likebehandling av studenter og forskere som jukser hver på sine felt. Av universitets- og høyskoleloven § 4-7 om annullering av eksamen eller prøve første ledd bokstav b) følger det at styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, kan annullere eksamen eller prøve eller godkjenning av kurs hvis kandidaten «forsettlig har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket» på eksamen, prøve eller kurs. På denne bakgrunn opprettholder departementet grov uaktsomhet som nedre skyldvilkår.¹⁴

Utvalget har ikke grunnlag for å tro at regelverket for ph.d.-kandidatene materielt sett ikke fungerer, men ser at det er behov for noen presiseringer. Utvalget foreslår å innføre to nye bestemmelser i universitets- og høyskoleloven. Den ene skal synliggjøre hvilke regler som gjelder både for ph.d.-kandidater og andre studenter med hensyn til rettigheter og plikter ved eksamen, kurs og prøver som tas under ph.d-programmet, se lovforslaget § 8-12. Den andre presiserer at ph.d.-kandidater som har et ansettelsesforhold ved institusjonen er unntatt fra reglene om bortvisning og utesten-

ging, se lovforslaget § 10-8. Utvalget foreslår for øvrig at ordet «kandidat» endres tilbake til «student» de stedene i loven der «kandidat» er ment å omfatte både ph.d.-kandidater og studenter. Dette gjelder dagens universitets- og høyskolelov § 3-9 første ledd (lovforslaget § 8-6 første ledd), § 3-10 andre til fjerde ledd (lovforslaget § 8-5 andre til fjerde ledd), § 3-11 tredje ledd (lovforslaget § 8-13 tredje ledd), 4-7 første og andre ledd (lovforslaget § 10-3 første og andre ledd), § 4-8 tredje og femte ledd (lovforslaget 10-3 tredje ledd og § 10-8), § 4-12 (lovforslaget § 13-4), § 5-1 første ledd (lovforslaget § 12-1 første ledd), § 5-2 andre og tredje ledd (andre ledd tilsvarende lovforslaget § 8-8 andre ledd og tredje ledd tilsvarende lovforslaget § 8-10 første ledd andre punktum) og § 5-3 første tredje og fjerde ledd (første til tredje ledd tilsvarende lovforslaget § 8-9 første til tredje ledd, mens fjerde ledd tilsvarende lovforslaget § 8-10 første til tredje ledd). Forslaget vil etter utvalgets syn bidra til å oppklare hva som gjelder for ph.d.-kandidatene og hva som ikke gjelder.

Utvalget har fått innspill om at det bør vurderes om det er behov for en nasjonal forskrift om doktorgrad som tilsvarende forskrift om krav til mastergrad.¹⁵ Utvalget mener det ikke er behov for en nasjonal regulering av doktorgradene i egen forskrift. Universitets- og høyskolerådet¹⁶ har tidligere forsøkt å oppnå enighet om felles retningslinjer for ph.d.-kandidatene, men dette viste seg utfordrende fordi utdanningsinstitusjonene har ulike behov. Dersom det skal fastsettes én forskrift om doktorgradene, bør den regulere enkelte minimumskrav som skal gjelde alle ph.d.-kandidater. Etter utvalgets syn er det ikke hensiktsmessig å innføre felles regler for ph.d.-kandidater ved alle utdanningsinstitusjoner.

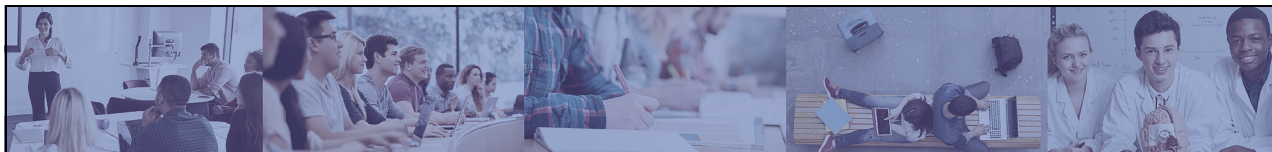
¹⁴ Prop. 158 L (2015–2016) *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven)* s. 35–36.

¹⁵ Innspill fra seniorrådgiver ved UiT. <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2018/10/Olaug-Husabø-om-UH-loven-og-ph.d.-graden.pdf>.

¹⁶ Universitets- og høyskolerådet (UHR) er en medlems- og interesseorganisasjon for akkrediterte institusjoner under universitets- og høyskoleloven.

Kapittel 26

Klage på andre vedtak enn eksamen



Figur 26.1

26.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Loven presiserer at flere institusjoner kan samarbeide om en lokal klagenemnd.
- Loven presiserer at institusjonens styre ikke kan instruere eller overprøve klagenemnda i enkeltsaker.
- Strengere regler om inhabilitet ved klagebehandling i lokal klagenemnd.
- Regelen om forholdet til forvaltningsloven videreføres og forenkles.
- Dagens regler om klageorganer videreføres for øvrig.

26.2 Gjeldende rett

26.2.1 Forvaltningsloven

Statlige utdanningsinstitusjoner er underlagt forvaltningsloven fordi de er forvaltningsorganer. For private utdanningsinstitusjoner gjelder forvaltningsloven i saker hvor det treffer «enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. forvaltningsloven § 1. Etter forvaltningsloven er det klagerett på enkeltvedtak og saksbehandlingsregler som må følges under klagebehandlingen. Dette gjelder som utgangspunkt også ved klage på enkeltvedtak som er truffet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

Boks 26.1 Oversikt over forvaltningslovens regler om klagebehandling

Utgangspunktet for saksbehandling av enkeltvedtak med hjemmel i universitets- og høyskoleloven er reglene i forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om behandling av klager på enkeltvedtak gjelder forvaltningsorganer, for eksempel universiteter og høyskoler. Private høyere utdanningsinstitusjoner regnes som forvaltningsorganer når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Forvaltningsloven er en alminnelig lov, og regler i særlovgivning i for eksempel universitets- og høyskoleloven vil gå foran forvaltningsloven ved motstrid med regler i forvaltningsloven.

En *klageordning* gir en part rett til å kreve en ny behandling av saken. Med unntak av klage til kommunale klagenemnder (jf. forvaltningsloven

§ 28 andre ledd), avgjøres klager av et annet forvaltningsorgan (klageinstansen) enn det som traff det opprinnelige vedtaket (underinstansen). Klageinstansen kan vanligvis overprøve alle sider av saken, medregnet forvaltningsskjønnet. Hvis klagen tas til følge, kan klageinstansen treffe et nytt realitetsvedtak.¹

Et forvaltningsvedtak kan bli bragt inn for *domstolene* til overprøving. Domstolskontrollen omfatter som hovedregel bare rettsanvendelsen og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, ikke forvaltningsskjønnet. Det finnes flere unntak, blant annet i universitets og høyskoleloven § 4-11 tredje ledd. Domstolene treffer som hovedregel ikke ny realitetsavgjørelse dersom vedtaket er ugyldig.²

Boks 26.1 (forts.)

Et forvaltningsvedtak kan også bringes inn for *Sivilombudsmannen*. Ombudsmannen har ingen plikt til å behandle klagen og kan ikke selv endre vedtaket eller instruere forvaltningen om å gjøre det, men må nøye seg med «å uttale sin mening», jf. sivilombudsmannsloven § 10 første ledd.³ Vanligvis vil forvaltningen likevel rette seg etter Sivilombudsmannens syn.

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse (forvaltningsloven § 28). En klage fremsatt innenfor klagefristen på tre uker (§ 29), av noen som har rett til å klage, innebærer at forvaltningen må behandle saken på nytt, jf. § 29. Vedtaket i klagesaken kan normalt ikke påklages videre (forvaltningsloven § 28 tredje ledd).

Klagen skal sendes til det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Underinstansen skal forberede saken ved å foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til, og varsle eventuelle motparter, jf. § 33 andre og tredje ledd. I underinstansen kan saken få tre mulige utfall: Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, skal saken avvises. Dersom underinstansen finner klagen begrunnet, kan den oppheve eller endre vedtaket. Dersom underinstansen fastholder sitt syn, skal sakens dokumenter oversendes til klageinstansen for avgjørelse.

For klagesaksbehandlingen gjelder saksbehandlingsreglene i § 34, som suppleres av reglene for førsteinstansbehandlingen. Dersom klageinstansen finner at vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, skal den avvise saken. Tar klageinstansen saken under realitetsbehandling, kan den prøve alle sider av saken. Den skal ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter som kan få betydning for utfallet.

Klageinstansen skal enten treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Klageordningens hovedformål er å sikre riktige avgjørelser. Etter forvaltningsloven kan klageinstansen prøve «alle sider av saken», jf. § 34. Det innebærer at klageinstansen kan over-

prøve alle rettslige og faktiske forhold som knytter seg til avgjørelsen – både rettsanvendelsen, bevisvurderingen, saksbehandlingen og underinstansens utøving av forvaltningsskjønn. Klageinstansen har altså videre kompetanse enn en domstol vanligvis har, som også kan prøve faktum, bevisvurdering, saksbehandling og tolkning, men som gjør en begrenset prøving av forvaltningsskjønnet. Overprøvingen i forvaltningen skal for det første sikre rettsriktige avgjørelser. En klageordning gir forvaltningen mulighet til å rette opp eventuelle feil i det rettslige eller faktiske grunnlaget for avgjørelser. Også forvaltningsskjønnet kan overprøves, for eksempel hvis klageinstansen har en annen vurdering av hvor hensiktsmessighet et vedtak er, eller hvis et vedtak ikke ivaretar lovens formål på best mulig måte. På den måten kan en klageordning styrke tilliten til offentlig forvaltning. På den annen side kan klageordningen gi et effektivitetstap i de tilfellene hvor vedtaket blir stadfestet, både gjennom kostnadene ved klagebehandlingen og ved den forsinkelsen som behandlingen innebærer. Utgangspunktet er imidlertid at førsteinstansens vedtak iverksettes uten hensyn til eventuell klage.

Klagefristen på tre uker, jf. forvaltningsloven § 29, begynner å løpe når underretning om vedtaket er kommet frem til parten. For den som ikke får underretning om vedtaket, regnes fristen fra hun eller han fikk eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket, men den utløper da senest tre måneder fra vedtaket ble truffet hvis det er tale om et løyve eller annet vedtak som går ut på å gi noen en rettighet. Blir vedtaket kunngjort offentlig, løper det for alle en tre ukers frist fra kunngjøringstidspunktet. Klagefristen kan på visse vilkår forlenges i inntil ett år fra vedtaket ble truffet, se forvaltningsloven § 31. Klagen er fremsatt i rett tid hvis den er postlagt innen klagefristens utløp (§ 30).

¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kap VI.

² Rt. 2001 s. 995 og Rt. 2009 s. 170.

³ Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

Hensynene bak å ha en klageordning for forvaltningsvedtak ble sammenfattet slik i Forvaltningskomiteens (1958) innstilling:¹

Klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett. Den er et ledd i forvaltningens egne interne kontroll med sine avgjørelser.

26.2.2 Regulering av enkeltvedtak

I universitets- og høyskoleloven § 7-6 er det uttrykkelig nevnt at en del typer vedtak skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det gjelder for eksempel avgjørelser om tilrettelegging, rett til utsatt eksamen, godskrivning (jf. godskrivningsforskriften)^{2 3}, utestenging og bortvisning. Bestemmelsen i § 7-6 klargjør at alle vedtakstypene som er nevnt her regnes som enkeltvedtak, uten at en konkret vurdering av kriteriene i forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b, er nødvendig. Dette medfører at rettigheter og plikter som følger av at en beslutning regnes som et enkeltvedtak, utløses, blant annet retten til å klage etter forvaltningsloven §§ 28 flg.

Bestemmelsen skal ikke tolkes uttømmende. Det kan derfor være andre typer vedtak som også skal regnes som enkeltvedtak. For noen vedtakstyper er det fastsatt egne klageregler i universitets- og høyskoleloven som supplerer eller erstatter klagereglene i forvaltningsloven, for eksempel §§ 4-7 til 4-10. For andre typer enkeltvedtak er det ikke fastsatt særregler om klagebehandling. I godskrivningsforskriften er det ikke fastsatt egne regler om klage. I rundskrivet som følger forskriften er det imidlertid presisert at vedtak om godskrivning er enkeltvedtak og at reglene om klagebehandling i forvaltningsloven gjelder.

Hovedregelen etter forvaltningsloven er at klager skal behandles av overordnet organ, det vil si på forvaltningsnivået over det nivået som traff enkeltvedtaket i første instans. Forvaltningsloven

¹ Wold, Terje m.fl. *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (forvaltningskomiteen)*. Avgitt 13. mars 1958. I Ot.prp. nr. 38 (1964–65) *Om lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=b&psid=DIVL176&pgid=b_0267&vt=b&did=DIVL180.

² Forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskrivning og fritak av høyere utdanning (godskrivningsforskriften). Jf. Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-04-18: *Forskrift om godskrivning og fritak av høyere utdanning – merknader til bestemmelsene*.

³ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-04-18.

Boks 26.2 Klageorganer

Utvalget har identifisert følgende klageorganer som kan behandle klager over enkeltvedtak i universitets- og høyskolesektoren:

- institusjonens klagenemnd (lokal klagenemnd)
- universitet- eller høyskolestyret
- klagesensorkommisjon
- felles klagenemnd (og en nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanning med lignende saksfelt)
- nasjonal klagenemnd for opptakssaker
- Kunnskapsdepartementet
- klagenemnd for vedtak truffet av NOKUT i saker om høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet eller andre er klageinstans for vedtak om tildeling av midler truffet av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku), jf. lovforslaget § 12-2.

er utformet primært med tanke på en hierarkisk organisering, men de siste tiårene er det opprettet en rekke mer eller mindre uavhengige forvaltningsorganer, som ikke passer like godt inn i det tradisjonelle forvaltningshierarkiet. Dette gjelder også for universitets- og høyskolesektoren.

Vedtak etter universitets- og høyskoleloven kan overprøves etter en rekke forskjellige klage-regler, og av flere forskjellige klageinstanser. I boks 26.3 har utvalget laget en oversikt over hvem som har myndighet til å behandle saker i første og andre instans etter gjeldende lov.

26.2.3 Særregler om klage og klagebehandling

26.2.3.1 Innledning

I universitets- og høyskoleloven er det flere regelsett som skal sikre at saksbehandlingen er tilpasset sakstypene i universitets- og høyskolesektoren. Særreglene er begrunnet med at enkelte klagesaker krever en annen tilnærming og behandling enn andre klagesaker. Dette gjelder for eksempel klage på eksamen. For å sikre en betryggende prosess og materielt riktige vedtak, er det viktig at de som behandler klagen, har kunnskap om saksfeltet.

Hovedregelen etter forvaltningsloven er at klager skal behandles av overordnet forvaltningsorgan. Som nevnt over fravikes denne hovedregelen stadig oftere, og de siste tiårene er det opprettet mange klagenemnder. Stadig færre saker klagebehandles av det overordnet forvaltningsorganet, og etter universitets- og høyskoleloven er klageinstansen i svært mange tilfeller en nemnd, se boks 26.2.

Universitets- og høyskoleloven § 5-1 gir regler om egne klagenemnder på institusjonene som skal behandle klager på enkeltvedtak. I tillegg gir § 5-1 syvende ledd departementet hjemmel til å opprette særskilte nasjonale klageorganer, som skal behandle klager over enkeltvedtak innenfor bestemte områder og over avgjørelser etter offentliglova. I dag er det to slike nemnder, nasjonal klagenemnda, som behandler klager på enkeltvedtak om opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler, og felles klagenemnd, som behandler klager over institusjonenes vedtak etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 til 4-10 og klager over vedtak etter offentliglova. For tvungen avslutning av doktorgrad kan det opprettes en egen klagenemnd for det enkelte tilfelle, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 4-13 og 5-1 syvende ledd. Universitets- og høyskoleloven § 5-1 syvende ledd viser til forskningsetikkloven § 8 andre ledd, som omtaler vitenskapelig uredelighet.⁴ Styret ved institusjonen er klageorgan i klager på for eksempel formelle feil ved eksamen, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-2, dersom styret ikke har bestemt at disse sakene skal gå til institusjonens klagenemnd, se §§ 5-1 og 5-2 femte ledd.

Regelen om en såkalt blind sensur i universitets- og høyskoleloven § 5-3 fjerde ledd fjerde punktum innebærer at en klage skal behandles uten at eksamenskarakter, tidligere vurderinger eller begrunnelse fra klageren legges ved klagen, se punkt 21.6. At klageorganet er ukjent med utfallet i første instans er en modell vi verken finner i forvaltningsloven eller i annen særlovgivning.

26.2.3.2 Organiseringen av klagebehandlingen internt på institusjonen

Tidligere var organisasjonsstrukturen på universiteter og høyskoler lovfestet ved at det var gitt en egen hjemmel for avdelingsorganisering. I NOU 1993: 24 skriver lovutvalget på side 68:

Utvalget har sett det som viktig å lovfeste et minimum av organisasjonsstruktur ved institu-

sjonene under denne lov. Det er derfor foreslått et påbud om at det skal være to nivåer ved alle institusjoner, institusjonsnivå og avdelingsnivå.⁵

Ved de minste institusjonene ble det gitt mulighet til å gi unntak fra en slik organisering. Nivåinndelingen skulle blant annet sikre en reell to-instansbehandling av vedtak. Universitetsloven fra 1995⁶ hjemlet i kapittel 3 egne regler om avdelinger og avdelingens oppgaver.

Gjennom Kvalitetsreformen ble alle institusjonene gitt særskilte fullmakter. Styret fikk fullmakt til selv å bestemme egen intern organisering, og etter en lovendring i 2002 ble reglene om avdelingsorganisering tatt ut av universitetsloven, jf. lovvedtak 26. juni 2002 nr. 62, der det da gjeldende kapittel 3 ble opphevet. Det ble vedtatt en ny hjemmel i § 4 fjerde ledd om at styret selv skulle fastsette virksomhetens organisering på alle nivåer, og en ny § 5 om delegasjon. I § 5 fjerde ledd het det: «Styret avgjør klage over vedtak truffet av andre som har fått delegert myndighet etter § 5 nr. 2, i den utstrekning dette ikke er delegert til styrets klagenemnd, jf. § 24 nr. 1. Tilsvarende avgjør avdelingen klage over vedtak truffet av grunnenhet.» Styrets klagenemnd avgjorde saker på vegne av styret og kunne derfor ikke behandle klager over vedtak truffet av styret. Slike klager ble behandlet av departementet. I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) side 43 heter det:

Etter universitets- og høyskoleloven gjelder forvaltningsloven for de statlige institusjonenes virksomhet. Det er for disse institusjonene etablert ett særegent forvaltningssystem med hjemmel for behandling av enkeltvedtak i to instanser innen ett og samme forvaltningsorgan, jf. § 5 nr. 4 i universitets- og høyskoleloven. Styret kan behandle klage over vedtak truffet av andre som har fått delegert myndighet, i den utstrekning klagebehandlingen ikke er delegert til egen klagenemnd oppnevnt av styret. Tilsvarende avgjør avdeling/fakultet klage over vedtak truffet at grunnenhet/institutt. Dette systemet innebærer at departementet, som overordnet forvaltningsmyndighet, er klageinstans der styret fatter vedtak som første instans.⁷

⁵ NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett* s. 68.

⁶ Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

⁷ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* s. 43.

⁴ Forskningsetikkloven.

Forutsetningen om at det er etablert et særskilt forvaltningssystem med reell to-instansbehandling innenfor samme forvaltningsorgan er videreført i gjeldende lov. I universitets- og høyskoleloven § 9-1 andre ledd første punktum står det at alle beslutninger som treffes ved institusjonen, treffes etter delegasjon fra styret. Loven § 9-2 fjerde ledd slår fast at styret selv fastsetter organiseringen på alle nivåer. Hvilke nivåer dette er går ikke frem av loven, men ordlyden indikerer at det fremdeles kan være ulike nivåer i organisasjonen. Den tidligere lovens klare påbud om at det skulle være et minimum av organisasjonsstruktur, er imidlertid fjernet.

Forslaget om en egen klagenemnd ble fremmet i NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* (Ryssdal-utvalget). Her ble det foreslått at alle institusjoner skulle ha en klagenemnd, og at de skulle behandle klager over enkeltvedtak, også når styret hadde fattet vedtak i første instans. Utvalget skrev på side 151:

Dette innebærer at det etableres en klagenemnd som avgjør alle klager over vedtak fattet ved institusjonen, også vedtak fattet av styret. Dette innebærer videre at det ikke vil være slik at klagenemnden opererer på vegne av styret, men behandler alle saker med endelig virkning.

Begrunnelsen var å unngå at departementet var klageinstans for institusjonenes enkeltvedtak, og å tydeliggjøre «et skille mellom institusjonenes forvaltning og departementets rolle som overordnet politisk myndighet». Departementet fulgte opp Ryssdal-utvalgets forslag i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). Departementet foreslo å lovfeste at alle institusjoner skulle ha en klagenemnd som skulle behandle klager over enkeltvedtak og eventuelt andre saker som gjaldt studenter. I samme proposisjon sier departementet at ordningen kunne synliggjøre styrets rolle som overordnet og strategisk organ. I høringen forut for vedtaket om ny lov i 2005 foreslo Justisdepartementet at det også ble gitt en hjemmel for departementet til å oppnevne en felles nasjonal klagenemnd som kunne behandle klager over de enkeltvedtakene som tidligere hadde blitt avgjort av departementet. Det ble i høringsrunden pekt på at å overlate til institusjonene selv å avgjøre klager på vedtak om for eksempel utestenging kunne svekke studentenes rettssikkerhet, og at det ville være bedre å overlate dette til en felles, nasjonal klagenemnd.

Kunnskapsdepartementet fulgte opp dette og foreslo en hjemmel for å kunne oppnevne felles

nasjonale klagenemnder, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 syvende ledd.

Ordningen med institusjonens klagenemnd har fungert siden 2005.

26.2.3.3 Nærmere om institusjonens klagenemnd

Universitets- og høyskoleloven § 5-1 første ledd fastslår at alle institusjonene skal ha en klagenemnd. Videre angir bestemmelsen klagenemndas myndighet: Institusjonens klagenemnd skal «behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for kandidatene».

Ordlyden i § 5-1 første ledd sier at klagenemnda skal behandle «[...] andre klagesaker for kandidatene». En naturlig forståelse av å «behandle klagesaker» er at det vil si å behandle en sak etter at det har kommet inn en klage, altså å behandle saken som andre instans. Klagenemnda behandler imidlertid saker etter §§ 4-7 til 4-10 i førsteinstans. Et annet eksempel der klagenemnda fatter et enkeltvedtak som førsteinstans er når den fatter vedtak om utestenging på grunn av brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, jf. § 7-9. Lovteksten tar derfor også sikte på saker som styret har gitt klagenemnda myndighet til å avgjøre som første instans.

Styret har hjemmel til å fastsette at klagenemnda skal være førsteinstans i noen klagesaker, jf. § 5-1 første ledd. I §§ 4-7 til 4-10 om fusk, bortvisning og utestenging er det hjemlet at styret ved institusjonen kan bestemme at klagenemnda skal behandle disse sakene, jf. § 4-7 første ledd første punktum, § 4-8 første ledd andre punktum, § 4-10 tredje ledd første punktum og § 7-9 andre ledd fjerde punktum. For politiattestsaker, jf. § 4-9, er det lovfestet at det skal være institusjonens klagenemnd som skal avgjøre «om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisstudier» i første instans, jf. § 4-9 femte ledd.

Sammensetningen av nemnda er regulert i universitets- og høyskoleloven § 5-1 andre ledd. Nemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Lederen og varamedlemmet for leder skal fylle de lovbestemte kravene for lagdommere, og kan ikke være ansatt ved institusjonen. To medlemmer skal være studenter. Lengden på valgperioden er ikke lovfestet. Bestemmelsen slår fast at representanter for institusjonens eier eller medlem av institusjonens styret ikke kan være medlem av klagenemnda.

Et eksempel på en lokal klagenemnd er Den sentrale klagenemnd ved Universitetet i Oslo (UiO). Nemndas årsmelding for 2017 gir et innblikk i oppgavene (fra innledningen):

Klagenemndas virksomhet er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 5-1. I tillegg gjelder forvaltningsloven for nemndas saksbehandling.

Klagenemnda behandler klager over enkeltvedtak som er fattet ved Universitetet i Oslo. Klagenemnda behandler også klager over formelle feil ved eksamen. Klagenemndas vedtak i klagesaker kan ikke påklages videre.

I tillegg behandler og treffer klagenemnda vedtak i noen sakstyper som første instans. Det gjelder saker om mistanke om fusk etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 og 4-8, andre saker om bortvisning og utestengning etter §§ 4-8, 4-9 og 4-10 samt saker om forfalskning av søknadspapirer i forbindelse med opptak (§ 3-7 åttende ledd). Klagenemndas vedtak i disse sakene kan påklages til Felles klagenemnd, som er den nasjonale klagenemnda for nærmere bestemte vedtak fattet ved universiteter og høyskoler.

Klagenemnda er vedtaksfør med leder og to andre medlemmer eller deres varamedlemmer til stede.

Oversikten over hva klagenemnda ved UiO har behandlet viser at den behandler flest saker som gjelder mistanke om fusk eller forsøk på fusk. Andre saker gjelder klager over formelle feil ved eksamen, avslag på opptak, tap av studierett, godkjenning av utdanning, forfalskning og politiattester.

26.2.3.4 Klage over eksamen, jf. Universitets- og høyskoleloven §§ 5-2 og 5-3.

Universitets- og høyskoleloven §§ 5-2 og 5-3 handler om klage ved eksamen. Disse reglene behandles sammen med reglene om eksamen i punkt 21.6. Reglene om sensurfrist og frist for klagebehandling ved klage på eksamen er også behandlet sammen med reglene om eksamen i punkt 21.6.

26.2.3.5 Klage på tildelingsvedtak

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling (Diku) forvalter ulike finansieringsordninger med sikte på å styrke internasjonaliseringen av norsk utdanning og kompetanseoppbygging ved utenlandske utdanningsinstitusjoner. Oppdragsgivere for Diku er blant andre Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og NORAD. Diku fatter vedtak om tildeling av midler. Selve vedtaket om tildeling fattes av et programstyre i Diku. Programstyrene er satt

sammen for å ha den nødvendige kompetansen til å behandle søknadene og fatte vedtak. Det fremgår av Prop. 81 L (2015–2016)⁸ at

I vurderingene av søknadene blir det utøvet en stor grad av spesialisert skjønn som det vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve [...]. En overprøving av skjønnsvurderingen vil derfor kreve at klageinstansen gjennomgår alle de øvrige kvalifiserende søknadene. Dette vurderes som vanskelig gjennomførbart i praksis og urimelig arbeidskrevende.

I følge universitets- og høyskoleloven § 5-4 andre ledd kan enkeltvedtak om tildeling av midler som forvaltningsorganet fatter påklages til det organet som delegerte vedtaksmyndigheten. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 5-4 andre ledd andre punktum at klageorganet har begrenset kompetanse til å overprøve førsteinstansens faglige skjønn.

26.2.3.6 Egne regler for klagebehandling ved vitenskapelig uredelighet – graden *philosophiae doctor*

Universitets- og høyskoleloven § 4-13 første ledd regulerer tvungen avslutning av doktorgradsutdanning ved vitenskapelig uredelighet etter forskningsetikkloven § 8 andre ledd. I forskningsetikkloven § 8 andre ledd står det: «[m]ed vitenskapelig uredelighet menes forfalskning, fabrikering, plagiering og andre alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer [...]». I slike tilfeller er det departementet eller et særskilt klageorgan oppnevnt av departementet som skal behandle klager, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-13 første ledd andre punktum. I følge Prop. 59 L (2013–2014) er slike saker annerledes enn saker som gjelder kandidater som ikke har oppfylt doktorgradsavtalen, og derfor trenger man et eget system for klagebehandling.⁹ Institusjonene har ikke mange slike saker i året, og hensynet til å opparbeide god kompetanse på området, og til likebehandling av sakene, tilsier at klagebehandlingen bør legges til et nasjonalt klageorgan.

Saker som gjelder tvungen avslutning fordi kandidaten ikke har oppfylt doktorgradsavtalen

⁸ Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)* s. 25–26.

⁹ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven.*

skal behandles som andre typer enkeltvedtak. Det er opp til institusjonen selv å vurdere hva tvungen avslutning av doktorgraden vil innebære.¹⁰ Klageinstans vil være institusjonens klagenemnd, jf. § 4-13 fjerde ledd.

26.2.3.7 Personalsaker – universitets- og høyskoleloven § 11-3. Saker om partsinnsyn.

Departementet er klageinstans i personalsaker, jf. universitets- og høyskoleloven § 11-3, men bare i de sakene der vedtaket i saken er truffet av styret ved institusjonen som førsteinstans. Departementet er også klageinstans i saker om partsinnsyn etter forvaltningsloven.

26.2.3.8 Illeggelse av overtredelsesgebyr

I saker om illeggelse av overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven kapittel 8 og etter § 7-2, er Kongen i statsråd klageinstans, det vil si når regjeringen samles hos Kongen og gjør formelle vedtak. Vedtak om å ilegge et slikt gebyr er det departementet som treffer, og klageinstansen følger av forvaltningsloven § 28 første ledd, det er det nærmeste overordnede organ, som i dette tilfellet er Kongen i statsråd.

26.2.3.9 Nasjonale klagenemnder

26.2.3.9.1 Klagenemnda for opptakssaker (nasjonal klagenemnd)

Med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-7 andre ledd har departementet fastsatt forskrift om klagebehandling av opptakssaker.¹¹ Forskriften inneholder også regler om nasjonal klagenemnd for opptak gjennom Samordna opptak, se kapittel 8. Samordna opptak er organisert som en del av Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit).

Den nasjonale klagenemnda behandler klager om opptak til høyere utdanning i den nasjonale opptaksmodellen for grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler.

Etter opptaksforskriften § 8-1 andre ledd er opptaksklagenemndas myndighet negativt avgrenset. Nemnda behandler ikke klager på lokale opptak. Enkeltvedtak om lokalt opptak

klagebehandles på den aktuelle institusjonen. Videre behandler opptaksklagenemnda ikke klager over vedtak om opptak på grunnlag av realkompetanse, opptak etter at det er innvilget dispensasjon fra enkelte av kravene om generell studiekompetanse eller klager på vurderinger av spesielle opptakskrav som omfatter ferdigheter eller opptaksprøver fastsatt av institusjonen. Klager på slike vedtak behandles i lokale klagenemnder.

Sammensetningen av den nasjonale klagenemnda er regulert i § 8-2 i forskriften. Nemnda har syv medlemmer oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Disse velges normalt for to år av gangen. Sekretariatet til den nasjonale klagenemnda for opptak er plassert hos Samordna opptak.

26.2.3.9.2 Felles klagenemnd

Departementet kan etablere felles nasjonale klagenemnder for særlige typer vedtak, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 syvende ledd. Med hjemmel i denne har departementet fastsatt forskrift om felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskoler §§ 3-7 åttende ledd og 4-7 til 4-10.¹²

Ved opprettelsen av felles klagenemnd vurderte departementet om det skulle opprettes én klagenemnd for hver sakstype i §§ 4-7 til 4-10, eller om det var mest hensiktsmessig å ha én felles nemnd som behandlet alle klagenemndene. Sammenfattet kalles disse sakene «studentsaker». Departementet la avgjørende vekt på at det var viktig å lage en ensartet praksis for behandling av slike saker for alle institusjoner som loven gjaldt for. Ved å ha en sentral klagenemnd kunne man oppnå en mer betryggende, profesjonell og ikke minst ensartet klagebehandling. Klageorganet kunne også opparbeide seg bedre kompetanse på sakfeltet, noe som ble vurdert å styrke rettssikkerheten til studentene.

De sakene som skulle behandles i felles klagenemnd var de sakene der konsekvensene ville være annullering, bortvisning eller utestenging. Disse sanksjonene er de kraftigste virkemidlene en institusjon har for å påvirke en students adferd, og de har inngripende konsekvenser.

Felles klagenemnd behandler også klager over universiteter og høyskolars avgjørelser etter offentleglova. Frem til 2014 var Kunnskapsdepartementet klageinstans i disse sakene. Kunnskaps-

¹⁰ Prop. 59 L (2013–2014) kapittel 10 Merknader til bestemmelsen.

¹¹ Forskrift 6. januar 2017 om opptak til høyere utdanning (opptaksforskriften).

¹² Forskrift 10. oktober 2005 nr. 1192 om felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskoler § 3-7 (8), § 4-7 til § 4-10.

departementet er fortsatt klageinstans i saker om partsinnsyn etter forvaltningsloven. I Prop. 59 L (2013–2014) går det frem at departementet mener det ikke er hensiktsmessig at departementet er klageinstans i denne typen saker. Departementet la til grunn at en sammensatt nemnd, slik felles klagenemnd er, kunne behandle sakene med et bredt perspektiv, fordi felles klagenemnd, etter departementets vurdering, har «en slik sammenheng og kompetanse at den vil være godt egnet til å behandle klager etter offentleglova».¹³

Klagenemndas oppnevning og sammensetning går frem av § 2 i forskriften om felles klagenemnd etter universitets- og høyskoleloven. Departementet oppnevner de syv medlemmene. Tre av medlemmene skal ha varamedlemmer ifølge en liste. Det stilles kompetansekrav til medlemmene. Lederen og nestlederen må være jurister og «fylle de lovbestemte krav til lagdommere». Dette innebærer at de må ha mastergrad i rettsvitenskap eller tilsvarende, og være 25 år eller eldre. De tre medlemmene skal ha kjennskap til studieadministrativt arbeid ved institusjonene. Alle disse fem medlemmene blir oppnevnt for fire år av gangen. I tillegg har klagenemnda to studentmedlemmer, som også skal ha varamedlemmer ifølge en liste, og som blir oppnevnt for to år av gangen. Sekretariatet til felles klagenemnd er plassert hos Unit.¹⁴

Fra 2001 til 2014 var det en egen nemnd som behandlet klager i saker om politiattest i førsteinstans. Denne nemnda ble avviklet 1. januar 2015. Slike saker behandles nå av institusjonens klagenemnd i førsteinstans, og klageinstansen er felles klagenemnd. I Prop. 59 L (2013–2014) går det frem at politiattestnemnda ble nedlagt fordi den ble vurdert som lite effektiv. Departementet anså også at å legge beslutningsmyndigheten til den enkelte institusjonen var mer i tråd med reglene om institusjonens faglige autonomi. Departementet så heller ingen god begrunnelse for å ha et særskilt saksbehandlingssystem for politiattester.

26.2.3.9.3 Klagenemnd for NOKUT

Etter kvalitetsutviklingsforskriften § 7-1 oppnevner departementet en klagenemnd som avgjør klager over vedtak truffet av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).¹⁵ NOKUTs klagenemnd for høyere utdanning skal ha seks

medlemmer, og to av disse skal være studenter. Klagenemnda behandler klager over vedtak om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning og vedtak om akkreditering.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-4 har NOKUTs klagenemnd myndighet til å behandle klager over søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning eller norsk utdanning som ikke går inn under universitets- og høyskoleloven. Omfanget av overprøvingen er begrenset til en legalitetsprøving ved at NOKUTs klagenemnd ikke kan overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens omfang og nivå, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-4 siste punktum. Det er også begrensninger i hvem som kan påklage slike vedtak. Mens forvaltningsloven har regler om at parter og andre med rettslig klageinteresse kan påklage enkeltvedtak, er det i disse sakene bare «den som et vedtak direkte gjelder for», som kan påklage vedtaket.¹⁶ Se mer om dette i punkt 29.3.

Også vedtak om akkreditering kan påklages til NOKUTs klagenemnd, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd bokstav a.¹⁷ På samme måte som ved klage over godkjenning, er personkretsen som kan klage snevret inn sammenlignet med hovedregelen i forvaltningsloven § 28, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd bokstav b. NOKUTs klagenemnd kan ikke overprøve NOKUTs faglige vurdering av de faktiske forholdene, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd bokstav c.

26.3 Erfaringer med reglene

26.3.1 Rundskriv om klage

I rundskriv F-05-06 ga departementet en veiledning om reglene om klagebehandling etter universitets- og høyskoleloven. Dette rundskrivet er ikke revidert, og fremstår i dag som ikke oppdatert.

Rundskrivet inneholder grunnleggende regler og informasjon om klagebehandling ved institusjonene. Det informerer blant annet om krav til habilitet og særlige saksbehandlingsregler for noen typer enkeltvedtak som følger av universitets- og høyskoleloven. Rundskrivet redegjør for kravet til to tredjedels flertall i saker som gjelder utestenging, bortvisning og manglende skikkethet,

¹⁵ Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).

¹⁶ Se studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd bokstav b, sammenholdt med forvaltningsloven § 28.

¹⁷ Studiekvalitetsforskriften.

¹³ Prop. 59 L (2013–2014) s. 39.

¹⁴ Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit).

jf. universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 til 4-10. Kravet er strengere enn kravet til simpelt flertall som følger av alminnelig forvaltningsrett. Sakene gjelder vedtak om sanksjoner mot studentene. I tillegg er blant annet de særlige reglene om domstolsprøving og dekning av advokatutgifter omhandlet.

26.3.2 Klagenemnd for saker om opptak

Klagenemnda for opptakssaker hadde i 2018 totalt 74 saker til behandling ifølge en oppsummering av aktiviteten fra 2018 som er oversendt til Kunnskapsdepartementet:¹⁸

Etter opptaket 2018 behandlet Nasjonal klagenemnd totalt 74 saker. Av disse ble 67 vedtak opprettholdt, noe som utgjør 90,5 % av det totale antallet. 7 vedtak ble opphevet.

29 av 74 saker var fra søkere som hadde søkt særskilt vurdering, noe som utgjør 39,2 % av det totale antall klager [...] Ingen av disse fikk medhold. 13 av 74 saker var fra søkere med utenlandsk utdanning, noe som utgjør 17,6 % av det totale antall klager. Tre av disse fikk medhold.

26.3.3 Felles klagenemnd

Felles klagenemnd har de siste årene hatt en betydelig økning i antall saker. I løpet av 2018 traff nemnda vedtak i 107 saker etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 til 4-10. Dette var en økning på 35 prosent sammenlignet med 2017.

Årsmelding for felles klagenemnd for 2017 viser at nemnda dette året traff vedtak i følgende saker etter universitets- og høyskoleloven:¹⁹

- 68 saker om fusk etter universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b eller 4-8 tredje ledd,
- Fire saker om uredelig opptreden etter universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav a eller 4-8 tredje ledd første punktum,
- Fem saker om merknader på politiattest etter universitets- og høyskoleloven § 4-9 og
- Tre saker om skikkethet etter universitets- og høyskoleloven § 4-10, og saker om advokatsalær.

I tillegg behandlet nemnda 64 klager over avslag på innsyn etter offentleglova.

Fra årsmeldingen er det hentet følgende omtale av virksomheten til felles klagenemnd:

For saker som er behandlet etter uhl. var stadfestelsesprosenten (vedtak ble stående) 79 prosent i 2017. Til sammenligning var stadfestelsesprosenten 89 i 2016, og 92 i 2015. I syv av sakene etter universitets- og høyskoleloven ble underinstansens vedtak opphevet i sin helhet. Dette utgjør en opphevelsesprosent (vedtak ble opphevet) på 9 %. Til sammenligning var opphevelsesprosenten 10 % i 2016, og 3 % i 2015.

Én av sakene, hvor underinstansens vedtak ble opphevet, gjaldt en student som var utestengt fra praksis på lærerstudiet som følge av merknad på politiattesten. Felles klagenemnd fant, i motsetning til underinstansen, at vilkårene for å utestenge klageren ikke forelå, og klageren fikk derfor delta i praksisopplæringen. En annen sak gjaldt vurdering av skikkethet på sykepleierstudiet. Institusjonen hadde ikke tilbudt studenten utvidet veiledning, fordi de mente det var åpenbart at utvidet veiledning ikke var egnet til å hjelpe studenten. Dette var ikke nemnda enig i.

De fem øvrige sakene hvor Felles klagenemnd opphevet underinstansens vedtak i sin helhet gjaldt alle fusk på eksamen. I tre av disse sakene fant nemnda at studentene hadde vært i aktsom rettsvillfarelse. I én sak opphevet nemnda vedtaket som følge av saksbehandlingsfeil. I den siste saken fant ikke nemnda at det forelå tilstrekkelige bevismessige holdepunkter for at studenten hadde fusket.

I ni saker vedtok Felles klagenemnd å sette ned reaksjonen vedtatt av underinstansen. For fem av disse sakene var årsaken til omgjøringen for lang saksbehandlingstid. I én sak ble tidspunktet for utestengelsesperioden endret, og det ble vist til at hovedregelen er at vedtak skal iverksettes umiddelbart. Nemnda fant videre grunnlag for å omgjøre en reaksjon hvor utestengelsesperioden berørte tre semestre, slik at klager i praksis kun ble utestengt i to semestre. I en annen sak ble utestengelsesperioden satt ned fra to til ett semester da nemnda fant at det forelå formildende omstendigheter.

Felles klagenemnd endret også utestengelsesperioden i en skikkethetssak, fra fem til tre år. Det ble vist til at en utestengelse for en periode på fem år kun bør vedtas i de mest alvorlige tilfellene.

¹⁸ Brev fra Unit til Kunnskapsdepartementet av 9. mai 2019 om behandling av saker i nasjonal klagenemnd.

¹⁹ Felles klagenemnd. Årsmelding 2017. Hentet fra https://www.ceres.no/tjenester/klagenemnder/felles-klagenemnd/arsmeldinger/arsmelding_2017.pdf.

26.3.4 Særlige vurderinger ved bruk av nemnder i NOU 2019: 5

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov diskuterer forvaltningslovutvalget bruk av nemnder i offentlig forvaltning. Dette er også blitt gjort av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i flere utredninger, blant annet i en undersøkelse om statlige klagenemnder.²⁰

Forvaltningslovutvalget har sett spesielt på fast organiserte nemnder som utøver offentlig myndighet, og særlig klagenemnder. Forvaltningslovutvalget skriver: «Den enkelte nemndas rolle og oppgave vil kunne gi argumenter for at det bør gjelde spesielle regler om organisering og saksbehandling.» Forvaltningslovutvalget har vurdert både hvordan nemndene bør organiseres og hvilke særskilte saksbehandlingsregler som bør gjelde for nemndene. Det peker også på særlige grunner for å opprette klagenemnder, så som demokratiens hensyn, hensynet til interesse- og brukerrepresentasjon, spesiell fagkunnskap og avlastning av administrasjon i ordinær klagebehandling med mer. I tillegg viser forvaltningslovutvalget til motargumentene om at nemnder kan gjøre det vanskelig å gjennomføre en overordnet konstitusjonelt ansvarlig styring, og at det kan svekke det politiske ansvaret for avgjørelser som kan bero på politiske verdivalg.

Forvaltningslovutvalget viser i sin gjennomgang over nemnder også til universiteter og høyskoleklagenemnder og reglene i universitets- og høyskoleloven § 5-1.

Videre diskuterer forvaltningslovutvalget om det er behov for særregler for saksbehandling i nemnder.²¹ Utvalget peker på at det for nemnder kan oppstå særlige saksbehandlingsspørsmål som ikke gjør seg gjeldende for hierarkiske organer, for eksempel om krav til vedtaksførhet og antall stemmer for å treffe vedtak, om føring av møteprotokoll, om hvorvidt det er nødvendig at nemnda treffe avgjørelse i møter, og om hvorvidt saksbehandlingen skal ha et større innslag av mer muntlighet. Disse diskusjonene og vurderingene kan ha overføringsverdi for nemndene i universitets- og høyskolesektoren.

Forvaltningslovutvalget konkluderer med at det av og til kan være upraktisk å måtte kalle inn hele nemnda til møte, og at nemnda bør ha anledning til å treffe kurante vedtak ved sirkulasjon av saksdokumenter, uten at dette bør være en gene-

rell regel. Forvaltningslovutvalget mener også at det skal føres møteprotokoll, siden dette er et viktig redskap for å kunne etterprøve nemndas virksomhet. Videre mener det at alt som forberedes av sekretariatet må være skriftlig, selv om ikke er nødvendig å ha en generell regel om dette. Når det gjelder partsrepresentasjon og muntlig deltakelse i nemndas møter, skriver forvaltningslovutvalget på side 486: «Hvis avgjørelsen vil være særlig inngripende, er det et argument for å la parten møte og forklare seg for nemnda». En del av de sakene som behandles av institusjonenes klagenemnder kan ha et utfall som er særlig inngripende for studentene, så som utestenging, bortvisning og annullering, jf. gjeldende lov §§ 4-7 til 4-10.

Forvaltningslovutvalget drøfter også regler om avgjørelse av inhabilitetsspørsmål i nemnder. Forvaltningslovutvalget foreslår at hovedregelen om at enhver tar stilling til spørsmål om egen inhabilitet så snart det er relevant, også skal gjelde for nemnder.

Forvaltningslovutvalget foreslår videre på side 490 i utredningen at kollegiale organers votering skal protokolleres med henvisning til de bestemmelser som det har blitt drøftet og votert over, jf. forvaltningslovutkastet § 30 andre ledd.

26.4 Utvalgets vurderinger

26.4.1 Innledning

Universiteter og høyskoler treffer en lang rekke enkeltvedtak av forskjellig karakter. Virkningene av de ulike vedtakene er også svært varierte, fra for eksempel at man ikke får godkjent tidligere utdanning, til at man blir utestengt fra institusjonen. Konsekvensene av uriktige vedtak kan bli store. Det er viktig at det finnes gode systemer som sikrer at det treffes forsvarlige avgjørelser i første instans, men også mekanismer som gjør det mulig å rette opp eventuelle feil, og som kan ivareta dem som mener seg utsatt for uriktige vedtak. Det er vanligvis en skjevhet i styrkeforholdet mellom en enkeltperson og en institusjon som et universitet eller en høyskole, siden institusjonen har en stor administrasjon, mye kunnskap og gjerne bedre økonomiske ressurser. At feil kan rettes er det viktigste hensynet i vurderingen av hva som er et godt system for håndtering av klager.

26.4.2 Et enklere system for klagebehandling?

Utvalget har vurdert de ulike klageordningene i universitets- og høyskolesystemet, med tanke på

²⁰ Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT). *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2.

²¹ Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* s. 484–490.

Boks 26.3 Oversikt over vedtak og behandling av klager

Sakstype og hjemmel for vedtak i gjeldende lov	Saksbehandling og klage	Hjemmel for vedtak i lovforslaget
Enkeltvedtak etter § 7-6 andre ledd	Førsteinstans er styret. Klageinstans er institusjonen ved institusjonens klagenemnd.	§ 1-3
Vedtak i studentsaker §§ 4-7 til 4-10 (fusk, falskt vitnemål, forstyrrende adferd, anmerkning på politiattest, skikkethet, annullering, utestenging, bortvisning)	Førsteinstans er institusjonens klagenemnd eller styret selv. Klageinstans er felles klagenemnd.	Kapittel 10
Vedtak om bortvisning på grunn av brudd på forbud mot ansiktsdekkende plagg § 7-9	Førsteinstans er rektor eller den rektor bemyndiger. Klageinstans er institusjonens klagenemnd.	§ 10-9
Vedtak om utestenging på grunn av ikke overholdt bortvisning § 4-8 første ledd andre punktum	Førsteinstans er styret selv eller institusjonens klagenemnd. Klageinstans er felles klagenemnd.	§ 10-4
Formelle feil ved eksamen § 5-2	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er institusjonens klagenemnd/styret selv.	§ 8-8
Vedtak om tvungen avslutning av doktorgradsutdanning ved vitenskapelig uredelighet § 4-13 første ledd jf. forskningsetikkloven § 8 andre ledd ¹	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er Kunnskapsdepartementet eller klagenemnd opprettet av Kunnskapsdepartementet.	§ 10-7
Vedtak om tvungen avslutning på andre grunnlag § 4-13 andre ledd	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er institusjonens klagenemnd.	§ 10-7
Vedtak i personalsaker (avskjed, oppsigelse, suspensjon, ordenstraff), forvaltningsloven § 2 andre ledd og § 3 andre ledd og universitets- og høyskoleloven § 11-3	Førsteinstans er enten institusjonen, en ansettelsesnemnd eller styret selv. Klageinstans er styret selv eller Kunnskapsdepartementet, avhengig av hvem som har truffet vedtak i førsteinstans.	§ 11-10
Vedtak i valgsaker (lokalt regulert) § 9-4	Førsteinstans er valgstyret. Klageinstans er styret selv.	§ 3-4
Vedtak i sensursaker §§ 3-9 og 5-3	Førsteinstans er institusjonen ved sensor Klageinstans er egen Klagesensurkommissjon.	§§ 8-6, 8-7 og 8-10
Vedtak etter bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve §§ 3-9 og 5-3	Bare klagerett på faglig vurdering hvis prestasjonen etter sin art lar seg etterprøve. Klagerett på formelle feil.	§§ 8-6 og 8-10

Boks 26.3 (forts.)

Sakstype og hjemmel for vedtak i gjeldende lov	Saksbehandling og klage	Hjemmel for vedtak i lovforslaget
Innsyn etter forvaltningsloven (parts-innsyn), forvaltningsloven § 21 (klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument).	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er Kunnskapsdepartementet.	Forvaltningsloven § 21
Innsyn etter offentleglova ² , jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 syvende ledd	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er felles klagenemnd.	§ 12-1
Vedtak om opptak, jf. § 3-7 andre ledd og opptaksforskriften kapittel 8 ³	Førsteinstans er Samordna opptak. Klageinstans er nasjonal klagenemnd for opptakssaker.	§ 6-5
Vedtak om opptak på grunnlag av realkompetanse eller dispensasjon fra regelen om generell studiekompetanse eller opptaksprøve, § 3-6 andre ledd jf. opptaksforskriften § 8-1 andre ledd	Førsteinstans er institusjonen. Klageinstans er institusjonens klagenemnd.	§ 6-4 og opptaksforskriften
Pålegg om retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr med mer overfor private institusjoner §§ 8-8 – 8-11	Førsteinstans er departementet. Klageinstans er Kongen.	§§ 5-6 – 5-9
Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomt bruk av en vernet institusjonsbetegnelse, § 7-2	Førsteinstans er departementet. Klageinstans er Kongen.	§ 2-7
Vedtak i saker om høyere utdanning etter § 2-1 sjette ledd	Førsteinstans er NOKUT. Klageinstans er klagenemnd for høyere utdanning	§§ 15-1 og 15-3
Vedtak om tildeling av midler § 5-4	Førsteinstans er Diku. Klageinstans er Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet eller andre.	§ 12-2

¹ Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).

² Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

³ Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).

om det er mulig å ha et enklere og mer enhetlig system for klagebehandlingen. Oversikten over de ulike vedtaks- og klageordningene, som vist i boks 26.3, viser at systemet kan fremstå som komplisert. Det er mange former for vedtak, og mange former for vedtaksbehandling. Det er også mange ulike nemnder. Regler om behandlingen av vedtak er plassert på ulike steder i loven, noe som også bidrar til at det er vanskelig å få oversikt.

Utvalget har ikke fått noen innspill om at reglene om enkeltvedtak eller reglene om klage er vanskelige, uforståelige eller uheldige, med unntak av flere innspill om å reversere ordningen med blind sensur ved klage på karakter. Utvalget ser at de ulike reglene, både de som gjelder saksbehandling og de som gjelder klagebehandling og klageordning, er utviklet og regelfestet for at saksbehandlingen skal være best mulig, og for at

klageordningene skal være tilpasset de forskjellige vedtakstypene. En klage på en eksamenskarakter skiller seg for eksempel fra en klage over utestenging. At reglene for behandling er forskjellige for ulike sakstyper, er hensiktsmessig fordi det er ulike vurderingstemaer. Særreglene er gitt for å styrke klageinstansens kompetanse, effektivisere saksbehandlingen og ivareta rettssikkerheten for klageren på beste mulig måte.

Utvalget har vurdert om det er mulig å harmonisere reglene slik at behovet for et enklest mulig system balanserer bedre mot behovet for særreguleringer. Slik utvalget vurderer det, er det ikke mulig å få til en felles mal for alle klager over alle typer enkeltvedtak ved høyere utdanningsinstitusjoner. Vi har derfor kommet til at reguleringen av klagebehandling bør videreføres. Utvalget foreslår enkelte endringer i bestemmelsen om klagenemnder, (dagens § 5-1), habilitetsregler og bestemmelsen om enkeltvedtak (dagens § 7-6 andre ledd). For noen av vedtakstypene foreslås det ingen endringer i reguleringen. Dette gjelder klage over avbrutt forskerutdanning (dagens § 4-13 første ledd), klage på enkeltvedtak om tildeling av midler (dagens § 5-4) og klage over vedtak fattet av Samordna opptak. Utvalget foreslår heller ingen endringer i behandlingen av saker etter dagens §§ 4-7 til 4-10. Disse bestemmelsene er vurdert og behandlet sammen med de beslektede problemstillingene knyttet til sakstypene, se kapitlene 22 og 23.

26.4.3 Institusjonens klagenemnd eller styrebehandling av klager?

I dagens lov er institusjonen pålagt å ha en egen klagenemnd, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 første ledd. Klagenemnda skal behandle klager over enkeltvedtak og andre klagesaker, hvis styret bestemmer det. I dagens lov er det valgfritt om det er styret eller institusjonens egen klagenemnd som skal treffe vedtak i saker om annullering (§ 4-7), utestenging og bortvisning (§ 4-8), utestenging (§ 4-9 og § 4-10), ansiktsdekkende plagg (§7-9) og behandle klage over vedtak om formelle feil ved eksamen (§ 5-2).

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å overlate klagebehandlingen til styret for institusjonen. I så fall vil det ikke være behov for en egen klagenemnd. Styrets oppgaver er svært varierte, og kompetansen i styret skal samsvare med de oppgavene et styre har. Utvalget legger vekt på de fleste institusjonene i dag er store, med en relativt stor administrasjon og tilgang til juridisk kompetanse. Dette gjør at ordningen med en

intern inndeling i nivåer, der enkeltvedtak treffes av avdeling, institutt eller administrasjonen og eventuell klagebehandling gjøres av styret, etter utvalgets mening kan fungere godt.

Utvalget finner likevel at det kan være fordeler med å ha egne klagenemnder. I motsetning til et styre skal et klageorgan ta stilling til et bestemt vurderingstema, som juks, skikkethet med mer. Medlemmene i en nemnd besitter i større grad den spesialkompetansen som er påkrevd for å treffe et materielt riktig vedtak, og er bedre rustet til å ha en effektiv saksbehandling. Utvalget legger også vekt på at styret fortrinnsvis bør behandle saker av strategisk og overordnet betydning, jf. formuleringen i universitets- og høyskoleloven § 9-2 første ledd.

Dessuten er det fremdeles enkelte høyskoler som er små, og som har en relativt liten administrasjon. For disse institusjonene kan en reell to-instansbehandling der styret er klageinstans, være vanskeligere å få til. Eksempler på uheldige forhold kan for det første være der saksbehandlere er involvert i sakene på flere stadier i saksbehandlingen. Utvalget er kjent med eksempler på saker der de administrative ressursene ikke er tilstrekkelige til å sikre at det ikke er de samme personene som forbereder eller treffer vedtak i saken i første og andre instans. Et annet eksempel er at medlemmer av styret kan ha nære relasjoner til ansatte som er involvert i beslutningen i første instans. Det kan derfor ikke utelukkes at en slik intern behandling i noen tilfeller vil gå på bekostning av en reell to-instansbehandling.

Ut fra en vurdering av styrets oppgaver, kompetanse og sammensetning, og klagenemndenes stilling, kompetanse og organisering, mener utvalget at det bør være en klagenemnd tilknyttet den enkelte institusjonen som behandler klager over enkeltvedtak. Også hensynet til å ha like systemer på alle institusjoner uavhengig av størrelse tilsier en slik løsning. Utvalget legger vekt på at en klagenemnd vil være oppnevnt og sammensatt for å kunne foreta gode vurderinger i klagesaker.

Utvalget anbefaler at ordningen med en lokal klagenemnd videreføres, men vil foreslå å lovfeste at styret ikke kan instruere klagenemnda i enkelt saker, se punkt 26.4.4. En slik lovfesting vil synliggjøre en tilstrekkelig avstand mellom styret og klagenemnda. Videre foreslår utvalget å lovfeste strengere regler om habilitet for klagebehandlingen. Dette er viktig for å sikre tillit til at vedtak er truffet etter en uhildet vurdering. En uhildet vurdering kan sikres ved at det lovfestes egne regler om habilitet, slik det er gjort for forberedelse og avgjørelse av saker i kommunale klagenemnder.

I tillegg mener utvalget at forslaget om regler om stemmegivning, protokollføring med videre for klagenemndene er fornuftige. Dette er forhold som forvaltningslovutvalget ser som viktige å regulere hvis klagesaker skal behandles av egne nemnder, og det har foreslått regler om dette i ny forvaltningslov. Utvalget antar at det ligger noe frem i tid å få vedtatt en ny forvaltningslov, men tidsperspektivet her er usikkert. Utvalget foreslår derfor at departementet vurderer om regler som gjelder forhold ved nemnder ved universiteter og høyskoler skal tas inn i ny universitets- og høyskolelov, dersom det neste år er klart at tilsvarende regler i ny forvaltningslov først vil komme senere.

26.4.4 Institusjonens klagenemnd og reell to-instansbehandling av klager

Bruk av nemnder som behandler klager på vedtak som er truffet i første instans, er utbredt i statsforvaltningen. Utvalget viser til NOU 2019: 5, der forvaltningslovutvalget foretar en grundig diskusjon av om klagenemnder kan bli hovedmodellen ved behandlingen av klager, men konkluderer med

[...] at normalordningen i statsforvaltningen fortsatt bør være at en klage skal gå til nærmest overordnede forvaltningsorgan. [...] Klagereglene bør utformes og praktiseres med sikte på å sikre en reell to-instansbehandling når klageinstansen er nærmest overordnede organ.²²

Forvaltningslovutvalgets konklusjon følger etter en forutgående drøftelse av nemndenes plass i forvaltningen. Forvaltningslovutvalget viser til at klagesakene i dag i stor grad er løftet ut av departementene og lagt til direktorater eller andre underordnede organer ved delegering, eller til særskilte klagenemnder ved lovendring.²³

Forvaltningslovutvalget er også oppmerksom på at særlovgivningen på en del områder i statsforvaltningen har opprettet særskilte nemnder som klageinstans.²⁴ På mange områder er det opprettet egne klagenemnder som utelukkende eller i hovedsak har til oppgave å avgjøre klagesaker. Begrunnelsen varierer, og ofte er det flere grunner til denne praksisen. Det kan være et ønske om å sikre en faginnsett som et overordnet forvaltningsorgan ikke har, eller en større uavhengighet

for klageinstansen, med avstand til de ordinære forvaltningsorganene.

Dette utvalget viser til at dagens organisering av intern klagebehandling på universiteter og høyskoler legger til rette for en reell to-instansbehandling ved å skape avstand mellom den delen av institusjonen som treffer vedtaket i første instans, og den delen av institusjonen som kan behandle saken i klagerunden (lokal klagenemnd ved institusjonen), samtidig som at institusjonens autonomi er sikret. Utvalget mener denne organiseringen gir tilstrekkelig avstand mellom institusjonens klagenemnd og styret. Klagenemnda er sammensatt for å kunne gjøre en grundig og riktig saksbehandling. Nemnda består av fem representanter, der lederen må fylle de lovbestemte kravene for lagdommere, og lederen kan ikke være ansatt ved institusjonen. I tillegg skal to av medlemmene være studenter, og ingen av medlemmene i nemnda kan være representanter for institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre. Der flere institusjoner samarbeider om en lokal klagenemnd kan ingen av institusjonens eventuelle eiere eller styremedlemmer være representert i nemnda. Klagenemndas medlemmer er oppnevnt av styret. Vi finner en sammenlignbar ordning i kommunene, hvor det kommunale selvstyret tilsier at klagebehandling i saker der kommunen har autonomi, ikke skjer i statsforvaltningen, men i klagenemnder som er en del av kommunen som forvaltningsorgan. Også der finnes det regler som skaper avstand til dem som traff den påklagede avgjørelsen, blant annet regler om sammensetning og strengere krav til habilitet enn det som følger av forvaltningsloven.

Tilstrekkelig avstand mellom klagenemnda og styret, som er øverste ansvarlige organ for det påklagede vedtaket, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-1, er også viktig for tilliten til lokal klagenemnd ved institusjonen.

Forholdet mellom styrets og klagenemndas kompetanse og spørsmålet om det skjer en reell prøving i to instanser, er problematisert av Jan Fridthjof Bernt.²⁵ Bernt har påpekt at ordningen med institusjonens klagenemnd snur opp ned på kompetanseforholdet mellom styret og klagenemnda, ved at nemnda er et klageorgan for vedtak truffet etter delegasjon fra styret. Han mener at dette er en amputering av styrets overordnede styringsmyndighet og ansvar for all virksomhet ved institusjonen, jf. dagens universitets- og høyskolelov §§ 8-2 og 9-1 første og andre ledd.

²² NOU 2019: 5 s. 377 andre spalte.

²³ NOU 2019: 5 s. 343, 364.

²⁴ NOU 2019: 5 s. 364 og punkt 24.2.2.

²⁵ Se Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2016 s. 168–169.

I Difi-rapporten 2012:7 «Uavhengig eller bare uavklart. Organisering av statlig myndighetsutøvelse» legger Eivind Smith til grunn at klagenemndene ved universiteter og høyskoler er en del av institusjonene.²⁶ I rapporten er instruksjonsadgangen for styrene kommentert slik:

Klagenemnder ved universiteter og høyskoler må regnes som en del av vedkommende institusjoner på en slik måte at hovedreglene om avvik fra forvaltningshierarkiet kommer også nemndene til gode (jfr. loven § 5-1).

Omgjøringsadgangen er kommentert slik:

Når det gjelder muligheten for klage til departementet, kommer forvaltningslovens hovedregel om klagerett i bare ett nivå, til hjelp (hva som gjelder når hovedreglene åpner for ny klage, for eksempel ved avvisning av saken, må antagelig regnes som uklart).

En presisering i loven om at styret ikke skal ha innflytelse over utfallet i enkeltsaker som behandles i klagenemnda, er en innsnevring av styrets ansvarsområde slik det er formulert i dagens § 9-1: «Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.». Utvalget har vurdert i hvilken grad styret ved institusjonen skal ha adgang til å omgjøre eller overprøve vedtak som institusjonens klagenemnd har truffet. At styret er institusjonens øverste organ og etter formuleringen i § 9-1 har ansvar for alle beslutninger som er truffet ved institusjonen, tilsier at styret også bør ha adgang til å overprøve vedtak som den lokale klagenemnda treffer ut fra autonomihensyn. På den annen side tilsier rettssikkerhetshensyn overfor den private parten og hensynet til en reell to-instansbehandling ved institusjonen, at styrets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker som klagenemnda behandler, bør avskjæres.

Utvalget peker på at medlemmene av et universitetsstyre som er demokratisk valgte representanter for de ansatte, skal sikre autonomi og faglig uavhengighet for universitetet eller høyskolen. Et slikt selvstyre er det lang tradisjon for i academia. Når utvalget likevel mener det er hensiktsmessig at styret har et begrenset ansvar for sakene klagenemnda avgjør, er det fordi en reell to-instansbehandling er viktig for studentenes rettssikkerhet.

Klagenemnda avgjør særlig klagesaker om formelle feil ved eksamen, opptak til mastergrader, oppmelding til eksamen etter frist, fjerde eksamensforsøk og særordning/tilrettelegging til eksamen. Klagesaken bør sees med nye øyne og av nemndsmedlemmer uten sterk tilknytning til institusjonen, som er den ene «parten» i saken. Utvalget mener dessuten at det er ønskelig, både ut fra styrets sammensetning og oppgaver, at institusjonens styre arbeider på et mer strategisk nivå og derfor ikke behandler enkeltsaker av typen som avgjøres av klagenemnda. Ved å la klageinstansen være en del av universitetet og ikke la klagen gå til departementet eller en statlig klagenemnd, sikres institusjonen autonomi. Institusjonene beholder på den måten et helhetlig ansvar for sakene, og må besitte den juridiske kompetansen til å behandle sakene ved institusjonen.

Omfanget av styrets ansvar for klagenemndas virksomhet bestemmes av innskrenkningen i innflytelse. Selv om styret ikke kan instruere om utfallet av enkeltavgjørelser styret ikke skal kunne påvirke, vil det fortsatt ha innflytelse over klagenemnda, fordi styret oppnevner medlemmene i klagenemnda, tildeler økonomiske ressurser og kan gi generelle instruksjoner, som blant annet kan omfatte saksbehandling, skjønnsutøvelse og lovtolkning. Feil som skyldes klagenemnda, for eksempel for sen saksbehandling (som ikke skyldes «systemsvikt») eller grove feil ved skjønnsutøvelsen («myndighetsmisbruk»), vil universitetet som forvaltningsorgan hefte for, men uten at styret kan pålegges ansvar.

Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse om at lokal klagenemnd ikke skal kunne instrueres av styret i enkeltsaker eller at styret skal kunne overprøve klagenemndas vedtak. For å tydeliggjøre konsekvensene for styrets ansvar, foreslår utvalget at dagens bestemmelse i universitets- og høyskoleloven § 9-1 andre ledd omformuleres til å lyde: «Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar, så langt ikke annet følger av bestemmelser i denne loven», se lovforslag § 3-1.

For å styrke en reell to-instansbehandling ved institusjonene, foreslår utvalget også at reglene om habilitet blir skjerpet, og at det lovfestes at de som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket i første instans, ikke skal kunne delta i forbedelse av saken for klagenemnda eller i behandlingen av saken i klagenemnda. På denne måten mener utvalget at man sikrer en større avstand mellom førsteinstansbehandlingen av avgjørelsen og klageinstansavgjørelsen. Dersom en leder er

²⁶ Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT). *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Difi-rapport 2012:7 s. 33.

inhabil i behandlingen av saken vil inhabiliteten også gjøre en direkte underordnet saksbehandler bli inhabil, såkalt avledet inhabilitet. Selve vurderingen av om en tjenestemann er habil følger av hovedregelen i forvaltningsloven § 6.

26.4.5 Mer bruk av nasjonale eller regionale klagenemnder

Utvalget har vurdert om det er behov for å samordne klagebehandlingen for flere institusjoner og erstatte de institusjonelle klagenemndene med enkelte nasjonale eller regionale klagenemnder som kan behandle alle enkeltvedtakene som i dag klagebehandles av institusjonenes klagenemnder. Dette vil omfatte klager på enkeltvedtak om lokalt opptak, generell godkjenning etter gjeldende § 3-4, godkjenning og faglig godkjenning etter § 3-5, rett til ny eksamen etter § 3-9 syvende ledd, rett til å gå opp til eksamen etter § 3-10, rett til utsatt eksamen etter § 4-5, vedtak om tilrettelegging § 4-13, ansettelser etter § 11-13 og eventuelt andre enkeltvedtak som ikke er regulert spesielt, slik som reglene om klage på eksamen etter dagens §§ 5-2 og 5-3.

Hensynet til at organet opparbeider seg mer og dypere kunnskap på de aktuelle sakfeltene, taler for et system med én klageinstans som behandler mange lignende klagesaker for flere institusjoner. Dette kan legge til rette for mer ensartet praksis. Flere institusjoner kan sette sammen én klagenemnd som behandler saker fra de samme institusjonene. Å oppnevne nemnder på tvers av institusjonene kan også gi færre problemer med habilitet i klagesaksbehandlingen. Nemndene kan da ha medlemmer fra forskjellige institusjoner, som kanskje vil reflektere ulike former for erfaring på en bedre måte enn i dag.

Hensyn til autonomi taler imidlertid for at hver enkelt institusjon selv avgjør om den skal ha en egen klagenemnd eller om den ønsker å samarbeide med andre institusjoner om en felles klagenemnd. For store institusjoner med mange klagesaker kan det være lite å hente på slikt samarbeid, mens det derimot kan innebære besparelser og kompetansedeling for mindre institusjoner. Utvalget ser at det i mange tilfeller kan være hensiktsmessig at flere institusjoner kan velge å gå sammen om å oppnevne en felles, lokal klagenemnd.

Hvordan sammensetning og oppnevning av medlemmene i en slik felles klagenemnd skal foregå må løses av de samarbeidende institusjonene. Styrene må i fellesskap komme frem til regler om hvordan nemnda skal settes sammen, og bestemme hvem som skal oppnevnes. De lovbestemte reglene i andre og tredje ledd i bestem-

melsen gjelder også for slike nemnder. I tilfeller der institusjoner går sammen om å etablere klagenemnd i fellesskap er det naturlig at det også lages regler om sekretariat og saksforberedelse.

Utvalget foreslår å endre betegnelsen på institusjonens klagenemnd til «lokal klagenemnd ved institusjonen». Dette skal synliggjøre at flere institusjoner kan samarbeide om å ha en lokal klagenemnd som behandler klagesaker knyttet til de samme institusjonene.

26.4.6 Forholdet til forvaltningsloven

Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer, og private universiteter og høyskoler regnes også som forvaltningsorganer når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum. I dagens universitets- og høyskolelov lister § 7-6 opp avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak. Denne opplistingen har vært ansett som særlig viktig for private institusjoner, siden det klart uttrykkes at en del typer vedtak er enkeltvedtak. Samtidig er ikke opplistingen over vedtak uttømmende. Dette kan bidra til å gjøre brukerne usikre på om andre avgjørelser skal regnes som enkeltvedtak eller ikke.

Utvalget mener at det er tilstrekkelig å lovfeste i en egen bestemmelse at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder, slik hovedregelen er i dag, og at listen over hvilke typer enkeltvedtak som er omfattet, bør sløyfes. Dette vil medføre at institusjonene selv må vurdere hva slags vedtak de treffer, og om disse skal regnes som enkeltvedtak ifølge forvaltningsloven. Utvalget er oppmerksom på at det rent lovteknisk ikke er nødvendig å lovfeste regelen om at forvaltningsloven skal følges ved behandling av saker i forvaltningen, siden dette uansett følger av forvaltningsloven. Utvalgets vurdering er likevel at det er fornuftig av pedagogiske grunner å slå dette fast i lovteksten.

Utvalget anbefaler at departementet gjennomgår de ulike formene for enkeltvedtak som universitets- og høyskoleloven regulerer, og at en vurdering av hva som er enkeltvedtak og hva som helt klart ikke er det, kommuniseres til sektoren gjennom et rundskriv. Et slikt informasjonsskriv kan virke klargjørende og forhindre fremtidige feiltolkninger. Rundskrivet kan korrigeres og suppleres dersom det senere er behov for det. Utvalget er oppmerksom på at et slikt rundskriv ikke går foran forvaltningslovens regler, men mener at det kan bidra til å avklare og synliggjøre relevante argumenter for om avgjørelser er enkeltvedtak eller ikke.

Kapittel 27

Styret og den daglige ledelsen



Figur 27.1

27.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Hovedregelen om at styrene for statlige universiteter og høyskoler skal ha elleve medlemmer videreføres. Fire medlemmer skal være eksterne, fire skal velges av og blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem skal velges av og blant de teknisk og administrativt ansatte og to medlemmer skal velges av og blant studentene.
- Bestemmelsene om styring og ledelse ved private høyskoler videreføres.
- En ny bestemmelse som presiserer at eventuelle pålegg og instruksjoner til universiteter og høyskoler skal gis skriftlig.
- Universitets- og høyskoleloven presiserer at styremedlemmer skal opptre uavhengig, for å klargjøre at departementet eventuelt må instruere institusjonen gjennom styret som kollegialt organ.
- Bestemmelsene om styrets arbeid blir mindre omfattende, slik at styrene selv kan bestemme mer over eget arbeid.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Statlige universiteter og høyskoler skal ha ekstern styreleder. Institusjonene bestemmer selv om rektor skal ansettes eller velges.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Dagens bestemmelser om at statlige universiteter og høyskoler selv kan bestemme om de skal ha ekstern styreleder og ansatt rektor eller valgt rektor som styrets leder videreføres.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Institusjonene oppnevner selv to av de eksterne styremedlemmene og departementet oppnevner de andre to eksterne styremedlemmene, inkludert styreleder.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Departementet oppnevner alle de eksterne medlemmene.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Det skal ikke være ulik vektning av stemmene til grupper av ansatte ved valg.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Dagens regler om vektning av stemmene til de ansatte videreføres.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- En ny bestemmelse om at tre eller flere av styremedlemmene kan kreve lovlighetskontroll av et styrevedtak.

27.2 Gjeldende rett

27.2.1 Statlige universiteter og høyskoler

I dag er det flere mulige modeller for organisering av styringen og ledelsen ved de statlige universitetene og høyskolene.

Hovedmodellen, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-3¹, er at styret har elleve medlemmer. Fire styremedlemmer, inkludert styrelederen,

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

oppnevnes av departementet. Fire medlemmer velges av og blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem velges av og blant de teknisk og administrativt ansatte, og to medlemmer velges av og blant studentene. Styret selv fastsetter organiseringen av institusjonen og ansetter rektor, som har ansvar for den samlede virksomheten. Denne modellen, der styrelederen blir oppnevnt av departementet og rektor har et helhetlig ansvar for alle sider av virksomheten, omtales tradisjonelt som enhetlig ledelse. Hensikten er å etablere en tydelig ansvarsfordeling mellom styreleder og rektor.

En annen modell er at rektor velges av de ansatte og studentene, og at rektor også er styrets leder, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-2. Også i denne modellen har styret elleve medlemmer. Fire styremedlemmer oppnevnes av departementet, fire velges blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, inkludert rektor, ett medlem velges blant de teknisk og administrativt ansatte, og to medlemmer velges blant studentene. Både studentene og de ansatte har stemmerett ved valg av rektor, og både ansatte og eksterne kandidater kan velges som rektor. Når rektor er valgt, skal institusjonen ha en administrerende direktør, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-3. Modellen med valgt rektor som styreleder og en direktør med et administrativt ansvar omtales tradisjonelt som delt ledelse. Ordningen har en historisk begrunnelse. Administrerende direktør ble tidligere ansatt av departementet og sto til ansvar overfor departementet for den samlede forvaltningen av økonomi og personale. Administrerende direktør skulle blant annet sikre en særlig offentlig kontroll med den administrative virksomheten. Styret hadde en mer avgrenset rolle som faglig kollegium med ansvar for faglige prioriteringer og vurderinger.

Valgt rektor som styreleder, er sammen med administrerende direktør ansvarlig for å forbedre styresaker, lede styremøter og gjennomføre styrets vedtak. Styret kan under visse omstendigheter gi valgt rektor delegert myndighet til å treffe beslutninger på styrets vegne utenom styremøter. Valgt rektor har på styrets vegne det overordnede ansvaret for institusjonens virksomhet, inkludert ansvar for tilsyn og kontroll med virksomheten. Administrerende direktør er øverste leder for den samlede administrative virksomheten ved institusjonen, innenfor de rammene styret fastsetter. Administrerende direktør er sekretær for styret og skal, etter samråd med rektor, forbedre og gi tilråding i de sakene som legges frem for styret. I tillegg er administrerende direktør

ansvarlig for å iverksette vedtakene som treffes i institusjonens styringsorganer, og for å disponere ressurser og eiendom i samsvar med de vedtakene som styret gjør. Administrerende direktør er dessuten ansvarlig for den samlede økonomi- og formuesforvaltningen. Beskrivelsen i §§ 10-2 og 10-3 kan skape enkelte uklarheter om hva som er ansvaret og myndigheten til valgt rektor og administrerende direktør. Dette kan imidlertid klargjøres i instruksen styret skal fastsette for den daglige ledelsen, jf. § 9-2 tredje ledd.

Styret kan selv bestemme at det skal ha en annen sammensetning enn det som følger av universitets- og høyskoleloven § 10-1 eller § 10-2, jf. § 9-3 tredje ledd. Hvis styret bestemmer dette, skal ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne være tilfredsstillende representert i styret. Ingen av disse gruppene skal ha flertall alene, og minst 20 prosent av styremedlemmene skal velges av og blant studentene.

Loven har også bestemmelser som tydeliggjør at det kan være særlige tilfeller der det er hensiktsmessig med spesialtilpasninger, og at departementet kan fastsette dette, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-3 sjette ledd. Dette har departementet blant annet gjort i forbindelse med sammenslåing av institusjoner. Videre kan departementet i særlige tilfeller forlenge styrets funksjonsperiode og styremedlemmenes tjenestetid, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-4 femte ledd. Før dette ble fastsatt i loven, forutsatte også departementet at det som overordnet myndighet og med grunnlag i instruksjonsmyndighet, kunne forlenge funksjonsperioden og tjenestetiden.²

Forslag til eksterne styremedlemmer og varamedlemmer fremmes av institusjonens styre, og de oppnevnes av departementet. Departementet er ikke bundet av institusjonens forslag. For kunsthøgskolene, det vil i dag i praksis si kun Kunsthøgskolen i Oslo, fremmes forslag av høyskolens styre og av Norsk kulturråd. Sametinget oppnevner på fritt grunnlag to av de eksterne styremedlemmene og ett varamedlem ved Samisk høyskole, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-4 sjette ledd.

Universitets- og høyskoleloven har også en rekke bestemmelser som regulerer styrenes arbeid. For eksempel er det bestemmelser om gjennomføringen av styremøter, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-6, og om at det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-2. Også for private høyskoler har

² Se Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Endringer i lov 1.april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 27.

loven krav om at det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid, jf. § 8-1 tredje ledd.

27.2.2 Private universiteter og høyskoler

Private universiteter og høyskoler skal være organisert etter aksjeloven³ eller stiftelsesloven⁴, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1. Aksjeloven har bestemmelser om at generalforsamlingen velger styret, og bestemmelser om de ansattes rett til å velge styremedlemmer. Det følger av stiftelsesloven at vedtektene for en stiftelse skal regulere hvordan styret skal velges, og at de ansatte har rett til å velge styremedlemmer. Universitets- og høyskoleloven § 8-1 sikrer imidlertid at studenter og ansatte er representert i styret, og at styret består av minst fem medlemmer. Universitets- og høyskoleloven presiserer at kravene i likestillings- og diskrimineringsloven⁵ om representasjon av begge kjønn må være oppfylt. Dersom styret har mer enn ti medlemmer, skal studentene og de ansatte være representert med minst to medlemmer hver. Dette må det tas høyde for i organiseringen av private universiteter og høyskoler, for eksempel i vedtektene.

27.3 Regulering av styring og ledelse

27.3.1 Generelt

Hvilken ledelsesform universiteter og høyskoler skal ha, har vært diskutert i lang tid. Styrets rolle har endret seg vesentlig de siste tiårene, ikke minst gjennom Kvalitetsreformen fra 2003. I denne reformen sto styrenes ansvar og handlingsrom, og behovet for å styrke styrenes strategiske rolle, sentralt. Gjennom endringer i universitets- og høyskoleloven fikk styrene blant annet flere medlemmer oppnevnt av departementet, myndighet til å fastsette den interne organiseringen ved institusjonen og utvidede fullmakter. Departementet har tilpasset styringen av sektoren til at styrene skal ha et betydelig handlingsrom og selvstendig ansvar for drift og utvikling av institusjonene.

Bestemmelsene om styring og ledelse av private høyskoler balanserer hensynet til private virksomheter og selskapslovgivningen på den ene siden, mot hensynet til og tradisjonen for studentenes og de ansattes medvirkning i styringen av akademiske institusjoner på den andre siden.

³ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven).

⁴ Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

⁵ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

27.3.2 Tidligere forslag om ekstern styreleder og ansatt rektor

I NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høyre utdanning og forskning i Norge* foreslo et utvalg ledet av Ole Danbolt Mjøs (Mjøsutvalget) at det skulle være obligatorisk med ekstern styreleder og såkalt enhetlig ledelse på institusjonsnivå. Enhetlig ledelse innebærer som nevnt foran en rektor med faglig og administrativt ansvar for hele institusjonens virksomhet. Utvalgets flertall foreslo at rektor skulle ansettes av styret.

27.3.3 Universitets- og høyskoleloven fra 2005

I 2002 la et regjeringsoppnevnt utvalg frem NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Se nærmere fremstilling i punkt 4.1.5. Utredningen ble fulgt opp av departementet i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*. Departementet foreslo at alle universiteter og høyskoler skulle ha en styrings- og ledelsesmodell der rektor ikke også kunne være styreleder. Departementet mente at modellen som innebar at valgt rektor også var styrets leder, gjorde at for mye myndighet ble konsentrert i én posisjon. Dette ville kunne svekke styrets rolle som kontrollerende organ. Å skille posisjonen som styreleder fra posisjonen som rektor skulle styrke institusjonenes strategiske handlekraft og legge til rette for klarere ansvarsforhold. Departementet foreslo at styret skulle avgjøre om rektor skulle rekrutteres ved valg eller gjennom ansettelse, og mente at det ville forsterke den enkelte institusjonens selvstendighet overfor andre offentlige myndigheter.

Stortinget sluttet seg ikke til departementets forslag, og vedtok en ordning hvor valgt rektor som styrets leder ble utgangspunktet.⁶ Imidlertid innførte Stortinget en lovbestemmelse om at styret selv med to tredjedels flertall kunne bestemme at institusjonen skulle ha ansatt rektor og styreleder oppnevnt av departementet. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens flertall mente at det ikke var behov for en ny obligatorisk styringsstruktur som ville begrense institusjonenes valgfrihet. Flertallet viste til at det var forskjell på institusjonenes størrelser, erfaringer, tradisjoner og oppgaver. Komiteens flertall ville derfor gi institusjonene en større frihet til å velge styringsstruk-

⁶ Se Innst. O. nr. 48 (2004–2005) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler*.

tur med utgangspunkt i hovedmodellen med valgt rektor som styreleder.

27.3.4 Strukturreformen

I Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Strukturmeldingen) viser regjeringen til behovet for god ledelse ved institusjonene. Styret er det øverste organet ved institusjonen og skal gjøre strategiske valg og prioriteringer. Regjeringen la i meldingen vekt på at

[...] ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen, og vil gå inn for at dette bør være hovedmodellen. Imidlertid bør institusjoner som i dag har valgt rektor som styrets leder, kunne velge å beholde slik styringsmodell dersom et flertall av styrets medlemmer ønsker dette.⁷

Ved behandlingen av stortingsmeldingen sluttet flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg til forslaget og viste til at valget mellom de to modellene vil bli mer reelt hvis institusjonene kan velge å beholde ordningen med valgt rektor med alminnelig flertall, jf. Innst. 348 S (2014–2015).

Dette ble fulgt opp med en lovendring, slik at utgangspunktet nå er at institusjonene har en styreleder oppnevnt av departementet og en ansatt rektor, men at et styre selv kan bestemme at det skal ha valgt rektor som styreleder, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 9-3, 10-1 og 10-2, jf. Innst. 209 L (2015–2016), jf. Prop. 41 L (2015–2016).

27.4 Andre nordiske land

27.4.1 Danmark

I Danmark ble det i 2003 innført en ordning med ansatt rektor ved universitetene. Rektor ansettes av bestyrelsen, det vil si styret, og universitetsloven beskriver kvalifikasjonskrav og oppgaver. Styret består av både eksterne representanter og representanter for henholdsvis vitenskapelig ansatte, teknisk-administrativt personale og studenter. Det skal ha minimum ni medlemmer og flertallet av styremedlemmene er eksterne representanter. Blant disse utpeker styret selv en styreleder, som godkjennes av departementet. Institu-

sjonene har vedtekter, som fastsetter hvordan eksterne styremedlemmer oppnevnes. Rektor skal ivareta den daglige ledelsen av universitetet.

Styret ved de danske profesjonshøyskolene har 10–15 medlemmer. Styret velger selv leder blant de eksterne styremedlemmene.

27.4.2 Finland

Ved finske universiteter utpekes og ansettes rektor av styret, og rektor kan ikke sitte i styret. Loven beskriver kvalifikasjonskrav og oppgaver. Hvor mange medlemmer det er i styret avhenger av hva slags universitet det er snakk om. Ved et offentligrettslig universitet skal det være syv eller ni til 14 styremedlemmer, og minst 40 prosent av disse skal være eksterne. Ved et stiftelsesuniversitet skal det være syv styremedlemmer, hvorav tre nomineres av grunnleggerne. Ved en yrkeshøyskole skal det være syv til ti styremedlemmer. Kollegiale organer bestemmer antallet styremedlemmer innenfor rammer fastsatt i lov og oppnevner styremedlemmer. Styret selv velger styreleder blant de eksterne medlemmene.

For øvrig er det stor variasjon i styrings- og ledelsesmodellene ved høyere utdanningsinstitusjoner verden over. En fellesnevner for ledende institusjoner internasjonalt er imidlertid at det investeres betydelige ressurser i prosessen for å sikre at den best kvalifiserte lederen rekrutteres, for eksempel ved bruk av offentlig utlysning, nominasjonskomiteer eller lignende.

27.4.3 Sverige

I Sverige følger det av högskolelagen at institusjonene skal ha en rektor med ansvar for virksomheten. Alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene har ansatt rektor. Styret foreslår rektor, som utpekes av regjeringen. Rektoren er del av styret, men kan ikke være styreleder. Styret ved de statlige institusjonene skal i utgangspunktet ha 15 medlemmer, hvorav flertallet skal være eksterne. Studentene og de ansatte har rett til å oppnevne tre styremedlemmer hver. I tillegg til å utpeke rektor utnevner regjeringen styrelederen og de øvrige eksterne styremedlemmene.

27.5 Utvalgets vurderinger

27.5.1 Styrets funksjon og sammensetning

Universiteter og høyskoler har store og viktige funksjoner i samfunnet. De skal bidra til kritisk refleksjon og utvikling og formidling av ny kunn-

⁷ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* s. 65.

skap. Institusjonene skal sikre velferdssamfunnet nødvendig kompetanse. Gjennom utvikling og formidling av ny kunnskap spiller universitetene og høyskolene en sentral rolle i å bidra til å møte nasjonale og globale utfordringer. Utvalget mener at det er behov for å sikre universitetenes og høyskolenes autonomi. Under arbeidet har utvalget derfor kommet til at tiden er inne for å tydeliggjøre universitetenes og høyskolenes formål og samfunnsoppgaver gjennom en ny formålsparagraf.

Likeledes har utvalget som følge av dette søkt å sikre og styrke institusjonenes selvstyre og prinsippet om akademisk frihet. Dette gjelder både faglig autonomi og styrets autonomi til å fatte beslutninger av strategisk betydning for virksomheten. Autonomien begrenses imidlertid av loven og de konsekvenser som følger av forvaltningsmodellen der en statsråd har et sektoransvar. Utvalget har merket seg at det i løpet av de siste årene er introdusert og tatt i bruk flere mer eller mindre «myke» styringsmekanismer, for eksempel utviklingsavtaler, som kan utfordre institusjonenes autonomi. Samtidig er det uten tvil slik at de statlige universitetene og høyskolene har som oppgave å iverksette politiske prioriteringer. For å tydeliggjøre skillet mellom statsråd og institusjoner, og sikre autonomi og etterprøvbar dokumentasjon på styring, foreslår utvalget at instruksjer til styret skal skje skriftlig.

Universiteter og høyskoler er komplekse organisasjoner som skal drive med utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling. Finansieringen over statsbudsjettet er betydelig, og institusjonene forvalter store ressurser på vegne av fellesskapet. Styrene har et strategisk og overordnet ansvar for hele virksomheten. Styrene må derfor være profesjonelle, og muliggjøre en styringsrelasjon der departementet gir styrene et betydelig handlingsrom og selvstendig ansvar for drift og utvikling av institusjonene. Selv om statlige forvaltningsorganer normalt ikke har styrer, mener utvalget at dagens ordning med styrer bør ligge fast. Den sikrer blant annet representasjon av ansatte og studenter og tilfører gjennom eksterne styremedlemmer kunnskap fra andre deler av samfunnet og fra andre institusjoner, som det er et lovbestemt formål at universiteter og høyskoler skal samarbeide med. I sammenlignbare land ledes også institusjonene av et styre. Et styre er et kollegialt organ hvor alle medlemmene har likt ansvar for å treffe beslutninger til beste for institusjonen samlet sett. Utvalget mener det er avgjørende at styret og ledelsen ved universiteter og høyskoler har god innsikt i universitets- og

høyskolesektorens formål og særtrekk. Vi mener styret følgelig bør bestå av ansatte i faglige, administrative og tekniske stillinger, studenter og eksterne representanter. Styremedlemmene fra institusjonen skal bidra med sin ekspertise og sin kjennskap til institusjonen. De har også særlige forutsetninger for å underbygge og verne om den akademiske friheten. De eksterne styremedlemmene bidrar med kompetanse på felt som ikke nødvendigvis vil være ivaretatt av interne styremedlemmer. De skal tilføre styrene erfaring og kunnskap fra nærings-, kultur- og samfunnsliv og bidra til å styrke samspillet mellom institusjonen og sentrale bruker- og interessegrupper. Selv om styremedlemmene er rekruttert på forskjellig grunnlag, har de alle likt mandat og samme ansvar for å treffe beslutninger til beste for institusjonen samlet sett.

Antallet styremedlemmer må sikre nødvendig bredde uten at styret blir u håndterlig stort. Utvalget mener at det er hensiktsmessig med en styresammensetning med elleve medlemmer slik det i dag følger av universitets- og høyskoleloven § 9-3 første ledd. Dette innebærer at styrene har fire eksterne styremedlemmer, fire medlemmer valgt av og blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt av og blant de teknisk og administrativt ansatte og to medlemmer valgt av og blant studentene. Muligheten til å fastsette en annen sammensetning slik det følger av universitets- og høyskoleloven § 10-1 eller § 10-2, jf. § 9-3 tredje ledd, bør opprettholdes. Det bør også lovens bestemmelser som tydeliggjør at det kan være særlige tilfeller der det er hensiktsmessig med spesialtilpasninger, og at departementet kan fastsette dette, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-3 sjette ledd.

For private høyskoler har dagens regelverk bestemmelser som sørger for at studenter og ansatte er tilfredsstillende representert i styret. Utvalget foreslår å videreføre disse bestemmelsene. Vi viser til at reglene tar hensyn til egenarten ved private høyskoler og til at disse institusjonene skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse.

Videre mener utvalget at lovens regulering av styring og ledelse ikke bør være for omfattende, men gi handlingsrom til institusjonene. En del av dagens bestemmelser som legger detaljerte rammer, for eksempel for styrets arbeid, bør ikke videreføres. Det vil ikke bety at institusjonene ikke kan innrette seg slik disse bestemmelsene i dag beskriver, men at det er opp til institusjonene selv å ta stilling til hvordan de vil organisere styringen og ledelsen.

27.5.2 Styreleder og rektor

27.5.2.1 Skille mellom styreleder- og rektorrollen

Utvalgets flertall, ved *lederen Aune og medlemmene Dahl Andersen, Bergstrøm, Bragdo-Ellenes, Jørgensen, Mælen, Riekeles og Steinveg*, mener at styreleder- og rektorrollen må være skilt fra hverandre. Det gir en tydeligere ansvarsdeling og vil styrke den totale ledelsen ved institusjonen. Styrelederen får da en tydeligere oppgave som leder av et strategisk og kollegialt organ. Styrelederen skal lede styremøtene og sikre at styret fungerer godt som et strategisk organ, og at styret involverer seg i gjennomføringen av institusjonens strategi og utvikling. Styrelederen skal jobbe tett sammen med rektor.

Rektor vil være den øverste daglige lederen ved institusjonen og ha et samlet og helhetlig ansvar for både den faglige og den administrative virksomheten. Rektor vil for eksempel forberede saker og legge dem frem for styret i dialog med styrelederen, følge opp styrets beslutninger og implementere strategi og beslutninger om faglig utvikling, disponere ressurser og sørge for en profesjonell administrasjon. Rektor vil således være den øverste lederen for alle ansatte og legge opp til en hensiktsmessig daglig oppfølging av faglige og administrative saker, for eksempel gjennom møter med dekaner og øvrig ledelse. Skillet mellom rollene som styreleder og rektor kan gjøre det lettere for samtlige styremedlemmer å komme med synspunkter i styremøter og for styret å håndtere situasjoner der rektor er inhabil eller det oppstår konflikt mellom rektor og styret.

Utvalgets mindretall, *medlemmene Hessen og Søvig*, mener at rektor bør kunne velges og samtidig være styreleder slik som i dag. Som alle styringsmodeller har også denne ordningen svakheter, men mindretallet mener at valgt rektor som styreleder alt i alt gir den beste løsningen. Utgangspunktet for valg av ledelsesmodell er å finne den ordningen som best støtter opp under det samfunnsoppdraget som høyere utdanningsinstitusjoner har. Ledelsesmodellen må også tilpasses de øvrige rammebetingelsene for denne typen institusjoner, som er særpreget av at de er en del av forvaltningen og samtidig har særskilte fullmakter. Mindretallet mener også at det er en styrke om det i loven er to ledelsesmodeller med vesensforskjeller, slik som i dag, slik at institusjonene kan velge mellom to distinkt forskjellige alternativer. En valgt rektor som står utenfor styret, er etter mindretallets syn en løsning som gjør forskjellene mellom valgt og ansatt rektor marginale.

En valgt rektor som styreleder gir etter mindretallets syn en klar faglig ledelse av institusjonene og en institusjonell forankring hos de ansatte med en grunnleggende innsikt i universitets- og høyskolesektorens egenart. En valgt rektor som styreleder støtter også opp under institusjonenes autonomi. Den øverste lederen henter da sin legitimitet fra studentene og de ansatte ved institusjonen. Et ytterligere argument er at denne ordningen ser ut til å ha fungert godt ved de institusjonene som har hatt den.

Mindretallet mener at en fordel med valgt rektor som styreleder, er at rektor kan konsentrere seg om faglige spørsmål. Samtidig innebærer ordningen også visse svakheter ved at faglige prioriteringer henger tett sammen med økonomistyringen som ligger innenfor universitetsdirektørens fullmakter. Mindretallet har søkt å klargjøre forslaget til lovtekst ved å presisere at økonomistyringen ikke skal overstyre de faglige prioriteringene, men sikre at det er inndekning for disse.

Mindretallet minner om at en valgt rektor har en annen rolle enn en ansatt rektor. En ansatt rektor henter sin legitimitet fra styret, som har rekruttert ham eller henne. Styret har også en kontrollfunksjon overfor en ansatt rektor. En valgt rektor henter som nevnt sin legitimitet fra de ansatte og studentene som har valgt ham eller henne. En innvending mot valgt rektor er at rektorvalgene ved institusjonene tidvis skjer uten motkandidater, kanskje særlig når sittende rektor tar gjenvalg. Lav valgoppslutning kan indikere en begrenset interesse for universitetsdemokrati blant ansatte og studenter, men mindretallet vil fremheve at valg også har en selekterende funksjon gjennom selve prosessen. Kandidater vil unngå å stille fordi de vet at de ikke vil nå opp. Det synes for øvrig å være økt konkurranse om rektorvervet, og det har ofte vært konkurranse om rektorvervet ved valg.

Studentene og de ansatte tar stilling til sin tillit til rektor ved valg, men mellom valgene trengs andre mekanismer for å sikre at en valgt rektor ikke går utover sine fullmakter. Uansett vil det være behov for kontrollmekanismer utover tilslutningen ved eventuelle valg. Mindretallet er klar over innvendingen som gjelder dobbeltfunksjonen til en valgt rektor som styreleder. En sentral del av styrets oppgave er å kontrollere institusjonen. En ordning med valgt rektor krever altså at institusjonen også har en administrerende direktør (universitetsdirektør) som har visse lovfestede oppgaver. Ofte kalles denne ordningen to-delt ledelse, men betegnelsen kan være misvisende siden de to ikke har likestilte oppgaver. Utfordringen med to-delt

ledelse er behovet for en rollefordeling mellom valgt rektor og universitetsdirektøren. Hovedprinsippene for denne ordningen må knesettes i loven, mens institusjonen selv gjennom styret kan fastsette en instruks. Ved valg av rektor, bør stemmene vektes, jf. punkt 27.5.2.3 nedenfor. Mindretallet viser til forslag til lovtekst om administrerende direktør, som langt på vei følger dagens § 10-3. Imidlertid foreslår mindretallet noen justeringer, hvor lovforslaget dels er inspirert av kommunelovens regulering av kommunedirektøren.

27.5.2.2 Oppnevning av styreleder

Utvalgets flertall, ved *lederen Aune og medlemmene Dahl Andersen, Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Jørgensen, Mælen, Riekeles og Steinveg*, mener at styrelederen skal oppnevnes av departementet. Styreleders rolle og ansvar vil være å lede styret. Styrelederen må ha en erfaring og kompetanse som gjør at vedkommende ser virksomheten i et større perspektiv og kan støtte eller korrigere rektor i vanskelige avgjørelser. En styreleder oppnevnt av departementet vil ikke komme fra et fagmiljø ved institusjonen, og vil slippe reelle eller påståtte bindinger fordi han eller hun kommer fra eller skal tilbake til et fagmiljø ved institusjonen.

Utvalgets mindretall, ved *medlemmene Hessen og Søvig*, mener prinsipielt at styrelederen bør være en valgt rektor. Dersom loven ikke skal åpne for dette i tråd med flertallets forslag, mener mindretallet at styrelederen bør utpekes av styret selv og ikke som i dag av departementet. Det vil forsterke institusjonenes autonomi. Mindretallet mener at Stortinget og departementet har tilstrekkelig innflytelse og styringsmulighet overfor institusjonene gjennom andre styringsvirkemidler, jf. kapittel 8. En slik ordning er også en rimelig utvidelse av den adgangen til å endre styresammensetning som i dag er lagt til styrene i universitets- og høyskoleloven § 9-3 tredje ledd.

27.5.2.3 Styret selv bestemmer om rektor skal ansettes eller velges

Utvalgets flertall, ved *lederen Aune og medlemmene Dahl Andersen, Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Jørgensen, Mælen, Riekeles og Steinveg*, foreslår at i ordningen med ekstern styreleder så bestemmer styret selv om rektor skal ansettes eller velges.

Styret må sørge for at rektor og den øvrige ledelsen rekrutteres gjennom prosesser som gir et så bredt tilfang av relevante kandidater som mulig, og har legitimitet både innad i og utenfor institusjonen. Uavhengig av om rektor skal velges

eller ansettes, kan styret stille vilkår om kvalifikasjoner som aktuelle kandidater må ha. Slike kvalifikasjoner kan for eksempel være førstestillingskompetanse, omfattende erfaring fra eller kjennskap til universitets- og høyskolesektoren eller å ha gitt fremragende utdanning. Personlige egenskaper vil også være viktige, uavhengig av hvordan rektor rekrutteres. Styret har ansvaret for å komme frem til hensiktsmessige prosesser for å rekruttere rektor, enten ved ansettelse eller valg, og bør legge opp prosessene slik at de gir legitimitet ved institusjonen og i samfunnet ellers.

Hvis rektor skal ansettes, kan styret selv fastsette en prosess for å søke etter og vurdere aktuelle kandidater til stillingen, for eksempel ved bruk av nominasjonskomiteer og innstillingsutvalg. Hvis rektor skal velges, bør styret lete aktivt etter kandidater og legge opp prosesser som inspirerer både til at kandidater stiller til valg, og til stor valgdeltakelse.

Hvis rektor skal velges, bør stemmene vektes. Etter dagens lov skal styret fastsette en fordelingsnøkkel for vekting, men innenfor rammer som gjør at ved opptelling veier stemmene til ansatte i undervisnings- og forskerstilling 51–71 prosent mens stemmene til teknisk og administrativt ansatte veier 5–25 prosent, og stemmene til studentene veier 15–30 prosent, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-2 fjerde ledd.

Det er langt flere studenter enn ansatte ved institusjonene. Hvis hver stemme skulle telle like mye ved valg, ville studentene alene kunne avgjøre hvem som velges som rektor. Utvalget mener at studentene og de ansatte har ulik tilknytning til institusjonene, og at dette tilsier at stemmene til de ansatte ved valg bør vektes slik at de teller mer enn stemmene til studentene. Et samlet utvalg foreslår derfor ingen endringer i dagens regler om vekting av studentenes stemmer.

Utvalgets flertall, bestående av *lederen Aune og medlemmene Dahl Andersen, Bergstrøm, Jørgensen, Mælen, Steinveg og Søvig* mener at det ikke bør være ulik vekting av stemmene til grupper av ansatte, slik det er i dag. Dette er begrunnet ut fra at en rektor er alles rektor like mye og flertallet foreslår derfor at de ansattes stemmer teller likt. Etter dagens lov skal styret fastsette en fordelingsnøkkel for vekting, men innenfor rammer som gjør at ved opptelling veier stemmene til ansatte i undervisnings- og forskerstilling 51–71 prosent mens stemmene til teknisk og administrativt ansatte veier 5–25 prosent, og stemmene til studentene veier 15–30 prosent, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-2 fjerde ledd. Ved statlige universiteter og høyskoler tilhørte i 2019, 63 prosent

gruppen ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, mens 37 prosent var teknisk-administrativt ansatte.⁸ Det forholdsmessige antallet mellom ulike stillingskategorier utgjør i realiteten en form for vekting.

Utvalgets mindretall, bestående av *medlemmene Bragdø-Ellenes, Hessen og Riekeles* viser til at de ansatte i undervisnings- og forskerstillinger har et særlig ansvar for å fremme den akademiske frihet og utøve institusjonenes kjernevirksomhet gjennom forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid, undervisning og formidling. En hovedbegrunnelse for valg av rektor er nettopp at en slik ordning bygger opp under institusjonenes lange tradisjon for å ivareta autonomi gjennom lojalitet nedover, samt å fremme akademias hovedformål. Rektor representerer i vid forstand det vitenskapelige kollegiet ved institusjonen. Det bør også komme til uttrykk ved at ansatte i undervisnings- og forskerstillingers vurderinger av hvem som bør velges som øverste leder av et universitet eller en høyskole, tillegges størst vekt. Gjeldende regler om vekting av stemmer ved rektorvalg bør derfor videreføres.

27.5.2.4 En ansatt rektor kan avsettes i tråd med vilkårene i statsansatteloven

Uavhengig av om rektor er ansatt eller valgt, kan det oppstå situasjoner der styret mener at rektor ikke kan ha posisjonen lenger. For eksempel kan rektor være ute av stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom, ikke lenger ha de kvalifikasjonene som er nødvendige for stillingen, ha vist seg uskikket for stillingen eller ha krenket sine tjenesteplikter. Når rektor er ansatt, reguleres slike tilfeller og andre arbeidsrettslige reaksjoner av statsansatteloven.⁹ Hvis rektor er valgt, men ikke er ansatt ved institusjonen og derfor ansettes i en åremålsstilling, gjelder statsansatteloven på samme måte. Hvis rektor er valgt av og blant de ansatte ved institusjonen, får i praksis vedkommende permisjon fra sin ordinære stilling, og

ansettes i en midlertidig stilling som rektor. Fra denne midlertidige stillingen kan rektoren, selv om vedkommende er valgt, sies opp eller få andre arbeidsrettslige reaksjoner i tråd med statsansatteloven.

Utvalgets mindretall, bestående av *medlemmene Hessen og Søvig*, viser til at i en styrings- og ledelsesmodell med valgt rektor som styrets leder har rektor sin legitimitet fra de ansatte og studentene som har valgt vedkommende. Om rektor ikke lenger har tillit, vil det vise seg ved at han eller hun ikke blir gjenvalgt. I perioden mellom valg har velgerne ingen mekanismer for å uttrykke sin eventuelle mistillit. I ordningen med eksterne styreleder og valgt rektor kan det likevel oppstå situasjoner hvor det er behov for å avsette rektor. Bakgrunnen for slike situasjoner kan være forskjellig fra saklig uenighet mellom rektor og styret til direkte klanderverdig opptreden fra rektor, slik at avskjed er rettmessig. Om rektor har opptrådt slik at vilkårene for avskjed er oppfylt for den stillingen som vedkommende har som ordinær ansatt ved institusjonen, vil rektorvervet også bortfalle siden rektor da ikke lenger er valgbar. I en situasjon der styret og rektor er uenige om veien videre for institusjonen, mener dette mindretallet at en det vil være bedre å innføre en ordning med mistillit. Om styret ikke lenger har tillit til rektor, må styret sørge for nyvalg. Hvis valget skulle vise at sittende rektor får fornyet tillit, må styret vurdere konsekvensene av dette. Hva som skal være terskelen for å fremme og vedta et forslag om mistillit, er det opp til styret å avgjøre.

27.5.2.5 Oppnevning av eksterne styremedlemmer

Utvalget legger til grunn at departementet i kraft av sitt ansvar for høyere utdanning og forskning, har en legitim interesse i å oppnevne eksterne styremedlemmer. Utvalgets flertall, ved *lederen Aune og medlemmene Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Hessen, Jørgensen, Mælen og Søvig*, viser til at institusjonenes autonomi tilsier at de selv oppnevner to av de eksterne styremedlemmer. Forslaget må ses i sammenheng med at utvalgets flertall foreslår at rektor ikke kan være styreleder, noe som isolert sett svekker institusjonenes autonomi. Ved at institusjonenes styre får utnevne to av de eksterne styremedlemmene, blir institusjonenes oppfatning av hvem som er best egnet til posisjonen, avgjørende, og ikke bare et forslag, slik det er i dag. Flertallet mener derfor at ved de statlige institusjonene, bør styret selv oppnevne to eksterne styremedlemmer og ett varamedlem, mens departementet også oppnevner to eksterne

⁸ Basert på ansattstatistikk fra NSD/Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Vi har lagt til grunn at stillingsgruppen undervisnings- og forskerstillinger i valgsammenheng omfatter gruppen «undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger» i DBH, samt faglige lederstillinger (rektor, prorektor, dekan, instituttleder, studieleder og undervisningsleder). Teknisk og administrativt ansatte omfatter øvrige stillingsgrupper i DBH (administrative stillinger minus de faglige lederstillingene, drifts- og vedlikeholdsstillinger, støttestillinger for undervisning, forskning og formidling, samt andre stillinger).

⁹ Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

styremedlemmer og ett varamedlem. Henholdsvis styret og departementet må sørge for kjønnsbalanse blant de styremedlemmene de oppnevner. I og med at de skal oppnevne ett varamedlem hver, kan det føre til at begge varamedlemmene har samme kjønn. Som for øvrige institusjoner mener flertallet at både Kunsthøgskolen i Oslo og Samisk høgskole selv bør oppnevne to av de eksterne styremedlemmene. For Samisk høgskole innebærer dette at Sametinget ikke skal oppnevne to styremedlemmer og ett varamedlem, men at Samisk høgskole bør innhente forslag fra Sametinget før høyskolen oppnevner styremedlemmer.

Utvalgets mindretall, bestående av *medlemmene Dahl Andersen, Riekeles og Steinveg* mener at departementet bør oppnevne alle de eksterne medlemmene. Dette vil gi best forutsetninger for at de eksterne styremedlemmenes kompetanse og bakgrunn kan ses samlet. Dette mindretallet forutsetter at oppnevningen skjer på bakgrunn av innspill fra institusjonenes styrer og skjer i dialog med institusjonenes ledelser.

For øvrig har utvalget merket seg at Sametinget ønsker at Sametingets myndighet utvides til også å omfatte oppnevning av ett styremedlem og ett varamedlem for Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet og Nord universitet, fordi disse institusjonene har et særlig ansvar for utdanning og forskning på norsk side av Sápmi. Utvalget har forståelse for dette. Flertallet, *lederen Aune og medlemmene Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Hessen, Jørgensen, Mælen og Søvig*, mener imidlertid at institusjonene selv bør oppnevne to av de eksterne styremedlemmene. Mindretallet, *medlemmene Dahl Andersen, Riekeles og Steinveg*, mener at de eksterne styremedlemmene bør oppnevnes av departementet. Utvalget har vurdert om Sametinget bør få oppnevne styremedlemmer på bekostning av departementet, men mener det er viktig at departementet oppnevner styremedlemmer. Utvalget har også vurdert om styrene for disse institusjonene bør ha flere eksterne medlemmer, men har kommet til at hensynet til effektive og beslutningsdyktige styrer tilsier at styret som et utgangspunkt ikke bør ha flere enn elleve medlemmer.

Utvalget mener at institusjonene bør foreslå eksterne styremedlemmer for departementet, i tråd med dagens regler. Utvalget understreker at departementet oppnevner styremedlemmer på fritt grunnlag, men mener det er viktig at departementet vurderer forslagene fra institusjonene og gjennomfører oppnevningen i dialog med institusjonens ledelse. Utvalget går ikke inn for å

videreføre at Norsk kulturråd skal fremme forslag til eksterne styremedlemmer ved kunsthøgskolene.

27.5.3 Den øvrig ledelsen ved institusjonene

I tråd med utgangspunktet om at institusjonene bør ha stor frihet og stort ansvar, mener utvalget det må være opp til institusjonene selv å bestemme hvordan styringen og ledelsen for øvrig bør organiseres. Dette innebærer at styret må ta stilling til om det skal være én eller flere prorektorer, hvilke funksjoner eventuelle prorektorer skal ha og om prorektorer skal velges eller ansettes. Hvis prorektorer skal ansettes, bør det fortsatt være mulig å ansette prorektor på åremål. Det samme gjelder hvilke øvrige lederstillinger det skal være, hvilke direktører institusjonen skal ha, hva deres oppgaver og ansvar i så fall skal være, med videre. Det bør også være opp til styret å ta stilling til hvordan grunnenheter og avdelinger skal organiseres og styres, for eksempel om det skal opprettes fakulteter og institutter og om det skal være styrer eller kollegiale råd som kommer med råd til ledelsen. Hvis ledere av grunnenheter og avdelinger skal ansettes midlertidig må det være hjemmel til dette.

27.5.4 Regler om styrets arbeid

Utvalget mener at loven bør ha noen overordnede bestemmelser for å sikre forutberegnelighet, men for øvrig bør styret selv i hovedsak fastsette regler for sitt eget arbeid.

Erfaringsmessig treffer styret i dag de fleste avgjørelsene med alminnelig flertall, mens noen avgjørelser skal treffes med to tredjedels flertall, for eksempel avgjørelser om bortvisning eller ute-stenging, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8. Utvalget mener at alle styrets avgjørelser bør treffes med alminnelig flertall. Avgjørelser som er inngripende for den de gjelder, for eksempel vedtak om bortvisning eller utestenging, bør også treffes med alminnelig flertall. For å sikre retts-sikkerheten til den vedtaket retter seg mot, mener utvalget at loven bør presisere nærmere de materielle vilkårene for når en student kan bortvises eller utestenges, heller enn å kreve kvalifisert flertall. Se punkt 22.4.4 om dette.

I dag fastsetter loven at det ved både statlige og private institusjoner skal være størst mulig grad av åpenhet om styrets arbeid, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 8-1 tredje ledd og 9-2 sjette ledd. Ved statlige universiteter og høyskoler er utgangspunktet at styrets møter skal holdes for

åpne dører. Styret kan vedta at møtene skal holdes for lukkede dører, eller at bestemte saker skal behandles for lukkede dører. Vi mener det er sentralt at universiteter og høyskoler har stor grad av åpenhet og sørger for god informasjon om virksomheten. Utvalget viser også til at offentleglova gjelder for statlige universiteter og høyskoler, og for private høyskoler når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. offentleglova § 2.¹⁰ Dette bidrar til åpenhet. For øvrig bør institusjonene sørge for åpenhet ved aktivt å informere om virksomheten og gjøre papirer til styremøter lett tilgjengelig for offentligheten, forutsatt at de ikke er unntatt offentlighet, jf. offentleglova.

Utvalget viser til at utviklingen i stor grad har gått i retning av at styremøter overføres (strømmes) på internett. Utvalget viser til at studenter, ansatte og media i enkelte tilfeller er til stede på styremøter. Utvalget mener det er positivt med oppmerksomhet om arbeidet til styrene. Men, hvis slik tilstedeværelse gjør at styremedlemmer vegrer seg for å gi uttrykk for tvil eller motforestillinger, kan det også hindre fri, åpen og tillitsfull diskusjon og meningsutveksling. Det kan også føre til at viktige diskusjoner om kontroversielle spørsmål flyttes til andre fora. Åpne møter kan altså motvirke godt styrearbeid. Utvalget mener likevel at bestemmelsene om at det bør være størst mulig grad av åpenhet om styrets arbeid, bør videreføres. Styrene må selv sørge for en arbeidskultur der de fritt kan diskutere kontroversielle saker. Utvalget mener også at dagens bestemmelse om at styret kan bestemme at møter eller bestemte saker behandles for lukkede dører bør videreføres. Utvalget viser videre til at dersom styremøter blir forstyrret av tilhørere, kan styret bestemme at møtet skal holdes for lukkede dører. Utvalget viser for øvrig til bestemmelsene i offentleglova, som sørger for at allmennheten kan be om innsyn i for eksempel saksfremlegg og styreprotokoller ved de statlige institusjonene. Utvalget viser i denne sammenheng særlig til forskrift til offentleglova § 8, som slår fast at unntaket i offentleglova § 14 første ledd for organinterne dokumenter ikke gjelder for blant annet dokumenter fra administrasjonene til en kollegial enhet ved universiteter og høyskoler, og dokumenter som blir utvekslet mellom fakulteter ved universiteter og høyskoler.¹¹

Utvalget foreslår å regulere styringen og ledelsen av statlige universiteter og høyskoler i et nytt kapittel i universitets- og høyskoleloven som kalles «Organisering og ledelse ved statlige institusjoner». Kapittelet vil erstatte dagens kapittel 9 «Styret» og kapittel 10 «Rektor. Administrerende direktør». Vi foreslår relativt omfattende endringer i kapitlets struktur og bestemmelsenes ordlyd. Dette er ment å gjøre reglene mer oversiktlige og lette å finne frem i. Forslaget bygger på dagens universitets- og høyskolelov, men også bestemmelser i andre lover som regulerer virksomheter som har et styre, for eksempel stiftelsesloven, aksjeloven og helseforetaksloven.

Dagens universitets- og høyskolelov inneholder ingen bestemmelser om styremedlemmenes uavhengighet, noe som vel særlig er aktuelt overfor departementet eller dem som har valgt styremedlemmene. Utvalget mener at det er behov for å klargjøre at styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av sitt verv og skal treffe sine avgjørelser ut fra hva de mener er best for den institusjonen som de er satt til å styre.

Dagens lov inneholder heller ingen bestemmelser om hvordan departementet kan gi instruks til styret. Utvalget mener at institusjonene som del av forvaltningen selvsagt kan gi instruks, med unntak for de områdene hvor instruksjonsmyndigheten er avskåret i lov eller i medhold av lov. Instruks må imidlertid gis til styret som det øverste organet, og kan ikke gis til enkeltpersoner. Slik er det også i dag. Utvalget mener at instruks bør være skriftlige for å sikre åpenhet og etterprøvbarhet. En slik regel kan også bidra til at institusjoner ikke opplever å bli mer styrt enn det som er tilfellet. Skriftlighetskravet vil være særlig viktig når Stortinget eventuelt skal avgjøre statsrådets konstitusjonelle ansvar. Skriftlige instruks kan enten gis i enkelsaker eller som en del av den mer overordnede styringen.

Det kan oppstå uenighet i styret om en avgjørelse er rettslig gyldig. Det er i dag praktisk vanskelig å få en kontroll av at et vedtak truffet av institusjonens styre ikke er i strid med rettsregler. Utvalgets flertall mener derfor at loven bør åpne for at tre eller flere styremedlemmer kan kreve lovlighetskontroll av et styrevedtak. En lovlighetskontroll innebærer ikke en overprøving av vurderinger som ikke er rent rettslige, for eksempel mer strategiske vurderinger eller beslutninger.

Utvalgets flertall, bestående av *utvalgsleder Aune og medlemmene Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Dahl Andersen, Jørgensen, Mælen, Riekeles og Steinveg* foreslår at et krav om lovlighetskontroll

¹⁰ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

¹¹ Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta).

må fremmes av tre eller flere styremedlemmer, og at det bør være departementet som foretar kontrollen. Et krav om at minimum tre styremedlemmer fremmer et slikt krav om lovlighetskontroll skal sikre at behovet er reelt og ikke misbrukes.

Utvalgets mindretall, *medlemmene Hessen og Søvig*, mener at det ikke er et behov for lovlighetskontroll av vedtak fattet ved institusjonene. Fra tid til annen vil styret være i tvil om de rettslige rammene. Da må styret søke råd, enten innad på insti-

tusjonen eller ved ekstern ekspertise. En lovlighetskontroll fra departementet kan virke som en god løsning på en uavklart situasjon, men ofte vil også departementet være i tvil om den eksakte grensen for hva som lovlig. En ordning med lovlighetskontroll lar departementets vurdering være avgjørende. Disse medlemmene mener at det vil være bedre i samsvar med målsettingen om å sikre institusjonenes autonomi at styrets avgjørelse ikke kan overprøves av departementet.

Kapittel 28

Ansettelse



Figur 28.1

28.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Et nytt lovkapittel som samler alle bestemmelser om ansettelse.
- Kapitlet får ny struktur, som følger strukturen i statsansatteloven.
- Bestemmelsen om ansettelsesprosedyrer endres, slik at institusjonen ved ansettelse i undervisnings- og forskerstilling skal gjennomføre intervju, prøveforelesninger eller andre prøver med søkeren, med mindre det er åpenbart unødvendig.
- Det skal ikke være adgang til å gi ansettelse for mer enn én periode som postdoktor.
- Forøvrig videreføres dagens regler.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Adgangen til å ansette administrerende direktør på åremål videreføres ikke, jf. kapittel 27.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Adgangen til å ansette administrerende direktør på åremål videreføres, jf. kapittel 27.

Utvalget anbefaler følgende:

- En arbeidsgruppe med medlemmer fra sektoren utreder hvordan ansettelsesprosessen ved universiteter og høyskoler kan gjøres raskere.

28.2 Gjeldende rett

28.2.1 Innledning

Reglene i universitets- og høyskoleloven kapittel 6 gjelder for både private og statlige institusjoner.¹

Universitets- og høyskoleloven kapittel 11 gjelder bare for de statlige institusjonene. I tillegg er det tre sentrale forskrifter, som er hjemlet i statsansatteloven, med betydning for ansettelse i sektoren:

- Forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger²
- Forskrift om ansettelse på innstegsvilkår³
- Forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat⁴

28.2.2 Universitets- og høyskoleloven kapittel 6 om ansettelse

28.2.2.1 Generelt

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 6-1 at arbeidsmiljøloven og statsansatteloven gjelder ved ansettelse ved institusjoner som er regulert av universitets- og høyskoleloven, men at reglene om ansettelse i universitets- og høyskoleloven er særregler som går foran de generelle reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatte-

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Forskrift 9. februar 2006 nr. 129 om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger (forskrift om ansettelse og opprykk).

³ Forskrift 24. mars 2015 nr. 341 om ansettelse på innstegsvilkår.

⁴ Forskrift 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat (forskrift om ansettelsesvilkår, vit. stillinger).

loven (lex specialis).⁵ Reglene suppleres av forvaltningsloven, som også gjelder for ansettelse i offentlig sektor.⁶

28.2.2.2 Likestilling

Universiteter og høyskoler skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-2. Bestemmelsen ble tatt inn i loven for å fremme institusjonens forpliktelse til å arbeide for å øke kvinneandelen i vitenskapelige stillinger.⁷

Bestemmelsen fremhever institusjonenes plikt til å sørge for likestilling mellom kjønnene innenfor alle stillingskategorier. Samme plikt følger av likestillings- og diskrimineringsloven.⁸

28.2.2.3 Utlysning og ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger

Universitets- og høyskoleloven har i § 6-3 egne saksbehandlingsregler for utlysning og ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Disse reglene fraviker reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven. Det er den sterke vektleggingen av faglig bedømmelse for vitenskapelige stillinger som er bakgrunnen for særreglene.⁹ Det å ha en særskilt bestemmelse om ansettelsesprosessen sikrer en lik ansettelsesprosess for statlige og private universiteter og høyskoler, der både faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet vektlegges. Like regler for private og statlige universiteter og høyskoler er viktig for å sikre like konkurransevilkår og en felles standard for kvalifikasjonsvurdering i sektoren. Uten felles regler om utlysning og ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger, ville arbeidsmiljøloven vært eneste felles rettslige grunnlag for alle institusjonstyper, mens statsansattelovens regler ville ha kommet i tillegg til arbeidsmiljølovens regler for de statlige universitetene og høyskolene.

Ansettelsesprosessen for de vitenskapelige stillingene bygger på utgangspunktet om institusjonenes faglige frihet, og prinsippet om forskningens

autonomi for den enkelte søker. For andre typer stillinger inneholder ikke universitets- og høyskoleloven særregler, bortsett fra likestillingskravet som gjelder for alle kategorier. Dessuten kan åremål også brukes for andre stillingskategorier.

Det er styret som foretar ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Styret kan delegere ansettelseskompetansen til et underordnet organ eller til ett eller flere ansettelsesutvalg.¹⁰ Selv om styret har adgang til å delegere ansettelsesmyndigheten, er det en forutsetning at styret ivaretar det overordnede ansvaret for faglige prioriteringer og dimensjonering av fagområder.¹¹

Styret selv fastsetter hvordan ansettelsesutvalget skal være sammensatt, men studentene skal være representert i ansettelsesorganet, med mindre styret enstemmig bestemmer noe annet.¹² Det er opp til hver enkelt institusjon å fastsette nærmere regler for ansettelsesorganet i personalreglementet, inkludert regler om oppnevning og virke.

Ansettelsesorganet utlyser undervisnings- og forskerstillingene.¹³ Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert i den aktuelle stillingskategorien på vedkommende fagområde, skal dette kjønn oppfordres til å søke.¹⁴ Dette er en påminnelse om at institusjonen skal arbeide for likestilling allerede ved utlysningen av stillingene.

Det er mulig å foreta ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger kan foretas uten at styret kunngjør det på forhånd, når *særlige grunner* taler for det.¹⁵ Denne ansettelsesformen betegnes som «kalling» og kan ikke brukes hvis mer enn ett medlem av styret motsetter seg det. I forarbeidene er likestillingshensynet fremhevet som en «særlig grunn». I forarbeidsmerknaden til universitets- og høyskoleloven § 11-1 tredje og fjerde ledd står det: «Styret bør [...] vurdere om kallelse kan benyttes for å rekruttere kvalifiserte kvinner fra sektoren, forskningsinstitusjonene, næringsliv og forvaltning.»¹⁶

⁵ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

⁷ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* punkt 7.2.

⁸ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

⁹ NOU 1993: 24 *Om lov om universiteter og høyskoler* punkt 2.7.1.

¹⁰ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 første ledd, første setning.

¹¹ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell* punkt 12.1.8.

¹² Universitets- og høyskoleloven § 6-3 første ledd, andre setning.

¹³ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 andre ledd, første setning.

¹⁴ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 andre ledd andre setning.

¹⁵ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 (4). Bestemmelsen var i en periode hjemlet i forskrift 11. november 1983 nr. 1608 til lov om statens tjenestemenn, men ble tatt inn i universitets- og høyskoleloven slik at vurderingen ikke skulle være avhengig av tjenestemannsloven.

¹⁶ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 11-1.

Når noen ansettes i undervisnings- og forskerstillinger, skal det skje på grunnlag av en innstilling, som er gitt etter en sakkyndig bedømmelse ut fra stillingsbeskrivelsen i utlysning og betenkning.¹⁷ Bestemmelsen sier eksplisitt at begge kjønn skal være representert blant de sakkyndige. Ansettelsesorganet kan i tillegg avgjøre at det skal gjennomføres intervju, prøveforelesning eller andre prøver.¹⁸

Vitenskapelige stillinger kan være veldig spesialiserte. Dette er begrunnelsen for å foreta den sakkyndige vurderingen. De sakkyndige skriver en innstilling basert på sin faglige bedømmelse. Ansettelsesorganet har ansvar for å kontrollere at den sakkyndige bedømmelsen er forsvarlig. Organet kan ikke overprøve den faglige vurderingen, men må påse at de kvalifikasjoner søker har oppgitt er i overensstemmelse med kriteriene i stillingsbeskrivelsen og praksis for vektlegging av kvalifikasjonskrav. Ansettelsesorganet kan ikke begrense bedømmelsen til de forhold som er vurdert av de sakkyndige, men må foreta en helhetlig vurdering, herunder også vurdere personlig egnethet.¹⁹ Annen relevant erfaring av betydning for stillingen kan også vektlegges når det er presisert i utlysningen hvilke forhold som vil bli tillagt vekt.

I særskilte tilfeller kan kravet om sakkyndig bedømmelse fravikes ved ansettelse for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger.²⁰ Unntak fra sakkyndig bedømmelse kan bare gjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og det kan ikke gjøres unntak hvis det medfører at den vitenskapelige forankringen ved institusjonen svekkes.²¹

I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det vurderes særskilt om søkeren oppfyller dette kvalifikasjonskravet.²² Styret gir nærmere regler for bedømmelsen, i tillegg til at kriterier for ansettelse og opprykk er fastsatt i forskrift.²³ Det alminnelige utgangspunktet vil være krav om gjennomført pedagogisk basisopplæring.²⁴ Kravet om pedagogiske kvalifikasjoner er en påminnelse om at det må gjøres en

grundig vurdering av om søkerne har de pedagogiske kvalifikasjonene stillingen krever.²⁵ Å ha praktisk kompetanse som underviser kan være tilstrekkelig til å oppfylle kravene. Bestemmelsens ordlyd åpner for at det som ledd i ansettelsesprosessen «kan» holdes prøveforelesninger med mer. I praksis kan en grunn til å velge bort prøveforelesning for eksempel være at kandidaten tidligere har søkt på stillingen og alt har holdt prøveforelesning, er kjent som foredragsholder, eller har undervist ved institusjonen tidligere.

Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse, jf. universitets- og høyskolelovens § 6-3 femte ledd. Bestemmelsen hjemler en plikt til moderat kjønnskvolter, det vil si at man under ellers like vilkår kan legge avgjørende vekt på kjønn hvis det ene kjønn er underrepresentert. Vilåårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 11, jf. § 6 må være oppfylt. Bestemmelsen åpner for lovlig forskjellsbehandling der særbehandlingen er egnet til å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål. Det må være et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå, og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller dem som stilles dårligere. Det er videre et krav om at særbehandlingen opphører når formålet med forskjellsbehandlingen er oppnådd. Det siste vil være tilfelle når det er kjønnsbalanse på det aktuelle stillingsnivået.

Universitetene og høyskolene har stor frihet til å selv bestemme prosessen ved ansettelser. Det har sammenheng med institusjonenes autonomi og den særlige organisasjonsstrukturen institusjonene har med kollegiale styringsorganer og valgte ledere, samt kvalitetssikringshensynene som gjør seg gjeldende ved ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger.²⁶

28.2.2.4 Ansettelse på åremål

Åremålsstillinger er tidsavgrensede stillinger. Formålet er å sikre at man får ansatt mennesker i utdanningsstillinger som gjennom disse stillingene skal kunne kvalifisere seg til undervisnings- og forskerstillinger. I tillegg brukes ansettelse på åremål i lederstillinger der man ønsker at lederfunksjonen skal rottere etter et gitt antall år. Behovet for å ansette på åremål i lederstillinger er begrunnet med at oppgavene krever særlig evne til nyorientering på et område hvor faglig fornyelse er nødvendig. Åremålsperiodene kan variere fra fire til tolv år for de ulike stillingene.

¹⁷ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 tredje ledd.

¹⁸ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 tredje ledd andre setning.

¹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høgere utdanning* s. 60.

²⁰ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 tredje ledd tredje setning.

²¹ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) punkt 12.1.8.

²² Universitets- og høyskoleloven § 6-3 tredje ledd sjette setning.

²³ Forskrift om ansettelser og opprykk.

²⁴ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 60.

²⁵ Universitets- og høyskoleloven § 6-3 tredje ledd.

²⁶ Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 61.

Universitets- og høyskoleloven § 6-4 (1) bokstav a-k gir en uttømmende oppstilling av hvilke stillinger åremål kan benyttes for. Ansettelse på åremål kan benyttes for:

- a. rektor
- b. administrerende direktør
- c. prorektor
- d. leder for avdeling og grunnenhet
- e. studentombud
- f. postdoktorstillinger
- g. stipendiater
- h. vitenskapelige assistenter
- i. spesialistkandidater
- j. undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet
- k. stilling på innstegsvilkår

28.2.2.5 Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger

Hovedregelen er fast ansettelse i ordinære kombinerte undervisnings- og forskerstillinger, men universitets- og høyskoleloven åpner for midlertidige ansettelser i visse tilfeller.

En søker kan ansettes midlertidig i en undervisnings- og forskerstilling hvis det ved utlysning av en fast stilling ikke har meldt seg en søker som etter ansettelsesmyndighetens vurdering er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ved ny kunnngjøring ikke er sannsynlig at en kvalifisert søker vil melde seg, jf. universitets- og høyskolelovens § 6-5 første ledd. Vilkårene for slik midlertidig ansettelse er at muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunnngjøringen, og at søkeren etter ansettelsesmyndighetens vurdering har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjonene i løpet av ansettelsesperioden.²⁷

Ansettelsesmyndigheten fastsetter ansettelsesperioden, som ikke må være lengre enn tre år, jf. § 6-5 (1) andre avsnitt. Hvis ansettelsesmyndigheten innen utløpet av denne perioden ikke har fått gjennomført en forsvarlig vurdering av den ansattes kvalifikasjoner, kan perioden forlenges med seks måneder. Forutsetningen da er at forlengelsen er nødvendig for å få gjennomført en forsvarlig vurdering og at den ansatte har levert inn arbeider med sikte på vurdering for fast ansettelse. Perioden kan ikke forlenges utover dette, og det kan ikke skje en ny, tidsbegrenset ansettelse.

Når ansettelsesperioden utløper, har den ansatte rett til å bli vurdert for fast ansettelse før

stillingen kunnngjøres på ny. Hvis arbeidstakeren ikke blir vurdert som kvalifisert, må vedkommende fratre uten oppsigelse. Dette gjelder selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år. Når ansettelsesperioden beregnes, skal ikke permisjoner den ansatte har krav på etter lov eller tariffavtale medregnes. Bestemmelsen er et unntak fra treårsregelen i statsansatteloven.

Bakgrunnen for at personer kan ansettes midlertidig i tre år i undervisnings- og forskerstillinger, er at det skal være et rekrutterings- og kompetansebyggende virkemiddel.²⁸ Dersom det mangler kvalifiserte søkere, er det et ønske at de som rekrutteres, skal kunne kvalifisere seg i løpet av tre år. For undervisnings- og forskerstillinger vil en søker også kunne ansettes midlertidig i en lavere stilling i påvente av at noen kvalifiserte melder seg. Forutsetningen er at det «på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse», og at den ansatte oppfyller kompetansekravene i den lavere stillingen.

Ved de statlige universitetene og høyskolene er det særregler om midlertidig ansettelse i noen typer vikariater. En vikar for en arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder skal fratre stillingen uten oppsigelse når stillingens faste innehaver gjeninntre, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Bakgrunnen for dette unntaket fra treårsregelen er at åremålsstillingene ofte varer i fire år, og at det ville medført en lite heldig praksis hvis vikarene skulle få fast ansettelse før åremålsperioden slutter. Hvis et vikariat har vart i mer enn tre år, skal vikaren om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten. Vikaren har fortrinnsrett på samme vilkår som etter statsansatteloven §§ 19 og 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten for vikarer ved statlige universiteter og høyskoler inntre ved fratreden og varer inntil to år etter fratreden.²⁹

28.2.2.6 Særregler for visse typer bistillinger

Institusjonene kan ansette midlertidig i inntil 20 prosent av en undervisnings- og forskerstilling, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-6. I universitets- og høyskolesektoren omtales disse bistillingene ofte som «professor II», «førsteamanuensis II»

²⁸ Ot.prp. nr. 79 (2005–2006) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* punkt 4.4.1.

²⁹ Universitets- og høyskoleloven § 6-5 fjerde ledd. Tidligere var regelen i § 6-5 fjerde ledd regulert i forskrift til tjenestemannsloven. Ryssdal-utvalget foreslo i NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* å lovfeste adgangen til midlertidige ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskoleloven.

²⁷ Universitets- og høyskoleloven § 6-5 (1) andre ledd.

eller «toerstilling». Forarbeidene viser til at institusjonene må ha adgang til å ansette medarbeidere midlertidig i bistillinger for å kunne sikre faglig utveksling med andre institusjoner og for å kunne knytte til seg kompetanse fra nærings- og arbeidsliv. I bistillinger kan de ansette personer på åremål fra to til seks år.

28.2.2.7 Enerett til bruk av visse stillingstitler

Begrunnelsen for å beskytte stillingstitler er at offentligheten skal kunne ha tillit til at innehaverne av slike titler har den vitenskapelige kompetansen som kreves.

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstneriske nivå ved universiteter og høyskoler som har akkreditering som institusjon eller for enkeltstudier.³⁰ Betegnelsen professor viser både til stillinger der det kreves vitenskapelig/kunstnerisk kompetanse på høyeste nivå, og til personer som er ansatt i en undervisnings- og forskerstilling og etter kompetansebedømming er vurdert å ha professorkompetanse. Departementet kan også bestemme at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse som professor, men så langt er det ikke gitt forskrifter om det.

Såfremt NOKUT bekrefter at en annen institusjon, som ikke kommer inn under universitets- og høyskoleloven, tilbyr høyere utdanning og utfører forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid på tilsvarende nivå innenfor ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel kan benyttes også ved slik institusjon. Dette er aktuelt for instituttsektoren. Kvalifikasjonene skal i det vesentlige bedømmes på samme måte som ved institusjoner som går inn under universitets- og høyskoleloven.³¹

28.2.3 Universitets- og høyskoleloven kapittel 11 om ansettelsesforhold

28.2.3.1 Særskilte ansettelsesbestemmelser for statlige universiteter og høyskoler

Kapittel 11 gjelder bare ansettelsesforhold ved statlige universiteter og høyskoler. Ansettelsesforhold ved private universiteter og høyskoler reguleres av arbeidsmiljøloven.

Styret ved statlige universiteter og høyskoler kan ansette avdelingsledere og en administrativ leder dersom styret vedtar å opprette slike stillinger. Videre kan styret fastsette at avdelingsleder skal ansette leder for grunnenhet, hvis denne skal ansettes, jf. § 11-1 første og andre ledd. I forarbeidene til § 11-1 står det at styret har adgang til å delegere alle typer ansettelse, utenom ansettelse av rektor og ansettelse uten foregående kunngjøring i hovedstilling. Forarbeidene understreker at styret har det strategiske ansvaret for rekrutterings- og ansettelsespolitikken ved institusjonene, men den konkrete utvelgelsen og ansettelsen kan likevel delegeres. I utgangspunktet bør styret benytte muligheten til å delegere og bare ansette selv, i tilfeller der styret mener ansettelsen er viktig strategisk.³²

Ansettelse av prorektor, leder for avdeling og grunnenhet og administrerende direktør skal skje på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsutvalg. Styret selv fastsetter innstillingsutvalgets sammensetning og nærmere regler om innstilling med mer. Studentene skal være representert i innstillingsutvalget hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Styret selv kan foreta ansettelse i stilling som prorektor eller leder for avdeling og grunnenhet uten forutgående kunngjøring når særlige grunner taler for det. Det er her tenkt på tilfeller der en utlysingsprosess kan gjøre at man mister den best kvalifiserte søkeren. Muligheten til å tilby en ettertraktet kandidat stillingen direkte, vil øke sjansen for å få en høyt kvalifisert kandidat. Det er viktig at styret legger vekt på å ivareta likestillingshensyn der ansettelse skjer uten forutgående kunngjøring.

Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling skal skje i ansettelsesråd oppnevnt etter reglene i statsansatteloven. Ansettelse i annen administrativ lederstilling enn nevnt i § 11-1 tredje ledd skjer på grunnlag av en innstilling fra rektor, eller fra administrerende direktør dersom rektor er valgt, hvis styret ansetter.

28.2.3.2 Avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff

Ansettelsesorganet selv avgjør saker etter statsansatteloven § 30 første ledd om avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff, jf. universitets- og høyskoleloven § 11-3 første ledd.

Hvem som behandler en klage over et vedtak om de nevnte forholdene, avhenger av hvem som

³⁰ Universitets- og høyskoleloven § 6-7 (1). Bestemmelsen viderefører universitetsloven 1995 §§ 57, 58 og 59.

³¹ Universitets- og høyskoleloven § 6-7 (2).

³² Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 11-1.

har truffet vedtaket. Hvis styret har fattet vedtaket, er departementet klageorgan. Dersom beslutningen er truffet på lavere nivå, er det styret som er klageinstans. Regelen presiserer hvem som er klageorgan, og supplerer forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak.

28.2.4 Forskrifter til universitets- og høyskoleloven som regulerer ansettelse

28.2.4.1 Forskrift om ansettelse på innstegsvilkår

Forskrift om ansettelse på innstegsvilkår er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-4 første ledd bokstav k. Formålet med forskriften er å legge til rette for rekruttering ved at institusjonene kan ansette en person på åremål for å kvalifisere vedkommende til fast ansettelse i en undervisnings- eller forskerstilling. Det er satt krav til ansettelsesforholdets innhold og til oppfølging fra institusjonen. Institusjonene kan ansette personer på åremål i postdoktorstillinger for å kvalifisere dem til kombinerte førsteamanuensis- eller professorstillinger, eller på åremål i førsteamanuensisstillinger for å kvalifisere dem til professorstillinger.

28.2.4.2 Forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat

Forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-4 fjerde ledd.

Forskriften angir minimumskrav om hva som skal til for å bli ansatt i de ulike stillingene, hva som skal gjøres i åremålsperioden og hvor lang perioden er. Den enkelte institusjon kan i tillegg gi nærmere regler for å supplere forskriften.

28.2.4.3 Forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger

Forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger³³ er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-3 sjette ledd.

Forskriften angir kriterier for å bli ansatt i undervisnings- og forskerstillinger under lov om

universiteter og høyskoler og kriterier for opprykk fra én stilling til en annen. Forskriften angir også at institusjonene kan fastsette tilleggskrav for den enkelte stillingstypen.

Forskriften regulerer kompetansekrav til stillinger som professor, dosent, førsteamanuensis, førstelektor, høyskolelektor eller universitetslektor, og høyskolelærer.

28.3 Forholdet til statsansatteloven, arbeidsmiljøloven m.fl.

Det vises til fremstillingen ovenfor om regelverket om arbeidsrettslige forhold. Å forstå konteksten er en forutsetning for å kunne ta stilling til om det er behov for å regulere visse deler av de arbeidsrettslige forholdene i universitets- og høyskoleloven. Arbeidsmiljøloven gjelder for alle arbeidsforhold i Norge. I tillegg gjelder statsansattelovens bestemmelser for ansatte i staten. Universitets- og høyskoleloven utfyller altså disse lovene. Statlige universitet og høyskoler må dessuten følge reglene i forvaltningsloven med forskrift. Reglene i likestillings- og diskrimineringsloven gjelder for både statlige og private virksomheter.

28.3.1 Ansettelse

For de statlige institusjonene suppleres statsansatteloven med regelverket i universitets- og høyskoleloven. Ansettelsesmyndigheten legges som hovedregel til et kollegialt organ med representanter fra arbeidsgiver og ansatte. Dette kan være et ansettelsesråd eller et styre. Ansettelsesprosessen er en behandling i to trinn. Først skrives en innstilling om hvem som bør ansettes, og deretter avgjør ansettelsesmyndigheten hvem som ansettes. Innstillingen gis av nærmeste leder.

Ved ansettelser i staten gjelder kvalifikasjonsprinsippet, jf. statsansatteloven § 3, mens kvalifikasjonsprinsippet ikke er uttrykt i arbeidsmiljøloven. Nettopp av den grunn er det vesentlig at kvalifikasjonskravene for undervisnings- og forskerstillinger er regulert i universitets- og høyskoleloven når kravet er at den best kvalifiserte skal ansettes. Universitets- og høyskoleloven sikrer på den måten at kvalifikasjonsprinsippet gjelder for disse stillingene uavhengig av om det er snakk om en statlig eller en privat universitet eller høyskole. Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen ved ansettelse, og i tillegg gjelder reglene i offentlighetsloven.

³³ Forskrift om ansettelser og opprykk.

28.3.2 Oppsigelse

Universitets- og høyskoleloven har ingen egne bestemmelser om oppsigelse, bortsett fra § 11-3 som regulerer hvem som fatter avgjørelsen, og hvem som er klageinstans for vedtakene. Oppsigelse ved universiteter og høyskoler vil derfor reguleres av statsansatteloven eller arbeidsmiljøloven, avhengig av om det er en statlig eller en privat institusjon.

Felles for regelverkene er at oppsigelser kan foretas på grunn av den ansattes forhold eller på grunn av virksomhetens forhold. Lovgiveren har i stor grad forsøkt å harmonisere statsansatteloven med arbeidsmiljøloven, men når det gjelder oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold skal meningsinnholdet forstås tilpasset statens særpreg.³⁴ Ordlyden «virksomhetens forhold» i statsansatteloven § 19 er etter forarbeidene ment å dekke kutt i bevilgninger, bortfall av oppgaver som følge av omstillinger og effektivisering, opphør av eksternt finansierte stillinger og at ansatte ikke ønsker å følge med ved flytting av arbeidsplassen.³⁵

28.3.3 Forskrift til statsansatteloven

Forskrift til lov om statens ansatte mv.³⁶ er gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med hjemmel i statsansatteloven. Forskriften gjelder for ansatte i staten, med unntak av forelesere, hjelpelærere, øvingslærere, timelærere og praksisveiledere i mindre enn 37,5 prosent av full stilling, eksamensensorer og eksamensinspektører.³⁷

I universitets- og høyskolesektoren er det en stor andel arbeidstakere som ansettes for å utføre eksternt finansierte oppdrag. Forskriften åpner for en forenklet ansettelsesprosess ved ansettelse av arbeidstakere i staten som skal utføre oppdrag som er eksternt finansierte, jf. § 3. Forutsetningen for å benytte en forenklet ansettelsesprosess er at det foreligger et lovlig grunnlag for midlertidig ansettelse etter statsansatteloven § 9. Når det foreligger grunnlag for midlertidig ansettelse, og det er snakk om et eksternt finansierte oppdrag, kan man gjøre unntak fra ansettelsesreglene i statsansatteloven § 3 til § 7.³⁸

³⁴ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)* punkt 15.4.1.1.

³⁵ Prop. 94 L (2016–2017) punkt 15.4.1.1.

³⁶ Forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv.

³⁷ Forskrift til lov om statens ansatte mv. § 2 (1) e).

28.3.4 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, jf. § 2, og dermed også for statlige og private høyskoler. Loven er ufravikelig, jf. § 4. Regler om universell utforming og tilrettelegging er praktisk viktige i universitets- og høyskolesektoren. Loven pålegger alle virksomheter å arbeide systematisk for likestilling. Virksomhetene har også plikt til å redegjøre for status for likestillingsarbeidet.³⁹ Dette regelsettet gjør at det ikke er nødvendig å regulere disse reglene særskilt i universitets- og høyskoleloven.

Utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov, skal sikre at læremidlene og undervisningen bygger på formålet med likestillingsloven.⁴⁰

28.4 Underdal-rapporten

Underdal-rapporten om stillingsstrukturen ved universiteter og høyskoler⁴¹ ble overlevert til regjeringen i mai 2018. Underdal-utvalget hadde som mandat å vurdere den norske stillingsstrukturen og det norske karrieresystemet for å se hvilke behov og muligheter for endringer som foreligger. De skulle vurdere om dagens stillingsstruktur i tilstrekkelig grad ivaretar det spekteret av oppgaver som universiteter og høyskoler har ansvar for. De drøftet blant annet om stillingsstrukturen legger godt nok til rette for karriereveier som gjør det attraktivt, både for norske og utenlandske statusborgere, å søke seg til norske universiteter og høyskoler. Videre drøftet de hvordan stillingsstrukturen kan bidra til å stimulere den enkelte medarbeider til å

³⁸ Statsansatteloven § 3 handler om kvalifikasjonsprinsippet, § 4 handler om utlysning, § 5 handler om innstilling, mens § 7 sier at unntak fra § 3 til § 6 kan gis for statsansatte som ansettes, og embetsmenn som utnevnes for inntil seks måneder, jf. § 7 (1). Det er en mulighet for å utneve i inntil tolv måneder i tilfeller der personalreglementet tillater unntak fra reglene i § 3 til § 6, jf. § 7 (2). Loven åpner også for at det i personalreglementet kan gjøres unntak fra reglene i § 5 og § 6 ved ansettelsesforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke, jf. statsansatteloven § 7 (3) b).

³⁹ Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a.

⁴⁰ Likestillings- og diskrimineringsloven § 27.

⁴¹ Underdal, Arild m.fl. *Stillingsstruktur ved universiteter og høyskoler. Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet*. Oslo, 9. mai 2018. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/462ebb8a0c444-fe2add926eaf6885bde/utvalgsrapport-stillingsstruktur-ved-universiteter-og-hoyskoler.pdf>.

engasjere seg i faglig utvikling gjennom hele karrieren.⁴²

Underdal-utvalget foreslår å beholde profesorstigen utvidet med et nytt øverste trinn som kalles fakultetsprofessor. I tillegg foreslår de å innføre to nye karriereveier i academia. Den første karriereveien er en «forsker-lektor-stige», som skal erstatte «dosentløpet», men som har til formål å sikre et meritterende karriereløp der undervisning får større uttelling enn det gjør i dag, samtidig som forskningsdelen består. Den andre karriereveien er «fagstøttestigen», som er en kvalitativt ny stige. De aller fleste den gjelder for, er personer som er midlertidig ansatt på forskningsprosjekter. Ifølge rapporten er cirka 3400 personer ansatt på tidsbegrensede forskningsprosjekter. Dette er personer med teknisk kompetanse, ingeniører, analytikere med fler.

28.5 Utvalgets vurderinger

28.5.1 Generelt

De alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven gjelder i universitets- og høyskolesektoren med de særreglene som følger av universitets- og høyskoleloven kapittel 6 og 11. Universitets- og høyskolesektoren har særskilte regler for ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger, noe som henger sammen med kravet til vitenskapelig kompetanse i slike stillinger. For statlige universitets- og høyskoler gjelder i tillegg forvaltningslovens og offentlighetslovens regler.

Sektoren har høyere bruk av midlertidige ansettelser enn i arbeidslivet for øvrig. Trygge ansettelsesforhold, det vil si fast ansettelse som hovedregel, er viktig for å sikre konkurransevnen til utdanningsinstitusjonene. Med mange midlertidige stillinger øker faren for at dyktige medarbeidere søker seg til faste stillinger i andre sektorer.

Det følger av utvalgets mandat at det særlig skal se på bruken av midlertidige ansettelser i sektoren. Utvalget presiserer at mandatet er begrenset til å foreslå endringer i universitets- og

høyskoleloven. Det tillater seg likevel å beskrive arten av problemstillinger som oppstår i samspillet mellom universitets- og høyskoleloven og statsansatteloven og å omtale presiseringsbehov i de tilgrensende lovene der dette er hensiktsmessig for å kunne oppfylle mandatet.

Reglene om rekruttering og karrierepolitikk for universitets- og høyskolesektoren skal blant annet bidra til å ivareta sektorens behov for høy faglig kompetanse hos de ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, slik at institusjonene kan utføre samfunnsoppdraget sitt. I tillegg må reglene sikre at institusjonene er konkurransedyktige i kampen om «de gode hodene». Det er konkurranse både universiteter og høyskoler imellom, med instituttsektoren og mellom sektoren og arbeidslivet for øvrig. Reglene må ta høyde for en samfunnsutvikling med økt mobilitet mellom institusjoner nasjonalt og internasjonalt. I tillegg skal reglene legge til rette for at ansatte lettere skal kunne veksle mellom stillinger i universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og arbeidslivet for øvrig når dette er hensiktsmessig. Slik mobilitet er ønskelig for både privat og offentlig sektor. Større mobilitet mellom universitets- og høyskolesektoren og andre samfunnsområder vil, ifølge *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, bidra til bedre utveksling mellom forskning og praksisfelt.⁴³

Utvalget har gjennomført flere innspillmøter med sektoren og hatt muntlig dialog med både fagforeninger og ledere. Flere aktører har sendt inn skriftlige innspill om konkrete utfordringer til utvalget. Sentrale innspill som er meldt inn til utvalget kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

- Akademikerne har gitt innspill om at det ikke bør være andre regler i universitets- og høyskoleloven enn det som gjelder for annen statlig virksomhet.
- Ansettelsesprosessen for noen typer stillinger tar for lang tid. Dette har ført til at institusjonene mister verdifulle kandidater til private eller utenlandske aktører med raskere ansettelsesprosesser. Prosessen tar lang tid fordi virksomhetenes faglige kvalitetskrav sikres ved hjelp av komiteer med vitenskapelig ansatte som påtar seg slike oppgaver i tillegg til sine alminnelige arbeidsoppgaver. Spørsmålet er om slikt komitéarbeid kan gjennomføres hurtigere ved hjelp av insentiver, for eksempel at ansatte frikjøpes fra andre oppgaver, slik at det blir tid til hurtig behandling, eller om det er

⁴² Det finnes flere internasjonale akkrediteringsordninger som setter opp kriterier bl.a. for utvikling av det faglige personalet. Et eksempel på en slik ordning er AACSB (The Association to Advance Collegiate Schools of Business) for akkreditering av handelshøyskoler. Flere norske institusjoner og enheter følger AACSBs kriterier, blant andre Handelshøyskolen BI, Norges handelshøyskole og Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder. Se The Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB) <https://www.aacsb.edu/> hentet 16.1.2020.

⁴³ Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

hensiktsmessig å endre lovteksten for å oppnå raskere ansettelsesprosesser.

- Sektorens utstrakte bruk av midlertidige stillinger anses som problematisk.

Ansatte kan bli gående i flere påfølgende midlertidige stillinger over mange år. Dette indikerer en praksis hvor lovens unntaksregler om midlertidige ansettelser brukes i større grad enn det reelt sett er behov for og rettslig adgang til. Spørsmålet er også her om det er nødvendig med lovendringer for å endre praksis eller om andre tiltak for å endre praksis er mer hensiktsmessig.

Utvalget har i tillegg drøftet gjeldende lovtekst og endringsbehov, som utvalget også gjennomgår i det følgende. Utvalget har ikke behandlet reglene i forskriftene, bare loven. Dette er en avgrensning utvalget har gjort av tidshensyn. Utvalget anbefaler at det foretas en samlet gjennomgang av forskriftsregelverket i etterkant av dette lovarbeidet. Utvalget har heller ikke kommentarer til stillingsstrukturen, siden Underdal-utvalget nylig har gitt sine anbefalinger.

28.5.2 Særregulering av ansettelser i universitets- og høyskoleloven

Utvalget går inn for å beholde særreguleringer for ansettelser i universitets- og høyskoleloven.

Under tidligere lovarbeid med universitets- og høyskoleloven har høringsinstanser hevdet at ansettelser bare bør være regulert i det generelle lovverket, og ikke gjennom særregler i universitets- og høyskoleloven. Dette har vært begrunnet med behovet for å sikre at ansatte i statlig sektor behandles likt med andre arbeidstakere. Dette utvalget har også mottatt innspill fra fagforeningene om at reglene i statsansatteloven og arbeidsmiljøloven med forskrifter er tilstrekkelige, og at det ikke er behov for særskilt regulering i universitets- og høyskoleloven.

Bakgrunnen for at det er egne bestemmelser om ansettelse i universitets- og høyskoleloven, er at det sikrer like vilkår for søkere til og ansatte ved alle utdanningsinstitusjoner, uavhengig av eierform. Den felles reguleringen skal sikre at alle virksomhetene i sektoren har samme fleksibilitet og mulighet for omstilling. Målet er at dette skal bidra til økt mobilitet mellom de private og de offentlige institusjonene i sektoren. Uten egne regler i universitets- og høyskoleloven, hadde ansettelsesmessige forhold i statlige institusjoner vært regulert i statsansatteloven og arbeidsmiljøloven, mens ansettelsesmessige forhold i private institusjoner utelukkende hadde vært regulert av

arbeidsmiljøloven. Det ville blant annet ha ført til snevrere adgang til åremålsansettelser og midlertidige ansettelser ved de private institusjonene, sammenlignet med de offentlige. Det ville også vært ulike regler for ansettelse og oppsigelse.

Behovet for lik regulering for private og statlige universiteter og høyskoler taler for å beholde særreglene i universitets- og høyskoleloven. Felles regulering av kvalifikasjonskrav og vurdering av kompetansekravene for utdannings- og forskerstillinger bidrar til en felles norm uavhengig av om det er statlig eller privat universitet eller høyskole. Det er også et argument at reglene i universitets- og høyskoleloven er med på å sikre institusjonenes autonomi i større grad enn hvis ansettelsesforhold i sektoren bare hadde vært regulert i statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. Et tilleggsmoment er at statsråden har et konstitusjonelt ansvar for universitets- og høyskolesektoren som det vil være vanskelig å følge opp uten særregler om ansettelse i en lov som Kunnskapsdepartementet forvalter. Statsansatteloven ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens arbeidsmiljøloven ligger under Arbeids- og sosialdepartementet. Utvalget har derfor kommet til at det fortsatt er behov for særlige regler for ansettelsesforhold i universitets- og høyskoleloven.

28.5.3 Likestilling og mangfold

Utvalget anbefaler å beholde dagens lovtekst med en presisering av institusjonenes plikt til systematisk å arbeide for likestilling.

Ryssdal-utvalget fremhevet betydningen av å få flere kvinner inn i ledende undervisnings- og forskerstillinger, og påpekte at institusjonene har plikt til å fremme likestilling i stillinger med ujevn kjønnsbalanse.⁴⁴

Utvalget har mottatt innspill fra Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning (Kif). Komitéen er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet og skal støtte opp om og gi anbefalinger om tiltak som kan integrere arbeidet med kjønnsbalanse og mangfold ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter i øvrig drift. Komitéen har gjort undersøkelser som har vist at bare halvparten av universitetene og høyskolene har en lovpålagt plan for likestilling. Kif har på bakgrunn av dette fremhevet at kravet om likestilling i sektoren er viktig, og at universitets- og høyskoleloven § 6-2 må videreføres i den nye loven.

⁴⁴ NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* punkt 7.2.2.4.

Utvalget mener det fortsatt er behov for å sette søkelys på kjønnsbalanse i sektoren, og mener dette bør være nedfelt i den nye loven.

Kif har gitt innspill om at dagens bestemmelse i § 6-2 bør utvides til også å omhandle arbeid med å fremme mangfold. Kif fremhever i innspillet at det bør utdypes hva institusjonenes aktivitetsplikt på dette området faktisk innebærer.

Utvalgets vurdering er at ordet «mangfold» henspiller på et resultat av en inkluderende kultur og praksis, ofte som følge av et systematisk arbeid for å sikre like muligheter (likestilling) og hindre diskriminering. Begrepet «mangfold» er ikke et klart rettslig definert begrep og er heller ikke definert i likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å ta inn formuleringen «mangfold» i loven.

Utvalget har vurdert likestillings- og diskrimineringsforbudet som i dag er presisert i flere av universitets- og høyskolelovens bestemmelser, og ser disse som en påminnelse for sektoren om å jobbe systematisk med likestilling og ikke-diskriminering på alle nivåer i virksomheten. De samme kravene om aktivt og systematisk arbeid for å sikre likestilling følger imidlertid også av likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget mener det i utgangspunktet er uheldig med slik dobbeltregulering. Utvalget velger likevel å videreføre dagens lovgivningsteknikk, som blant annet innebærer at likestillingshensynet er fortløpende inntatt i ansettelsesreglene fordi sektoren fortsatt trenger en påminnelse om å arbeide systematisk for å nå målet om likestilling og om sitt særlige ansvar for å arbeide for likestilling i sin virksomhet. Dette er også i tråd med forslaget til ny § 1-1 c) som sier at universiteter og høyskoler skal bygge virksomheten på og utbre forståelse og respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, likestilling, demokrati og rettsstatens prinsipper.

28.5.4 Ansettelsesprosedyrer

Utvalget anbefaler i hovedsak å videreføre dagens regelverk om ansettelsesprosesser, med bare ett forslag om endring av lovteksten.

Ansettelsesprosessen ved universiteter og høyskoler er regulert gjennom universitets- og høyskoleloven, statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. I tillegg gjelder de enkelte institusjonenes personalreglement. Prosessen kan variere etter hva slags stilling det skal ansettes i, men den deles hovedsakelig inn i syv trinn: Fastsettelse av kvalifikasjonskrav, utlysning, sakkyndig vurdering, prøveforelesning el., intervju, innstilling og ansettelsesvedtak.

I universitets- og høyskoleloven er ansettelsesprosessen regulert særskilt for ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Ansettelse i andre stillinger, som for eksempel administrative stillinger, reguleres av statsansatteloven eller arbeidsmiljøloven, avhengig av om det er privat eller statlig institusjon. Utvalget mener særskilte regler for ansettelsesprosessen i undervisnings- og forskerstillinger reflekterer den særlige rollen slike stillinger har i sektoren, og hvordan undervisnings- og forskerstillinger har stor betydning for sektorens samfunnsoppdrag. Ved å regulere ansettelsesprosessen for disse i særlov sikres lik praksis for private og statlige institusjoner. Bestemmelsene ivaretar samtidig de særegne behovene for lik vurdering av faglig og pedagogisk kompetanse sektoren har, i større grad enn det som ville fulgt av det generelle regelverket.

Det har vist seg gjennom innspillmøter og skriftlige innspill at ansettelsesprosessen varierer fra institusjon til institusjon, og at det er noen misoppfatninger om hvordan loven skal tolkes. Ved ansettelse i universitet og høyskole konkurrerer institusjonene både med hverandre, med private aktører nasjonalt og med utenlandske aktører. I lys av institusjonenes formål og samfunnsoppdrag er universiteter og høyskoler avhengige av å være konkurransedyktige for å få tak i de best kvalifiserte kandidatene.

En svakhet med den nåværende ansettelsesprosessen er at den er langdryg. Ofte forsvinner aktuelle kandidater underveis i prosessen fordi de får tilbud om ansettelse andre steder. Prosessen er tidkrevende fordi det skal oppnevnes bedømmelseskomiteer som vanligvis skal vurdere vitenskapelige og kunstneriske arbeider fra alle søkerne, i tillegg til selve søknadene og andre vedlegg. Komiteene skal settes sammen og aktuelle fagpersoner som skal forespørres om de vil medvirke, må kontaktes. Dersom noen takker nei, må nye personer kontaktes. De tre vitenskapelige ansatte som takker ja til å sitte i en komité, gjør dette i tillegg til sitt regulære arbeid. Institusjonene opererer ofte med en seks måneders grense for levering av sin innstilling for vurdering av doktorgradskompetanse, og tidshorizonten kan være lengre ved vurdering av kompetanse til andre stillinger.

Utvalget anser det nødvendig med de særeglene om ansettelsesprosessen i universitets- og høyskoleloven for å ivareta hensynet til å behandle private og statlige institusjoner likt og hensynet til å få ansatt den best kvalifiserte kandidaten. Institusjonene har fått en stor grad av autonomi, og de må derfor selv ta ansvar for at

de har en ansettelsesprosess som oppfyller kravet til faglig kompetanse, samtidig som prosessen er rask nok til at de er i stand til å konkurrere om de beste kandidatene. Utvalget mener det særlig er praktiske årsaker til at det tar lang tid å foreta kompetansevurderingene og at dette ikke skyldes den rettslige reguleringen av ansettelsesprosessen. For å korte ned tiden det tar å vurdere søkere, kan virksomhetene innføre ordninger slik at ansatte som takker ja til å sitte i slike bedømmelseskomiteer, får fritak fra andre arbeidsoppgaver. Gjeldende regelverk åpner også for at komiteene lager en «kortliste» («shortlist»). Da sorteres først alle søkerne etter grunnkriteriene, og så er det bare utvalgte søkere som gjennomgår en fullstendig bedømming av innsendte vitenskapelige arbeider. Utvalget anbefaler å få utredet hvordan ansettelsesprosessen kan gjøres raskere, for eksempel gjennom en arbeidsgruppe med medlemmer fra sektoren selv. Utvalget ser ikke behov for å endre dagens regler for å få til raskere ansettelsesprosesser. Utvalget ønsker derfor å videreføre dagens bestemmelse om ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Utvalget bemerker at det av hensyn til å sikre tillit til ansettelsesprosessene er viktig at universiteter og høyskoler minner om habilitetsreglene når de oppnevner komitémedlemmer.

For stillinger som krever pedagogiske kvalifikasjoner, skal institusjonen etter gjeldende rett foreta en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller kravene. Dokumentert praktisk kompetanse som underviser vil etter omstendighetene være tilstrekkelig. Utvalget mener at i stillinger som krever pedagogiske kvalifikasjoner, bør det også stilles krav om at det gjennomføres intervju, prøveforelesning eller andre prøver. Uten et slikt krav risikerer institusjonen å ansette personer som har den vitenskapelige kompetansen som er nødvendig i stillingen, men som likevel ikke egner seg til å undervise. Utvalget foreslår å lovfeste at det skal gjennomføres intervju, prøveforelesning eller andre prøver, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Det kan for eksempel være hvis vedkommende har holdt prøveforelesning tidligere.

28.5.5 Ekstern finansiering

Utvalget er oppmerksom på at ekstern finansiering er, og fortsatt vil være, viktig for sektoren. En prinsipiell drøfting av hvilke konsekvenser dette skal få for drift og ledelse, i tillegg til arbeidsrettslige konsekvenser på individ- og virksomhetsnivå,

er derfor viktig. Spørsmålet henger også sammen med drøftingen nedenfor i punkt 28.5.6 om midlertidige ansettelser i sektoren.

Driften av universiteter og høyskoler finansieres med midler fra grunnbevilgningen over statsbudsjettet. I tillegg skaffes finansiering fra eksterne kilder som Norges forskningsråd, EU og private kilder. Institusjonene kan, avhengig av fremtidig utvikling, bli mer avhengige av ekstern finansiering.

Under utvalgets innspillmøte med fagforeningene 5. desember 2018 pekte de på at mer ekstern finansiering har ført til at de ansatte «bærer byrden», i form av stadige midlertidige ansettelser. Ifølge fagforeningene burde ansvaret for den økonomiske situasjonen ligge på institusjonen, ikke på den enkelte ansatte. Fagforeningenes argument er at forskningsarbeid er en del av den normale driften på universiteter og høyskoler uavhengig av finansieringskilde. Praksis i dag er at institusjonene i overveiende grad foretar midlertidige ansettelser ved eksternt finansierte prosjekter. Dette gjelder både forskere med doktorgrad, fagadministrative og støttepersonell med spesialutdanning. De midlertidig ansatte på slike forskningsprosjekter er spesialister som ikke lett lar seg bruke til andre oppgaver.

Det rettslige utgangspunktet er at midlertidige ansettelser er begrenset til tilfeller der arbeidet er av midlertidig karakter, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd a og statsansatteloven § 9 første ledd a. Hovedregelen er imidlertid at så lenge arbeidet som utføres er en naturlig del av formålet med virksomhetens drift og det er arbeidsoppgaver som regelmessig utføres som en naturlig del av driften, så skal det anses fast. I tider der virksomheten har behov for å redusere kostnadene kommer de vanlige reglene om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold til anvendelse. Saklig grunn til oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold vil typisk kunne være økonomiske forhold på grunn av bortfall av ekstern finansiering, som kan resultere i et behov for å nedbemanne. Ingen av de to lovene viser til stillingenes finansieringsgrunnlag som saklig grunnlag for midlertidig ansettelse. Derimot er svekket økonomi på virksomhetens side saklig grunn for oppsigelse etter begge lovene.

Utvalget vurderer at den høye andelen midlertidige ansettelser kan utgjøre en fare for at den akademiske friheten svekkes. Når kravet til ekstern finansiering blir en betingelse for økonomisk trygghet og forutsigbarhet i arbeidslivet for den enkelte, er individene også mer utsatt for utilbørlig press og påvirkning fra eksterne kilder. En

midlertidig ansatt vil kunne kvie seg for å uttrykke seg på en slik måte at det kan hindre en fremtidig ansettelse. Midlertidige ansettelser kan således oppleves som at yringsfriheten til den enkelte blir satt under press og føre til en lydighetskultur.

Utvalget fremhever at ansvaret for institusjonenes finansiering ligger på styret og den daglige ledelsen deres, også når midlene er eksterne. Ledelsen har et ansvar for å sørge for god rekrutteringspolitikk og behandling av ansatte i tråd med regelverket, uavhengig av finansieringskilde. Det arbeidsrettslige utgangspunktet er at en arbeidstaker skal ansettes fast når det er snakk om et fast og varig behov for arbeidstakerens ytelse. I tilfeller der en virksomhet opplever driftsunderskudd og økonomisk tap kan det være grunnlag for en større oppsigelses- eller omorganiseringssprosess. Styret og den daglige ledelsen må da vurdere hva slags kompetanse institusjonen har behov for, avhengig av hva det skal undervises i og forskes på. Der andelen eksterne midler reduseres fra ett år til et annet, er det ikke nødvendigvis slik at den ansatte som fikk sin stilling finansiert av slike midler, må sies opp, så sant vedkommende er fast ansatt. Ved omorganiseringer vil vanligvis de som har dårligst tilknytning til virksomheten, bli sagt opp først. Dersom de som er midlertidig ansatte er alle de som er eksternt finansierte, kan dette bygge opp under en oppfatning av at det er et A- og et B-lag.

Eksterne midler bidrar til at institusjonene lettere kan sikre konkurranseevnen overfor andre virksomheter når det gjelder rekruttering og kompetansebygging. Dette gir også institusjonene rom for å ansette midlertidig når det bare er snakk om eksterne midler for en kortvarig periode.

Samtidig må institusjonenes aktivitetsplikt og overordnede ansvar for finansieringen over lengre tid fremheves i tilfeller der det nettopp handler om et fast og varig behov for en arbeidstakers ytelse. Styret har ansvaret for at organisasjonen arbeider systematisk for å skaffe eksternt finansiering ved siden av statlige overføringer. Samtidig skal styret sikre institusjonens samfunnsoppdrag, hvor akademisk frihet og faglig utvikling er viktige elementer. Det å kunne sikre ansatte faste stillinger er et viktig element når institusjonene konkurrerer med arbeidslivet for øvrig om høyt kvalifisert arbeidskraft.

Utvalget viser til at finansieringsordningen for sektoren med nettobudsjettering åpner for at institusjonene selv kan spare midler som kan settes av til for eksempel lønn i perioder med inntektsbortfall. Slike midler kan fungere som en buffer der-

som eksternt finansiering bortfaller. Dette kan gi rom for å ansette flere i faste stillinger.

28.5.6 Midlertidige ansettelser

Utvalget har vurdert om det er svakheter ved reglene som kan forklare den høye andelen midlertidige ansettelser i sektoren, eller om dette skyldes praksis i sektoren. Kan endringer i lov eller forskrift være nødvendige for å bidra til en endring av praksis? Det er grunn til å presisere at adgangen til å ansette midlertidig har hjemmel i statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. I forskrift til statsansatteloven er det hjemmel for en forenklet ansettelsesprosess for visse tilfeller der vilkårene for å ansette midlertidig etter statsansatteloven er oppfylt. Utvalget vurderer det som hensiktsmessig å beskrive reglene og sammenhengen mellom disse for å kunne besvare spørsmålet om det er reglene eller praksisen som stimulerer til en høy andel midlertidige ansettelser.

Utvalget presiserer at en drift med fast ansettelse som hovedregel, uavhengig av finansieringsgrunnlag, bidrar til å styrke konkurranseevnen til universiteter og høyskoler.

Hovedregelen i norsk rett er at arbeidstakere skal ansettes fast. Dette fremgår både av arbeidsmiljøloven, som gjelder for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere, og av statsansatteloven, som gjelder spesielt for arbeidstakere i staten. Med fast ansettelse menes at arbeidsforholdet ikke er tidsbegrenset, at det innbefatter lov- og avtalefestede rettigheter, og at lovbestemte regler om opphør av stillingen gjelder.

Det er altså adgang til å ansette midlertidig i visse tilfeller etter både arbeidsmiljøloven og statsansatteloven. Med midlertidige ansettelser menes generelt alle former for tidsbegrensede arbeidsavtaler – vikariater, engasjementer, prosjektstillinger, åremål og så videre. Grunnen til at lovverket bare unntaksvis åpner for å ansette arbeidstakere i midlertidige stillinger, er at det medfører stor usikkerhet for arbeidstakeren. Et midlertidig ansettelsesforhold påvirker planleggingen av arbeidstakerens og eventuelt familiens økonomi, muligheten til å skaffe seg boliglån med videre. En fast ansettelse gir bedre muligheter til å utvikle og bygge egen kompetanse. En midlertidig ansatt må leve med usikkerhet og bruke tid til å søke nye stillinger før den midlertidige stillingen utløper. Fast ansatte er også positivt for organisasjonen med sikte på å bygge et sterkt og kompetent arbeidsmiljø og en god organisasjonskultur. Hvis en sektor har utstrakt bruk av midlertidige ansettelser, vil færre gode kandidater søke

seg dit, og sektoren kan gå glipp av godt kvalifiserte ansatte.⁴⁵

Midlertidige ansettelser brukes som nevnt generelt mer i statlig virksomhet enn i privat sektor. Bruk av midlertidige ansettelser utover de tilfellene der det er helt nødvendig, har medført at studenter og unge forskere anser en karriere i academia som mindre attraktiv. Sektoren har blitt kjent for at mange går årevis i midlertidige stillinger. I 2016/2017 var ca. 17 prosent av de ansatte i staten midlertidig ansatt, sammenlignet med åtte prosent i norsk arbeidsliv for øvrig. I 2019 var andelen midlertidig ansatte i ordinære undervisnings- og forskerstillinger ved universiteter og høyskoler 15,5 prosent.⁴⁶ Til sammenligning var andelen midlertidig ansatte i arbeidslivet samlet 8,7 prosent i tredje kvartal av 2019. Andelen midlertidig ansatte i andre store ansattgrupper ved universiteter og høyskoler er også noe høyere enn i arbeidslivet samlet. Blant ansatte i saksbehandler- og utrederstillinger var andelen 11,9 prosent i 2019, og blant ansatte i støttestillinger for undervisning og forskning var den 10,2 prosent.

Midlertidige ansettelser kan grovt sett deles i tre grupper. Den første gruppen er ansettelser i utdanningsstillingene som stipendiat og postdoktor. Disse stillingstypene er utdanningsstillinger på åremål, og vil som hovedregel ikke medføre vikarbehov. Den andre gruppen er ansettelser i lederstillinger på åremål. Når institusjonens egne fast ansatte i undervisnings- og forskerstillinger går over i lederstillinger på åremål, oppstår et behov for midlertidig ansatte for å dekke opp for vedkommendes stilling. Disse åremålsstillingene er en del av ledelsesmodellen i sektoren, men skaper altså behov for midlertidige ansettelser.

De to førstnevnte gruppene av midlertidige ansettelser er regulert i universitets- og høyskoleloven. Disse gruppene kan sies å være ønsket i sektoren.

⁴⁵ Castellacci, Fulvio og Clara Viñas-Bardolet. *Permanent contracts and job satisfaction in academia: Evidence from European countries*. Working Papers on Innovation Studies 20181008, Centre for Technology, Innovation and Culture. University of Oslo. <https://ideas.repec.org/p/tik/inowpp/20181008.html> hentet 17.1.2020.

⁴⁶ Forskerforbundet mener midlertidigheten i ordinære undervisnings- og forskerstillinger er høyere enn det Kunnskapsdepartementets tall viser. Ifølge Forskerforbundet var andelen midlertidige ansatte i denne stillingskategorien 16,3 prosent i 2019. Forskjellen på 0,8 prosentpoeng skyldes at Kunnskapsdepartementet siden 2015 ikke har regnet med ansatte på åremål i kunstfaglige stillinger. Disse ansettelsene er hjemlet i dagens universitets- og høyskolelov § 6-4, i likhet med andre åremålsansettelser som ikke regnes med i midlertidigheten, for eksempel som stipendiat eller postdoktor.

Den tredje gruppen av midlertidige ansettelser er de som er regulert i statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a, som hjemler midlertidig ansettelse «når arbeidet er av midlertidig karakter». Typisk og uproblematisk er tilfeller der det innhentes en vikar for en person som er ute i sykemelding eller foreldrepermisjon. Da er fraværet konkret og avgrenset i tid og behovet for midlertidig ansettelse er saklig begrunnet. Dette er en ønsket kategori av midlertidige ansettelser i arbeidslivet generelt. Mer problematisk er midlertidige ansettelser som er hjemlet i statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a, at midlertidighet er lovlig fordi finansieringen av stillingen er midlertidig. Utvalget er kjent med at det i noen slike tilfeller henvises feilaktig til forskrift til statsansatteloven § 3 tredje ledd som hjemmel for å ansette midlertidig. Denne bestemmelsen regulerer ikke midlertidige ansettelser, men hjemler en forenklet ansettelsesprosess.

Utvalget mener det er grunn til å drøfte denne sistnevnte kategorien midlertidige ansettelser nærmere. Utvalget har fått flere innspill som beskriver en praksis med utbredt bruk av midlertidige ansettelser.⁴⁷ Det er derfor behov for å drøfte det rettslige grunnlaget for å foreta midlertidige ansettelser og vurdere om det er rettsreglene som bidrar til en utilsiktet stor andel midlertidige ansettelser. I tillegg er det behov for å drøfte praksisen som har utviklet seg i sektoren når det gjelder hvordan reglene tolkes. Det er mulig reglene bør justeres dersom formålet er å få ned andelen midlertidige ansettelser. Det kan også være at reglene er gode nok, men at det er praktiseringen av reglene som må endres. Utvalget er kjent med at det er satt i gang ulike arbeidsgrupper som ser på måter å få ned andelen midlertidige ansettelser på.⁴⁸

Et innspill fra sektoren er at institusjonene ansetter midlertidig i en rekke forskerstillinger. Argumentasjonen til institusjonene er da at de ikke kan ansette fast fordi *finansieringen* av stillingene er midlertidig, det vil si prosjektbasert. Typisk lyses det ut forskningsmidler til ulike prosjekter i tidsavgrensede perioder, flere påfølgende

⁴⁷ Se innspill fra blant andre Norsk Sykepleierforbund, Forskerforbundet, Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning, Utdanningsforbundet og NHO <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>.

⁴⁸ Dyrkorn, Sonja m.fl. *Tiltak for reduksjon av midlertidighet i UH-sektoren. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet*. Avgitt 31.12.2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b28061b66ee44140b3c80ea8b4e5df97/rapport-midlertidighet-311219.pdf>.

1-årskontrakter eller kontrakter på 2–4 år, 3–6 år eller ti år. Institusjonen hevder videre at de ikke kan ansette fast fordi det ville binde opp lønnskostnader – høyere kostnader enn det bevilgningene over statsbudsjettet, som er de faste inntektene deres, ville dekke. Denne driftsformen baserer seg på at det ikke ansettes flere i faste stillinger enn institusjonene har budsjett til over de faste bevilgningene fra staten. Deretter ansetter institusjonene forskere i midlertidige stillinger ut fra hvor mye midlertidig finansiering de har fått. De som ansettes i disse midlertidige stillingene, kan være høyt utdannede forskere eller fagspesialister som da kan bli gående på midlertidig ansettelse i årevis. I praksis skaper dette systemet et A- og B-lag av forskere, der A-laget har fast ansettelse.

Det kan være grunn til å spørre hvorfor det skal være ulik praksis i privat sektor enn statlig sektor. I privat sektor er hovedregelen at virksomhetene ikke vet hvor store inntekter de vil ha i fremtiden. I konsulentbransjen vil typisk alle inntekter komme fra engasjementer og prosjekter av begrenset varighet. Hovedregelen er likevel fast ansettelse, og virksomhetene må nedbemanne dersom inntektene svikter. Dette er en praksis som ikke har vært så vanlig i universitets- og høyskolesektoren. Dels har dette en historisk forklaring, ettersom sektoren har vokst mye i løpet av de siste tretti årene. Dels er forklaringen at det inntil nylig har vært et sterkere stillingsvern i statlig sektor enn i privat sektor. Stillingsvernreglene ble endret i 2017 ved ny statsansattelov. For de fleste stillinger i staten stilles det nå de samme krav til saklig grunn for oppsigelse som i privat sektor. Det betyr at dersom de økonomiske forholdene tilsier et behov for nedbemanning, så er det i utgangspunktet ingen rettslige forhold som skulle tilsi at nedbemanning er vanskeligere i statlig enn i privat sektor. Det er de samme reglene som gjelder for utvelgelseskriterier og utvalgskrets.⁴⁹ Ettersom endringene i statsansatteloven er nye, ser ikke

utvalget bort fra at eldre oppfatninger av at det er et sterkere stillingsvern i staten, kan henge igjen både hos fagforeningene og hos styret og den daglige ledelsen. Dette har utvalget fått bekreftet i flere av innspillmøtene utvalget har hatt med representanter fra sektoren.

Spørsmålet er derfor i hvilken grad finansieringsgrunnlaget i seg selv kan være lovlig grunnlag for midlertidig ansettelse etter statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a. Om arbeidet er av midlertidig karakter, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Finansieringsgrunnlaget er ikke nevnt i loven som lovlig begrunnelse for å foreta en midlertidig ansettelse, men det drøftes nærmere nedenfor om dette likevel kan være en del av en større vurdering av arbeidets midlertidige karakter. Finansieringsgrunnlaget er heller ikke et grunnlag for midlertidig ansettelse etter forskrift til statsansatteloven § 3 tredje ledd. Forskriftsbestemmelsen åpner for at arbeidsgiveren kan gjøre unntak fra reglene i statsansatteloven §§ 3 til 7 ved ansettelse av arbeidstakere som skal utføre oppdrag som er eksternt finansierte. Reglene i statsansatteloven §§ 3 til 7 handler om kvalifikasjonsprinsippet og ansettelsesprosessen. Forskrift til statsansatteloven § 3 tredje ledd gir hjemmel for en forenklet ansettelsesprosess, og er *ikke* en hjemmel i seg selv for å ansette midlertidig. Flere muntlige innspill utvalget har fått på innspillmøter, tyder på at det foreligger en feiloppfatning av at bestemmelsen i seg selv gir grunnlag for å ansette midlertidig i prosjekter som er eksternt finansierte. Å ansette midlertidig, eventuelt etter den forenkling ansettelsesprosessen, er bare tillatt dersom det er grunnlag for å ansette midlertidig etter statsansatteloven § 9.

Derimot utelukker ikke utvalget at finansieringsgrunnlaget *kan* være en årsak til at arbeidet er «av midlertidig karakter», for eksempel der en institusjon iverksetter et konkret, tidsbegrenset prosjekt som institusjonen har skaffet midler til å gjennomføre, jf. statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a.

Utvalget mener at universitets- og høyskolesektoren har et særskilt behov for midlertidige ansettelser. Dette gjelder, som nevnt tidligere, spesielt i de to første gruppene, utdannings- og åremålsstillingene. I tillegg har universitets- og høyskolesektoren det vanlige behovet for vikarer som arbeidslivet for øvrig har. Den høye andelen midlertidig ansatte i sektoren indikerer imidlertid at institusjonene ansetter i midlertidige stillinger utover det som er nødvendig, og bruker de rettslige grunnlagene for midlertidige stillinger i større grad enn det er faktisk grunnlag for.

⁴⁹ Utvalgskriterier er relevante kriterier for vurdering av om det foreligger saklig grunn for å si opp en ansatt eller ikke. Kriteriene kan variere, men vil typisk handle om formal- og realkompetanse, ansiennitet, sosiale hensyn med mer. Disse kriteriene må avveies mot virksomhetens behov for å omorganisere/nedbemanne. Kriteriene bidrar til at det sikres lik behandling og ikke foretas uvilkårlig forskjellsbehandling. Utvalgskretsen er den kretsen nedbemanningen omfatter. Normalt er hele virksomheten en utvalgskrets, men det kan foreligge særlige grunner som tilsier at kretsen bør innsnevres. Hvilke grunner som kan aksepteres for å innsnevre kretsen avhenger av konkrete momenter som er nedfelt i rettspraksis. Se for eksempel Høyesteretts dom av 29. oktober 2019, HR-2019-1986-A.

Det er derfor behov for å klargjøre hva som defineres som arbeid av midlertidig karakter jf. statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a. Når det sektoren typisk driver med, er forskning av lengre og kortere varighet og innhenting av ekstern forskningsfinansiering er en del av normal drift i tråd med virksomhetenes formål, er det et betimelig spørsmål om dette er arbeid av midlertidig karakter.

Ettersom den klare hovedregelen både i arbeidsmiljøloven og i statsansatteloven er fast ansettelse, reiser det et spørsmål om den uønskede bruken av midlertidige stillinger skyldes svak kompetanse på regelverket. Innspill fra sektoren tyder på at dette til en viss grad er tilfellet. I tillegg kan man spørre om ledere i sektoren forstår det gjeldende regelverket om handlingsrommet ved omorganiseringer godt nok. En god ledelseskultur bidrar til at institusjonen har kontroll på at den ikke benytter midlertidige stillinger utover det det er rettslig adgang til. Utvalget er kjent med at det ved flere universiteter er satt i gang konkrete tiltak for å redusere andelen midlertidige ansettelser, noe som også har gitt resultater. Dette indikerer at det er rom for å redusere andelen midlertidige ansettelser i sektoren, og at den høye bruken av slike ansettelser kan skyldes kultur eller holdning ved institusjonene.

Utvalget har ikke klart å identifisere mulige regelendringer som kan avhjelpe situasjonen med den høye andelen midlertidige ansettelser ved universiteter og høyskoler. Utvalget viser til at denne utfordringen allerede er forsøkt avhjulpet i den nye statsansatteloven, som gjelder for hele statlig sektor. Utvalget oppfordrer derfor sektoren selv, og hver enkelt institusjon, til å arbeide systematisk med å etablere en god kultur og hensiktsmessige rutiner ved ansettelser. Målet er å sikre at hovedregelen om fast ansettelse følges uavhengig av finansieringskilde, og at hjemlene for å ansette midlertidig anvendes korrekt. Dette forutsetter at administrasjonen ved de enkelte institusjonene har tilstrekkelig kompetanse på ansettelsesreglene.

28.5.7 Åremålsansettelser

Åremålsansettelser er regulert i universitets- og høyskoleloven § 6-4. Åremål brukes i to hovedkategorier: utdanningsstillinger og lederstillinger. Åremål for utdanningsstillinger er begrunnet med at kvalifisering skjer over en viss periode, og når denne er over, skal den ansatte over i en annen stillingskategori eller annen sektor. Åremålet for lederstillinger er begrunnet med at

enkeltpersoner ikke skal sitte for lenge i slike posisjoner.

Utvalgets flertall, bestående av *utvalgsleder Aune og medlemmene Bragdø-Ellenes, Bergstrøm, Dahl Andersen, Jørgensen, Mælen, Riekeles og Steinveg* foreslår å fjerne bokstav b i gjeldende lov § 6-4, som bestemmer at det er adgang til å ansette administrerende direktør på åremål. Dette henger sammen med flertallets forslag om en endret styrings- og ledelsesform der enhetlig ledelse skal være regelen. Styret kan etter utvalgets forslag beslutte om det ønsker å ha en eller flere direktører.

Utvalgets mindretall, ved *utvalgsmedlemmene Hessen og Søvig*, foreslår ingen endringer i gjeldende § 6-4 bokstav b.

Utvalget har fått innspill fra Forskerforbundet om at bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 6-4 første ledd bokstav j bør oppheves. Bestemmelsen gir hjemmel til åremålsansettelse i «undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet». Forskerforbundet mener adgangen til åremålsansettelse her er uheldig både for undervisningen, for kvaliteten på det daglige arbeidet og for den enkelte ansatte. Forskerforbundet viser til at virksomhetene må dekke behovet for å ansette utøvende kunstnere innenfor den generelle adgangen til å bruke midlertidig ansettelse og faste deltidsstillinger.

Utvalget har merket seg Forskerforbundets innspill. Utvalget viser samtidig til at ansettelse på åremål etter universitets- og høyskoleloven § 6-4 første ledd bokstav j var et av punktene som ble tatt opp på innspillmøtet om kunstnerisk utviklingsarbeid utvalget hadde med UHR- Kunst, design og arkitektur 12. juni 2019.⁵⁰ I referatet fra innspillmøtet står det:

Det var bred oppslutning om at det fortsatt er stort behov for åremålsstillinger innenfor fagområdet. Det ble også argumentert for at muligheter for mindre stillingsbrøker og/eller midlertidige stillinger er spesielt viktig for fagområdet. Nærhet til praksisfeltet, fornyelse og utfyllende kompetanse er viktig for studietilbudet, kvaliteten på undervisningen og for den enkeltes kunstneriske utvikling. Det ble argu-

⁵⁰ Universitets- og høyskolerådet. UHR-Kunst, design og arkitektur. Kunstnerisk utviklingsarbeid, kunstutdanning og regelverk. En kort oppsummering etter innspillmøte 12. juni 2019. <https://innsyn.uhr.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019000513&dokid=42008&versjon=1&variant=A&hentet=3.7.2019>.

mentert for at denne fleksibiliteten er spesielt viktig for små fagmiljøer, og ønskelig både fra et institusjonsperspektiv og den enkelte kunstners perspektiv.

Utvalget slutter seg til argumentasjonen som kom frem på Universitets- og høyskolerådets innspillsmøte om kunstnerisk utviklingsarbeid, og foreslår ingen endringer i gjeldende universitets- og høyskolelov § 6-4 første ledd bokstav j.

Utvalget foreslår en tilføyelse i bestemmelsen i § 6-4 fjerde ledd, der det sies at det ikke er adgang til å ansette mer enn én periode som postdoktor. Dette er for å presisere at postdoktorstillingen har som funksjon å sikre den ansatte mulighet til å kvalifisere seg til en fast undervisnings- og forskerstilling. Flere påfølgende postdoktorstillinger støtter ikke opp om en slik intensjon.

28.5.8 Behov for juridisk kompetanse

Universiteter og høyskoler er på det arbeidsrettslige feltet regulert av en rekke ulike lover, med mange forskrifter. Dette har ført til ulik praksis blant institusjonene og er noe som igjen kan føre til nasjonale forskjeller.

Utvalget bemerker at når institusjonene får en høy grad av autonomi, er det av stor betydning at de har tilstrekkelig kompetanse til å anvende lovverket. Innspill på møter utvalget har hatt med sektoren kan tyde på at det særlig er behov for økt

arbeidsrettslig kompetanse hos dem som skal anvende reglene.

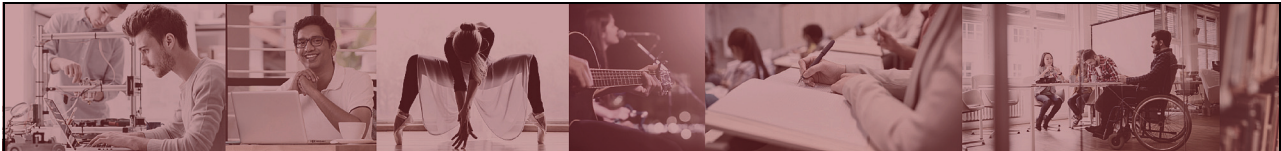
Ifølge en oversikt utvalget har mottatt fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU),⁵¹ var det i 2018 ansatt 216 personer med juristutdanning i teknisk-administrative stillinger ved universiteter og høyskoler. Juristene utgjorde 1,8 prosent av det teknisk-administrative personalet med høyere utdanning dette året. Over tid har antallet jurister økt betydelig, fra 92 personer i 2003. Likevel er andelen jurister av teknisk-administrativt personale med høyere utdanning nesten uforandret. Det skyldes at det generelt har blitt langt flere med høyere utdanning i teknisk-administrative stillinger ved universiteter og høyskoler i denne perioden. I 2018 var 67 prosent av juristene ansatt i institusjonenes sentraladministrasjoner, 25 prosent var ansatt på fakultetsnivå og åtte prosent på instituttnivå.

Utvalget ser også behov for mer juridisk forskning på og undervisning i utdanningsrettslige emner. Dette gjelder både arbeidsrettslige, studentrettslige og ledelses- og forvaltningsrettslige problemstillinger. Utvalget har erfart at det er lite juridisk litteratur om juridiske problemstillinger som er relevante for universitets- og høyskolesektoren.

⁵¹ Gunnes, Hebe. *Jurister i teknisk-administrative stillinger i universitets- og høyskoleadministrasjonen*. Upublisert notat fra NIFU, mai 2019.

Kapittel 29

Akkreditering og tilsyn



Figur 29.1

29.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Det skilles tydeligere i loven mellom hva som er NOKUTs formål og hva som er NOKUTs oppgaver, ved å innføre en egen bestemmelse som angir NOKUTs myndighet og formål.
- En ny bestemmelse som klargjør hvilke oppgaver NOKUT er faglig uavhengig i. I dagens lov er NOKUTs oppgaver listet opp, uten at listen er uttømmende.
- Begrepsbruken i opplistingen av NOKUTs faglig uavhengige oppgaver koordineres med begrepsbruken i studiekvalitetsforskriften § 1-5.
- Lovfestingen av at NOKUT kan «benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak» i universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd siste setning videreføres ikke. Dette innebærer ingen materiell endring i hva NOKUT kan gjøre.
- Henvisningen til fagskoleutdanning i § 2-1 andre ledd første punktum videreføres ikke.
- Dagens lov § 2-1 femte ledd videreføres ikke. En ny bestemmelse som omhandler at NOKUT er faglig uavhengig i særskilte oppgaver, og at «NOKUTs utøvelse av faglig skjønn i saker etter denne bestemmelsen kan ikke overprøves» innføres.
- Dagens lov § 2-1 sjette ledd siste punktum, som gir NOKUT hjemmel til å fastsette forskrifter om de samme emnene som departementet, videreføres ikke.
- Dagens lov § 2-1 sjette ledd bokstav c, som gir departementet adgang til å fastsette forskrift

om saksbehandlingsregler for NOKUT, videreføres ikke.

- Reglene om akkreditering, tilsyn og NOKUTs oppgaver videreføres, men med noen materielle og strukturelle endringer.

Utvalget anbefaler følgende:

- Det igangsettes et arbeid med å evaluere NOKUTs rolle og oppgaver, og vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen av et kvalitetssikringsorgan for norsk høyere utdanning.
- Vurdere regelen om klage over NOKUTs vedtak om akkreditering, og begrunnelsene som er gitt for innskrenkningene i klagemyndighetens kompetanse. Utvalget anbefaler at det innføres en hjemmel som tydeligere begrunner innskrenkingen i prøvingen av spørsmål hvor NOKUT er faglig uavhengig, eventuelt også at innskrenkingen av hvem som kan klage flyttes til loven.
- Gjennomgå studietilsynsforskriften og studiekvalitetsforskriften, og vurdere om disse slås sammen til én forskrift.

29.2 Gjeldende rett

29.2.1 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble opprettet av Stortinget i 2002. Opprettelsen var begrunnet i de strukturelle endringene i høyere utdanning som ble gjort gjennom Kvalitetsreformen.¹ NOKUT var operativt fra 1. januar 2003.

Gjennom Kvalitetsreformen fikk universiteter og høyskoler nye fullmakter og større faglig frihet. Institusjonene skulle selv ta hovedansvaret for kvaliteten i studietilbudet. For å sikre at kvaliteten ble ivaretatt var det blant annet nødvendig med effektive, overordnede og faglig uavhengige systemer for kvalitetssikring og -tilsyn.

NOKUTs oppgaver er hovedsakelig regulert i universitets- og høyskoleloven kapittel 2.² I universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd står det at NOKUT er et «statlig forvaltningsorgan som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd». At NOKUT er et statlig forvaltningsorgan, innebærer at det er underlagt Kunnskapsdepartementets alminnelige styringsmyndighet i administrative, organisatoriske og økonomiske forhold, og at Kunnskapsdepartementet både kan delegere oppgaver til NOKUT og instruere NOKUT om forvaltningsoppgaver.³ At NOKUT er «faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd», innebærer at NOKUT ikke kan instrueres eller gis pålegg om det faglige innholdet i disse oppgavene.⁴ Oppgavene som følger av § 2-1 tredje og fjerde ledd, er akkreditering av institusjoner og studietilbud, å gjennomføre evalueringer og tilsyn med norske utdanninger og institusjoner, samt å gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

Organer som NOKUT, med ansvar for å sikre og utvikle kvalitet i høyere utdanning, må oppfylle kravene i European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) for å være medlem i the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Organene må også oppfylle kravene i ESG for å være registrert i The European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).⁵ Oppfyllelse av kravene i ESG forutsetter at arbeidet med kvalitetssikrings- og utviklingsaktiviteter innenfor høyere utdanning, inkludert evalueringer, er uavhengig av departementet, utdanningsinstitusjonene og andre aktører.⁶ Det er også fastsatt i studiekvalitetsforskriften § 1-5 første ledd at NOKUT skal sørge for at

virksomheten er i henhold til internasjonale regler og standarder og internasjonal praksis.⁷

NOKUTs faglige uavhengighet ble presisert gjennom en lovendring i universitets- og høyskoleloven i 2018.⁸ Endringen synliggjør NOKUTs todelte oppgaveportefølje – at NOKUT er faglig uavhengig i enkelte saker, og at NOKUT i andre saker kan ha ordinære forvaltningsoppgaver der departementet har instruksjonsmyndighet. Endringen la til rette for at nye oppgaver ble overført fra departementet, samtidig som den nødvendige faglige uavhengigheten ble sikret et tydelig vern i loven. NOKUT kan ikke instrueres i de faglige vurderingene som er knyttet til akkreditering, evaluering og tilsyn.

Formålet med NOKUT er «å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene», jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 andre ledd. I samme bestemmelse heter det at NOKUTs arbeid skal bidra til at «samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning. I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.» NOKUT skal ut fra dette være et organ som sikrer at utdanningen som blir tilbudt, holder en gitt kvalitet, og at studenter som begynner på en utdanning, kan ha tillit til at de får den undervisningen som er nødvendig for å oppfylle kravene som er satt til utdanningen.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-2 første ledd at NOKUT ledes av et styre som har det overordnede ansvaret for NOKUTs virksomhet og de beslutningene organet treffer. NOKUTs styre oppnevnes av departementet og består av ni medlemmer, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-2 andre ledd. Loven krever at ett medlem skal være en student ved et universitet eller en høyskole, og at ett medlem skal være student ved en fagskole. Videre følger det av universitets- og høyskoleloven § 2-2 tredje ledd at styrets funk-

¹ Innst. S nr. 337 (2000–2001) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* og St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*.

² Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

³ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 12.

⁴ Prop. 64 L (2017–2018) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.*

⁵ Prop. 64 L (2017–2018) s. 15.

⁶ Prop. 64 L (2017–2018) s. 15. Sitat fra ENQA m.fl. European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, punkt 3.3: «Agencies should be independent and act autonomously. They should have full responsibility for their operations and the outcomes of those operations without third party influence.»

⁷ Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).

⁸ Prop. 64 L (2017–2018).

sjonstid er fire år, og at studentmedlemmer oppnevnes for to år.

Begrunnelsen for at NOKUT skal ledes av et eget styre, er at dette underbygger at organet skal være et uavhengig statlig organ. En ordning med et eget styre er med på å sikre at organet har en selvstendig stilling i det faglige arbeidet, både overfor departementet og overfor institusjonene.⁹ Styret er sammensatt med sikte på at det samlet sett skal inneha en bred og relevant kompetanse, som har legitimitet både i sektoren og i samfunnet ellers. Styret skal også ha innsikt i og forståelse av kvalitetssikringssystemer på overordnet nivå, og det skal ha god kjennskap til sektoren.¹⁰

NOKUT og NOKUTs oppgaver er også nevnt flere andre steder i universitets- og høyskoleloven.

29.2.2 Akkreditering av institusjoner og studietilbud

Etter universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd er NOKUTs oppgave blant annet å akkreditere institusjoner og studietilbud. § 3-1 sier at akkreditering er en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Det heter i bestemmelsen at «akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning», noe som gjenspeiler at akkreditering er et vilkår for at utdanningen skal anerkjennes etter universitets- og høyskoleloven.

Akkrediteringen skal baseres på en evaluering gjort av eksterne sakkyndige som er oppnevnt av NOKUT, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 andre ledd. Basert på evalueringen avgjør NOKUT om institusjonen eller utdanningen skal akkrediteres. I universitets- og høyskoleloven § 1-2 andre ledd står det at «[h]vilken kategori den enkelte institusjon tilhører avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)». Kategoriene institusjonene kan tilhøre, er universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole. Det er altså Kongen som avgjør om en institusjon skal akkrediteres som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, på grunnlag av den faglige vurderingen til NOKUT, men uten å være bundet av denne. Akkreditering fra NOKUT er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for

plassering av en institusjon i en bestemt institusjonskategori.

Universiteter og høyskolars adgang til å akkreditere egne studietilbud følger av universitets- og høyskoleloven § 3-3 og § 3-1 tredje ledd. Adgangen innebærer at institusjonen, innenfor rammen av sin faglige fullmakt, kan opprette studietilbud ved egen institusjon. De faglige fullmaktene begrenses blant annet av gradforskriften, som gjelder de gradene og yrkesutdanningene med beskyttet tittel og normert studietid som kan tildeles av institusjoner som går inn under universitets- og høyskoleloven (se punkt 8.4.1 og 8.10.2).¹¹ I følge forskriften avgjør Kunnskapsdepartementet hvilke institusjoner som kan gi de ulike gradene og utdanningene som forskriften omfatter, blant annet utdanninger i teologi, psykologi, medisin og rettsvitenskap. På områder hvor institusjonene er selvakkrediterende, må akkrediteringen følge de samme standardene og kriteriene som NOKUT legger til grunn ved sin akkreditering, og vurderingen av studietilbudet skal være dokumentert, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 tredje ledd andre punktum. Adgangen til å opprette egne studietilbud er nærmere omtalt i kapittel 30.

Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier, skal NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake dersom institusjonen ikke har rettet forholdene innenfor en fastsatt frist, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 fjerde ledd. Dette gjelder studietilbud akkreditert både av NOKUT og av institusjonen selv.

29.2.3 Tilsyn med kvalitetsarbeid

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd at NOKUT skal «føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering».

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-6 skal universiteter og høyskoler ha et «tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen.» I tillegg står det at «[s]tudentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring». Bestemmelsen skal sikre både at kvalitet oppnås, og at kvaliteten i utdanningen videreutvikles. NOKUT skal føre til-

⁹ St.meld. nr. 27 (2000–2001) s. 63.

¹⁰ Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell* merknader til § 14 nr. 1.

¹¹ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

syn med institusjonenes kvalitetsarbeid, blant annet med at de har et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring.

Dersom NOKUT finner at et kvalitetssikrings-system ikke er tilfredsstillende, kan institusjonens faglige fullmakter trekkes tilbake. Det er departementet som beslutter om en faglig fullmakt skal trekkes tilbake hvis NOKUT har funnet at institusjonen ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-3 fjerde ledd.

Som et ledd i oppfølgingen av Strukturmeldingen ble universitets- og høyskoleloven og studie-kvalitetsforskriften endret i 2016.¹² I hovedtrekk innebar endringene i studiekvalitetsforskriften strengere krav til etablering av master- og doktorgradsprogrammer, skjerpede krav for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet og en styrking av NOKUTs arbeid med å heve kvaliteten i høyere utdanning.

Med disse endringene la Kunnskapsdepartementet til rette for å dreie NOKUTs tilsynsoppgaver fra vurdering av institusjonenes kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid. Det innebærer at det skal føres tilsyn med i hvilken grad institusjonenes kvalitetsarbeid legger til rette for og bidrar til å øke kvaliteten i studieprogrammene slik at studentene lærer mer. NOKUT skal også føre tilsyn med de administrative kvalitetssikringsrutinene ved institusjonene og bruken av disse. En hovedendring i studiekvalitetsforskriften er at NOKUT skal fastsette utfyllende kriterier for institusjonenes kvalitetsarbeid i egen forskrift.

Studietilsynsforskriften utfyller studiekvalitetsforskriften og er fastsatt av NOKUT.¹³ Forskriften stiller opp de nærmere vilkårene som må være oppfylt for at en institusjon eller et utdannings-tilbud skal kunne akkrediteres.

Kunnskapsdepartementets studiekvalitetsforskrift og NOKUTs studietilsynsforskrift bygger på og er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser nedfelt i ESG.

29.2.4 Endringer i NOKUTs oppgaveportefølje

Flere ikke-lovhjemlede oppgaver er etter hvert flyttet fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT. Siden 2013 har NOKUT hatt i oppdrag å gjennomføre en årlig nasjonal undersøkelse av hvordan studentenes opplever kvalitet i studieprogrammene (Studiebarometeret), og NOKUT har i de

senere årene også fått flere nye utrednings- og analyseoppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Fra 2018/2019 ble dessuten tilsynsoppgavene knyttet til økonomi ved private institusjoner og student-samskipnader, flyttet fra departementet til NOKUT.

En ny institusjonsstruktur med færre universiteter og høyskoler krever mindre ressurser fra NOKUT til periodiske evalueringer av institusjonenes egne kvalitetssikringssystemer. Når høyskoler slås sammen med universiteter, blir behovet for NOKUT-akkreditering av nye studieprogrammer redusert. NOKUT har selv ønsket å dreie ressursene mer i retning av tilsyn med eksisterende virksomhet og studietilbud.¹⁴ Tilsynet er i økende grad basert på risikovurderinger, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger om sviktende kvalitet over tid. En mer målrettet, risikobasert tilnærming er også et fremtredende utviklingstrekk i internasjonal kvalitetssikring av høyere utdanning.

29.3 Utvalgets vurderinger

29.3.1 NOKUT

NOKUT ble opprettet for å sikre kvaliteten ved universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen, og organets oppgave var da å sikre effektive, overordnede og faglig uavhengige systemer for kvalitetssikring og tilsyn. Forvaltningsoppgavene til NOKUT har økt i antall og omfang, særlig de siste årene, og organets oppgaver i dag skiller seg fra den opprinnelige oppgaven, da NOKUT var et rent kvalitetssikringsorgan. Endringene i oppgaveporteføljen har, slik utvalget ser det, gitt NOKUT et stadig større preg av å være et direktorat.

Delegeringen av forvaltningsoppgaver ligger innenfor statsrådets instruksjons- og organisasjonsrett. Økningen i forvaltningsoppgaver kan bidra til at NOKUTs kjerneoppgave knyttet til å sikre kvaliteten i norsk utdanning blir mindre synlig i mengden av alle de nye oppgavene NOKUT er blitt tillagt. Utvalget mener denne utviklingen kan være uheldig.

Mange ulike forvaltningsoppgaver kan tvinge NOKUT til å måtte prioritere mellom disse, både av budsjettmessige og bemanningmessige grunner. I prioriteringen mellom mange viktige oppgaver må nødvendigvis noen bli nedprioritert. Det er ikke gitt at kvalitetsarbeidet alltid vil ha første-prioritet.

¹² Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

¹³ Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

¹⁴ Meld. St. 18 (2014–2015) s. 80.

Siden NOKUTs oppgaveportefølje er utvidet, møter institusjonene NOKUT i mange ulike roller. Det kan føre til at både NOKUT og institusjonene kan bli forvirret over hvilken rolle NOKUT har i hvert enkelt tilfelle. Økningen i forvaltningsoppgaver kan lede til at tilliten til NOKUT som kvalitetssikringsorgan blir svekket. Det kan fort bli vanskelig å se grensen mellom når NOKUT opptrer som et faglig uavhengig organ som ikke kan instrueres, og når NOKUT gjør oppgaver for departementet på grunnlag av instruksjon.

I tillegg kan viktig forvaltningskunnskap forsvinne fra et departement når flere oppgaver flyttes over til et direktorat. Å overføre en stor mengde forvaltningsoppgaver til direktorater kan være utfordrende med tanke på å vedlikeholde nødvendig kompetanse i departementene, og det kan medføre at departementene mister detaljkunnskap om hvordan ulike oppgaver skal løses. Dette kan gjelde kunnskap om sektoren og kunnskap om ulike typer forvaltningsoppgaver.

Utvalget mener det er et behov for å vurdere om denne utviklingen er formålstjenlig, og om norsk høyere utdanning hadde vært bedre tjent med at NOKUT var et rent kvalitetssikringsorgan. Vurderingene av disse spørsmålene er vanskelige og krever et helhetsblikk på oppgavene som skal gjøres i sektoren, og på hvem som skal gjøre dem. Det er nylig gjennomført omstruktureringer og nyetableringer i organene som arbeider med høyere utdanning, og som ligger under departementet. Utvalget anbefaler at det igangsettes et arbeid med å evaluere NOKUTs rolle og oppgaver og med å vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen av et kvalitetssikringsorgan for norsk høyere utdanning.

Det er også tidligere foreslått å vurdere om enkelte av NOKUTs oppgaver kan overføres til andre organer, for eksempel behandling av søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning.¹⁵ Dette mener utvalget at må ses i sammenheng med evalueringen av konsekvensene omstruktureringen av organer og oppgaver som tilligger departementet, har brakt med seg.

NOKUT er omtalt med navn i universitets- og høyskoleloven. Dette er ikke gjort for andre underliggende organer under Kunnskapsdepartementet på universitets- og høyskolefeltet. Universitets- og høyskoleloven § 5-4 omtaler for eksempel «organ for internasjonalt utdanningssamarbeid», og bestemmelsen navngir dermed ikke forvaltningsorganet som har dette ansvaret, utover at oppgavene er omtalt. At NOKUT er titu-

lert med navn i loven, er etter utvalgets oppfatning uttrykk for en noe rigid lovgivningsteknikk, som innebærer at det må gjøres en lovendring hvis organet skal skifte navn, for eksempel på grunn av organisatoriske endringer i forvaltningen. I tillegg er lovreguleringen av NOKUTs oppgaver omfangsrik. Dette står også i motsetning til reguleringen av oppgavene til Kunnskapsdepartementets andre underliggende organer.

På den andre siden er NOKUT faglig uavhengig i en del av sine oppgaver, og utvalget mener det er behov for at disse er regulert. NOKUT skiller seg sånn sett fra Kunnskapsdepartementets andre underliggende organer, som ikke er faglig uavhengige. Dette kan tilsi et økt behov for identifisering av NOKUT som organ.

Alt i alt foreslår derfor utvalget ingen endring av at NOKUT blir navngitt i loven.

29.3.2 NOKUTs faglige uavhengighet

NOKUTs faglige uavhengighet ble presisert ved en lovendring i 2018. Ved denne lovendringen ble det presisert at NOKUT er faglig uavhengig i oppgavene som er nevnt i universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje og fjerde ledd, som gjelder akkreditering, evaluering og tilsyn med norske utdanninger og institusjoner og generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

NOKUT har som nevnt fått flere nye oppgaver de siste årene, blant annet å godkjenne utenlandsk yrkesopplæring. Dette er en fag- eller yrkesopplæring på videregående nivå.¹⁶ Oppgaven er delegert til NOKUT fra Kunnskapsdepartementet. NOKUT er ikke faglig uavhengig i denne oppgaven, noe som innebærer at Kunnskapsdepartementet kan instruere NOKUT om hva organet skal gjøre knyttet til godkjenning av utenlandsk yrkesopplæring. NOKUT godkjenner også utenlandsk utdanning på høyere nivå, etter fagskoleloven eller universitets- og høyskoleloven.¹⁷ I disse oppgavene er NOKUT faglig uavhengig. Ifølge ordlyden i dagens universitets- og høyskolelov § 2-1 er NOKUT faglig uavhengig ved «generell godkjenning av utenlandsk utdanning». Ordlyden tilsier at NOKUT også er faglig uavhengig når organet vurderer utenlandsk yrkesutdanning, siden lovteksten ikke presiserer at NOKUT er faglig uavhengig *bare* ved vurderingen av utenlandsk *høyere* utdanning. Reguleringen av

¹⁵ Meld. St. 18 (2014–2015) s. 69.

¹⁶ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 3-4 a.

¹⁷ Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) § 7, universitets- og høyskoleloven § 3-4.

NOKUTs faglige uavhengighet i oppgavene knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning fremstår derfor som noe uoversiktlig.

Utvalget mener det er klart at NOKUT skal være faglig uavhengig i oppgaver som gjelder akkreditering, evaluering og tilsyn. Utvalget setter derimot spørsmålsteget ved om generell godkjenning av utenlandsk utdanning er en oppgave hvor det er formålstjenlig at NOKUT er faglig uavhengig. Det fremstår for utvalget som at generell godkjenning av utenlandsk utdanning er en typisk forvaltningsoppgave.

Godkjenning av utenlandsk utdanning er heller ikke en oppgave som alene ligger hos NOKUT. Institusjonene godkjenner også ulike utdanninger gjennomført i utlandet, for eksempel i tilfeller der studenter velger å ta et utvekslingsopphold som en del av sitt utdanningsløp.

Opgaver knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning er tidligere foreslått overført til et annet organ.¹⁸ Også dette tilsier etter utvalgets mening at godkjenning av utenlandsk utdanning ikke er en oppgave hvor NOKUT er faglig uavhengig.

På den andre siden har utvalget begrenset kunnskap om årsakene til at generell godkjenning av utenlandsk utdanning er definert som en oppgave der NOKUT er faglig uavhengig i dagens lov. Selv om det etter utvalgets oppfatning er flere argumenter som tilsier at generell godkjenning av utenlandsk utdanning ikke bør være en oppgave som faller inn under NOKUTs faglige uavhengighet, har utvalget for liten kunnskap om motargumentene til å foreslå endringer på dette punktet. Utvalget anbefaler derfor å la «generell godkjenning av utenlandsk utdanning» fortsette å være regulert som en oppgave der NOKUT er faglig uavhengig.

Rettskildebildet blir uoversiktlig når noen av NOKUTs oppgaver er regulert, mens andre oppgaver ikke er regulert. Slik gjeldende universitets- og høyskolelov § 2-1 er utformet, fremstår opplistingen av oppgavene som uttømmende, men dette er ikke tilfellet. Utvalget anser at det ikke er behov for å ha en egen lovbestemmelse om NOKUTs oppgaver utover en bestemmelse om hvilke oppgaver organet er faglig uavhengig i.

Videre foreslår utvalget å få begrepsbruken i opplistingen av de faglig uavhengige oppgavene til å samsvare med begrepsbruken i studie kvalitetsforskriften § 1-5. At begrepsbruken i opplistingen og forskriften ikke er lik, kan bidra til et uklart og uoversiktlig rettskildebilde.

29.3.3 NOKUTs oppgaver og myndighet

Hovedreglene om NOKUTs virksomhet i universitets- og høyskoleloven er samlet i kapittel 2, men flere bestemmelser om NOKUT finnes spredt i universitets- og høyskoleloven. Utvalget har derfor vurdert å samle alle bestemmelsene om NOKUT i ett kapittel. Det er mange grunner som kan tale for dette, blant annet at det blir lettere å finne frem til hvilke bestemmelser som regulerer NOKUT og NOKUTs virksomhet. På den annen side er bestemmelsene i gjeldende lov plassert der de faglig hører hjemme. Det kan dermed bli mer uoversiktlig om bestemmelsene blir flyttet bort fra andre regler som omtaler samme tema. Utvalget har falt ned på at bestemmelser om NOKUT fortsatt bør være plassert der de faglig hører hjemme.

Utvalget har fått innspill fra NOKUT om at det er behov for å rydde opp i strukturen og terminologien i universitets- og høyskoleloven § 2-1. NOKUT viser til bestemmelsens andre ledd, som beskriver NOKUTs formål. I første setning omtales de konkrete oppgavene NOKUT skal utføre. NOKUT mener at dette ikke er en beskrivelse av formålet. Det som gir en dekkende angivelse av formålet, er særlig andre setning i andre ledd, som regulerer NOKUTs overordnede samfunnsoppgaver. Siste setning i § 2-1 andre ledd omtaler hvordan NOKUT skal gjennomføre de lovpålagte oppgavene, og er derfor heller ikke en nærmere angivelse av formålet. NOKUT foreslår å rydde i bestemmelsen slik at det kommer tydeligere frem hva som er formålet, og hva som er de lovpålagte oppgavene, slik at § 2-1 andre ledd utelukkende regulerer NOKUTs samfunnsoppgaver.

Utvalget er enig i NOKUTs argumenter, og ser at det er behov for opprydding i bestemmelsen. Utvalget mener imidlertid at det er mer hensiktsmessig med en egen bestemmelse som omtaler NOKUTs myndighet og formål. I tillegg mener utvalget at universitets- og høyskoleloven § 2-1 andre ledd første setning angir noe som ligger mellom en oppgave og et formål ved at NOKUT skal «stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene». Utvalget mener formuleringen ligger nærmere en målsetting enn en konkret oppgave, og foreslår derfor å ta denne delen av bestemmelsen inn i en ny bestemmelse om NOKUTs formål. Den nye formålsbestemmelsen for NOKUT vil, sammen med forslaget om en ny bestemmelse som regulerer hvilke oppgaver NOKUT er faglig uavhengig i, og en utskillelse av dagens § 2-1 fjerde ledd andre og tredje punktum i

¹⁸ Meld. St. 18 (2014–2015).

en egen bestemmelse, erstatte dagens universitets- og høyskolelov § 2-1 (se lovforslaget §§ 14-1 og 14-2).

Videre foreslår NOKUT å stryke «benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak» i universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd siste setning. Bakgrunnen for forslaget er at formuleringen gir inntrykk av å gi NOKUT flere virkemidler enn det er rettslig grunnlag for. I forarbeidene trekkes det frem at bestemmelsen ble innført for å gjøre det tydelig at NOKUT kan anvende «mindre omfattende, inngripende og ressurskrevende tiltak» i saker hvor det strengt tatt ikke er nødvendig å igangsette en full revidering av akkreditering.¹⁹ NOKUT anfører imidlertid at disse oppgavene kan gjennomføres i tråd med den alminnelige handlefriheten, uten at denne presiseringen i loven er nødvendig. Videre mener NOKUT at dersom bestemmelsen er ment å omfatte andre bebyrdende virkemidler og tiltak enn de som fremkommer ellers i loven, må disse ha hjemmel i lov, og at en generalklausul som denne antakelig uansett ikke er tilstrekkelig. Utvalget er enig i dette, og foreslår derfor å følge opp NOKUTs forslag om å fjerne universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd, tredje setning.

Utvalget mener det er behov for opprydding når det gjelder NOKUTs formål og oppgaver overfor henholdsvis universitetene og høyskolene og fagskolene, og hvor disse formålene og oppgavene er regulert. I gjeldende universitets- og høyskolelov er organet NOKUT regulert, mens NOKUTs oppgaver er regulert delvis i universitets- og høyskoleloven og delvis i fagskoleloven. NOKUTs vurdering er at det ikke fremstår som klart hvilke oppgaver som knytter seg til hvilke institusjoner. De sier blant annet i innspillet sitt at «det faktum at fagskolene er nevnt ett sted i paragrafen, men tilsynelatende utelukket andre steder etterlater uklarhet om NOKUTs kompetanse på dette området.»

Universitets- og høyskoleloven § 2-1 andre ledd sier at formålet med NOKUT blant annet er «å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning [...]». Videre i bestemmelsen er terminologien derimot mer rettet mot universitetene og høyskolene. I tillegg er oppgavene til NOKUT overfor fagskolene delvis regulert i fagskoleloven § 5 første ledd, som sier at «Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fører tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning og akkrediterer fagskoleutdanning, jf.

lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler kapittel 2».

NOKUT foreslår at NOKUT som organ reguleres i universitets- og høyskoleloven, og at formålet og oppgavene for de to sektorene reguleres i de respektive lovene. Utvalget er enig i dette, og mener at en slik deling vil gjøre det mer tydelig hvilke oppgaver NOKUT har for de ulike sektorene. Det vil også gjøre lovene mer brukervennlige. Dersom anbefalingen blir fulgt opp, må det også gjøres nødvendige endringer i fagskoleloven.

29.3.4 Klagebehandling av NOKUTs vedtak om akkreditering

29.3.4.1 Særregelen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd at «NOKUTs vedtak overfor private institusjoner kan i forskrift unntas fra bestemmelsene i forvaltningsloven kap. VI». Dette er gjort ved at NOKUTs faglige vurdering av de faktiske forholdene ikke kan påklages i forbindelse med vedtak om evaluering av kvalitetssikrings-systemer og akkreditering og godkjenning av studier og institusjoner. Videre er hvem som har klagerett, begrenset til «den som et vedtak direkte gjelder for», jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b og c.

Forvaltningsloven er en lov som gir generelle regler for forvaltningens saksbehandling, og det kan ha en verdi å ha standardiserte løsninger. Det er imidlertid adgang til å fastsette særregler slik at saksbehandlingsreglene er fleksible og gir rom for tilpasninger til konkrete sakstyper når det er hensiktsmessig.

Reglene om klage og omgjøring av vedtak i forvaltningsloven gjelder ved overprøving av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28.²⁰ Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter eller plikter til bestemte private rettssubjekter, og som treffes under utøving av offentlig myndighet, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd. NOKUTs vedtak overfor private institusjoner er derfor enkeltvedtak etter forvaltningsloven. De statlige institusjonene er ikke private rettssubjekter, og vedtak fattet overfor dem er ikke enkeltvedtak. Statlige institusjoner har dermed i utgangspunktet ikke rettigheter etter forvaltningsloven, slik som retten til å klage på et

¹⁹ Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) s. 31.

²⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

vedtak. Begrunnelsen for hjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd var blant annet å sikre samme klageordning for statlige og private institusjoner ved å gjøre unntak fra forvaltningslovens regler for behandling av klage over enkeltvedtak overfor private institusjoner.²¹ Siden statlige institusjoner i utgangspunktet ikke har klagerett fordi de ikke har rettigheter etter forvaltningsloven, ble klageretten innskrenket for private institusjoner i stedet for at man ga statlige institusjoner rettigheter etter forvaltningsloven.

Utvalget setter imidlertid spørsmålstegn ved om rettsoppfatningen som bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd bygger på, er riktig. Det følger av forvaltningsloven § 2 fjerde ledd at «[e]t forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha». Statlige og private institusjoner har den samme interessen i vedtak som NOKUT fatter. Etter denne bestemmelsen har dermed også statlige institusjoner rettigheter på lik linje med private etter forvaltningsloven. Utvalget mener derfor at begrunnelsen for bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd baserer seg på en feil oppfatning av forvaltningsloven. På bakgrunn av dette anser utvalget at statlige institusjoner har full klagerett på lik linje med private institusjoner over NOKUTs vedtak om akkreditering.

29.3.4.2 *Begrunnelse og hjemmel for begrenset omfang av prøvingen i klageinstansen*

Klagebehandlingen av NOKUTs vedtak i saker om evaluering av kvalitetssikringssystemer og akkreditering og godkjenning av studier og institusjoner avviker fra forvaltningslovens regler, ved at omfanget av prøvingen av NOKUTs faglige vurdering begrenses til en legalitetskontroll. Hovedreglene etter forvaltningsloven er at klageinstansen kan prøve alle sider av et vedtak, jf. forvaltningsloven § 34.

Det følger av forvaltningsloven § 28 fjerde ledd at det i forskrift kan fastsettes klageregler som utfyller eller avviker fra klagereglene i forvaltningsloven på særskilte saksområder. Det er videre presisert at «[f]orskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det». Det kreves ikke «tungtveiende grunner» for å fastsette

særregler som er i de private partenes interesse, heller ikke når Stortinget fastsetter særreglene i lov.

I dagens regelverk er innskrenkningen av adgangen til å klage over NOKUTs akkrediteringsvedtak fastsatt i studiekvalitetsforskriften, med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 2-1. Utvalget mener at bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften § 1-9 har en svært svak hjemmel i § 2-1. Ordlyden i universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd er spesifikt rettet mot private institusjoner, mens bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften også innskrenker klageadgangen til de statlige institusjonene. § 2-1 femte ledd kan derfor ikke hjemle begrenset overprøving av faglige vurderinger i saker om akkreditering som gjelder statlige institusjoner.

Formuleringen i § 2-1 femte ledd er «unntas fra bestemmelsene i [...]». Dette tilsier at bestemmelsen gir hjemmel for å unnta hele bestemmelser, og passer dermed ikke så godt som hjemmel for å vedta innskrenkninger i bestemmelsene. Dette samsvarer også med begrunnelsen for femte ledd om å frata private institusjoner klagerett. Hjemmelen passer dermed ikke til å begrense omfanget av klagenemndas overprøving og er etter utvalgets oppfatning uklar.

Universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd begrunnes i tillegg med at en «full behandling av NOKUTs vedtak i to instanser vil kunne føre til lang saksbehandlingstid og et stort byråkrati», og videre at «departementet kan derfor i forskrift gi hjemmel til innskrenkninger i forvaltningslovens klagebestemmelser, slik at det for eksempel bare er saksbehandlingsfeil som kan påklages, og ikke NOKUTs faglige vurderinger».²²

Dette er argumenter som er relevante for at retten til å klage over NOKUTs vedtak skal være innskrenket. Utvalget mener derimot at begrunnelsen for å innskrenke klageadgangen bør være at NOKUT er et forvaltningsorgan med en særlig uavhengig stilling i saker som gjelder akkreditering, tilsyn og evalueringer. At NOKUT er faglig uavhengig i slike saker, innebærer blant annet at organet ikke kan instrueres, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd. Faglig uavhengighet innebærer imidlertid etter sin ordlyd mer enn et forbud mot instruksjon; det innebærer også et forbud mot at NOKUTs faglige vurderinger skal overprøves av andre organer, som en klagenemnd. Ordlyden i § 2-1 første ledd hindrer etter utvalgets oppfatning en full overprøving av disse

²¹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* s. 80.

²² NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* s. 180.

sakene i en klagenemnd. Skulle en full overprøving tillates, ville ikke NOKUT være faglig uavhengig i disse sakene.

NOKUTs vedtak i saker om akkreditering baseres på sakkyndiges vurderinger, og det er behov for særlig kompetanse for å treffe vedtak i disse sakene. NOKUT skal ta selvstendig stilling til innholdet i de sakkyndige vurderingene, og må derfor ha en viss faglig kompetanse selv på samme område. Det er NOKUTs styre som treffer vedtak om akkreditering.²³ Sammensetningen i styret er tilpasset behovet for kompetanse i denne sakstypen. At NOKUT også er uavhengig i slike faglige spørsmål, tilsier at det bare er de rettslige sidene av styrets beslutninger som kan overprøves, og ikke det faglige skjønnet styret er sammensatt for å utøve.

Utvalget mener derfor at innskrenkningen av retten til å klage over NOKUTs vedtak om akkreditering kan hjemles i universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd. Dette bør imidlertid presiseres tydeligere i lovbestemmelsen. Utvalget foreslår derfor å legge til i nytt lovforslag § 14-2 tredje ledd at «NOKUTs utøvelse av faglig skjønn i saker etter denne bestemmelsen kan ikke overprøves». På bakgrunn av dette mener utvalget også at gjeldende lov § 2-1 femte ledd kan oppheves.

29.3.4.3 Begrensninger i hvem som kan påklage vedtak om akkreditering

At hjemmelen for å innskrenke omfanget av prøvingen i klageinstansen er NOKUTs faglige uavhengighet, innebærer at regelen som innskrenker hvem som kan klage, ikke har hjemmel i lov, men bare følger av studiekvalitetsforskriften. Et krav om faglig uavhengighet kan ikke begrunne en innskrenkning i hvem som kan klage.

På bakgrunn av dette må det være tungtveiende grunner for å innskrenke hvem som kan klage, ettersom en slik innskrenkning bare er hjemlet i forskriften, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd. En annen løsning er at denne innskrenkningen også hjemles i loven.

Innskrenkningen i hvem som kan klage, innebærer at det bare er institusjonen selv som kan klage på NOKUTs vedtak om akkreditering, ettersom det er institusjonen selv som vedtaket «direkte gjelder for», jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b. Etter forvaltningsloven § 28 har også andre «med rettslig klageinteresse» anledning til å klage på enkeltvedtak. For akkredite-

ringsvedtak kan for eksempel andre institusjoner og studenter ha rettslig klageinteresse.

Det kan være gode grunner til å innskrenke klageretten slik at kun bare institusjonen selv kan påklage et vedtak. Begrunnelsen som er gitt, er den samme som for universitets- og høyskoleloven § 2-1 femte ledd: Hensikten med at det bare er den aktuelle institusjonen eller søkeren som har rettslig klageinteresse i forvaltningslovens forstand, er å begrense NOKUTs arbeidsbyrde og unngå en omfattende og byråkratisk klagebehandling. Akkreditering fyller et nasjonalt formål i det å kvalitetssikre høyere utdanning. Akkreditering er ikke et begrenset gode; det tilkommer alle som søker om det og oppfyller et sett av kriterier. På denne måten er det et kvalitetsstempel som alle institusjoner kan få. Dette kan gi et argument for å begrense klageretten. Det må likevel vurderes om denne begrunnelsen er tungtveiende. Utvalget mener denne innskrenkningen i klageretten bør ha en nærmere og bedre begrunnelse, eller flyttes til loven.

Forarbeidene legger stor vekt på at klagebehandlingen ikke skal bli for omfattende og byråkratisk. I saker hvor det er oppnevnt faglig sakkyndige og saksbehandlingen er omfattende og ressurskrevende, vil det bli kostbart og tidkrevende dersom klageorganet skal ha myndighet til å prøve alle sider av saken.²⁴ Utvalget anser at dette er relevante argumenter, men som nevnt ovenfor mener utvalget at innskrenkningen hovedsakelig bør begrunnes i NOKUTs faglige uavhengighet.

Det er heller ikke nødvendigvis alltid slik at vedtak basert på sakkyndige evalueringer fører til omfattende og langvarig klagebehandling. En klagenemnd skal etter forvaltningsloven § 34 prøve alle sider av det påklagede vedtaket, men det innebærer ikke nødvendigvis at nemnda må innhente nye sakkyndige uttalelser. I tilfeller der det er begrunnet tvil om hvorvidt den faglige evalueringen som er gjort, er riktig, er det nødvendig å innhente en ny sakkyndig evaluering. I andre tilfeller må klageinstansen vurdere om det som kommer frem i klagebehandlingen, tilsier at den opprinnelige sakkyndige uttalelsen kan legges til grunn eller om det er behov for enten supplerende sakkyndige uttalelser eller en fullstendig ny evaluering. En innskrenkning i klageinstansens prøvingsrett gjør at ikke alle sider av saken kan overprøves. Dersom det er tvil om hvorvidt de

²³ Universitets- og høyskoleloven § 2-2 første ledd.

²⁴ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-08-10: *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* s. 12.

sakkyndiges vurdering er riktig, kan ikke klageinstansen i sakene som gjelder NOKUTs vedtak, beslutte å innhente ny vurdering, fordi det faglige skjønnnet ikke kan overprøves.²⁵ Utvalget anser at dette er argumenter som kan tale for at klageadgangen ikke bør innskrenkes.

29.3.4.4 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har hatt begrenset tid til å hente inn nødvendige opplysninger om hvordan klagebehandlingen av NOKUTs vedtak om akkreditering fungerer. Klagesystemet fremstår til dels svakt begrunnet, og utvalget anbefaler derfor å gjøre en gjennomgang av systemet og av begrunnelsene som er gitt for innskrenkningene. Som et minimum anbefaler utvalget å innføre en hjemmel som tydeligere begrunner innskrenkningen i prøvingen av spørsmål hvor NOKUT er faglig uavhengig, eventuelt også å flytte innskrenkningen av hvem som kan klage fra forskriften til loven.

29.3.5 Forskriftshjemmel

I 2016 ble departementets myndighet til å gi forskrift som gjelder NOKUTs virksomhet samlet i universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd. Begrunnelsen for endringen var at departementet så det som hensiktsmessig å samle forskriftsmyndigheten i én bestemmelse.²⁶ Forskriftshjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd er sentrert rundt tre temaer. Temaene gjelder «krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid», «kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud» og «saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet», jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd bokstav a, b og c.

NOKUT foreslår å plassere forskriftshjemlene «krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid» og «kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud» der de saklig sett hører hjemme. NOKUT anfører at disse forskriftshjemlene omtaler utvalgte oppgaver som gjelder konkrete saklige områder. NOKUT foreslår at forskriftshjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd bokstav c kan stå der den står i dag. Denne bestemmelsen er mer generell i sin utforming og gjelder saksbehandlingsregler for hele NOKUTs virksomhet. Utvalget er enig i

NOKUTs forslag og foreslår å flytte § 2-1 sjette ledd bokstav a og b til bestemmelsene hvor de faglig sett hører hjemme. Utvalget mener at det ikke er behov for en hjemmel som gir departementet adgang til å fastsette saksbehandlingsregler om NOKUTs virksomhet, fordi dette kan departementet uansett gjøre. Utvalget foreslår derfor at dagens § 2-1 sjette ledd bokstav c ikke videreføres.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd at NOKUT kan gi «utfyllende forskrift om de samme emnene.» Dette omfatter hvilke krav som kan stilles til kvalitetssikringssystemene og til kvalitetsarbeidet, standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud og saksbehandlingsregler. NOKUT foreslår i sitt innspill å fjerne denne forskriftsmyndigheten fra NOKUT fordi de anser at det er mest hensiktsmessig at departementet fastsetter forskriftene. NOKUT anfører blant annet at det ikke er hensiktsmessig at NOKUT gir utfyllende forskrift om de samme emnene som departementet. Videre anfører NOKUT at det fremstår som unødig kompliserende at departementet og NOKUT fastsetter hver sine forskrifter om grunnleggende samme tematikk rettet mot samme pliktsubjekter.

Utvalget er enig i at det er unødig kompliserende at NOKUT også er gitt forskriftsmyndighet i universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd. At loven legger forskriftsmyndighet til ulike nivåer om de samme temaene, kan gjøre det komplisert for brukerne å finne frem til rett forskrift og sikre seg et fullt bilde av rettsområdet. Utvalget foreslår derfor å oppheve gjeldende § 2-1 sjette ledd siste setning.

Utvalget vil understreke at departementet som hovedregel bør ha myndigheten til å fastsette sentrale forskrifter, ikke underliggende organer. Underliggende organer kan eventuelt bistå i arbeidet med å utarbeide forskriftene.

NOKUT kommer videre med et innspill hvor de anfører at det er behov for en helhetlig gjennomgang av Kunnskapsdepartementets studie-kvalitetsforskrift og NOKUTs studietilsynsforskrift. Sistnevnte gir utfyllende bestemmelser til departementets forskrift. NOKUT foreslår å samle disse to forskriftene i én forskrift.²⁷

Utvalget er enig med NOKUT, og anbefaler å gjøre en gjennomgang av de to forskriftene med sikte på å slå dem sammen til én forskrift. Det er

²⁵ Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2016, s. 64–65.

²⁶ Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)* s. 15.

²⁷ Se innspill fra NOKUT <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/10/28.juni-2019-Innspill-NOKUT-Rettslig-regulering-og-regelverksstruktur-PUBLISERT.docx>

uheldig at rettskildebildet på dette området er omfangsrikt og fragmentert. En sammenslåing av disse to forskriftene kan bidra til en forenkling av regelverket og til at brukerne av regelverket lettere får oversikt over bestemmelsene.

I forlengelsen av dette viser utvalget til at det også anbefaler å sette i gang et arbeid med å gjen-

nomgå alle forskriftene under universitets- og høyskoleloven, inkludert å se på om det er mulig å slå sammen flere forskrifter, eventuelt om det er mulig å slå alle forskriftene sammen til én forskrift, se punkt 9.3.

Kapittel 30

Fullmakt til å opprette egne studietilbud



Figur 30.1

30.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Gjeldende rett videreføres, med enkelte språklige endringer i bestemmelsen om fullmakt til å opprette egne studietilbud.

30.2 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 3-3 gir institusjonene fullmakt til å opprette og akkreditere egne studietilbud. Å akkreditere betyr å gjøre en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT, jf. gjeldende universitets- og høyskolelov § 3-1. Se omtale i punkt 30.2.2.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 første ledd har institusjoner som er akkreditert som universitet, fullmakt til å akkreditere studietilbud som institusjonen skal tilby på alle nivåer. Fullmakten i § 3-3 første ledd begrenses av forskrift gitt med hjemmel i § 3-2 første ledd. NOKUT fører tilsyn med den faglige standarden, jf. dagens universitets- og høyskolelov § 2-1. Det følger av dagens lov § 2-1 at departementet ikke har instruksjonsmyndighet over NOKUT i spørsmål om akkreditering, og tilsyn med at studietilbud fyller standardene og kriteriene for akkreditering. Tidligere lå kompetansen til å akkreditere studietilbud hos departementet. Den ble flyttet til institusjonen selv ved en endring i universitetsloven av 1995 i 2002.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 andre ledd har institusjoner som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole full-

makt til å akkreditere studietilbud på lavere grads nivå, altså studier opp til bachelornivå. På fagområder der disse institusjonene kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, kan de akkreditere studietilbud de ønsker å tilby også på høyere grads nivå. På andre fagområder kan disse institusjonene søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

NOKUTs akkreditering av et universitet, en vitenskapelig høyskole eller en høyskole innebærer med andre ord at disse institusjonene selv får fullmakt til å bestemme hvilke fag eller emner de skal tilby innenfor rammen av akkrediteringen. Adgangen etter § 3-3 til å opprette egne studietilbud må sees i sammenheng med universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd, som gir departementet hjemmel til å bestemme hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi. Gradsforskriften¹ er fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen. Forskriften regulerer hvilke grader og yrkesutdanninger som kan tildeles av ulike universiteter og høyskoler, hvilke institusjoner som kan gi særlige utdanninger som gir rett til beskyttet tittel, og normert studietid for utdanningene. I dag følger det av gradsforskriften at bare enkelte institusjoner kan tilby bestemte utdanninger, blant annet master i rettsvitenskap, medisin og psykologi. Gradsforskriften er nærmere omtalt i punkt 8.10.2. Universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd innebærer en innskrenkning i institusjonenes fullmakter til å opprette egne studietilbud.

¹ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskole (forskrift om grader og beskyttede titler).

Institusjonene skal fastsette studieplan for de enkelte studiene, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-3 tredje ledd. Styret kan delegere denne kompetansen, for eksempel til et sentralt utdanningsprogramutvalg, et studieplanutvalg for en bestemt utdanning eller en grunnenhet. Hvis et organ eller en person lavere ned i organisasjonen fastsetter studieplanen, gjør organet eller vedkommende dette på vegne av styret, og er underlagt styrets kontroll- og instruksjonsmyndighet.

Universitets- og høyskoleloven § 3-3 fjerde ledd bestemmer at departementet kan trekke tilbake institusjonenes fullmakter til selv å akkreditere studietilbud hvis institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen. Det kan eksempelvis være NOKUT som avdekker dette i forbindelse med tilsynet med institusjonenes kvalitetsarbeid. Bestemmelsen må sees i sammenheng med kravet til internt kvalitetssikrings-system i dagens lov § 1-6 og NOKUTs tilsynsrolle etter dagens lov § 2-1 andre ledd. Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av tidligere bestemmelser i universitetsloven av 1995 og privathøyskoleloven.

30.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at norske universiteter og høyskoler har høy grad av autonomi og relativt vid adgang til selv å akkreditere nye studietilbud innenfor de fullmaktene de har. Samtidig har de et stort ansvar for selv å sikre at utdanningskvaliteten er tilfredsstillende. Med fullmakten til å opprette egne studietilbud følger også en plikt for institusjonene til å føre intern kontroll med at alle eksisterende studier tilfredsstiller de nasjonale kravene som gjelder til enhver tid, jf. dagens universitets- og høyskolelov § 1-6, som utvalget foreslår videreføres som ny § 15 -2.

Utvalget viser til at denne ordningen fungerer tilfredsstillende. Ordningen forutsetter etter utvalgets syn at det finnes effektive kontrollmekanismer, slik at studentene får et studietilbud som tilfredsstiller de kravene myndighetene har satt, og manglende oppfølging av regelverket avdekkes. Etter utvalgets vurdering er selvakkrediterings-systemet i dagens lov hensiktsmessig lagt opp, ved at det stilles krav til at institusjonene selv kontrollerer den faglige standarden i utdanningene, og at dette kombineres med NOKUTs rolle som tilsynsmyndighet. Systemet ivaretar både hensynet til at institusjonene får muligheter for faglig

utvikling og ansvar, og hensynet til kvalitetssikring av utdanningene som tilbys. Det er utvalgets inntrykk at NOKUTs arbeid med tilsyn og kvalitetssikring ved institusjonene fungerer godt. Utvalget viser imidlertid til sine vurderinger om gradsforskriften i punkt 8.10.2.2. Et mindretall i utvalget mener at gradsforskriften ikke bygger opp under føringene om mer autonomi som ble lagt gjennom Kvalitetsreformen og oppfølgingen av denne. Mindretallet mener at det innenfor rammene av lover, budsjettammer, øremerkede midler og forskrifter om blant annet kvalitetskrav, bør være opp til institusjonene selv å utvikle sine fagporteføljer uten begrensningene som følger av gradsforskriften. Utvalgets flertall mener at dagens gradsforskrift er en hensiktsmessig måte å regulere det nasjonale behovet for forskjellige utdanninger, regionale kompetansebehov, kostnader og konsekvenser for kvalitet.

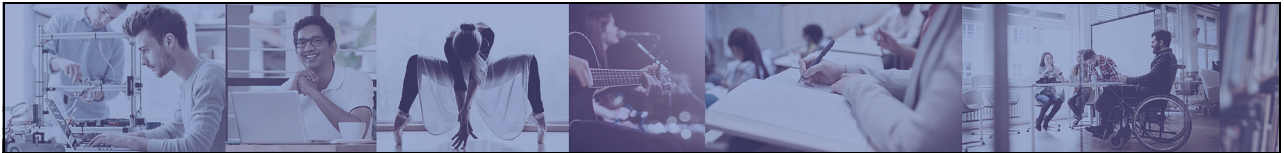
Utvalget foreslår at bestemmelsen om faglige fullmakter videreføres, men med enkelte språklige forbedringer. Utvalget foreslår at overskriften på bestemmelsen endres til «Adgang til å opprette egne studietilbud». Videre foreslår utvalget at ordlyden i tredje ledd endres fra «Styret fastsetter studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatorisk kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer», til «Styret skal fastsette studieplan for det faglige innholdet i studiene. Planen skal inneholde bestemmelser om vurderingsformer, obligatorisk kurs, praksis og lignende». Endringene er ikke ment å endre gjeldende rett.

Utvalget foreslår å ikke videreføre tredje ledd første punktum i dagens § 3-1, som også omhandler institusjonenes adgang til akkreditere nye studietilbud. Etter utvalgets mening er det forvirrende at adgangen til å opprette og akkreditere nye studietilbud er regulert i to bestemmelser, henholdsvis dagens § 3-1 tredje ledd og § 3-3. Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i § 3-1 tredje ledd andre punktum, men flytte denne til bestemmelsen i den nye loven som omhandler adgangen til å opprette egne studietilbud.

Endelig foreslår utvalget å samle de tre bestemmelsene som gjelder henholdsvis NOKUT sitt ansvar for akkreditering av studietilbud og institusjoner, adgang til å opprette egne studietilbud og krav til internt system for kvalitetssikring, i et nytt kapittel. Utvalget mener en slik systematikk gir en bedre oversikt og sammenheng enn dagens lov der disse bestemmelsene er spredt i loven.

Kapittel 31

Godkjenning av utdanning



Figur 31.1

31.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Forpliktelsen som følger av Lisboakonvensjonen, om at høyere utdanning fra en konvensjonspart skal godkjennes så sant det ikke kan påvises betydelige forskjeller mellom den utenlandske utdanningen det søkes godkjenning av og den utdanningen den sammenlignes med, foreslås lovfestet.

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsen om begrenset vedtakskompetanse for NOKUTs klagenemnd ved klage over vedtak om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning videreføres.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Forvaltningslovens regler skal gjelde for klage over vedtak om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning, slik at NOKUTs klagenemnd kan behandle alle sider av vedtaket.

31.2 Innledning

Bestemmelsene i dagens universitets- og høyskolelov § 3-4 og § 3-5 skal sikre at personer som gjennomfører utdanning ved ulike norske institusjoner og på tvers av landegrensene, kan få uttelling for den utdanningen de har tatt (ekstern mobilitet). Godkjenning av utdanning er aktuelt når man ønsker å studere videre ved et annet universitet eller en annen høyskole (§ 3-5), eller for eksempel ønsker å jobbe i et uregulert yrke i

Norge (§ 3-4). Å bytte mellom programfag eller institutter innenfor samme utdanningsinstitusjon (intern mobilitet) omfattes ikke av disse bestemmelsene, ettersom institusjonene har faglig frihet til å bestemme innholdet i en grad eller et studieprogram. Regulering av intern mobilitet går derfor frem av institusjonenes egne forskrifter.

Systemet for godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet er i Norge organisert etter formålet med godkjenningen. Dersom formålet er godkjenning av høyere utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, er det NOKUT som vurderer utdanningen (generell godkjenning). Dersom formålet er godkjenning for å oppnå en norsk grad eller innpassing for videre studier i Norge, skal det universitetet eller den høyskolen man ønsker å studere ved behandle søknaden (faglig godkjenning). Dersom formålet er autorisasjon eller yrkesgodkjenning av den utenlandske yrkeskvalifikasjonen for å få adgang til å utøve et regulert yrke, er det den aktuelle yrkesgodkjenningsmyndigheten som skal behandle søknaden (yrkesgodkjenning). Disse sorterer under ulike fagdepartementer. For en kort omtale av yrkesgodkjenning, se boks 31.1.

31.3 Generell godkjenning av høyere utdanning

31.3.1 Gjeldende rett

31.3.1.1 Godkjenning

Enkeltpersoner som har høyere utdanning fra utlandet eller norsk utdanning fra en institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskole-

loven, kan søke om generell godkjenning av utdanningen, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-4. En slik generell godkjenning gir potensielle arbeidsgivere informasjon om hvilket nivå den aktuelle utdanningen ligger på, og hvilket omfang den har. I gjeldende bestemmelsen kan man også få en generell godkjenning av ikke-akkreditert norsk utdanning. Denne bestemmelsen er ment for å ivareta hensynet til de som tar utdanning utenfor den tradisjonelle universitets- og høyskolesektoren. Flere av disse lærestedene er i de senere år blitt innlemmet i akkrediterte utdanningsinstitusjoner. Omtalen av generell godkjenning baserer seg derfor primært på godkjenning av høyere utdanning fra utlandet.

Dagens lovbestemmelse sier eksplisitt at det bare er enkeltpersoner som kan søke om generell godkjenning. Dette medfører at en ikke-akkreditert institusjon ikke kan benytte seg av denne ordningen for å få et generelt «godkjenningsstempel» på utdanningstilbudet sitt.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (Kvalifikasjonsrammeverket) fastslår hva alle som har fullført en utdanning, skal ha lært.¹ Det gjør det ved å beskrive læringsutbyttet for de ulike nivåene innenfor høyere utdanning. Universitets- og høyskoleloven § 3-4 gir NOKUT myndighet til å treffe vedtak om generell godkjenning «slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning». Dette betyr at NOKUT med utgangspunkt i kvalitetsrammeverket må vurdere om utdanningens nivå og omfang i sin helhet kan anses som jevnbyrdig med tilsvarende norsk utdanning. Vedtak om generell godkjenning er derfor ikke en spesifikk faglig godkjenning. Det er bare en generell vurdering av den utenlandske høyere utdanningen. Vedtak om generell godkjenning er hensiktsmessig for søkere som vil bruke godkjenningen mot det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, det vil si yrker som ikke krever noen spesiell godkjenning. Eksempler på slike yrker er bibliotekar, økonom, journalist, hudpleier og maler.

Generell godkjenning av utdanningen vil i utgangspunktet være basert på den dokumentasjonen søkeren legger frem. Det følger av kapittel 6 i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften)² hvordan NOKUT skal behandle søknader om godkjenning av høyere

utenlandsk utdanning. I vurderingen legger NOKUT vekt på om dokumentasjonen er ekte, om den utenlandske utdanningsinstitusjonen er godkjent av en offentlig myndighet i det aktuelle landet (akkreditert), og om søkeren faktisk har gjennomført den utdanningen vedkommende har papirer på. En generell godkjenning sier imidlertid ikke noe om selve kvaliteten på utdanningen til den enkelte søkeren, eller om resultatene vedkommende har oppnådd i utdanningen sin.

De sentrale bestemmelsene for vurdering av saker på dette området fremkommer av studiekvalitetsforskriften § 6-1 tredje og femte ledd, der det står:

(3) Ved generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal NOKUT påse at utdanningen det søkes godkjenning for har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning. Det kan i særskilte tilfelle gjøres unntak fra bestemmelsen.

(5) NOKUT skal følge opp at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning ivaretas.

I enkelte tilfeller kan ikke søkeren dokumentere utdanningen sin, eller dokumentasjonen kan være ufullstendig. I andre tilfeller anses ikke dokumentasjonen som tilstrekkelig pålitelig. Dette vil for eksempel gjelde utdanningsdokumenter fra land hvor infrastrukturen på utdanningsområdet er dårlig eller har brutt sammen. I henhold til Lisboakonvensjonen³ har Norge forpliktet seg til å ha godkjenningsordninger som også tar høyde for at flyktninger som ikke har verifiserbar dokumentasjon på utdanning og kvalifikasjoner, skal få vurdert og godkjent sin medbrakte kompetanse. En nærmere omtale av Lisboakonvensjonen fremgår av punkt 31.4.1.4.

I 2013 opprettet NOKUT på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet den såkalte UVD-ordningen (uten verifiserbar dokumentasjon). Denne ordningen gjelder for de som har utenlandsk høyere utdanning, men som ikke kan få generell godkjenning av utdanningen sin på grunn av manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon.

¹ Kunnskapsdepartementet. *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*. Fastsatt 15. desember 2011. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e579f913fa1d45c2bf2219afc726670b/nkr.pdf>.

² Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).

³ UNESCO/Europarådet: Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europa-regionen av 11. april 1997 (Lisboakonvensjonen). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf.

Boks 31.1 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytere er et grunnleggende prinsipp i realiseringen av EUs indre marked. For å fjerne hindringer for denne friheten, og dessuten øke den europeiske arbeidskraftens kunnskap og kompetanse på alle nivåer, vedtok EU i 2005 et regelverk om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, direktiv 2005/36/EF. I EØS-avtalen er regelverket hjemlet i artikkel 30. Yrkeskvalifikasjonsloven gjennomfører direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner med senere endringer, herunder direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) som endrer direktiv 2005/36/EF.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet gjelder for EØS-statsborgere som ønsker å praktisere et regulert yrke i en annen EØS-stat (vertsstaten) enn den staten de har yrkeskvalifisert seg i (hjemstaten). Det gjelder for arbeidstakere,

tjenesteytere og personer som ønsker å etablere seg innenfor yrkesregulert virksomhet.

Ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkesgodkjenning) innenfor EØS-området er forskjellig fra, og må holdes adskilt fra, ordningen for godkjenning av utenlandsk utdanning. En generell og faglig godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer ikke rett til å praktisere i lovregulerte yrker. Et lovregulert yrke innebærer at myndighetene gjennom lov eller forskrift krever bestemte kvalifikasjoner for retten til å benytte yrkestittelen og/eller utøve yrket.

Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkesgodkjenning) er ikke videre behandlet i dette kapittelet da denne reguleringen ikke fremgår av universitets- og høyskoleloven men av yrkeskvalifikasjonsloven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

Ordningen er spesielt rettet mot flyktninger og personer i en flyktningelignende situasjon. UVD-ordningen er en skreddersydd, sakkyndig vurdering hvor søkerens kompetanse kartlegges gjennom tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. Ordningen er bare aktuell for flyktninger som oppfyller visse krav. UVD-ordningen krever blant annet at søkeren har permanent oppholdstillatelse og oppgir å ha en fullført kvalifikasjon fra høyere utdanning. I tillegg må søkeren beherske norsk, svensk, dansk eller engelsk. Siden UVD-ordningen stiller så spesifikke krav til søkerne, er det mange flyktninger som ikke får mulighet til å få sin medbrakte utdanning godkjent før de har bodd i Norge i mange år.

NOKUT tilbyr også to typer forhåndsvurderinger for henholdsvis arbeidsgivere og universitets- og høyskolesektoren, som ikke er å anse som godkjenning, og er således ikke juridisk bindende. Den første gir en vurdering av om utdanningen er godkjent i institusjonens hjemland, hvilken grad den utenlandske utdanningen tilsvarer i det norske utdanningssystemet, og hvilket fagområde utdanningen er tatt innenfor. Den andre forhåndsvurderingen gjelder ved opptak til doktorgradsutdanning (ph.d.-studier) og gir en kort vurdering av omfanget av og nivået på den utenlandske høyere utdanningen. Vurderingen er gratis, og NOKUT gjennomfører den innen

fem virkedager. Dette er en rask og svært tilgjengelig vurderingsform som er ment som veiledende råd til arbeidsgivere, myndigheter eller institusjoner basert på en forenklet saksbehandling.

NOKUT har også godkjenningsordninger for andre nivåer under høyere utdanning. For utenlandsk fagskoleutdanning foretar NOKUT en generell vurdering av utdanningens nivå og omfang. For utenlandsk utdanning innenfor fag- og yrkesopplæring er det imidlertid eksterne fagkomiteer som gjør en faglig vurdering.

31.3.1.2 Klage

NOKUT er et forvaltningsorgan, men det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd, jf. bestemmelsens første ledd, at i saker om generell godkjenning av utenlandsk utdanning, er NOKUT å anse som et faglig uavhengig forvaltningsorgan.

I henhold til forvaltningsloven⁴ § 2 første ledd bokstav b er NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utdanning et enkeltvedtak, siden det er bestemmende for personens rettigheter. Det betyr at vedkommende kan klage på vedtaket. Det

⁴ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

er bare personen vedtaket berører som kan påklage dette vedtaket, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b. Dette er en begrensning i klageadgangen, da forvaltningsloven åpner for at også andre med rettslig klageinteresse kan påklage et vedtak, jf. forvaltningsloven § 28.

Kunnskapsdepartementet har oppnevnt en egen klagenemnd for enkeltvedtak fattet av NOKUT i slike saker, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-1 syvende ledd og studiekvalitetsforskriften § 7-1. Nemnda består av seks medlemmer med personlige varamedlemmer. Lederen av nemnda og lederens varamedlem oppfyller de lovbestemte kravene til lagdommere. De resterende er representanter for universitets- og høyskolesektoren, inkludert to studentrepresentanter.

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 3-4 siste setning kan ikke klageinstansen «overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang», det vil si den skjønsmessige vurderingen. Søkeren kan bare få omgjort et vedtak hvis klagenemnda finner at det er gjort saksbehandlingsfeil eller rettsanvendelsesfeil, at det har skjedd usaklig forskjellsbehandling, at vedtaket er grovt urimelig, eller at NOKUT har tatt utenforliggende hensyn i vurderingen. Begrensningen av klageinstansens vedtakskompetanse kom inn i loven i 2014.⁵

31.3.2 Utvalgets vurderinger

31.3.2.1 Godkjenning

I dag følger det av universitets- og høyskoleloven § 3-4 at NOKUT kan gi generell godkjenning av utdanning som er tatt ved en norsk institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskoleloven. Som vist til under gjeldende rett har denne formuleringen i lovbestemmelsen hatt til formål å ivareta interessen til personer som har tatt utdanning utenfor den tradisjonelle universitets- og høyskolesektoren.

Utvalget har vært i kontakt med NOKUT som viser til at de ikke har avsagt vedtak om generell godkjenning av slik utdanning. De fleste henvendelser NOKUT har mottatt om dette har blitt formulert som ønske om bekreftelser på generell uttelling i grad basert på NKU-listen⁶. Mange av

henvendelsene gjelder en avklaring om antall studiepoeng for innpass i en grad, og da dette er en faglig vurdering, er dette noe som universitetene og høyskolene gjør.

Formuleringen i bestemmelsen kan vanskelig brukes på utdanninger tatt utenfor det akkrediterte regimet etter at NOKUT ble opprettet. Flere av disse lærestedene har nå også blitt en del av et akkreditert universitet eller høyskole. Dersom en utdanning fra en folkehøyskole eller fagskole skal vurderes for generell godkjenning, blir det et spørsmål om etter hvilke kriterier en slik vurdering skal gjøres. Utvalget er av den oppfatning at dette må være gjenstand for en faglig vurdering og det ligger utenfor NOKUTs kompetanseområde. Denne bestemmelsen oppfattes av utvalget som overflødig i og med at personen kan søke om å få utdanningen godkjent ved en utdanningsinstitusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven i henhold til gjeldende bestemmelse i § 3-5 andre ledd. Muligheten til å få utdanning tatt utenfor universitets- og høyskolesektoren godkjent er foreslått videreført i lovforslaget § 9-4, se nærmere omtale av dette i punkt 31.4.1.3 og under utvalgets vurderinger punkt 31.4.2.

Som omtalt under gjeldende rett, gir NOKUT en generell godkjenning av den utenlandske høyere utdanningen etter å ha vurdert oppbygningen av og nivået på utdanningen i landet den er gjennomført i. Vurderingen av utenlandsk høyere utdanning bygger på NOKUTs kunnskap om andre lands utdanningssystemer og utenlandske læresteder og på GSU-listen.⁷ Ut fra vitnemål og karakterutskrifter vurderer NOKUT hva en utenlandsk høyere utdanning tilsvarer i Norge, blant annet om hele eller deler av utdanningen er likestilt med norsk høyere utdanning, og hvilket omfang utdanningen har. Dette blir angitt i studieår og studiepoeng. Med utgangspunkt i de nevnte prinsippene og praksis foretar NOKUT en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Som nevnt under gjeldende rett er det to vilkår som må legges til grunn når legitimiteten av en utdanning og/eller kvalifikasjon vurderes. Det må være en internasjonalt anerkjent nasjonalstat og et internasjonalt anerkjent kvalitetssikringssystem. Begge disse vilkårene bygger på Lisboakonvensjonen. Som regel er det en nasjonalstat som har monopol på å definere sitt system for høyere utdanning med tilhørende kvalifikasjoner, og på å godkjenne et kvalitetssikringssystem. I utgangs-

⁵ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*.

⁶ Eldre utdanning uten formell akkreditering, etableringsgodkjenning eller eksamensrett kan godskrives når dette er anbefalt av tidligere Nasjonalt koordinerende utvalg for godkjenning av eksamener (NKU) eller av Universitets- og høyskolerådet.

⁷ GSU-listen er en liste som viser hva som kreves for at personer med utenlandsk utdanning skal oppnå generell studiekompetanse.

punktet krever NOKUT at begge disse vilkårene må være oppfylt. Det fremgår av forarbeidene⁸ til dagens lovbestemmelse at NOKUT ikke fraviker premisset om et internasjonalt anerkjent system for kvalitetssikring, men at det hender de fraviker premisset om en internasjonalt anerkjent nasjonalstat.

Utvalget viser til at personer med utenlandsk utdanning utgjør en stadig større del av den norske arbeidsstyrken. Mange av disse har behov for å få utdanningen sin godkjent for å få relevant arbeid i Norge. Selv om utvalget mener at reglene om godkjenning av utdanning i det store og hele fungerer etter hensikten, er det en utfordring at enkelte ikke får utdanningen sin godkjent. God og tilgjengelig informasjon om ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning er også avgjørende for at studentene kan orientere seg om mulighetene for godkjenning, og for at de skal finne frem til riktig godkjenningsaktør og -ordning. Utvalget har også et inntrykk av at det er mange studenter som tror at hvis de får støtte fra Lånekassen, vil det også gå greit å få denne utdanningen eller yrkeskvalifikasjonen godkjent i ettertid. Dette er ikke tilfellet, det er ingen automatikk mellom tildeling av studiestøtte og godkjenning av utdanning i etterkant. Utvalget oppfordrer her departementet til å se nærmere på studiestøtten ved utveksling i sammenheng med godkjenning av utdanning fra utlandet.

Ved godkjenning av *utenlandsk* utdanning presiseres det blant annet i forslaget til lovbestemmelse at NOKUT skal legge Lisboakonvensjonen til grunn. Utvalget forutsetter at NOKUT informerer tydelig om regelverket på sine nettsider og i forbindelse med vedtaket om generell godkjenning. Dette bør også omfatte informasjon om hva potensielle søkere må gjøre hvis ikke utdanningen kan godkjennes på det nåværende tidspunkt.

31.3.2.2 Klage

Utvalget har diskutert om NOKUTs klagenemnd skal kunne prøve alle sider av vedtaket, slik det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd hvor det blant annet står at «klageinstansen [kan] prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.» Utvalget har ikke blitt enige om hvorvidt dagens regler skal videreføres, eller om en skal gå tilbake til regelverket slik det var før 2014. Det foreligger derfor dissens.

Utvalgets flertall, ved *utvalgsleder Aune og medlemmene Bergstrøm, Bragdø-Ellenes, Dahl*

Andersen, Jørgensen og Steinveg viser til at uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling riktignok viser at de har en restriktiv praksis ved søknader om unntak i *forskrift* fra forvaltningsloven. Men samtidig har Lovavdelingen uttalt at hvis klageinstansen ikke har de samme faglige forutsetningene for å utøve skjønn som underinstansen, kan det tale for en begrensning av klageretten. Dette hensynet bør også legges til grunn når begrensningen følger av loven, slik tilfellet er for NOKUTs klagenemnd. Disse medlemmene mener at hvis både søkerne og deres fremtidige arbeidsgivere skal ha tillit til godkjenningssystemet, må de kunne stole på at vedtaket er fattet på et materielt riktig grunnlag. I tillegg viser disse medlemmene til at NOKUT er faglig uavhengig når det gjelder generell godkjenning av høyere utdanning, noe som også tilsier at klageadgangen innskrenkes.

Disse medlemmene viser til departementets vurdering i Prop. 59 L (2013–2104). Den inneholder noen eksempler som understrekte nemndas manglende forståelse av regelverket. Derfor kom departementet frem til at klagenemnda ikke hadde tilstrekkelig sakkyndig kompetanse om andre lands utdanningssystemer, og de internasjonale prinsippene som ligger til grunn for den generelle godkjenningen av utdanningen, til å overprøve NOKUTs vurdering av den gjennomførte utdanningens nivå og omfang. Departementet fremmet derfor lovforslaget som ligger til grunn for gjeldende lovbestemmelse og som fikk støtte fra flertallet av høringsinstansene. Departementet mente at ulempen begrensningen i klageadgangen ville medføre for den enkelte søkeren, måtte veies opp mot ulempen det ville medføre hvis klagenemnda fattet vedtak som ga tredjepart en uriktig oppfatning av søkerens utdanning. Disse medlemmene støtter denne vurderingen.

Disse medlemmene mener at hvis lovbestemmelsen skal endres på dette punktet, forutsetter det at NOKUTs klagenemnd nå har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en fullstendig vurdering av vedtaket. Det foreligger ingen informasjon som tilsier at det er skjedd endringer i sammensetningen av nemnda siden denne begrensningen kom inn i loven i 2014. Disse medlemmene foreslår å videreføre dagens regler.

Et mindretall i utvalget, *utvalgsmedlemmene Hessen, Mælen, Riekeles og Søvig*, viser til at hovedregelen i forvaltningsloven er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det er mulig å fastsette begrensninger i klageretten når tungtveiende grunner taler for det, jf. omtalen av dette ovenfor.

⁸ Prop. 59 L (2013–2014) s. 12.

Disse medlemmene mener at det ikke er behov for å ha et unntak fra forvaltningslovens hovedmodell for klageregler. Det finnes ikke lignende unntak fra klagerreglene for den faglige godkjenningen av utdanningen som universiteter eller høyskoler gjør etter dagens § 3-5.

Disse medlemmene mener at NOKUTs klagenemnd har tilstrekkelig juridisk og faglig kompetanse til å kunne vurdere alle sider av vedtaket. Det betyr at de også kan vurdere NOKUTs skjønn når det gjelder nivået på og omfanget av den gjennomførte utdanningen. NOKUTs vedtak er også bare generell, og ikke en faglig godkjenning.

Disse medlemmene har merket seg at begrunnelsen for at departementet begrenset klageinstansens myndighet ved en lovendring i 2014, var at klagenemnda i enkelte saker hadde utvist manglende forståelse for regelverket. Disse medlemmene mener det er mulig å unngå utfordringene ved den tidligere ordningen med bedre veiledning og klargjøring i lov og forskrift, eventuelt gjennom å endre sammensetningen av klagenemnda.

Disse medlemmene mener det er naturlig og hensiktsmessig å gjeninnføre forvaltningslovens regler for klager på NOKUTs vedtak om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning, slik at alle sider av saken kan prøves, jf. forvaltningsloven § 34.

Utvalget viser til at det følger av studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b, at selv om forvaltningsloven gjelder ved behandling av NOKUTs saker så er det «bare den som et vedtak direkte gjelder for [som] kan klage over vedtak fattet av NOKUT». Denne begrensningen er et unntak fra det alminnelige utgangspunktet i forvaltningsloven, jf. § 28 om at både parter og «andre med rettslig klageinteresse» har anledning til å påklage et enkeltvedtak.

Hvis et vedtak har betydning for noen på grunn av rettslig avhengighetsforhold til en part, har ofte vedkommende klagerett med hjemmel i forvaltningsloven. For eksempel kan et vedtak som går ut på at en eier plikter å fjerne ulovlig oppført bygning, påklages av en leietaker eller panthaver i bygningen. Det må vurderes i hver enkelt sak om andre har rettslig klageinteresse i det konkrete vedtaket.

Et formål bak bestemmelsen i forvaltningsloven om også å gi andre som hadde rettslig klageinteresse klagerett, var å åpne for at interesseorganisasjoner og andre foreninger kunne klage der hvor saken berører interessene til en større del av medlemmene og ligger innenfor det

området hvor foreningen etter sitt formål og sine oppgaver ellers har interesse, jf. tvisteloven⁹ § 1-4 første ledd, som gir organisasjoner søksmålsrett i «forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta» hvis vilkårene i tvistemålsloven § 1-3 er oppfylt. For eksempel vil en yrkes- eller næringsorganisasjon ha klagerett etter § 28 i saker som i realiteten fastlegger eller regulerer adgangen til yrket, hvilke faglige kvalifikasjoner som kreves eller som direkte angår spørsmål av særlig betydning, se Rt. 1952 s. 554.

Utvalget mener at begrensning til kun å gi klagerett til enkeltpersonen vedtaket gjelder i dette tilfellet er en naturlig følge av sakens natur, og foreslår derfor å videreføre dagens bestemmelse, jf. § 9-1.

31.4 Faglig godkjenning

31.4.1 Gjeldende rett

31.4.1.1 Innledning

Med hjemmel i § 3-5 kan enkeltpersoner som har bestått emner, fag, eksamener eller prøver fra en annen utdanningsinstitusjon, eller som har tilegnet seg dokumentert kompetanse uavhengig av læringsarena (realkompetanse), søke om å få dette godkjent som del av en grad eller et studieprogram ved et universitet eller en høyskole. En kan også søke om en faglig jevn godhetsvurdering av den gjennomførte utdanningen med påfølgende rett til å bruke tittelen som er fastsatt for den utdanningen den er jevnført med. Avhengig av hvor en har oppnådd kompetansen, kan enkeltpersoner søke den nye institusjonen om enten å få den godskrevet etter § 3-5 første ledd, å få fritak etter § 3-5 andre ledd eller å få en faglig jevn godhetsvurdering etter § 3-5 tredje og fjerde ledd.

Både godskriving og fritak innebærer at utdanningsinstitusjonen, ved å fatte et positivt vedtak, går god for at den aktuelle utdanningen eller kompetansen kan inngå som en del av en ny utdanning ved utdanningsinstitusjonen. Studenten slipper da å ta tilsvarende fag med samme læringsinnhold på nytt. For både godskriving og fritak vurderer utdanningsinstitusjonen søknadene opp mot fastsatt læringsutbytte og konkrete faglige krav i utdanningen.

⁹ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvistemålsloven).

Forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning¹⁰ utfyller lovens bestemmelse. I rundskriv¹¹ til forskriften er det redegjort nærmere for dette regelverket.

Alle vedtak i saker om godskriving, fritak og faglig jevngodhet må regnes som enkeltvedtak da de er bestemmende for personens rettigheter. Det innebærer at utdanningsinstitusjonene plikter å realitetsbehandle alle søknader om godskriving, fritak eller jevngodhet, og at alle søknader skal behandles fullstendig, uavhengig av hvilken institusjon utdanningen er tatt ved. Den aktuelle institusjonen må begrunne et eventuelt avslag med en redegjørelse for hvilke faglige krav institusjonen mener ikke er oppfylt. Søkeren kan klage på vedtaket til institusjonens klagenemnd i henhold til reglene i forvaltningsloven. Det vil si at søkeren kan klage på alle sider av vedtaket, også den faglige og skjønsmessige vurderingen som er foretatt.

31.4.1.2 Godskriving av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven

Formålet med bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd er å sikre fleksible og gode overganger mellom institusjonene som universitets- og høyskoleloven gjelder for. Godskriving innebærer at studenten ikke må tilegne seg tilsvarende læringsinnhold på nytt, men at det som har blitt godskrevet, inngår som en del av en ny utdanning. Godskriving gir både studenten og institusjonen en fordel ved at utdanningen blir mer effektiv, fordi utdanning som alt er gjennomført, ikke må tas på nytt.

Godskriving innebærer at beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra tilsvarende institusjoner skal ha lik uttelling. Det betyr at de skal få samme antall studiepoeng, så lenge utdanningen «oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen», jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd. Normalt vil beskrivelser av læringsutbytte være fastsatt for hvert enkelt «emne». De faglige kravene går frem av institusjonens studieplaner, og godskrivningen innebærer vurdering av nivå og læringsutbytte.

Bestemmelsen om godskriving gjelder bare for utdanning som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. Høyere utdanning fra utlandet, utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskoleloven, eller kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena, faller utenfor første ledd. Dette omtales nærmere nedenfor.

31.4.1.3 Fritak for dokumentert realkompetanse og utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskoleloven

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 andre ledd kan universiteter og høyskoler gi fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen «velegnet eksamen eller prøve», det vil si dokumentert relevant utdanning eller kompetanse. Dette omfatter utdanning som ikke oppfylder vilkårene for godskriving etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd. Eksempler på utdanning man kan få fritak for er for eksempel høyere utdanning fra utlandet, folkehøyskole og fagskoleutdanning.

I tillegg kan man få fritak for dokumenterbar kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikke-formell og uformell læring (realkompetanse¹²). Denne bestemmelsen ble innført ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr. 58 (1999–2000). Dette var ledd i oppfølgingen av Kompetansereformen på 1990-tallet, jf. St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* og Innst. S. nr. 78 (1998–99) om samme reform, der Stortinget konkluderte med at realkompetanse skulle kunne gi avkortning i utdanning. EUs rådsrekommendasjon om godkjenning av realkompetanse¹³ er også innlemmet i EØS-avtalen. Gjennom rekommandasjonen har landene forpliktet seg til at hele eller deler av utdanninger skal kunne godkjennes på grunnlag av realkompetanse.

I motsetning til godskriving etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd er fritaksbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 3-5 andre ledd en «kan-bestemmelse» som ikke gir institusjonen plikt til å gi fritak. I behandlingen av søknader om fritak vurderer den aktuelle institu-

¹⁰ Forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskriving og fritak av høyere utdanning (godskrivingsforskriften).

¹¹ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-04-18: *Forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning – merknader til bestemmelsene*.

¹² Kompetanse Norge. Realkompetansevurdering <https://www.kompetansenorge.no/realkompetanse/realkompetansevurdering> hentet 16.1.2020.

¹³ Rådet for den europeiske union. *Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning* (2012/C 398/01).

sjonen en persons dokumenterte kompetanse opp mot gitte kriterier, blant annet de fastsatte beskrivelsene av læringsutbytte i et studieprogram, fag eller emne. For at institusjonen skal kunne innvilge en søknad, må de vurdere søkerens realkompetanse, eller utdanning, som likeverdig med læringsutbyttet som er fastsatt for studiet, faget eller emnet som vedkommende søker om fritak fra. For fritak for utenlandsk høyere utdanning vil også ofte Lisboakonvensjonen gjelde, se omtale i punkt 31.4.1.4. Avgjørelsen om å gi fritak avhenger av institusjonens faglige vurdering.

Et innvilget fritak betyr at institusjonen som gir fritaket, går god for at søkeren har kompetanse likeverdig med det som forventes av en ordinær student som har gjennomført og bestått det samme emnet ved institusjonen. Fritaket innebærer «avkortning» av utdanningen, det vil si at studenten ikke trenger å delta i studieopplegget fritaket gjelder for, eller erstatte det med et annet emne.

Universitets- og høyskoleloven § 3-5 tredje ledd gir akkrediterte universiteter og høyskoler myndighet til selv å avgjøre søknader fra enkeltpersoner om annen høyere utdanning er faglig jevn god med utdanning som den enkelte institusjonen tilbyr. Det betyr at institusjoner som ikke har institusjonsakkreditering (bare tilbyr akkrediterte studier), ikke kan foreta en slik vurdering. Dette er en forskjell fra bestemmelsens første og andre ledd, som ikke inneholder en tilsvarende begrensning.

I «faglig jevn god» ligger det et krav om at utdanningen må oppfylle institusjonens spesifikke krav til bredde og dybde i den graden utdanningen søkeren ønsker jevnføring med. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir søkeren rett til å bruke tittelen som er fastsatt for den utdanningen den er jevnført med. Bestemmelsen må ses i sammenheng med fjerde ledd som sier at «godkjenning etter tredje ledd» også kan gis på grunnlag av realkompetanse, «på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn ved eksamen».

Universitets- og høyskoleloven § 3-5 tredje og fjerde ledd gir ikke søkeren krav på å få godkjent den kompetansen vedkommende søker om å få vurdert. Bestemmelsen er, i likhet med andre ledd, en «kan-bestemmelse». Den gir derfor institusjonene myndighet til å foreta vurderingen og til å avslå eller innvilge søknaden. I motsetning til bestemmelsene i første og andre ledd, retter bestemmelsen seg mot en fullført utdanning, og ikke mot enkeltfag. Den gir for eksempel en person som har studert økonomi i utlandet, mulighet

til å få en jevn godhetsvurdering. Hvis utdanningen blir vurdert som faglig jevn god, vil vedkommende få godkjent utdanningen og kan bruke tittelen siviløkonom, som i utgangspunktet er en beskyttet tittel, jf. gradsforordningen¹⁴ § 53.

31.4.1.4 Forholdet til Lisboakonvensjonen

Det grunnleggende prinsippet i Lisboakonvensjonen er at godkjennende myndigheter i et land skal godkjenne kvalifikasjoner fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre de kan vise til betydelige forskjeller mellom utdanningene, jf. konvensjonens artikkel V.I.

Hver konvensjonspart skal godkjenne studieperioder fullført innenfor rammen av et program for høyere utdanning hos en annen konvensjonspart. Denne godkjenningen skal omfatte slike studieperioder som ledd i fullføringen av et program for høyere utdanning hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning, med mindre det kan påvises betydelige forskjeller mellom de studieperioder som er fullført hos en annen konvensjonspart, og den delen av programmet for høyere utdanning som de ville erstatte hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning.

Dette gjelder utdanning som gir grunnlag for opp- tak til høyere utdanning, godkjenning av studieperioder og godkjenning av hele utdanninger, altså både faglig og generell godkjenning. Godkjenning av en avsluttet utdanning fra en annen konvensjonspart skal også gi adgang til videre studier på like vilkår med landets egne kandidater. En godkjenning innebærer også rett til bruk av akademisk tittel i samsvar med lover og forskrifter som gjelder i landet utdanningen er blitt godkjent i.

Det følger av punkt 37 i Lisboakonvensjonens reviderte anbefaling om prosedyrer og kriterier for vurdering av utenlandske kvalifikasjoner og studieopphold at: Utenlandske kvalifikasjoner skal godkjennes hvis det ikke kan påvises en vesentlig forskjell mellom kvalifikasjonen det søkes om godkjenning for og den relevante kvalifikasjonen i staten der det søkes om godkjenning. Når dette prinsippet anvendes under vurderingen, må man prøve å fastslå om:

¹⁴ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

(a) forskjellen i læringsutbytte mellom den utenlandske kvalifikasjonen og den relevante kvalifikasjonen i landet der det søkes om godkjenning, er så vesentlig at den utenlandske ikke kan godkjennes slik søkeren ønsker. Dersom det er slik må vurderingen slå fast om det kan gis alternativ-, delvis- og/eller godkjenning med visse forbehold;

(b) forskjellene i adgang til videre aktiviteter (for eksempel videre studier, forskningsaktivitet og lønnet arbeid) mellom den utenlandske kvalifikasjonen og den aktuelle kvalifikasjonen i landet der det søkes om godkjenning, er så vesentlig at den utenlandske kvalifikasjonen ikke kan godkjennes slik søkeren ber om. Dersom det er slik, må vurderingen slå fast om det kan gis en alternativ, delvis og/eller godkjenning med visse forbehold;

(c) forskjellene i nøkkelementene av programmet/programmene som fører fram til den aktuelle kvalifikasjonen i landet der det søkes om godkjenning er så vesentlig at den utenlandske kvalifikasjonen ikke kan godkjennes slik søkeren ber om. Dersom det er slik, må vurderingen slå fast om det kan gis en alternativ, delvis og/eller godkjenning med visse forbehold. Sammenlignbarheten av program-elementene må imidlertid bare analyseres for å sammenligne utbytte og adgang til videre aktiviteter og ikke i seg selv som en nødvendig forutsetning for godkjenningen;

(d) godkjenningsmyndighetene kan dokumentere at forskjellen mellom kvaliteten av programmet og/eller institusjonen som utstedte kvalifikasjonen, og kvaliteten av programmene og/eller institusjonene som utsteder kvalifikasjoner tilsvarende de kvalifikasjonene søkeren ønsker godkjenning for, er så vesentlig at den utenlandske kvalifikasjonen ikke kan godkjennes slik søkeren ber om. Dersom det er slik, må vurderingen slå fast om det kan gis en alternativ, delvis og/eller godkjenning med visse forbehold.

Siden Norge har ratifisert konvensjonen, er vi forpliktet til å legge konvensjonens prinsipper til grunn ved vurdering av høyere utenlandsk utdanning som er tatt i en annen konvensjonsstat. Til orientering har ikke USA ratifisert konvensjonen, og den er derfor ikke juridisk forpliktende for USA. Dette får konsekvenser for søkere med utdanning derfra.

Selv om departementet tidligere har bedt utdanningsinstitusjonene om å legge prinsippene i Lisboakonvensjonen til grunn også når de vurde-

rer utdanning tatt i et land som ikke har tiltrådt konvensjonen, er ikke utdanningsinstitusjonene forpliktet til dette.

I EU jobbes det for tiden med å få på plass en ordning om gjensidig automatisk godkjenning av utdanning tatt innenfor EØS. I tillegg til dette ble UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning vedtatt og signert av Norge 14. november 2019. Konvensjonen er ment å bygge bro mellom UNESCOs ulike regionale godkjenningskonvensjoner, blant annet Lisboakonvensjonen. UNESCO formulerte allerede i 1948 sin ambisjon om en global konvensjon for godkjenning av høyere utdanning. På UNESCOs generalforsamling 9. november 2013 ble det vedtatt at UNESCO skulle arbeide for å utvikle en global konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning. Et utkast til konvensjon var gjenstand for mellomstatlige forhandlinger i 2018 og 2019. Norge har vært en aktiv bidragsyter i utviklingen av konvensjonen, både økonomisk og faglig. NOKUT deltok i ekspertgruppen som utviklet konvensjonsutkastet, og Norge ved Kunnskapsdepartementet ble valgt til å lede de mellomstatlige forhandlingene.

31.4.2 Utvalgets vurderinger

Begrepene «godskriving», «fritak» og «godkjenning» blandes ofte sammen, noe som bidrar til å komplisere bestemmelsene. Utvalget ønsker derfor å endre begrepsbruken ved å foreslå et felles begrep: «godkjenning». Dette er også i overensstemmelse med den ensartede begrepsbruken i Lisboakonvensjonen, hvor «recognition» brukes som en overordnet betegnelse på alt som gjelder både generell godkjenning og faglig godkjenning. På norsk skulle det tilsvare «godkjenning», som er en mer naturlig betegnelse både for søkerne og for de som jobber innenfor fagfeltet. Endringen av begrepene innebærer i seg selv ingen endring av dagens regler.

Utvalget viser til at hensikten med bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd er å sikre at studenter som flytter mellom institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, får rett til godkjenning av fag, emner, eksamener eller prøver i den nye graden. Dette er en ordning utvalget ønsker å videreføre. Denne bestemmelsen innebærer at den nye institusjonen plikter å godkjenne faginnhold fra andre institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, så sant denne utdanningen oppfyller de faglige kravene som er fastsatt for

en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved den nye institusjonen. Hvis det er praktisk mulig, kan institusjoner også godkjenne deler av emner eller eksamener.

Når det gjelder bestemmelsen i gjeldende universitets- og høyskolelov § 3-5 andre ledd – som åpner for at deler av en utdanning kan godkjennes på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve fra en utdanningsinstitusjon som ikke er omfattet av universitets- og høyskoleloven – ønsker utvalget å videreføre også denne godkjenningsmuligheten. Det skal fortsatt være opp til institusjonens egen faglige vurdering å gi en slik godkjenning. Institusjonen har ikke plikt til å godkjenne slike søknader på samme måte som den plikter å godkjenne utdanning, som oppfyller de enkelte fagkravene, fra andre institusjoner som er regulert av universitets- og høyskoleloven.

Når det gjelder vurdering av utenlandsk høyere utdanning, understreker utvalget at utdanningsinstitusjonene i tillegg må forholde seg til Lisboakonvensjonen¹⁵. Konvensjonen gir studenter som har tatt høyere utdanning i et av de andre konvensjonslandene, en sterkere rett til å få faglig godkjenning, fordi utdanningsinstitusjonen må vise til at det foreligger «betydelige forskjeller», hvis de ikke godkjenner utdanningen, dette følger av konvensjonens del V Godkjenning av studieperioder artikkel V.1.

Det at Norge har ratifisert Lisboakonvensjonen, med de forpliktelser som følger av den, medfører en inngripen i utdanningsinstitusjonenes autonomi. Utvalget stiller spørsmål ved om utdanningsinstitusjonene i tilstrekkelig grad tar inn over seg forpliktelsene som følger av Lisboakonvensjonen, når de vurderer utdanning tatt ved

utenlandske universiteter og høyskoler i en konvensjonstat. Lisboakonvensjonen må ses i sammenheng med bestemmelsene om godkjenning i universitets- og høyskoleloven, og derfor foreslår utvalget at lovbestemmelsen skal inneholde en presisering om at hvis det ikke foreligger betydelige forskjeller mellom den utenlandske utdanningen som skal godkjennes, og den norske utdanningen den sammenlignes med, skal utdanningsinstitusjonen godkjenne den.

Utvalget har vurdert om det i dag, med stadig flere internasjonale utdanningsgrader, er nødvendig å videreføre bestemmelsen om faglig jevn godhetsvurdering i universitets- og høyskolelov § 3-5 tredje og fjerde ledd. Utvalget ønsker imidlertid å videreføre muligheten til å søke om faglig jevn godhetsvurdering, blant annet fordi vi i Norge fremdeles har enkelte nasjonale og særegne akademiske titler, for eksempel siviløkonom og sivilingeniør, som personer med tilsvarende utenlandsk utdanning kan ønske å benytte seg av. Mange studenter som tar utdanning i utlandet, kan oppleve det som en trygghet å få en faglig jevn godhetsvurdering. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen.

Utvalget har også foreslått en strukturendring i forhold til gjeldende rett, slik at det blir to godkjenningsbestemmelser som omhandler utenlandsk høyere utdanning, en generell og en faglig, samt to bestemmelser som omhandler godkjenning av norsk utdanning, en som regulerer godkjenning av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av loven og en som omhandler dokumentert realkompetanse eller utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av loven. Dette er et forsøk på å gjøre regelverket mer oversiktlig og enklere å etterleve.

Avslutningsvis erkjenner utvalget at reglene om faglig godkjenning er ressurskrevende å forvalte, og at de kan oppfattes som kompliserte og lite tilgjengelige. Men selv om det for institusjonene kan være krevende å behandle mange søknader om godkjenning, er ordningen trolig den mest ressurseffektive løsningen for både institusjonen og studentene. Studentene slipper å måtte ta «samme» utdanning to ganger. Å ha regler om godkjenning kan også medføre et større mangfold og en sterkere vilje hos studentene til å ta utdanning i utlandet, studere ved en annen norsk institusjon eller på andre måter skaffe seg erfaring og kompetanse.

¹⁵ Følgende stater har ratifisert konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europa-regionen av 11. april 1997 – ETS nr. 165 (Lisboakonvensjonen):

Medlemslandene av Europarådet: Albania, Andorra, Armenia, Aserbajdsjan, Belgia, Bosnia-Hercegovina, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Georgia, Irland, Island, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Moldova, Montenegro, Nederland, Nord-Makedonia, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ukraina, Ungarn, Østerrike.

Ikke medlemmer av Europarådet: Australia, Canada, Hviterussland, Israel, Kasakhstan, Kurdistan, New Zealand, Tadsjikistan, Vatikanstaten.

Stater som har signert, men ikke ratifisert konvensjonen: USA.

Kapittel 32

Mastergradsforskriften



Figur 32.1

32.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Forskrift om mastergrad (mastergradsforskriften)¹ endres, slik at det gjøres tydelig at opprettelse av femårige integrerte mastergrader må begrunnes særlig i det enkelte tilfellet.
- Behovet for å endre omfanget av krav til faglig fordypning i mastergradsforskriften utredes.

32.2 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd tredje punktum står det at «[d]epartementet kan gi forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad». Mastergradsforskriften er fastsatt med hjemmel i bestemmelsen. I forskriften er tre ulike mastergrader regulert i §§ 3 til 5.

Mastergradsforskriften § 3 regulerer toårige mastergrader som bygger på en treårig bachelorgrad eller cand.mag. grad eller lignende. Denne mastergraden har erstattet de tidligere hovedfagene, som bygde på en cand.mag. grad.² I forskriften er det fastsatt hvilke krav som skal stilles til en mastergrad av 120 studiepoengs omfang (2 år). Graden skal bygge på enten bachelorgrad,

¹ Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).

² Hovedfagene betegnet tidligere de høyere gradene ved universiteter og høyskoler. Et hovedfag bygget på en cand.mag.grad. Som hovedregel måtte man ha et mellomfag, tilsvarende 90 studiepoeng i dagens ordning, i et fag for å kunne ta et hovedfag i samme faget.

cand.mag. grad, annen grad eller yrkesutdanning av minimum tre års omfang eller annen type utdanning som er godkjent som faglig jevn god med disse tre gradene eller utdanningsløpene. I tillegg kreves det at kandidaten har en fordypning i fag, emne eller emnegruppe av minimum 80 studiepoengs omfang innenfor fagområdet for mastergraden, eller en integrert yrkesrettet utdanning av minimum 120 studiepoengs omfang innenfor fagområdet for mastergraden. Det stilles også krav om at kandidaten må gjøre et selvstendig arbeid av 60 eller 30 studiepoengs omfang, jf. forskriften § 6.

Mastergradsforskriften § 5 gir hjemmel for en erfaringsbasert mastergrad av 90 eller 120 studiepoengs omfang. Også her stilles det krav om et selvstendig arbeid i henhold til forskriften § 6. I tillegg skal mastergraden bygge på ulike nærmere definerte studieløp, nevnt i § 5. For erfaringsbaserte mastergrader kreves det også minimum to års yrkeserfaring.

Mastergradsforskriften § 4 regulerer integrerte mastergrader, det vil si mastergrader av 300 studiepoengs omfang (fem år). I en integrert master kreves det at kandidaten gjør et selvstendig arbeid av minst 20 studiepoengs omfang, jf. forskriften § 6. En integrert mastergrad innebærer at kandidaten må følge hele det femårige løpet før vedkommende oppnår en grad. Graden skiller seg ved dette fra de to andre mastergradene, som begge bygger på en lavere grad eller et annet avsluttet utdanningsløp. Medisinutdanning og juristutdanning er eksempler på integrerte mastergrader.

Boks 32.1 Bakgrunn for mastergradsforskriften

I 1999 ble Bologna-prosessen for høyere utdanning etablert. I dag omfatter avtalen 48 europeiske land, EU-kommisjonen og alle sentrale europeiske organisasjoner for høyere utdanning. Reformene i høyere utdanningssystemer skal gjøre det lettere å bevege seg over landegrensene, og å samarbeide om de store og viktige spørsmålene for europeisk høyere utdanning. Prosessen har ført til store strukturelle endringer innenfor europeisk høyere utdanning, og i 2010 ble det europeiske området for høyere utdanning (European Higher Education Area EHEA) etablert. Det ligger ingen juridiske dokumenter til grunn for prosessen som førte til vedtakene. Vedtakene er fattet gjennom kommunikéer fra ministermøtene hvert tredje år og anses som forpliktende, slik at det enkelte land og den enkelte minister ansees forpliktet til å følge opp vedtakene i sitt land.

Ett av punktene i Bologna-prosessen omhandler gradsstruktur. Ministrene har gjennom en rekke kommunikéer vedtatt å etablere en gradsstruktur bestående av tre hovednivåer, «first, second and third cycle», normalt referert til som bachelor-, master- og ph.d.-programmer. De strukturelle elementene i Bologna-prosessen, slik som innføring av ny gradsstruktur, ble i all hovedsak gjort gjennom Kvalitetsreformen. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett* fremgår det at den nye gradsstrukturen, som skulle bestå av en treårig lavere bachelorgrad og en toårig høyere grad kalt master, skulle innføres for de fleste utdanninger. Enkelte profesjonsutdanninger skulle beholde sine enhetlige studieløp på fem år. Stortinget sluttet seg i Innst.

S. nr. 337 (2000–2001) til departementets forslag til ny gradsstruktur, og vedtok en gradsstruktur «der det vert innført ein lågare grad på tre år og ein høgare grad på to år, og der den organiserte forskerutdanninga skal vere som i dag med ein tidslengd på tre år». Samtidig sluttet Stortinget seg til vurderingen av at enkelte profesjonsutdanninger skulle vurderes særskilt, og ba departementet komme tilbake til Stortinget på dette punktet.

Alle Bologna-landene har jobbet for å innføre denne gradsstrukturen. Med noen få unntak som gjelder profesjonsutdanninger innen medisin, odontologi og veterinærmedisin, er gradsstrukturen innført fullt ut i de aller fleste land.

Regjeringen la frem en egen stortingsmelding om unntak fra den nye gradsstrukturen, der den foreslo at noen utdanninger fortsatt skulle være integrerte løp.¹ Stortinget sluttet seg med noen få unntak til departementets vurdering.² Stortinget vedtok så hvilke utdanninger som skulle kunne fortsette som helhetlige integrerte utdanninger som enten førte frem til graden master eller én av gradsbetegnelsene fra det tidligere gradssystemet, slik som cand.med., cand.psychol., cand.jur med flere. Norge er i dag et av landene i Europa med flest lange, integrerte mastergrader. I dag følger cirka 17 prosent av norske studenter et slikt utdanningsløp.

¹ St.meld. nr. 11 (2001–2002) *Kvalitetsreformen – Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning.*

² Jf. Innst. S. nr. 188 (2001–2002). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning.*

32.3 Utvalgets vurderinger

De siste årene har flere utdanninger blitt endret fra å være tre- eller fireårige til å bli femårige integrerte mastergrader. Dette kan skyldes ønsker og prioriteringer hos institusjonene, men også krav fra politisk hold. I 2017 ble for eksempel en ny, femårig integrert grunnskolelærerutdanning opprettet. Begrunnelsen for å opprette utdanningen som en integrert master var dels å øke kompetansen hos fremtidige lærere, dels å bygge en ny struktur i lærerutdanningen der pedagogikk og didaktikk er integrert i hele det faglige løpet. Et

annet mål var å heve statusen til lærerutdanningen.

Strukturreformen og de siste årenes utvikling i universitets- og høyskolesektoren har ført til færre og større institusjoner. Flere universiteter enn før har faglige fullmakter til å selv å opprette studieprogrammer på alle nivåer. Utviklingen viser at institusjonene i økende grad tilbyr integrerte mastergrader, og at Bologna-prosessen avtaler om grader, der hovedregelen er en bachelor (tre år) som bygger opp under en toårig mastergrad, taper terreng. Et resultat av Strukturreformen kan bli at flere studieprogrammer ikke

følger hovedmodellen med treårig bachelor og toårig master.

To eksempler på integrerte mastergrader opprettet ved utdanningsinstitusjonene er Universitetet i Agders integrerte femårige masterprogram i barnevern, som startet opp høsten 2019, og Universitetet i Oslos integrerte femårige utdanning i informatikk. Oversikten over integrerte mastergrader i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at det er mange integrerte utdanninger i teknologi ved NTNU, i by- og regionplanlegging ved NMBU, med videre.³

Utvalget vurderer utviklingen, der hovedprinsippet om at mastergrad (to år) skal bygge på bachelorgrad eller lignende (tre år) stadig fravikes, som utfordrende. Det er flere grunner til dette. For det første vil utvalget peke på at en femårig integrert utdanning ikke har noen avstigningsmulighet underveis. Studenter som ikke fullfører en integrert mastergrad får ingen formell kompetanse. De har heller ingen mulighet til å gjøre omvalg etter for eksempel tre år hvis de har valgt feil og ønsker å bytte studium. Studentene kan riktignok søke om at fag de allerede har tatt, blir innpasset i en annen utdanning slik at de får fritak for fagene der, men det er ingen automatikk at de får et slikt fritak. Dette kan føre til at flere dropper helt ut av studiene. I tillegg vil en student som avbryter et integrert mastergradløp etter tre år, heller ikke ha noen fordel ved opptak til andre studier, fordi vedkommende må søke om opptak på grunnlag av karakterene fra videregående skole.

For det andre mener utvalget at utviklingen i retning av flere integrerte femårige utdanninger er uheldig fordi det skaper mindre fleksibilitet i studieløpene. Studentene må studere i fem år før de oppnår en formell kompetanse. Dette binder opp flere studenter i lange studier. Særlig er dette uheldig for utdanninger samfunnet har stort behov for. Når flere studenter bruker to år ekstra på studier medfører det at det blir færre ferdige kandidater i jobb. Dette gjelder særlig for velferdsstatens yrker.⁴ I mange av disse yrkene er en treårig utdanning tilstrekkelig til at man kan gjøre en god jobb, for eksempel som ingeniør eller som sykepleier. En situasjon der studentene må ta utdanningen som en integrert master, medfører at

mange kommer i jobb senere enn det som er nødvendig eller hensiktsmessig.

For det tredje avviker de integrerte mastergradsstudiene fra den europeiske normen for oppbygging av studier. Utvalget ser at utviklingen ikke er i tråd med intensjonene bak innføringen av den nye gradsstrukturen i 2003 eller med internasjonale forpliktelser. Integrerte mastere bryter med kravene i Bologna-prosessen, og flertallet av de integrerte masterne som er opprettet er heller ikke en del av de utdanningene som Stortinget vedtok skulle kunne tilbys som integrerte mastergrader i 2003.⁵ Begrunnelsen for den nye gradsstrukturen på både europeisk og nasjonalt nivå var å oppnå effektivitet i studieløpene og å gjøre systemet mer fleksibelt for studentene ved at de kan ta en lavere grad innenfor ett fagområde for så å ha mulighet til å ta en mastergrad innenfor et annet fagområde.

Samtidig ser utvalget at det er viktig for institusjonenes autonomi at de selv i stor grad skal kunne bestemme over sitt eget utdanningstilbud og utvikle studier og studieløp som møter samfunnets behov. Autonomien omfatter også at institusjonene selv skal kunne avgjøre hvilke grader de skal tilby, og hvilken varighet studiene skal ha. Det er en viss konkurranse mellom institusjonene om å tiltrekke seg studenter, og det kan være viktig for dem å legge til rette for attraktive utdanninger som studentene etterspør.

Kravet til fordypning innenfor fagfelt kan være en grunn til å opprette integrerte mastere fordi disse gir mer kvalifiserte kandidater. Det var for eksempel et av argumentene bak opprettelsen av femårige integrerte masterutdanninger for lærere.

Viktige hensyn når institusjonene utvikler nye utdanninger må være at studentene får jobb etter studiene, og at det er en viss fleksibilitet i fagsammensetningen. Enkelte integrerte mastere, som jus og psykologi, har i dag mange søkere. Det er vanskelig å komme inn på disse studiene, og utdanningen gir høy status. Dette er imidlertid utdanninger der femårige løp har vært normalen hele tiden, og det er ikke gitt at det er den integrerte innretningen som medfører at de er så attraktive.

Utvalget har vurdert de ulike hensynene opp mot hverandre og mener hensynet til studentene skal kunne oppnå en grad etter tre år, som de så kan bygge videre på, er viktig. Det er uheldig å tvinge stadig flere gjennom femårige integrerte mastergrader. 3+2-modellen åpner for at kandida-

³ Jf. Innst. S nr. 188 (2001–2002).

⁴ Se Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* eller Smeby, Jens-Christian og Sølvi Mausestagen. *Kvalifisering til «velferdsstatens yrker»*. I *Utdanning 2011 – veien til arbeidslivet*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2011, s. 149–169. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa124/7_kvalifisering.pdf.

⁵ Jf. Innst. S nr. 188 (2001–2002).

ter som har gjennomført en bachelorgrad, kan komme ut i arbeid tidligere enn ved integrerte femårige løp, og på den måten får arbeidslivet raskere tilgang til kompetanse. Etter utvalgets syn er det en bedre og mer fleksibel løsning at institusjonene tilbyr treårige bachelorgrader, som kandidatene kan bygge videre på.

Etter utvalgets vurdering vil dagens hovedmodell i gradsstrukturen ikke være til hinder for at universiteter og høyskoler bygger opp studieprogrammene på en måte som sikrer fleksible overganger fra fullført bachelor til master. Det bør være fullt mulig å legge opp til at studenter tas opp til hele det femårige løpet med én gang, det vil si at man er sikret plass for hele mastergraden ved opptak, men at studieløpet er lagt opp slik at man etter tre år har oppfylt læringsutbyttebeskrivelsen for bachelornivået og kan få en bachelorgrad man kan bruke videre, hvis man ønsker å hoppe av studieprogrammet etter tre år.

I gradsforskriften er det definert hvilke grader en institusjon kan gi, inkludert blant annet «master normert studietid 5 år» uten ytterligere begrensninger.⁶ I gjeldende mastergradsforskrift er det heller ingen anvisning på at 3+2-modellen er å foretrekke. Utvalget antar at det er vanskelig å helt stoppe utviklingen med opprettelse av integrerte mastergrader innenfor nye fagområder. Utvalget mener at å legge inn et vilkår om at det ved opprettelse av en integrert mastergrad skal foretas en faglig vurdering av behovet for å opprette graden som et femårig integrert løp, vil kunne tvinge institusjonene til å vurdere hva som

er den beste løsningen totalt sett. Utvalget foreslår derfor å endre mastergradsforskriften slik at det blir tydelig at opprettelse av femårige integrerte mastergrader må begrunnes særskilt. Institusjonene skal selv foreta denne vurderingen.

Utvalget har mottatt innspill fra Næringslivets hovedorganisasjon og Universitets- og høyskolerådet, som begge mener at mastergradsforskriftens krav til faglig fordypning på bachelornivå innenfor mastergradens fagområde (minst 80 studiepoeng) er for rigid. De mener at selv om det kan være gode grunner for et slikt krav, kan det også stå i veien for at kandidater med variert og flerfaglig bakgrunn tas opp til en mastergrad, eller det kan hindre utvikling av slike mastergrader. Næringslivets hovedorganisasjon og Universitets- og høyskolerådet mener at dette strenge kravet kan føre til at det i stedet utvikles integrerte femårige løp som åpner for slike kombinasjoner, som vil mangle den fleksibiliteten en bachelor- og mastergrad kan gi for både studenter og institusjoner. Kravet kan også hindre rekruttering av studenter med internasjonal bakgrunn som kan mangle denne faglige fordypningen.

Utvalget mener at forslaget fra Næringslivets hovedorganisasjon og Universitets- og høyskolerådet er godt begrunnet, og at det kan være behov for å endre omfanget av kravet til faglig fordypning i mastergradsforskriften. Samtidig mener utvalget at en endring uten en forutgående utredning av både behov og konsekvenser kan være prematur. Utvalget vil derfor foreslå at forslaget utredes videre enten av departementet eller av Universitets- og høyskolerådet, slik at ulemper og fordeler belyses grundig.

Utvalget viser til forslag til endring i mastergradsforskriften i punkt 37.3.3.

⁶ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler), se for eksempel § 2 første ledd nr. 6.

Kapittel 33

Private universiteter og høyskoler – økonomisk tilsyn med mer



Figur 33.1

33.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Gjeldende rett videreføres.

33.2 Gjeldende rett

33.2.1 Organisasjonsform

Alle private universiteter og høyskoler skal være organisert som et aksjeselskap etter aksjeloven eller som en stiftelse etter stiftelsesloven, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd.¹ Et sentralt hensyn bak kravet til organisasjonsform er behovet for en enhetlig regulering av den administrative og økonomiske driften til virksomheter som tilbyr NOKUT-akkreditert utdanning.² Organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse er ment å legge til rette for «åpenhet om virksomheten, kontroll med økonomien og gode muligheter for etterprøving av for eksempel transaksjoner med nærstående, fusjoner mv.»³ Forarbeidene fremhever også aksjelovens bestemmelser om skriftlighet ved konserninterne transaksjoner, styredegjørelser for avtaler eller transaksjoner med aksjeeiere eller styremedlemmer som et godt utgangspunkt for departementets kontroll og tilsyn med virksomhetene.⁴ Tilsvarende regler føl-

ger også av stiftelsesloven. Samtidig presiserer forarbeidene at adgangen til å tilby høyere utdanning som aksjeselskap eller stiftelse gir en viss grad av valgfrihet for private tilbydere ved at de kan velge mellom en eiermodell og en selveiende modell. Både aksjeloven og stiftelsesloven stiller krav til virksomhetens styre, som suppleres av bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven § 8-1.

33.2.2 Statstilskudd

Private universiteter og høyskoler som tilfredsstiller kravene i universitets- og høyskoleloven, kan etter søknad få statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd. Det er med andre ord en forutsetning for å motta tilskudd at institusjonen er akkreditert som privat universitet eller høyskole eller har et studietilbud som er akkreditert av NOKUT.

Flere private høyskoler mottar i dag statlig tilskudd. For 2019 er det på Kunnskapsdepartementets budsjett bevilget tilskudd på til sammen 1,6 milliard kroner til private høyskoler. Det kommer i tillegg til tilskudd eller inntekter de private høyskolene mottar fra andre. Statstilskuddet skal bidra til at de private høyskolene tilbyr studentene utdanning av høy kvalitet, i tråd med akkrediteringen, formålene i universitets- og høyskoleloven, sektormålene og samfunnsmandatet for øvrig. Til forskjell fra de statlige høyere utdanningsinstitusjonene kan de private høyskolene ta

¹ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven), lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) og lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Se Prop. 44 L (2016–2017) *Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)*.

³ Prop. 44 L (2016–2017) s. 16.

⁴ Prop. 44 L (2016–2017) s. 14.

Boks 33.1 De private høyskolene

Institusjonslandskapet

Det er per desember 2019 ni institusjonsakkrediterte private høyskoler i Norge.

Vitenskapelige høyskoler:

- MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn
- Handelshøyskolen BI
- VID vitenskapelige høyskole

Høyskoler:

- Ansgar Teologiske Høgskole
- Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
- Fjellhaug Internasjonale Høgskole
- Høyskolen Kristiania
- Lovisenberg diakonale høyskole
- NLA Høgskolen

Åtte private høyskoler uten institusjonsakkreditering mottok statstilskudd i 2019. I tillegg er det ni private utdanningsinstitusjoner med akkrediterte studietilbud på høyskolenivå som ikke mottar statstilskudd for disse. Den videre omtalen av private høyskoler i denne boksen omfatter institusjonene som mottar statstilskudd.

Studenter

Det var cirka 42 000 studenter ved private høyskoler i høstsemesteret 2019, tilsvarende 16 prosent av studentene i sektoren. Det er stor forskjell i antall studenter ved disse institusjonene. Cirka 80 prosent av studentene går ved de tre største institusjonene BI, Høyskolen Kristiania og VID. Ti av institusjonene som mottar statstilskudd, har under 1000 studenter hver.

Kandidater

I 2018 uteksaminerte private høyskoler ca. 7500 kandidater fra vitnemålsgivende utdanninger, tilsvarende 14 prosent av kandidatene dette året. Over halvparten av disse kandidatene tok utdanning innenfor økonomisk-administrative fag. På dette feltet er over 40 prosent av kandidatene i Norge utdannet ved private institusjoner, særlig

ved Handelshøyskolen BI. Teologi er et lite fagområde nasjonalt, men et område hvor de private høyskolene har en dominerende posisjon. Cirka 80 prosent av kandidatene innenfor dette fagområdet er utdannet ved private institusjoner. Også innenfor diverse kunstfag har de private institusjonene en relativt stor andel av kandidatene, med cirka 30 prosent til sammen for visuell kunst, scenekunst, foto og utøvende musikkutdanning. I flere av utdanningene til velferdsstatens yrker, som sykepleier, vernepleier, sosionom og barnehagelærer, ligger de private andel av kandidatene på cirka 15 prosent. Innenfor realfag og teknologi er de private høyskolenes rolle beskjeden.

Ansatte

Ansatte ved private høyskoler utførte i 2019 cirka 2400 årsverk. Dette tilsvarer cirka seks prosent av det samlede antallet årsverk utført av ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Forskning

Faglig ansatte ved de private høyskolene står for 4,5 prosent av den vitenskapelige publiseringen i sektoren målt som antall publiseringspoeng. Enkelte av de private institusjonene er blant de mest publiserende i universitets- og høyskolesektoren per forsker. Innenfor økonomisk-administrative fag og teologi spiller de private institusjonene en viktig nasjonal rolle i doktorgrads utdanningen.

Økonomiske forhold

I 2019 mottok private høyskoler cirka 1,6 milliarder kroner i tilskudd fra staten. Det er et stort spenn mellom de private institusjonene når det gjelder størrelsen på studieavgiftene. Gjennomsnittlig studie- og eksamensavgift per registrerte student ved hver institusjon varierte i 2018 fra cirka 4000 kroner til over 80 000 kroner.

Kilder: NOKUT: <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/akkrediterte-institusjoner/> hentet 6.12.19, NSD: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), Diku: Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019.

betaling av studentene for ordinære gradsstudier. Flere private høyskoler får tilskudd over statsbudsjettet som skal bidra til at betalingen fra studentene ikke blir svært høy.

Alle private institusjoner skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd. Formålet er blant annet «å sikre at tilskudd blir benyttet til det formålet de er bevilget til»⁵. Videre fremgår det at dette gjelder på «generelt grunnlag, og innebærer at alle former for disposisjoner er omfattet.»⁶

Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd. I 2013 satte Kunnskapsdepartementet ned et ekspertutvalg for å klargjøre regelverket for bruk av statlige tilskudd og egenbetaling fra studenter ved private høyskoler og fagskoler. Utvalget vurderer «til gode»-kravet i loven, og sier:

Det overordnede kravet for bruk av både statlig tilskudd og egenbetaling, er at midlene skal komme studentene til gode. En naturlig tolkning av bestemmelsen er at statlige midler og egenbetaling skal brukes til formål som står i universitets- og høyskoleloven for å gi studentene et godt og kvalifisert tilbud. Det er eksplisitt uttrykt i lovteksten at virksomheter som mottar statlig tilskudd, ikke kan ta utbytte fra virksomheten. Ut over dette, er det ikke fastsatt eksplisitte rammer for hva som er disponeringer som kommer studentene til gode. Hvilke disponeringer som anses å komme studentene til gode, er dermed i stor grad et skjønnsmessig spørsmål.⁷

Reglene om de private høyskolene ble tydeliggjort i 2017, jf. Innst. 225 L (2016–2017), jf. Prop. 44 L (2016–2017).⁸

⁵ Prop. 44 L (2016–2017) s. 21.

⁶ Prop. 44 L (2016–2017) s. 68.

⁷ Andreassen, Marianne m.fl. *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste. Bedre regulering og tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode. Rapport fra ekspertutvalg som har vurdert regulering, tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler*. Avgitt 12. desember 2014. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/592562a2d55f4fae8d5d301cdfc70565/private_hoyskoler_og_fagskoler_i_samfunnets_tjeneste.pdf

⁸ Innst. 225 L (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)*.

Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger. Det er anledning til å se høyskolens virksomhet som helhet over tid og overføre overskudd fra ett år til et annet, men på en slik måte at tilskudd kommer studentene til gode, jf. egenbetalingsforskriften⁹ § 4-2.

Kravet om at midlene skal komme studentene til gode, innebærer at de skal brukes i drift som regulert i universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd, og at det gjelder et utdelingsforbud, jf. tredje ledd. Kravet vil også være et selvstendig vilkår og tolkningsmoment for vurdering av ulike disponeringer, jf. Prop. 44 L (2016–2017).

Videre presiserer forarbeidene at utdeling fra aksjeselskaper regnes som «enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode».¹⁰ For stiftelser innebærer utdelingsforbudet i universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd at en stiftelse som mottar tilskudd ikke kan dele ut stiftelsens midler, selv om dette er fastsatt i vedtektene, jf. stiftelsesloven § 19. Utdelingsforbudet gjelder for hele rettssubjektet og inkluderer alle former for overføring av verdier til eieren eller eierens nærstående, også konsernbidrag.

33.2.3 Handel med nærstående

Private universiteter og høyskoler kan ikke overføre nærstående gjennomføre avtaler eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-4 første ledd. Det er et grunnleggende prinsipp at transaksjoner med nærstående skal skje på markedsmessige vilkår, og kravet gjelder generelt for alle disposisjoner som innebærer overføring av verdier.

Handel med nærstående er kjøp av varer eller tjenester, eller andre overføringer mellom selskaper kontrollert av samme eier, eller av personer som karakteriseres som nærstående etter for eksempel aksjeloven og stiftelsesloven.¹¹ Det sentrale hensynet bak reguleringen av handel med nærstående er å forhindre at verdier overføres til eieren eller eierens nærstående i den hensikt å omgå en regulering eller lignende. Som følge av en slik risiko er det fastsatt særlige dokumentasjonskrav for slike transaksjoner, jf. universitets-

⁹ Forskrift 15. desember nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften).

¹⁰ Prop. 44 L (2016–2017) s. 30.

¹¹ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 9.1 Bakgrunn.

og høyskoleloven § 8-4 andre ledd. Det er partene som foretar transaksjonen som står nærmest til å redegjøre for premissene for prissettingen og andre forhold som vil være av betydning for vurderingen av om vilkårene avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. Prop. 44 L (2016–2017).

I tillegg til det generelle dokumentasjonskravet har departementet rett til innsyn i dokumentasjon av avtalen hos de nærstående partene som transaksjonen er gjennomført med, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-4 tredje ledd. Dette er virksomheter som i utgangspunktet ikke er underlagt universitets- og høyskoleloven. Innsynsretten er begrunnet i behovet for å kunne føre effektivt tilsyn med de private virksomhetene.¹² Departementet kan også fastsette forskrift om avtaler med nærstående, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-4 fjerde ledd. Departementet har gjort dette i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.¹³, se § 5.

33.2.4 Regulering av opparbeidede verdier

33.2.4.1 Overføring av positivt årsresultat

Private høyskoler kan overføre et positivt årsresultat til året etter. Dette tilsvarer statlige universiteter og høyskolars fullmakter, som blant annet gir unntak fra bruttoprinsippet i staten, altså nettobudsjettering. Det er likevel en begrensning ved at tilskudd og egenbetalinger skal overføres på en slik måte at de kommer studentene til gode, jf. egenbetalingsforskriften § 4-1.

33.2.4.2 Salg, omdanning, fusjon og fisjon

Private universiteter og høyskoler skal melde fra til departementet dersom de skal omstrukturere driften ved fusjon, fisjon, omdanning eller salg, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-6 andre ledd. Dette reduserer ikke departementets myndighet til å føre etterfølgende kontroll med at tilskudd og egenbetaling er disponert i tråd med regelverket i forbindelse med omstruktureringen.¹⁴ Departementet har fastsatt bestemmelser om dette i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

Ved et salg av en virksomhet vil egenkapitalen, både innskutt og opptjent, normalt være et direkte eller indirekte element i prisen. Eieren oppnår likevel en mulig gevinst når eiendomsretten overdras til kjøperen. I Prop. 44 L (2016–2017) er det lagt til grunn at så fremt et salg av virksomhet skjer mellom to uavhengige parter, eller til markedsmessige vilkår mellom nærstående parter, innebærer ikke selve salget uttak av midler fra virksomheten. Det er videre presisert at slike prosesser kan innebære en risiko for at noen omgår kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling. Risikoen ved fisjon kan være at verdier som stammer fra tilskudd og egenbetaling overføres til et annet selskap i forbindelse med delingen. I lys av reguleringen av hva tilskuddsmidler kan brukes til, vil en slik verdioverføring være ulovlig. Den kan i praksis likevel være vanskelig å avdekke.

33.2.4.3 Avvikling

På samme måte som ved salg, omdanning, fusjon og fisjon skal private universiteter og høyskoler gi særskilt melding til departementet ved avvikling, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-6 andre ledd. Departementet har fastsatt regler om avvikling av akkreditert virksomhet i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

Avvikling reguleres av aksjeloven og stiftelsesloven. Ved en avvikling av driften vil normalt de gjenværende midlene tilfalle eierne som likvidasjonsutbytte. Avvikling kan på denne måten innebære en potensiell risiko for en omgåelse av utdelingsforbudet for private høyskoler som ikke blir fanget opp av aksjeloven og stiftelsesloven, jf. Prop. 44 L (2016–2017) side 37. Departementet viser i proposisjonen til at utdelingsforbudet gjelder generelt, inkludert ved avvikling. Det er en logisk konsekvens av kravene til bruk av tilskudd og egenbetaling, og bestemmelsene om avvikling er dermed ment som en presisering av utdelingsforbudet. Videre er det lagt vekt på behovet for å unngå insentiver til å legge ned virksomhet for å realisere gevinst.

Som følge av dette er det i proposisjonen lagt til grunn at ved avvikling av private universiteter og høyskoler som mottar tilskudd, og som er organisert som aksjeselskaper, er det bare andelen av likvidasjonsutbyttet tilsvarende innskutt kapital som kan tilfalle eierne. Avvikling av private høyskoler organisert som stiftelser skal følge reglene i stiftelsesloven.

¹² Prop. 44 L (2016–2017).

¹³ Forskrift 21. desember 2017 nr. 2383 om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

¹⁴ Prop. 44 L (2016–2017) s. 70.

33.2.5 Krav til regnskapsmessig skille

I universitets- og høyskoleloven § 8-7 andre ledd stilles det krav om at institusjonene «skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte delene av virksomheten og de ikke-akkrediterte delene av virksomheten». Videre følger det av bestemmelsen at regnskapene skal kunne dokumentere at institusjonene opprettholder et slikt skille.

Kravet gjelder alle private universiteter og høyskoler, uavhengig av om de mottar statlig tilskudd. At den akkrediterte virksomheten drives alene i eget rettssubjekt, tilfredsstiller kravet om økonomisk skille. Dersom den private institusjonen driver annen virksomhet enn akkreditert utdanning i samme rettssubjekt, kreves det imidlertid at den har et regnskapsmessig skille som er egnet til å dokumentere at annen virksomhet holdes økonomisk adskilt. Et krav til regnskapsmessig skille innebærer at det løpende skal føres separate regnskap for de ulike delene av virksomheten etter ordinære regnskapsprinsipper.¹⁵

Formålet med kravet om et økonomisk skille er å bidra til å sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes til den akkrediterte utdanningen, og ikke tilflytter annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt.¹⁶ For institusjoner som mottar tilskudd, vises det også til at et slikt økonomisk skille er nødvendig for å forhindre ulovlig kryss-subsidiering etter EØS-regelverket om offentlig støtte.¹⁷

Videre er det lagt til grunn at et økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet er nødvendig for å kunne føre tilsyn med at kravet om disponering av tilskudd og egenbetaling blir oppfylt. Tilskuddet og egenbetalingen skal ikke tilflytte annen virksomhet som drives i samme rettssubjekt, ettersom dette ikke er forenlig med forutsetningen om at midlene skal brukes til angitte formål. Det følger av forarbeidene at hva som må anses som akkreditert virksomhet, sammenfaller med skillet mellom hvilke aktiviteter tilskudd og egenbetaling kan benyttes til etter universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd.¹⁸

Departementet har med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 8-7 fjerde ledd gitt videre

¹⁵ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 6.5 Departementets vurderinger.

¹⁶ Prop. 44 L (2016–2017) s. 25.

¹⁷ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 6.1 Bakgrunn.

¹⁸ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 6.5 Departementets vurderinger.

regler om regnskapsmessig skille i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 2.

33.2.6 Tilsyn

Universitets- og høyskoleloven § 8-5 første ledd fastsetter at det er departementet som er tilsynsmyndighet for private universiteter og høyskoler. Dette omfatter både private institusjoner som mottar statlig tilskudd, og private institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd. Oppgaven som tilsynsmyndighet kan delegeres til et underliggende organ. Oppgaven med å føre tilsyn etter bestemmelsen ble delegert til NOKUT i supplerende tildelingsbrev 24. august 2018.¹⁹

Tilsynshjemmelen er angitt generelt, og et tilsyn vil kunne omfatte en rekke sider av institusjonens økonomiske, administrative og driftsmessige forhold. Tilsynene er derfor ikke utelukkende knyttet til oppfølging av tilskudd og studentenes egenbetaling. I forarbeidene er det imidlertid presisert at tilsyn etter denne bestemmelsen må avgrenses mot NOKUTs tilsyn med institusjonenes utdanningskvalitet.²⁰

Tilsynene har til formål å kontrollere at de private institusjonene følger regelverket. Slike vurderinger krever et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. Det er i forarbeidene lagt vekt på at kravene som stilles til de private institusjonene, bør innrettes på en måte som er effektiv for både virksomhetene selv og for tilsynsmyndigheten.²¹ Dette innebærer blant annet at rapporteringskrav og krav til regnskap ikke skal overstige det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om midlene er benyttet i tråd med kravene. Ved et tilsyn vil det imidlertid være behov for ytterligere dokumentasjon og opplysning av ulike forhold. Private institusjoner er derfor pliktig til å bistå under tilsynet. De må for eksempel fremskaffe nødvendig dokumentasjon og gi adgang til lokaler, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-5 andre ledd.

Nedenfor er ulike reaksjoner ved brudd på krav i lov eller forskrift omtalt.

¹⁹ Supplerende tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT av 24. august 2018 om statsbudsjettet 2018 – kap. 281 post 01 og kap. 200 post 21 – midler knyttet til delegasjon av nye oppgaver og midler til ordning med godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

²⁰ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 11.4.1 Presisering av hjemmel til å føre tilsyn.

²¹ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 11.4.1 Presisering av hjemmel til å føre tilsyn.

33.2.7 Pålegg om retting

Universitets- og høyskoleloven § 8-8 gir departementet hjemmel til å pålegge retting hvis en privat høyskole ikke har overholdt krav fastsatt i eller i medhold av loven.

Av forarbeidene går det frem at et pålegg om retting i utgangspunktet bør være tilsynsmyndighetens første reaksjon dersom det avdekkes lovbrudd.²² Forarbeidene stadfester likevel at i særlige tilfeller kan visse reaksjoner benyttes uten at det er gitt pålegg om retting. Dette kan omfatte tilfeller der forholdet som er i strid med regelverket, tilsier at «retting ikke vil være et hensiktsmessig virkemiddel, av hensyn til studentene eller for å beskytte statens midler».²³ Videre går det frem at tilsynsmyndigheten bør legge til grunn et proporsjonalitetsprinsipp ved valg av reaksjoner. Dette innebærer at reaksjonen må stå i forhold til lovbruddet.

En frist for oppfyllelse skal inngå i pålegget om retting. Utgangspunktet er at denne fristen skal gi institusjonen tilstrekkelig tid til å kunne oppfylle pålegget, og fristen må fastsettes på grunnlag av en konkret vurdering.

Det fremgår av forarbeidene at hjemmelen til å pålegge retting er «et nødvendig og hensiktsmessig, men ikke tilstrekkelig, virkemiddel for å sikre at regelverket etterleveres».²⁴ Ikke å etterkomme et pålegg om retting vil dermed kunne gi grunnlag for ytterligere reaksjoner.

33.2.8 Krav om tilbakebetaling av statstilskudd

I universitets- og høyskoleloven § 8-9 er krav om tilbakebetaling av statstilskudd regulert. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å kreve tilskuddet tilbake dersom «statstilskudd disponeres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller grunnlaget for tilskuddet». Bakgrunnen for bestemmelsen var et ønske om å lovfeste et tilsvarende krav om tilbakebetaling som fremgår av tilskuddsbrevet som alle institusjoner med statlig tilskudd mottar.²⁵ Reaksjoner som er knyttet til ulovlig disponering av statstilskudd vil da fremkomme i et mest mulig helhetlig regelverk.

²² Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven, til § 8-8 Pålegg om retting.

²³ Prop. 44 L (2016–2017) s. 70.

²⁴ Prop. 44 L (2016–2017) s. 63.

²⁵ Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven, til § 8-9 Krav om tilbakebetaling av statstilskudd.

Bestemmelsen sier videre at vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e.²⁶

33.2.9 Tvangsmulkt

Muligheten for å ilegge tvangsmulkt fremgår av universitets- og høyskoleloven § 8-10 første ledd. Bestemmelsen slår fast at departementet kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at et pålegg gitt med hjemmel i § 8-8 blir etterlevd. Tvangsmulkten skal fastsettes som «løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inntil forholdet er rettet».

Det er en forutsetning at det er gitt et pålegg, og at fristen for å etterkomme pålegget ikke er overholdt.²⁷

Et vedtak om tvangsmulkt vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd om «bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak», og vedtaket skal rette seg mot den som er gitt pålegget om retting, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-8.

33.2.10 Overtredelsesgebyr

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr følger av universitets- og høyskoleloven § 8-11. I Prop. 44 L (2016–2017) er overtredelsesgebyr definert som «et pengebeløp som skal betales til det offentlige på grunn av brudd på reguleringer i eller i medhold av loven».²⁸ Et vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 2 første ledd bokstav b.

Overtredelsesgebyret skal ilegges den som lovens krav retter seg mot i det konkrete tilfellet. Av forarbeidene går det frem at dersom en akkreditert institusjon skal ilegges overtredelsesgebyr, skal «foretak» forstås som aksjeselskapet eller stiftelsen som har akkrediteringen.²⁹ Ettersom enkeltpersoner ikke kan ilegges overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven § 8-11, er det ikke tatt inn krav til skyld i bestemmelsen. Det står: «Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld». Dette innebærer at institusjonen kan bli ilagt overtredelsesgebyr ved brudd på regler i eller i med-

²⁶ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdsloven).

²⁷ Prop. 44 L (2016–2017) Kapittel 16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven, til § 8-10 Tvangsmulkt.

²⁸ Prop. 44 L (2016–2017) s. 71.

²⁹ Prop. 44 L (2016–2017) s. 71.

hold av loven, selv om det ikke er påvist uaktsomhet eller forsett hos eieren eller ansatte. Reglene i forvaltningsloven gjelder ved ileggelse av overtredelsesgebyr.³⁰

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 8-11 andre ledd skal størrelsen på overtredelsesgebyret «fastsettes i hvert enkelt tilfelle». I henhold til Prop. 44 L (2016–2017) kan størrelsen på gebyret ta hensyn til blant annet

[...]overtredelsens art, omfang, virkning for studentene, om overtredelsen skyldes et ønske om å vanskeliggjøre departementets tilsynsvirksomhet, oppnådde fordeler, om overtredelsen utelukkende skyldes forhold utenfor foretakets kontroll, foretakets økonomiske evne med videre.³¹

Det legges til grunn at utmåling av gebyret skal være proporsjonal med overtredelsen.

I henhold til universitets- og høyskoleloven § 8-11 andre ledd andre punktum vil et endelig vedtak om overtredelsesgebyr være tvangsgrunnlag for utlegg.

Bestemmelsen gir i tredje ledd hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr og ileggelse av dette. Departementet har fastsatt maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 10.

33.2.11 Tilbaketrekking av akkreditering

I henhold til universitets- og høyskoleloven § 8-12 har departementet anledning til å trekke tilbake akkreditering av institusjon eller studietilbud. Ifølge Prop. 44 L (2016–2017) påvirker ikke dette NOKUTs adgang til å trekke tilbake akkreditering på faglig grunnlag, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 fjerde ledd.³²

Vilkåret for at akkrediteringen skal kunne trekkes tilbake, er at tilsynsmyndigheten avdekker «alvorlige forhold» i strid med universitets- og høyskoleloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. I Prop. 44 L (2016–2017) er det nevnt at dette kan være «tilfelle der overtredelsene er så grove at hensynet til studentene, statens midler eller tilliten til institusjonen gjør det uforsvarlig å la tilbydereren fortsette som akkreditert institu-

sjon».³³ I tillegg til at det må være snakk om «alvorlige forhold» for å kunne tilbaketrekke akkreditering, er det et vilkår at det er gitt pålegg om retting, og at fristen for å etterkomme pålegget ikke er holdt, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-8.

Virkingen ved tilbaketrekking av akkreditering er blant annet at den vedtaket retter seg mot, ikke lenger vil kunne tilby høyere utdanning. Dette inkluderer å tildele vitnemål, bruke titler eller betegnelser som er beskyttet i universitets- og høyskoleloven, med videre. En institusjon som mister akkreditering på bakgrunn av universitets- og høyskoleloven § 8-12, må eventuelt søke NOKUT om ny akkreditering.

Departementet har med hjemmel i bestemmelsen gitt nærmere regler om saksbehandlingen ved tilbaketrekking av akkreditering, jf. forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 11.

33.3 Utvalgets vurderinger

Private høyskoler har lenge vært en integrert del av det samlede norske utdanningstilbudet, og det stilles de samme faglige kravene til de private som til de statlige utdanningsinstitusjonene i samme institusjonskategori. Det er foreløpig ingen private universiteter.

De private høyskolene kan være et viktig alternativ til de statlige utdanningstilbudene og utfyller disse på flere områder. De private høyskolene bidrar til institusjonelt mangfold, og gir studentene større valgfrihet og flere alternative studietilbud. Flere av de private høyskolene har viktige helse-, omsorgs- og lærerutdanninger, og utdanner kandidater samfunnet har stort behov for. Private høyskoler driver med utdanning og forskning på områder der de er med på å utvikle fagfelt som også finnes ved statlige universiteter og høyskoler. For at studentene og institusjonene skal ha like rammevilkår, er det behov for regler som gjelder både statlige og private institusjoner. Dette er viktig for eksempel for å sikre akademisk frihet, for studentenes rettigheter og plikter og for at forskningen og utdanningen ved private universiteter og høyskoler skal møte de samme kvalitetskriteriene som ved statlige institusjoner.

Universiteter og høyskolars rett til å utforme sitt eget faglige og verdimesige grunnlag er lov-

³⁰ Prop. 44 L (2016–2017) s. 63.

³¹ Prop. 44 L (2016–2017) s. 71.

³² Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven, til § 8-12 Tilbaketrekking av akkreditering.

³³ Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 16.1 Merknader til universitets- og høyskoleloven, til § 8-12 Tilbaketrekking av akkreditering.

festet i universitets- og høyskoleloven § 1-5 andre ledd, en bestemmelse utvalget foreslår å videreføre, se kapittel 15. Enkelte av de private høyskolene har sin virksomhet basert på alternativ pedagogikk eller et religiøst verdigrunnlag. Uavhengig av verdigrunnlag er alle høyskoler og universiteter pliktig til å hindre diskriminering og fremme likestilling i tråd med kravene i likestillings- og diskrimineringsloven.

Fra 1. januar 2020 er universitets- og høyskoleloven endret slik at det som hovedregel skal være et vilkår at en privat høyskole er institusjons-

akkreditert for at den skal kunne få statstilskudd, jf. § 8-3.³⁴ For øvrig mener utvalget at de særlige bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven kapittel åtte, som gjelder for private universiteter og høyskoler er hensiktsmessige. Utvalget anbefaler derfor at disse videreføres.

³⁴ Innst. 76 L (2019–2020) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)*, jf. Prop. 9 L (2019–2020) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)*.

Kapittel 34

Behandling av personopplysninger



Figur 34.1

34.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens lovbestemmelser som omhandler behandling av personopplysninger videreføres med noe språklige presiseringer.

Utvalget anbefaler følgende:

- Endringer som har personvernmessige konsekvenser vurderes i forbindelse med departementets gjennomgang av personvernbestemmelsene og behovet for nye lovbestemmelser i underliggende etater.

34.2 Personopplysningsloven

34.2.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven regulerer behandlingen av personopplysninger.¹ Loven består av nasjonale regler og EUs personvernforordning² (GDPR – General Data Protection Regulation). Forordningen gjelder for EØS³. Det følger av både personopplysningsloven § 2 fjerde ledd og EØS-loven⁴ § 2 at personvernforordningen skal gå foran norsk lov ved motstrid. Det betyr at alle norske regler om behandling av personopplysninger må være i

samsvar med personvernforordningen. Det følger av enkelte bestemmelser i forordningen at landene kan eller skal lage nasjonale tilpasninger. I slike tilfeller kan forordningen suppleres av norske særregler om behandling av personopplysninger.

Når man skal tolke og anvende personopplysningsloven og forordningen, må man også se hen til Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). I 2014 ble en rekke bestemmelser om menneskerettigheter tilføyd i Grunnloven. En av dem var Grunnloven § 102, som blant annet hjemler retten til privatliv og personlig integritet. Dette omfatter et vern av personopplysninger. Bestemmelsen gjenspeiler EMK artikkel 8, som tolkes i lys av, og utvikles gjennom, rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Forordningens bestemmelser må også tolkes slik at de ikke strider med Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter, særlig artikkel 8 om vern av personopplysninger (jf. punkt 4 i fortalen til traktaten⁵).

Formålet med personvernforordningen er å sikre et høyt og harmonisert nivå for beskyttelse

¹ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven).

² (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger. Forordningen ble vedtatt i EU i april 2016 og begynte å gjelde i EUs medlemsland fra 25. mai 2018. Forordningen erstatter EUs personverndirektiv fra 1995, som er gjennomført i den norske personopplysningsloven av 2000.

³ Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) er et samarbeid inngått mellom Den europeiske union (EU) og tre av fire medlemsstater (Island, Liechtenstein og Norge) i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA). Det overordnede målet med avtalen er å knytte land som står utenfor EU til EUs indre marked. EØS-reglementet trådte i kraft 1. januar 1994.

⁴ Lov 21. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

⁵ EUs personvernforordning består av fortale og artikler. Fortalen er en tolkningshjelp som kan utfylle eller forklare artiklene. Det er bare artiklene som er juridisk bindende.

av personopplysninger og fri utveksling av personopplysninger i EØS-området. Landegrensene representerer i seg selv ikke en hindring og det forutsettes at alle premissene for lovlig behandling av personopplysningene er en slags «fri flyt» mellom medlemslandene.

Den registrertes rettigheter har blitt styrket i forordningens kapittel III i forhold til tidligere direktiver. Det stilles for eksempel nå detaljerte krav til den behandlingsansvarliges informasjonsplikt overfor den registrerte. Det er også etablert en videre rett til sletting («right to be forgotten»). I tillegg er det innført en rett til dataportabilitet, som innebærer at den registrerte kan kreve å få personopplysninger som vedkommende selv har gitt på grunnlag av samtykke eller avtale, utlevert i et maskinlesbart format⁶.

Av særlig relevans for forslaget til ny universitets- og høyskolelov kan det nevnes at personvernforordningen viderefører adgangen til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Etter den forrige personopplysningsloven kunne behandling som gjøres som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, hjemles direkte i § 8 første ledd bokstav d og e. En sentral endring som kom med personvernforordningen er at artikkel 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag. Ut over at behandlingen skjer som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, krever forordningen et supplerende rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget må finnes i nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav b, jf. gjeldende universitets- og høyskolelov §§ 4-14 til 4-16 og §§ 7-7 og 7-8.⁷

34.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at personopplysningsloven ligger under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde. Utvalget har i arbeidet med forslaget til ny universitets- og høyskolelov lagt uttalelser og tolkninger fra Justis- og beredskapsdepartementet og Datatilsynet til grunn for analyser og drøftinger.

Personopplysningsloven og personvernforordningen er dels en kodifisering og dels en videreføring av tidligere regler. Universitets- og høyskolesektoren møter – som andre samfunnsområder – utfordringer knyttet til rekkevidden av personvernforordningen, for eksempel spørsmål om hvordan personopplysninger skal håndteres i forskningsprosjekter. Universiteter og høyskoler skal og må følge norsk regelverk, men å overoppfylle kravene i frykt for å pådra seg ansvar vil være uheldig om dette samtidig fører til unødige ressursbruk og byråkratisering. Utvalget ser at det er behov for avklaringer av hvor langt personvernforordningen rekker i forbindelse med forskningsprosjekter, for å sikre en ensartet forståelse i sektoren. I den forbindelse vil det også være nyttig å bygge på erfaringen fra andre land. Utvalget har i punkt 34.4 kommet med noen tanker rundt forskning, men utvalget er ikke sammensatt med sikte på å gi en utredning om personvernutfordringer innenfor forskning, og vil oppfordre departementet til, i samarbeid med Datatilsynet, å lage en veileder til bruk for sektoren.

34.3 Hensyn og begreper i personvernreguleringen

34.3.1 Hva er personopplysninger?

Med personopplysninger menes opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson, jf. personvernforordningen artikkel 4. Typiske personopplysninger er navn, adresse, telefonnummer, e-post og fødselsnummer. Et bilde regnes som en personopplysning dersom personer kan gjenkjennes, og lydopptak kan være personopplysninger selv om ingen navn blir nevnt i innspillingen. Biometriske kjennetegn, slik som fingeravtrykk, irismønster, og hodeform (for ansiktsgjenkjenning) er også personopplysninger.

Videre er opplysninger om adferdsmønstre regnet som personopplysninger. Opplysninger om hva du handler, hvilke butikker du går i, hvilke tv-serier du ser på, hvor du fysisk beveger deg i løpet av en dag, og hva du søker etter på nettet er eksempler på dette.

34.3.2 Særlige kategorier av personopplysninger

Utgangspunktet i personvernforordningen er at behandling av «særlige kategorier av personopplysninger» er forbudt, med mindre behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser, behandlingen er hjemlet i lov, det er

⁶ Maskinlesbart format er data i et format som er egnet for å leses og bearbeides av en datamaskin og dermed lett kan deles på tvers av IT-systemer.

⁷ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

iverksatt egnede og særlige tiltak, og så videre. Det er strenge vilkår som må oppfylles før unntak kan tillates, jf. personvernforordningen artikkel 9 bokstav g.

Særlige kategorier av personopplysninger omtales i universitets- og høyskoleloven som «sensitive» personopplysninger. Slike personopplysninger omfatter blant annet opplysninger om en persons rasemessige eller etniske opprinnelse, politiske oppfatning og religion. Det kan også inkludere filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, genetiske opplysninger, biometriske opplysninger, helseopplysninger og opplysninger om en fysisk persons seksuelle orientering. Artikkel 9 nr. 1 i personvernforordningen oppstiller hovedregelen om at det er forbudt å behandle denne typen opplysninger. Slike opplysninger kan bare behandles hvis behandlingen oppfyller et av vilkårene i artikkel 9 i forordningen, hvis den registrerte samtykker, eller hvis det foreligger lovbestemt adgang til å behandle dem. I tillegg må det foreligge behandlingsgrunnlag etter artikkel 6.

34.3.3 Krav til identifisering

I de fleste tilfeller er det tilstrekkelig å bruke navn og fødselsdato for å sikre riktig identifisering av en person. I forbindelse med behandling av opplysninger om svært mange personer kan det imidlertid foreligge en reell risiko for at det er registrert flere personer med samme navn og samme fødselsdato i systemet. I den nasjonale opptaksmodellen og i de studieadministrative systemene behandler for eksempel utdanningsinstitusjonene opplysninger om svært mange personer. Det er derfor behov for entydig identifisering. Fødselsnummeret (elleve siffer) er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Fødselsnummer kan likevel bare brukes når det er et saklig behov for det, og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte, jf. personopplysningsloven § 12.

34.3.4 Behandlingsgrunnlag og behandling av personopplysninger

For å behandle personopplysninger må man ha et lovlig grunnlag for behandlingen. Dette omtales som behandlingsgrunnlag. Det er nytt med personvernforordningen at all behandling må ha grunnlag i artikkel 6 nr. 1. Nasjonal lovgivning kan gi supplerende rettslig grunnlag, men gir ikke behandlingsgrunnlag i seg selv.

De mest aktuelle behandlingsgrunnlagene for universitets- og høyskolesektoren er samtykke (bokstav a), behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige (bokstav c) og oppgave i allmennhetens interesse (bokstav e). Behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e krever i tillegg et supplerende grunnlag i nasjonal rett.

Med begrepet «behandling av personopplysninger» menes enhver bruk av personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering, eller en kombinasjon av slike bruksmåter.

34.3.5 Behandlingsansvarlig

«Behandlingsansvarlig» er i personvernforordningen definert som den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysningene og hvilke midler som skal brukes, jf. artikkel 4 nr. 7. Ansvar for den behandlingsansvarlige er utdypet i artikkel 24.

Personvernforordningen skiller mellom begrepene «behandlingsansvarlig» og «databehandler». Den behandlingsansvarlige bestemmer over personopplysningene, mens databehandleren opptrer på vegne av den behandlingsansvarlige. Databehandleren kan derfor bare behandle personopplysninger etter instruks fra den behandlingsansvarlige.

Den behandlingsansvarlige har plikt til å sørge for å dokumentere at behandlingen av personopplysninger skjer i samsvar med forordningen. Den behandlingsansvarlige, som for eksempel kan være en utdanningsinstitusjon, en forskningsinstitusjon eller et helseforetak, er den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes.

Når den behandlingsansvarlige skal utlevere personopplysninger fra et register, må den behandlingsansvarlige selv vurdere om utleveringen er i tråd med registerets formål. Ved sammenstilling av personopplysninger fra flere registre, må hver behandlingsansvarlig gjøre disse vurderingene.

Når flere parter samarbeider om et forskningsprosjekt eller helseregister, må de avklare hvem som er behandlingsansvarlig og hvem som er databehandler. De kan også ha felles behandlingsansvar. Når én av partene er databehandler, må det inngås en databehandleravtale.⁸ Når partene

⁸ Datatilsynet. Databehandleravtale <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/databehandleravtale/> hentet 16.1.2020.

har felles behandlingsansvar, må de inngå en avtale som klart fordeler ansvaret dem imellom.

34.3.6 Taushetsplikt

Forvaltningsloven § 13 fastsetter regler om taushetsplikt for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.⁹ Taushetsplikten innebærer en plikt til å holde visse opplysninger hemmelig, slik at andre ikke får kjennskap til dem. Det vil si at man plikter å tie om opplysninger og skal sørge for at uvedkommende ikke får tak i dokumenter eller notater hvor slike opplysninger finnes. Taushetsplikten gjelder ikke overfor personen opplysningene gjelder. Hvis denne personen samtykker til at andre kan få kjennskap til opplysninger om ham eller henne, oppheves taushetsplikten. Det er de opplysningene man får kjennskap til i forbindelse med tjenesten sin eller arbeidet sitt som er underlagt disse reglene. Taushetsplikten gjelder også etter at et arbeidsforhold opphører.

34.4 Deling av forskningsdata og utfordringer med overføring av personopplysninger ut av EØS

34.4.1 Deling av forskningsdata

Det nye personvernregelverket gir forskere og forskningsinstitusjoner nytt ansvar. De nasjonale forskningsetiske komiteene¹⁰ viser i en redegjørelse på sine nettsider til at det er forskjell mellom personvernregler og forskningsetikk:

Hensynet til personer utgjør utvilsomt en vesentlig del av forskningsetikken. Det er en stor grad av overlapp mellom det juridiske rammeverket og det NESH 2016¹¹ sier om personvern. Men personvernregelverket kan ikke alene gi svar på de mange utfordringene forskere og andre vil møte på i håndteringen av personopplysninger fremover. Den teknologiske utviklingen gir forskere enorme muligheter for tilgang til data, nye sammenstillinger

og bruk. Nasjonale og internasjonale retningslinjer, som NESHs retningslinjer eller Helsinkideklarasjonen, er verktøy for å utdype det etiske ansvaret forskere har overfor dem det forskes på og andre som berøres av forskningen.

Personvernforordningen omtaler blant annet «vitenskapelig forskning» i fortalen punkt 159:

Når personopplysninger behandles i forbindelse med formål knyttet til vitenskapelig forskning, bør denne forordning også få anvendelse på slik behandling. I denne forordning bør behandling av personopplysninger i forbindelse med formål knyttet til vitenskapelig forskning tolkes vidt og f.eks. omfatte teknologisk utvikling og demonstrasjon, grunnleggende forskning, anvendt forskning og privatfinansiert forskning. I tillegg bør den ta hensyn til Unionens mål om å skape et europeisk forskningsområde i henhold til artikkel 179 nr. 1 i TEUV. Formål knyttet til vitenskapelig forskning bør også omfatte studier som utføres i allmennhetens interesse på området folkehelse. For å ta hensyn til de særlige forholdene som gjelder ved behandling av personopplysninger i forbindelse med vitenskapelig forskning, bør særlige vilkår få anvendelse, særlig med hensyn til publisering eller annen utlevering av personopplysninger i forbindelse med nevnte formål. Dersom resultatet av den vitenskapelige forskningen, særlig på området helse, berettiger ytterligere tiltak i den registrertes interesse, bør de allmenne bestemmelsene i denne forordning få anvendelse med henblikk på nevnte tiltak.

Begrepet «vitenskapelig forskning» skal tolkes vidt, og det gis eksempler på virksomhet som er omfattet av begrepet – for eksempel teknologisk utvikling og demonstrasjon, grunnforskning og anvendt forskning. Virksomhet som faller inn under begrepet «vitenskapelig forskning» har gjennom personvernforordningen fått enkelte særlige bestemmelser, for eksempel i artiklene 9 og 89, og i personopplysningsloven. I tillegg brukes begrepet «akademiske ytringer» i artikkel 85 i personvernforordningen og § 3 i loven.

Det følger av personopplysningsloven § 3 at for «behandling av personopplysninger utelukkende [...] med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer gjelder bare bestemmelsene i personvernforordningen artikkel 24, 26, 28, 29, 32 og 40 til 43, jf. personvernfor-

⁹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

¹⁰ De nasjonale forskningsetiske komiteene. Introduksjon. Hva er personvern i forskningsetikken? [https://www.etikkom.no/Aktuelt/gdpr-og-forskning/sos-hva-er-personvern/hentet 21.1.2020](https://www.etikkom.no/Aktuelt/gdpr-og-forskning/sos-hva-er-personvern/hentet%2021.1.2020).

¹¹ De nasjonale forskningsetiske komiteene. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. [https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/b-hensyn-til-personer-5-18/hentet 17.1.2020](https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/b-hensyn-til-personer-5-18/hentet%2017.1.2020).

ordningen kapittel VI og VIII og kapittel 6 og 7 i loven her».

I forarbeidene til denne bestemmelsen i personopplysningsloven¹² står det i merknaden om forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten:

Bestemmelsen gjør av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten unntak fra de fleste av forordningens regler ved behandling utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, jf. forordningen artikkel 85. Anvendelsesområdet for journalistiske, kunstneriske og litterære formål er det samme som etter gjeldende rett, herunder at bestemmelsen kun kommer til anvendelse for behandling som skjer utelukkende for disse formålene, se Ot.prp. nr. 92 (1998–99) side 107–108 og Prop. 47 L (2011–2012) side 41. I tråd med forordningen artikkel 85 omfatter bestemmelsen også behandling utelukkende med henblikk på akademiske ytringer. Akademiske ytringer skal forstås på samme måte som i forordningen artikkel 85, jf. punkt 14.2 over.

I forskningsetikken er vitenskapelig forskning kjennetegnet ved å oppfylle vitenskapelige normer om for eksempel originalitet, åpenhet, etterprøvbarehet og uavhengighet.

Personvernregelverket tillater å viderebehandle personopplysninger til forskningsformål uten nytt behandlingsgrunnlag, så fremt det er den samme behandlingsansvarlige som står for behandlingen. Dette betyr at forskningsinstitusjoner/forskere som har samlet inn personopplysninger til forskning kan bruke opplysningene i andre forskningsprosjekter med samme behandlingsansvarlig. Det samme gjelder hvis forskerne skal sammenstille personopplysningene for å utlevere dem til andre behandlingsansvarlige. Forskere som mottar personopplysninger fra en annen behandlingsansvarlig, må derimot passe på å ha eget behandlingsgrunnlag for viderebehandlingen.

Regelverket gir ikke noe fasitsvar på hvor lenge man kan oppbevare personopplysninger, det må den behandlingsansvarlig vurdere blant annet ut fra prinsipper om dataminimering. I helseforskning går oppbevaringstiden frem av vedtak gjort av REK¹³, men personvernregelverket gjelder uansett. Utenfor helseforskning er

¹² Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.*

det ikke lenger melde- eller konsesjonsplikt. Det betyr at den behandlingsansvarlig har et selvstendig ansvar for å overholde personvernreglene. Medisinsk forskning er også regulert av helseforskningsloven, og alle prosjekter må godkjennes av REK før de kan starte. Disse komiteene vurderer nytten av forskningen opp mot risikoen og om personvernet er sikret.

34.4.2 Overføring av personopplysninger ut av EØS

EUs personvernforordning¹⁴ gjelder for EØS¹⁵. Når personopplysninger overføres til et land som er etablert utenfor EØS, og som ikke er underlagt personvernforordningsregler, gjelder spesielle krav for overføringen, slik at beskyttelsesnivået som gjelder i EØS, ikke undergraves. Personopplysningene må behandles på en forsvarlig måte, selv om de er utenfor forordningens virkeområde.

Datatilsynet¹⁶ har uttalt følgende:

[Det er ikke lenger slik at] kun den behandlingsansvarlige har plikter ved overføring til utlandet; databehandlere har et selvstendig ansvar til å overføre personopplysninger i tråd med regelverket. Tidligere var det nødvendig med forhåndsgodkjenning og/eller varsling før overføring kunne finne sted. [...] Reglene om overføring til tredjestater kommer i tillegg til alle de andre forpliktelsene etter forordningen. [...] virksomheten må føre protokoll over om og til hvem personopplysninger overføres.

Som nevnt tidligere i kapittelet så følger det av personvernforordningen at all behandling av personopplysninger krever et behandlingsgrunnlag, jf. artikkel 6. I tillegg til at personvernforordningen oppstiller krav om at man må ha et behandlingsgrunnlag, må man når man overfører personopplysninger til tredjeland, sørge for at beskyttelsesnivået i personvernforordningen og personopplys-

¹³ REK= Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk er hjemlet i forskningsetikkloven og helseforskningsloven. De syv regionale komiteene er satt sammen av personer med ulik fagbakgrunn, lekrepresentanter og representanter for pasientforeninger. Komiteene oppnevnes av Kunnskapsdepartementet for fire år om gangen.

¹⁴ Personopplysningsloven inneholder også personforordningen.

¹⁵ Det europeiske samarbeidsområde (EØS) inkluderer alle EU-land samt Island, Liechtenstein og Norge.

¹⁶ Datatilsynet. Spesielt om overføring av opplysninger til utlandet <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/overfore/> hentet 16.1.2020.

ningsloven ikke undergraves. Alle landene innenfor EØS har gjennomført personvernforordningen og slik sikret at personopplysninger behandles forsvarlig. Derfor kan personopplysninger fritt overføres til disse landene, forutsatt at personvernforordningen og personopplysningslovens øvrige vilkår er oppfylt.

Ved overføring av personopplysninger til tredjeland gjelder reglene i personvernforordningen kapittel 5. Hvilke vilkår som gjelder for overføring i disse tilfellene avhenger av hvilket land som er mottaker av personopplysningene.

Det følger av en redegjørelse¹⁷ fra Datatilsynet at

Europakommisjonen har mandat til å ta en beslutning om at en tredjestat eller internasjonal organisasjon har et tilstrekkelig vernnivå (jf. personvernforordningen artikkel 45). Det vil si at staten har regler som ivaretar den registrertes rettigheter på en tilsvarende måte som land i EØS-området.

Per i dag har 13 land fått en beslutning om tilstrekkelig vernnivå.¹⁸ Dette innebærer at personopplysninger kan overføres til disse landene på samme vilkår som overføring til land som er med i EØS. Personopplysninger kan overføres til disse landene uten at det er nødvendig å innhente ytterligere godkjenning fra Datatilsynet.

Når det ikke foreligger en beslutning om tilstrekkelig beskyttelsesnivå fra Europakommisjonen, kan personopplysninger overføres dersom mottakeren har gitt «nødvendige garantier», og under forutsetning av at den registrerte har håndhevbar rettigheter og effektive rettsmidler, jf. personvernforordningen artikkel 46. Disse garantiene kan blant annet gis ved bruk og inngåelse av standardkontrakter (Standard Contractual Clauses) utarbeidet av Europakommisjonen.

For overføring til USA gjelder kommisjonsbeslutningen om Privacy Shield.¹⁹ Denne beslutningen omfatter selskaper som er etablert i USA og har sertifisert seg etter Privacy Shield avtalen²⁰. Hvis en utdanningsinstitusjon skal benytte

seg av Privacy Shield, må den kontrollere at mottakeren står oppført på listen over Privacy Shield-sertifiserte virksomheter. Listen oppdateres årlig, og man må derfor kontrollere dette hvert år. Institusjonen må også vurdere om overføringen er i samsvar med grunnkravene i personvernforordningens artikkel 5, som omhandler prinsippene for behandling av personopplysninger.

Overføring av personopplysninger med forskere i USA har skapt utfordringer for norske forskere. I en kronikk²¹ publisert i *the Lancet*²² 7. november 2019 viser en rekke forskere ved Kreftregisteret til at personvernreglene går utover forskningen og setter en stopper for internasjonalt arbeid. De skriver at sykdomsforskning krever store datasett med data fra mange individer, og at dette bare er mulig å innhente når forskere kan dele individuelle data med hverandre. Forskerne viser til at det med dagens regler om datadeling utenfor EØS er vanskelig å få til dette. I kronikken ber de derfor EU-kommisjonen om å finne løsninger for hvordan personvernforordningen kan muliggjøre og ivareta forskningssamarbeid på tvers av landegrensene, også med land som ikke er regulert av forordningen. Dette gjelder spesielt USA.

Utvalget ser utfordringen med deling av forskningsdata med land både innenfor og utenfor EØS. Utvalget mener at departementet bør se nærmere på dette i forbindelse med det forestående lovarbeidet.

34.5 Studieadministrative systemer og Samordna optak

34.5.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer ved bruk av elektroniske/digitale hjelpemidler. Personopplysninger skal bare brukes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og disse personopplysningene kan ikke senere brukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen, med mindre den registrerte samtykker.

¹⁷ Datatilsynets redegjørelse om overføring av opplysninger til utlandet.

¹⁸ Disse er Sveits, Andorra, Færøyene, Guernsey, Jersey, Isle of Man, Argentina, Canada, Israel, New Zealand, Japan og Uruguay.

¹⁹ Datatilsynet. Hva er Privacy Shield? <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/overfore/hva-er-privacy-shield/> hentet 16.1.2020.

²⁰ Privacy Shield Framework. Privacy Shield List <https://www.privacyshield.gov/list> hentet 20.1.2020.

²¹ Ursin, Giske; Magnus Stenbeck; Jenny Chang-Claude; Marc Gunter; Rudolf Kaaks; Ellen Kampman m.fl. *Data must be shared – also with researchers outside of Europe*. *The Lancet* Volume 394, Issue 10212, s. 1902–1903. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32633-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32633-9/fulltext) hentet 18.1.2020.

²² *The Lancet* er et britisk medisinsk tidsskrift som utgis ukentlig av Lancet Publishing Group.

Personvernforordningens artikkel 6 nr. 1 angir når personopplysninger kan behandles. De mest aktuelle behandlingsgrunnlagene som er lagt til grunn i universitets- og høyskoleloven §§ 4-15 og 4-16 er å oppfylle en avtale med den registrerte, jf. forordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav b, å utføre en oppgave av allmenn interesse eller å utøve offentlig myndighet, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Bestemmelsene om innhenting og behandling av personopplysninger i de studieadministrative systemene (§ 4-15) og i det samordnede opptaket (§ 4-16), ble tilføyd i universitets- og høyskoleloven ved lov 15. juni 2018 nr. 43. Forut for høringen ble det utarbeidet en personvernkonsekvensutredning som la grunnlaget for lovendringene.

34.5.1.1 Studieadministrative systemer

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-15 gjelder de studieadministrative systemene ved utdanningsinstitusjonene. Systemet som er i bruk ved alle de statlige universitetene og høyskolene, samt noen private institusjoner, er Felles studentsystem (FS). Institusjonene er behandlingsansvarlige for sine FS-databaser, og Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) har rollen som databehandler.

Det finnes andre studieadministrative systemer i universitets- og høyskolesektoren enn Felles studentsystem. Betegnelsen «studieadministrative systemer» brukes som en fellesbetegnelse i bestemmelsen for å inkludere alle studieadministrative systemer i sektoren.

34.5.1.2 Samordna opptak

Universitets- og høyskoleloven § 4-16 gjelder det samordnede opptaket til høyere utdanning. Det er Unit ved Samordna opptak som forvalter den nasjonale opptaksmodellen. Opptaksmodellen består av flere deler, blant annet Søkerportalen, Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB) og Felles studentsystem. Opptak til de fleste grunnutdanninger skjer gjennom Samordna opptak, mens lokale opptak til enkeltemner, enkelte grunnutdanninger og masteropptak foregår lokalt ved institusjonene. Lokale opptak skjer gjennom Felles studentsystem og tilhørende applikasjoner (Søknadsweb).

Det samordnede opptaket blir gjennomført gjennom et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og Samordna opptak. I det samordnede opptaket registrerer søkeren sin søknad, og utdanningsinstitusjonene utfører saksbehandling for hverandre. Det vil si at det er én utdanningsinstitusjon som er ansvarlig for å behandle søk-

naden, selv om søkeren har søkt på utdanninger ved flere ulike institusjoner. Selve vedtaket blir fattet gjennom opptakssystemet til Samordna opptak, og det er Samordna opptak som er ansvarlig for å distribuere vedtakene til de enkelte søkerne på vegne av utdanningsinstitusjonene. Se ellers omtalen av opptaket til høyere utdanning i kapittel 17.

Det er Unit som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i det samordnede opptaket.

34.5.1.3 Særlige kategorier av personopplysninger (sensitive)

Bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven §§ 4-15 og 4-16 inneholder hjemmel for å tillate behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Både Samordna opptak og utdanningsinstitusjonene behandler slike opplysninger i forbindelse med blant annet opptak til studier og søknader om utsatt eksamen.

Det er søkeren som er ansvarlig for å legge frem dokumentasjon om slike personlige forhold som er nødvendige for å begrunne søknader om tilrettelegging av undervisning, utsatt eksamen, opptak etter særskilt vurdering og lignende. Utdanningsinstitusjonene eller Samordna opptak kan innhente og behandle særlige kategorier av personopplysninger når studenten selv har gitt disse opplysningene eller har samtykket til at institusjonen kan innhente dem. Utdanningsinstitusjonene og Samordna opptak skal behandle opplysningene i samsvar med forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13.

Personopplysninger er taushetsbelagte dersom de handler om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13. Ordet «personlige», indikerer at det må dreie seg om informasjon som knytter seg til en bestemt person og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv. I forarbeidene til forvaltningsloven heter det at «en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning» naturlig må regnes som personlige.²³ Det må vurderes konkret for de ulike opplysningene om de gjelder «noens personlige forhold». For eksempel er ikke informasjon om studiested underlagt taushetsplikt. Tidligere var karakterer fra høyere utdanning regnet som offentlige opplysninger, og på enkelte studieretninger ble disse offentlig publisert. Etter hvert har karakterer i større grad gått

²³ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* vedlegg 2 side 136.

over til å regnes som private forhold. Offentleg-lova bygger på at karakterer fra høyere utdanning ikke regnes som taushetsbelagt informasjon, men gir likevel en hjemmel for å unnta karakterer fra innsyn ut fra deres sensitive karakter, jf. offentlig-lova § 26 (se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven) side 97).

34.5.1.4 Automatiserte avgjørelser

For å sikre den registrertes rettigheter i møte med automatiserte avgjørelser, oppstiller personvernforordningen regler for denne typen avgjørelser. Artikkel 22 nr. 1 gir den registrerte rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling når avgjørelsen har rettsvirkning for, eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker, vedkommende. Artikkel 22 nr. 2 bokstav a til c gjør unntak fra hovedregelen. Bokstav b sier at automatisert behandling likevel kan skje i slike saker dersom behandlingen er hjemlet i nasjonal rett og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Det følger av artikkel 22 nr. 4 at avgjørelsene nevnt i nr. 2 ikke kan bygge på særlige kategorier av personopplysninger med mindre det foreligger samtykke etter artikkel 9 nr. 2 bokstav a eller behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g. I tillegg må det være innført egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Universitets- og høyskoleloven § 4-15 fjerde ledd og § 4-16 andre ledd hjemler muligheten for utdanningsinstitusjonen og Samordna opptak til å foreta automatiserte avgjørelser. Et eksempel på automatisert saksbehandling i det samordnede opptaket er automatisk beregning av poengsum fra elektroniske vitnemål. Når det gjelder de studieadministrative systemene, så innvilges eksamens- og undervisningsmeldinger etter automatisert saksbehandling.

Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil også gjelde i tilfeller hvor det treffes vedtak etter automatisert saksbehandling. Den personen som vedtaket retter seg mot, vil derfor ha rettigheter både som «den registrerte» etter personvernregelverket og som «part» etter forvaltningsloven. For eksempel vil kravene om veiledning, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett i forvaltningsloven også gjelde ved automatisert saksbehandling når de gjelder for tilsvarende ikke-automatisert behandling. Det vil da bli kontrollert

manuelt om de digitale studieadministrativsystemene og opptakssystemene har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter. I utkastet til ny forvaltningslov har lovutvalget foreslått regler om helautomatisert saksbehandling, jf. utkastet til § 11 (se nærmere NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 259–268).

34.5.1.5 Krav om politiattest ved opptak

Ved opptak til enkelte studieprogrammer stilles det krav om at søkerne legger frem politiattest før studiestart. Kravet om politiattest er hjemlet i dagens universitets- og høyskolelov § 4-9. Politiet har innført digitale politiattester. For å sikre at de politiattestene som blir levert til institusjonene, er autentiske, har man gjort det mulig for studentene å levere politiattest elektronisk til utdanningsinstitusjonene. I tillegg inneholder en politiattest med merknader særlige kategorier av (sensitive) personopplysninger. Det fremgår av personvernforordningens artikkel 10 at behandlingen av opplysninger om straff krever hjemmel i nasjonal lov. Det er fastsatt i universitets- og høyskoleloven § 4-15 femte ledd at digitale politiattester kan lastes opp digitalt og behandles i de studieadministrative systemene.

34.5.2 Utvalgets vurderinger

Det er utvalgets oppfatning at regelverket virker etter sin hensikt. Utvalget viser til at universiteter og høyskoler kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktorgradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter universitets- og høyskoleloven.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene om behandling av personopplysninger i de studieadministrative systemene og i forbindelse med opptaket til høyere utdanning (Samordna opptak), men med enkelte språklige presiseringer. Disse presiseringene er ikke ment å endre gjeldende rett.

34.6 Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

34.6.1 Gjeldende rett

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-11 utsteder universiteter og høyskoler vitnemål om fullført utdanning. Den som ikke har avsluttet utdanning, skal på forespørsel få karakterutskrift for

eksamenene eller prøvene vedkommende har bestått. Vitnemål og karakterutskrift utstedes i dag på papir. Bestemmelsen om Nasjonal vitnemåls- og karakterportal i universitets- og høyskoleloven § 4-14 ble tilføyd ved lov 17. juni 2016 nr. 69. Personopplysningsloven gjelder også for dette digitale systemet for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer.

Bakgrunnen for lovbestemmelsen var at forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter var et stort problem, og at det ble brukt store ressurser på å kontrollere slike dokumenter. Målet med å etablere et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer var å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kunne synliggjøre sine resultater for potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre, og der mottakerne kunne stole på at resultatene var korrekt gjengitt.

I Vitnemålsportalen blir det behandlet personopplysninger som navn og fødselsnummer. Personopplysningsloven krever at det foreligger et behandlingsgrunnlag for at det skal være tillatt å behandle slike opplysninger. Det kan enten være fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller den registrerte kan ha samtykket. Behandlingen er i dag hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 4-14.²⁴

Selve portalen inneholder bare et minimum av informasjon som er nødvendig for at tjenesten skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten, hentes fra datakilden der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si fra den enkelte utdanningsinstitusjonens studieadministrative system. Dette betyr at portalen ikke inneholder resultater i form av vitnemål og karakterer, men bare er et system for å hente denne informasjonen fra databasene til utdanningsinstitusjonene. Før en person logger inn og tar i bruk portalen, vil den bare inneholde informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer, altså bare fødselsnummer (eller D-nummer) koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til en utdanningsinstitusjons database. Informasjon om karakterer og vitnemål vil bare bli overført fra utdanningsinstitusjonen til portalen når den som informasjonen gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine, med for eksempel en

potensiell arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle de resultatene som vedkommende har bestemt at skal deles, og bare i den perioden vedkommende har bestemt at de skal være tilgjengelige. Det er Unit som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen.

34.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at Unit har gitt innspill om at det er behov for endringer i universitets- og høyskoleloven § 4-14.²⁵ Unit mener at formålet til Vitnemålsportalen bør utvides, slik at portalen ikke bare verifiserer informasjon om vitnemål og karakterer, men også annen kompetanse. Unit viser til at dersom loven bruker et vidt begrep som «kompetanse», vil det ikke være behov for å endre lovens ordlyd hver gang nye aktører eller datakilder blir klare for å koble seg til Vitnemålsportalen. «Kompetanse» vil for eksempel kunne omfatte opplysninger fra Aa-registeret²⁶ og tolke-registeret og vedtak fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Unit foreslår også en endring slik at det ikke bare er informasjon fra utdanningsinstitusjoner som kan innhentes, men også informasjon fra andre datakilder.

Det er utvalgets oppfatning at dagens regelverk virker etter sin hensikt, og utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene om den nasjonale vitnemåls- og karakterportalen med enkelte språklige justeringer. Utvalget har registrert Units innspill om å endre bestemmelsene om Vitnemålsportalen slik at de inkluderer annen kompetanse enn karakterer og vitnemål, og slik at de åpner for å innhente informasjon også fra andre datakilder enn utdanningsinstitusjoner. Utvalgets vurdering er at dette kan være et hensiktsmessig tiltak, men at en slik materiell endring, som kan ha konsekvenser for personvernet, bør utredes nærmere før den eventuelt foreslås. Utvalget er kjent med at Kunnskapsdepartementet holder på med et arbeid med forslag til nye lovbestemmelser for å oppfylle kravene som følger av personvernforordningen. I den forbindelse må blant annet de personvernmessige konsekvensene utredes, og utvalget legger til grunn at departementet også vurderer Units innspill.

²⁴ Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)* redegjør nærmere for de personvernmessige konsekvensene av lovendringer av personopplysningen i vitnemålsportalen.

²⁵ Innspill fra Unit 1. oktober 2019, <https://www.universitets-oghoyskolelovutvalget.no/files/2019/10/Unit-Innspill-om-digitalisering-1.docx>.

²⁶ Aa-registeret (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) inneholder informasjon om arbeidsforhold i Norge. Registeret eies og forvaltes av NAV.

34.7 Register for sanksjonerte søkere og studenter

34.7.1 Gjeldende rett

Hjemmelen for Register for utestengte studenter (RUST) i universitets- og høyskoleloven § 4-12 ble tilføyd ved lov 20. juni 2014 nr. 55. RUST gjør det mulig å formidle blant annet vedtak om utestenging trygt og effektivt. Betegnelsen «utestenging» i denne bestemmelsen omfatter både vedtak om opptakskarantene etter universitets- og høyskoleloven § 3-7 åttende ledd og vedtak om utestenging etter §§ 4-8 første til tredje ledd og 4-10 tredje ledd. RUST er en database som skal kommunisere med institusjonenes data-systemer, i all hovedsak Felles studentsystem.

Vedtaket om utestenging som de aktuelle institusjonene, Samordna opptak og NOKUT skal informeres om, registreres lokalt ved institusjonen der vedtaket fattes. Informasjonen viderefremmes via Felles studentsystem til de aktuelle institusjonene, Samordna opptak og NOKUT når det er relevant. Studenten eller søkeren informeres også om registreringen. Vedtaket slettes automatisk fra institusjonene som har registrert eller mottatt informasjonen når utestengingsperioden er utløpt.

Hensikten med informasjonsutvekslingen gjennom registeret er å opplyse institusjonene om vedtak vedrørende opptakskarantene, eksamenskarantene og utestenging som har virkning utover institusjonen vedtaket er fattet ved. Dette vil hindre at studenter får opptak til, eller tar eksamen ved, andre institusjoner når det foreligger et sanksjonsvedtak. Informasjonsutvekslingen er også begrunnet i at studentene ikke skal kunne benytte seg av falske dokumenter ved andre institusjoner.

Det er bare informasjon om vedtak som får konsekvenser ved andre utdanningsinstitusjoner, som skal overføres til RUST. Tilgangen til informasjonen i RUST begrenses ved at informasjonen bare viderefremmes via Felles studentsystem til institusjoner, Samordna opptak og NOKUT når denne informasjonen er relevant og nødvendig for deres virksomhet. Dette vil gjelde institusjoner den aktuelle personen søker om opptak til, eller i tilfeller der vedkommende er student ved en utdanning som det gjelder et utestengingsvedtak for. Informasjonen til Samordna opptak og NOKUT om eventuelle utestengingsvedtak bidrar til at det blir mulig å avvise en søknad om opptak til høyere utdanning eller godkjenning av utenlandsk utdanning fra en person med et utestengingsvedtak på seg.

34.7.2 Utvalgets vurderinger

Unit har gitt innspill til utvalget vedrørende universitets- og høyskoleloven § 4-12.²⁷ Unit viser til at informasjonen i registeret ikke bare er begrenset til utestengte studenter. Det inneholder også informasjon om studenter som har fått et vedtak om eksamenskarantene, eller er funnet uskikket til et yrke. Videre inneholder registeret informasjon om søkere som har fått opptakskarantene. Navnet på registeret, Register for utestengte studenter er derfor ikke dekkende for den informasjonen registeret inneholder, og Unit opplever at mange misforstår hva registeret brukes til, på grunn av ordet «utestengte». Unit foreslår derfor å endre navnet på registeret til Register for sanksjonerte søkere og studenter.

Det følger blant annet av universitets- og høyskoleloven § 4-12 andre ledd at institusjonen skal registrere informasjon i registeret om vedtak etter § 3-7 åttende ledd, § 4-8 første til tredje ledd og § 4-10 tredje ledd, som får konsekvenser for opptak til studier og rett til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner. «Når vedtakets periode er utløpt, skal informasjonen om vedtaket slettes fra registeret».

Dette er bare delvis korrekt, siden universiteter og høyskoler ikke registrerer informasjon om vedtak direkte i registeret, men i sitt studieadministrative system. Deretter blir informasjonen overført til registeret. Det foreslås derfor å endre ordlyden i andre ledd første punktum.

Det går frem av universitets- og høyskoleloven § 4-12 andre ledd andre punktum at «[n]år vedtakets periode er utløpt, skal informasjonen om vedtaket slettes fra registeret». Unit har spilt inn til utvalget at det er behov for å presisere at vedtaket også skal slettes fra institusjonens studieadministrative system. Utvalget er enig i Units innspill om å endre ordlyden i universitets- og høyskoleloven § 4-12 og foreslår at bestemmelsen endres slik det er foreslått i innspillet. Dette vil bringe bestemmelsen mer i tråd med praksis. Når det gjelder navnet på registeret, foreslår utvalget at dette i henhold til Units innspill endres til Register for sanksjonerte søkere og studenter.

²⁷ Se innspill fra Unit om digitalisering <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/files/2019/10/Unit-Innspill-om-digitalisering-1.docx>.

34.8 Rapportering av individdata til database for statistikk om høyere utdanning

34.8.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 7-8 regulerer rapportering og behandling av personopplysninger i «en database for statistikk om høyere utdanning».

Database for statistikk om høgere utdanning (DBH) er en nasjonal database for statistikk om blant annet studenter, utdanning, forskning, personale og økonomien ved universiteter og høyskoler i Norge. Databasen ble etablert på initiativ fra Kunnskapsdepartementet for å samle og gjøre tilgjengelig data om høyere utdanning og forskningssektoren i Norge. Forvaltningen og driften av databasen er lagt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), som er en forskningsinstitusjon som arkiverer, tilrettelegger og formidler data til forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. Formålet med DBH er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning. Personopplysningene skal bare brukes i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå dette formålet, og behandlingen er ellers underlagt øvrige begrensninger etter personvernregelverket som til enhver tid gjelder. Data og statistikk fra DBH er en del av grunnlaget for Kunnskapsdepartementets forvaltning og styring av universiteter og høyskoler. Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 7-8 ble tilføyd ved lov 15. juni 2018 nr. 43.

Det er Kunnskapsdepartementet som er behandlingsansvarlig for individdataene som samles inn i DBH, mens NSD er databehandler. I henhold til databehandleravtalen skal NSD, på vegne av Kunnskapsdepartementet, samle inn personopplysninger fra universiteter og høyskoler. Avtalen sier også at NSD på visse vilkår kan utlevere personopplysninger til mottakere som har lovlig behandlingsgrunnlag. Data fra DBH samordnes og utleveres i dag blant annet til Helsedirektoratet, NOKUT, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Lånekassen, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling (Diku) og Statistisk sentralbyrå (SSB). Hver av disse organene blir behandlingsansvarlig for personopplysningene de mottar.

Selv om personopplysninger samles inn i DBH, benyttes alltid tall på aggregert nivå ved publisering i DBH eller i departementets publikasjoner og som grunnlag for styringen av sektoren.

34.8.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser ikke behov for å gjøre materielle endringer og foreslår å videreføre bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 7-8 som den er.

34.9 Rapportering til database for vitenskapelig publisering

34.9.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 7-7 om rapportering til database for vitenskapelig publisering, Cristin²⁸, ble tilføyd ved lov 22. juni 2012 nr. 55. Cristin er et system for registrering ring av forskningspublikasjoner på nasjonalt nivå. Da systemet ble utviklet, var hovedformålet å gjøre informasjon om forskning tilgjengelig for alle, men spesielt for forskningsmiljøene. En slik sammenstilling av informasjon om forskning ville ha en verdi i seg selv, samtidig som sammenstillingen også kunne øke det samfunnsmessige utbyttet av investeringene i forskning.

Bestemmelsen gjelder universiteter og høyskoler, regionale helseforetak og institutter som mottar offentlig resultatbasert finansiering av forskning basert på bruk av indikatorer for vitenskapelig publisering. Formålet med rapporteringsplikten er å sikre kvaliteten på data til Cristin. Det avgjørende for rapporteringsplikten er derfor ikke institusjonstype, men at institusjonen «mottar offentlig resultatbasert finansiering av forskning basert på bruk av indikatorer for vitenskapelig publisering». Bestemmelsen gjelder også for helseforetak og andre institusjoner som inngår i det nasjonale systemet for måling av forskningsaktivitet i de regionale helseforetakene. Det vil si, at også underliggende foretak og institusjoner som inngår i de regionale helseforetakenes resultatfinansierte forskningsvirksomhet, er omfattet.

Universitets- og høyskoleloven § 7-7 gir departementet hjemmel til å gi pålegg til institusjoner om å rapportere navn og fødselsnummer for forfattere av vitenskapelige publikasjoner ved institusjonen til en nasjonal database. Fødselsnummer er påbudt som identifikasjonsgrunnlag for forfattere av vitenskapelige publikasjoner som skal registreres i dette registeret. Dette skal gjøre det

²⁸ Cristin (en forkortelse for Current Research Information System in Norway) er datasystemet og organisasjonen for det nasjonale registeret over forskningspublikasjoner og forskningsresultater i Norge. Systemet er et rapporteringssystem for forskningspublikasjoner, forskerkataloger, prosjekter, forskningsenheter og årsrapportering.

mulig å foreta maskinell sammenstilling av opplysninger i databasen.²⁹ Bakgrunnen for at lovhjemmelen var nødvendig var at enkelte forskere motsatte seg å utlevere fødselsnummer. I tredje ledd nest siste punktum er det fastsatt at fødselsnumrene bare skal være tilgjengelig for behandlingsansvarlig, databehandler og den som er registrert.

34.9.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget har mottatt innspill fra Unit om rapportering til Cristin.

Unit har i innspill til utvalget vist til at da bestemmelsen i § 7-7 ble vedtatt, var krav om lovhjemmel for bruk av fødsel- og personnummer som sikker identifikator av de registrerte, og det er dette som er beskrevet som bestemmelsens formål. Etter det gjeldende personvernregelverket er ikke dette lenger påkrevd, og behandlingen dekkes av personopplysningsloven § 12. Slik bestemmelsen lyder i dag, kan det virke som Cristin bare skal inneholde informasjon knyttet til forskning hvor aktørene mottar offentlig resultatbasert finansiering. Imidlertid er også andre prosjekter registrert i systemet, men det har vært usikkerhet om hvorvidt bestemmelsen hjemler dette.

For å ivareta Cristins overordnede formål om å gi forskningen økt samfunnmessig verdi ved å se forskningen i flere sektorer i sammenheng, mener Unit det bør komme tydeligere frem at også andre forskningsprosjekter enn de med resultatbasert finansiering kan registreres i systemet. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er det ikke noe i veien for dette, men det er Units oppfatning at dette formålet bør komme tydelig til uttrykk i bestemmelsen. I tillegg er det flere institusjoner som ønsker å kunne benytte seg av ulike sammenstillinger av data for analyseformål, blant annet referansemåling. Dette er på siden av hva dataene i Cristin blir samlet inn for, og det kan derfor være behov for å beskrive formålene nærmere, slik at lovbestemmelsen om Cristin dekker dagens behov. Unit har også foreslått å endre navnet på bestemmelsen slik at det fremgår at det ikke bare er vitenskapelige publiseringer som kan registreres i systemet.

Utvalget har vurdert innspillene fra Unit knyttet til universitets- og høyskoleloven § 7-7 og foreslår å videreføre bestemmelsen med visse språk-

lige endringer. Units forslag er delvis hensynstatt, men det er utvalgets oppfatning at departementet må se nærmere på de personvernmessige konsekvensene før man gjør materielle endringer i lovbestemmelsen.

34.10 Muligheter for digitalisering

34.10.1 Innspill fra Unit

I forbindelse med arbeidet med forslag til ny universitets- og høyskolelov ba utvalget Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) om innspill.³⁰ I bestillingen ba utvalget Unit om å knytte innspillene til mulighetene for digitalisering innenfor alle deler av sektoren, som for eksempel utdanning, forskning, studieadministrasjon og ledelse. Enkelte av innspillene til lovendringsforslag er behandlet tidligere i kapittelet.

I innspillene sine til utvalget presiserer Unit at det er viktig at digitalisering og datadeling ikke griper mer inn i personvernet og rettssikkerheten til de registrerte enn nødvendig. På enkelte områder er det nødvendig at universitets- og høyskoleloven inneholder bestemmelser som supplerer personvernforordningen, for eksempel for å sikre rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger når institusjonene utøver offentlig myndighet. Videre viser de til at det også er hensiktsmessig at universitets- og høyskoleloven inneholder bestemmelser som klart definerer formålet med å dele og behandle personopplysninger. Dette er områder hvor personvernforordningen åpner for supplerende bestemmelser i særlover, i dette tilfellet universitets- og høyskoleloven.

Unit viser også til at datadeling er en viktig forutsetning for å oppnå en effektiv digitalisering. Kun-én-gang-prinsippet slår fast at borgere bare skal trenge å avgi informasjon til det offentlige én gang.

34.10.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at datadeling er effektivt for brukere, og i tillegg kan man spare administrative ressurser ved å dele data rett fra kilden til motakeren. Ansatte trenger for eksempel ikke å lete frem data og overlevere dataene i papirform til borgeren, som så leverer dem til en annen myndighet i papirform eller som ustrukturerte data,

²⁹ Se Prop. 67 L (2011–2012) *Endring i universitets- og høyskoleloven (rapportering til database for vitenskapelig publisering)* s. 3 punkt 2.2.

³⁰ Se innspill fra Unit om digitalisering <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/files/2019/10/Unit-Innspill-om-digitalisering-1.docx>

slik det blant annet var tradisjon for med vitnemål før Vitnemålsportalen ble opprettet.

I dag deles data mellom Unit og andre aktører i sektoren, for eksempel NOKUT og Lånekassen. I tillegg deler utdanningsinstitusjonene selv data med ulike aktører. Unit har vist til at skal man lykkes med å skape brukervennlige tjenestekjeder, må data deles i større grad enn det som er tilfellet i dag, og det er mange utfordringer forbundet med å operasjonalisere datadelingen. Noen av utfordringene er usikkerhet rundt hva som er tillatt etter gjeldende regelverk. Units vurdering er

at det er behov for mer datadeling, og at dette kan løses ved at Unit gis myndighet til å opprette tjenester for datadeling.

Utvalget har vurdert innspillene fra Unit. Utvalget deler Units syn på at det er behov for å dele data i større utstrekning enn i dag, og at loven bør legge til rette for slik deling av data. Utvalget mener imidlertid at forslaget om å gi Unit myndighet til å opprette tjenester for datadeling, må utredes nærmere før det kan lovfestes, og oppfordrer departementet til å vurdere dette i det kommende lovarbeidet.

Kapittel 35

Diverse bestemmelser i universitets- og høyskoleloven



Figur 35.1

35.1 Beskyttelse av universiteters og høyskolars egennavn

35.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens § 7-2 om beskyttelse av universiteter og høyskolars egennavn videreføres.

Utvalget anbefaler følgende:

- Departementet bør vurdere om loven skal stille krav om at bare institusjoner som har oppnådd institusjonsakkreditering som «høyskole» kan kalle seg det.

35.1.2 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-2 første ledd at Kongen «fastsetter navn for statlige universiteter og høyskoler»¹. Denne oppgaven ble delegert til departementet i 2012². Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av privat-høyskoleloven § 10c og delvis universitetsloven av 1995 § 1 nr. 2 siste punktum.³ Private institusjoner fastsetter selv sitt egennavn. I 2005-loven ble betegnelsene «universitet», «vitenskapelig høyskole» og «høyskole» rettslig beskyttet ved at det ble forbudt å gi misvisende inntrykk i markedsføringen av at institusjonen er akkreditert.⁴

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-2 andre ledd at bare en institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet, kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen «høyskole» kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter universitets- og høyskoleloven. I forarbeidene⁵ til loven viser departementet til følgende:

Det i dag er flere institusjoner uten akkreditering fra NOKUT som benytter høyskolebetegnelsen aktivt, bl.a. i sin markedsføring. Dette kan være villedende for studenter som tror de søker seg til en institusjon som har akkrediterte tilbud innenfor høyere utdanning.

Det følger av § 7-2 andre ledd siste punktum at institusjoner som ikke har akkreditering etter universitets- og høyskoleloven, ikke kan benytte seg av markedsføring som gir uriktig inntrykk av at de har slik akkreditering. Som eksempler på villedende markedsføring som rammes av bestemmelsen, nevnes i forarbeidene «bruk av ord og uttrykk som 'høyere utdanning', 'grader' og 'studiepoeng' i markedsføringen og i generell informasjon».⁶

Andre betegnelser som gir inntrykk av akademiske ambisjoner, som «institutt» og «akademi», er i utgangspunktet ikke beskyttet, men departe-

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

² Ved kgl. res. 3. februar 2012 nr. 126 om *Delegering av Kongens myndighet etter universitets- og høyskoleloven § 7-2*.

³ Lov 11. juli 1986 nr. 53 om private høyskoler (privathøyskoleloven) og lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).

⁴ Nytt siste punktum i andre ledd ble tilføyd ved lov 20. juni 2014 nr. 55 om endringer universitets- og høyskoleloven.

⁵ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* punkt 8.2.4 Departementets vurdering.

⁶ Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven* kapittel 10 Merknader til bestemmelsene.

mentet kan ved forskrift eller enkeltvedtak forby bruk av institusjonsbetegnelser eller navn som uriktig gir inntrykk av at en institusjon har godkjenning etter loven, og betegnelser eller navn som er egnet til å forveksles med en beskyttet betegnelse, jf. § 7-2 tredje ledd.

I henhold til § 7-2 fjerde ledd kan departementet etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelse nevnt i andre ledd. Denne unntakshjemmelen tar sikte på etablerte institusjoner som Folkeuniversitetet og Kvinneuniversitetet, som er kjent i kraft av sin egenart, og som ikke vil kunne forveksles med institusjoner under loven. Videre følger det av dette leddet at departementet bestemmer hvilke betegnelser institusjonene skal benytte på andre språk. Bestemmelsen gjelder oversettelser av de beskyttede kategorinavnene «høyskole», «vitenskapelig høyskole» og «universitet» og gjelder for øvrig ikke oversettelser av institusjonenes navn.⁷

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-2 femte ledd at betegnelsen «universitetssykehus» bare kan benyttes av virksomheter som er godkjent som universitetssykehus etter nærmere regler fastsatt med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven § 4-1.

Til slutt går det frem av bestemmelsens sjette ledd at den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse i strid med bestemmelsen, «kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum.» Departementet kan gi nærmere regler om dette i forskrift. Hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er en kan-regel, men departementet viste i forarbeidene⁸ til at fordi de hensyn som ligger bak beskyttelsen av institusjonsbetegnelser anses som viktige og bør vernes, må terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr ligge lavt, hvis det ikke nytter å anmode om at bruken opphører.

Alle institusjoner som tilbyr norsk høyere utdanning, er underlagt universitets- og høyskoleloven, som regulerer institusjonenes virksomhet og hvilke krav de må oppfylle for å få akkreditert studieprogrammer og institusjoner. Regelverket åpner for at private også kan søke om institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet med de samme faglige kravene til kvalitet som de statlige. I 2017 studerte 16

prosent av de registrerte studentene i høyere utdanning ved private institusjoner med statstilskudd og 84 prosent ved statlige institusjoner.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) skal akkreditere institusjoner og studietilbud og føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. Utdanningstilbud som ikke er akkreditert som høyere utdanning, faller utenfor universitets- og høyskoleloven⁹.

I dag er reglene slik at en institusjon som tilbyr ett eller flere akkrediterte studier, kan kalle seg høyskole. Det er ikke noe krav om at selve institusjonen skal være akkreditert. Det finnes således to hovedtyper private høyskoler, de med akkrediterte studietilbud men uten institusjonsakkreditering, og de som er institusjonsakkreditert som høyskole eller vitenskapelig høyskole.

En vesentlig forskjell mellom en høyskole med akkrediterte studietilbud og en høyskole som har institusjonsakkreditering, er at den institusjonsakkrediterte høyskolen har faglige fullmakter til selv å etablere nye studietilbud på bachelornivå innenfor alle fagområder, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-3, men må søke NOKUT om å etablere studietilbud på master- og doktorgradnivå. Innenfor de fagområdene hvor de har rett til å tildele doktorgrad, kan de opprette studietilbud på bachelor- og masternivå. Høyskoler uten institusjonsakkreditering må søke NOKUT om akkreditering hvis de ønsker å opprette nye studietilbud. Universiteter på sin side kan opprette studietilbud på alle nivå uten å søke NOKUT om akkreditering.

Mens kravene til akkreditering av studietilbud er direkte knyttet til det enkelte studietilbudet og det tilhørende fagmiljøet, er kravene til institusjonsakkreditering knyttet til institusjonen som sådan. I tillegg til å oppfylle kravene for akkreditering av studietilbud må institusjoner som søker om institusjonsakkreditering oppfylle generelle krav uavhengig av institusjonstype, og spesielle krav som gjelder for akkreditering som henholdsvis høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.

NOKUT behandler søknader om institusjonsakkreditering. De generelle kravene for institusjonsakkreditering er fastsatt i studiekvalitetsforskriften § 3-5, og innebærer blant annet at institusjonens «primærvirksomhet skal være høyere

⁷ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 7-2 fjerde ledd.

⁸ Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)* s. 47.

⁹ Oversikt over akkrediterte institusjoner og de med bare akkrediterte studietilbud finner her: NOKUT. Akkrediterte institusjoner <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/akkrediterte-institusjoner/> hentet 6.12.2019.

utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling», og at institusjonens organisering og infrastruktur skal være tilpasset virksomheten. NOKUT skal også gjøre en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelige til at institusjonen kan bære fullmaktene som institusjonsakkrediteringen gir.

I tillegg til kravene i studiekvalitetsforskriften er det enkelte krav til akkreditering av institusjoner i studietilsynsforskriften § 3-1. Forskriften stiller krav om at institusjonens forskning og faglige utviklingsarbeid skal utføres i samspill med utdanningsvirksomheten, og videre at institusjonen skal ha et «jevnt opptak av studenter og et tilfredsstillende antall kandidater som fullfører til normert tid». Institusjonen skal ha en «relevant kompetanseprofil», og den samlede kompetansen skal være på et nivå med sammenlignbare institusjoner i samme institusjonskategori.¹⁰

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-2 andre ledd at det er Kongen som avgjør hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører på grunnlag av en akkreditering fra NOKUT. Hvis NOKUT treffer vedtak om institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, må den aktuelle institusjonen derfor i etterkant søke departementet om å bli plassert i den aktuelle institusjonskategorien den er akkreditert for. Departementet vil på bakgrunn av søknaden forberede en sak for Kongen i statsråd som treffer den endelige beslutningen ved kongelig resolusjon.

Kunnskapsdepartementet sendte i 2019 på høring et forslag om at høyskoler må ha institusjonsakkreditering for å få statstilskudd. Forslaget gikk ut på at de som ikke har institusjonsakkreditering heller ikke kan få statstilskudd.¹¹ I lovproposisjonen la departementet vekt på at kravet om institusjonsakkreditering er et objektive kriterium som tar hensyn til ønsket om likebehandling av private og statlige institusjoner.¹² Alle de statlige institusjonene under Kunnskapsdepartementet er i dag institusjonsakkrediterede som enten høy-

skole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Bakgrunnen for departementets forslag var en rapport fra en ekspertgruppe som hadde vurdert dette nærmere.¹³

Denne ekspertgruppen hadde blitt satt ned blant annet etter ønske fra de private høyskolene. Flere av de private høyskolene har selv vært sterke pådrivere for at staten skal stille like strenge kvalitetskrav og ha de samme forventningene om robusthet til dem som til de statlige institusjonene. Flere av de private høyskolene har også startet sammenslåingsprosesser nettopp med forventning om at kravet om institusjonsakkreditering innføres.

Det ble i lovproposisjonen på side 8 blant annet vist til følgende:

I likhet med ekspertgruppen, mener departementet at det bør stilles høye kvalitetskrav til de private institusjonene som mottar statlige tilskudd. For å styrke og sikre kvaliteten ved disse institusjonene, og stimulere til en struktur med færre og sterkere institusjoner også i den private delen av sektoren, mener departementet at det som hovedregel bør være institusjoner med akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet som kan motta statstilskudd. Departementets forslag til endringer i tilskuddsordningen for private høyskoler skal dermed bidra til å styrke kvaliteten i høyere utdanning.

I 2019 ble universitets- og høyskoleloven § 8-3 første ledd endret, slik at institusjonsakkreditering nå er et vilkår for statstilskudd for private høyskoler.¹⁴ Institusjonsakkreditering gir derimot ikke rett til statstilskudd.

35.1.3 Utvalgets vurderinger

Det kan argumenteres for at bare institusjoner som har høyere utdanning, faglig utviklingsarbeid, formidling og forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid som primærvirksomhet, bør kunne kalle seg høyskole. Et institusjonslandskap innenfor den private delen av universitets- og høy-

¹⁰ Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

¹¹ Regjeringen. Høring Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven Vilkår for statstilskudd til privat høyere utdanning <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-universitets-og-hoyskoleloven-vilkar-for-statstilskudd-til-privat-hoyere-utdanning/id2630439/> hentet 18.1.2020.

¹² Prop. 9 L (2019–2020) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler)*.

¹³ Grimstvedt, Liv Reidun m.fl. *Med kvalitet som kriterium. Gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler*. Rapport til Kunnskapsdepartementet fra en ekspertgruppe. Avgitt 2. juni 2017. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4533eac6022147ac8809096d543a4e62/med-kvalitet-som-kriterium_net.pdf.

¹⁴ Jf. Lovvedtak 14 (2019–2020) av 6. desember 2019 som følger av Innst. 76 L (2019–2020), jf. Prop. 9 L (2019–2020).

skolesektoren med færre og mer faglig solide institusjoner er også i tråd med målene i Strukturmeldingen¹⁵. Det bør i rammeverket for høyere utdanning stilles like krav og forventninger til kvalitet ved de statlige og de private høyskolene. Private høyskoler har også gitt klart uttrykk for at de ønsker større likebehandling med statlige institusjoner.

Å sette institusjonsakkreditering som vilkår for at en institusjon skal kunne kalle seg høyskole, vil etter utvalgets vurdering gi insentiver til konsolidering innenfor den private delen av universitets- og høyskolesektoren. Mindre institusjoner vil kunne ha fordeler av å slå seg sammen til faglig sterkere virksomheter, dette viste også departementet til i ovennevnte lovproposisjon. En slik konsolidering vil kunne fremme mer tverrfaglig samarbeid, bedre læringsmiljø, og bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og økt profesjonalitet innenfor administrativ støtte og forvaltning. Utvalget mener derfor at et krav om institusjonsakkreditering for å kunne kalle seg «høyskole» vil bidra til å sikre gode og solide studietilbud ved private høyskoler. Det er heller ingen god grunn til at Kunnskapsdepartementet skal stille lavere krav til private enn til statlige høyere utdanningsinstitusjoner. De statlige høyere utdanningsinstitusjonene under Kunnskapsdepartementet er som nevnt, alle institusjonsakkrediterte. Departementet la i lovproposisjonen også vekt på at institusjonsakkreditering som kriterium, vil bidra til likebehandling av private og statlige institusjoner.

Utvalget ønsker ikke i denne omgang å endre loven, men anbefaler at departementet i forbindelse med oppfølgingen av utredningen vurderer om loven bør stille krav om at det bare er de institusjoner som har oppnådd institusjonsakkreditering som kan kalle seg høyskole, slik det er krav om institusjonsakkreditering som vitenskapelig høyskole eller universitet for å kunne kalle seg vitenskapelig høyskole eller universitet.

Bestemmelsen foreslås videreført, men med den endring at det er departementet, og ikke Kongen, som fastsetter egennavnet for statlige universiteter og høyskoler. Som nevnt under gjeldende rett har departementet hatt denne myndigheten siden 2012.

35.2 Bevilling som statsautorisert translator

35.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens § 7-3 om beskyttelse av tittelen «statsautorisert translator» og tildeling av bevilling som translator videreføres ikke i universitets- og høyskoleloven.

Utvalget anbefaler følgende:

- Regler om beskyttelse av tittelen «statsautorisert translator» og tildeling av bevilling som translator hjemles i ny tolkelov. Utvalget viser til forslaget til tolkelov som regjeringen sendte på høring våren 2019.¹⁶

35.2.2 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-3 at departementet kan gi bevilling som statsautorisert translator og kan gi forskrifter om vilkårene for slik bevilling, jf. første ledd. Dette er en videreføring av universitetsloven 1995 § 57a. Bestemmelsen i § 57a ble tilføyd ved lov 25. juni 1999 nr. 48 fordi det var nødvendig med en hjemmel i lov for å kunne beskytte tittelen «statsautorisert translator». Departementet valgte i mangel av en annen egnet lov å legge bestemmelsen inn i universitets- og høyskoleloven. Bevilling som statsautorisert translator har blitt gitt av Kunnskapsdepartementet (tidl. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet) siden 1962.

Det følger av forskrift om bevilling som statsautorisert translator at man må ha minimum tre års høyere utdanning for å kunne ta translatøreksamen. Det stilles i dag ikke noe krav til hva slags fagsammensetning man må ha for å kunne ta translatøreksamen, men kandidatene prøves i oversettelse norsk–fremmedspråk og/eller fremmedspråk–norsk. De som består prøven, kan bruke tittelen «statsautorisert translator» og får således bevilling for den språkkombinasjonen/de språkkombinasjonene de har avlagt prøve i.

Det følger videre av universitets- og høyskoleloven § 7-3 at tittelen «statsautorisert translator» bare kan benyttes av den som er gitt bevilling i henhold til bestemmelsen. Etter bestemmelsens andre ledd kan den som i strid med bestemmel-

¹⁵ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

¹⁶ Regjeringen. Høring Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id2626660/> hentet 16.1.2020.

Boks 35.1 Forholdet til yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven

Det følger av yrkeskvalifikasjonsdirektivet at et yrke er å anse som regulert når det er satt kvalifikasjonskrav til utøvelsen av yrket, direkte eller indirekte. Det regnes også som et regulert yrke dersom bruken av yrkestittelen er begrenset til innehavere av en gitt yrkeskvalifikasjon, jf. direktivet artikkel 3 første ledd bokstav a.

Yrkeskvalifikasjonsloven¹ trådte i kraft 1. januar 2018. Loven gjennomfører i Norge EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Loven gjelder for omtrent nitti yrker, og den er i all hovedsak en fullmaktslov.

Direktivet stiller ingen krav om hvilke yrker som skal være regulert i Norge, men dersom et yrke er regulert og yrket er omfattet av direktivet, må fagdepartementet forholde seg til de saksbehandlingsreglene som følger av direktivet. Det vil si at det er fagdepartementet selv,

eller den som har fått delegert reguleringsmyndighet, som avgjør hvilke kvalifikasjonskrav man skal oppfylle for å kunne utøve yrket. Det er fagdepartementet som er ansvarlig for innholdet i reguleringen. På Kunnskapsdepartementets område er de lovregulerte yrkene som er omfattet av loven, lærer i grunnopplæringen, yrkesfaglærer, pedagogisk leder i barnehage, styrer i barnehage og statsautorisert translatør. Det er Norges handelshøyskole som er godkjenningmyndighet for utenlandsk translatørutdanning.

Yrkesutøveren skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendige for å utøve det lovregulerte yrket. For utenlandske translatørers vedkommende betyr dette at de må ha norsk i fagkretsen for å få godkjent utdanningen som statsautorisert translatør i Norge. Dette følger også av forskrift om statsautorisert translatør.

¹ Lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven).

sen i første ledd forsettlig eller uaktsomt bruker slik tittel, alene eller som del av en tittel, straffes med bøter.

Det er gitt to forskrifter som regulerer statsautorisert translatør, én fastsatt av Kunnskapsdepartementet og en fastsatt av Norges handelshøyskole.¹⁷ I forskrift om bevilling som statsautorisert translatør, som Kunnskapsdepartementet har fastsatt, står det i § 2 første ledd at bevilling gis på grunnlag av bestått translatøreksamen fra Norges handelshøyskole. I § 2 andre ledd står det at bevilling også kan gis på grunnlag av tilsvarende kompetanse fra utlandet i henhold til gjeldende internasjonale avtaler.

Norges handelshøyskoles forskrift, som gjelder translatøreksamen, fastsetter i § 3 et krav om at kandidaten må ha minimum treårig dokumentert høyere utdanning på universitets- eller høyskolenivå for å kunne få adgang til autorisasjonsprøven. Dette gjelder både for norske og utenlandske studenter.

Det at man må bestå en autorisasjonsprøve for å få bevilling, og at man må oppfylle krav for å

kunne ta denne prøven, resulterte i at yrket i 2017 ble vurdert å være regulert. Dette innebærer at bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsloven skal brukes ved yrkesgodkjenning av utenlandsk utdanning.

35.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at hjemmelen for departementet til å gi bevilling som statsautorisert translatør som nevnt under gjeldende rett kom inn i universitets- og høyskoleloven § 7-3 først og fremst etter et ønske om å beskytte tittelen «statsautorisert translatør».

Utvalget viser til at flere ulike regelverk stiller krav om at dokumenter skal være oversatt av en translatør, enten statsautorisert, autorisert, godkjent eller edsvoren. Seks departementer¹⁸ har informert Kunnskapsdepartementet om at de har regelverk som stiller krav om at dokumenter skal være bekreftet eller oversatt av en autorisert translatør, og at translatøren skal være autorisert av norsk myndighet. I tillegg stilles det ofte krav

¹⁷ Forskrift 1. desember 2005 nr. 1391 om bevilling som statsautorisert translatør og forskrift 16. juni 1999 nr. 4892 for autorisasjonsprøve for å bli statsautorisert translatør (translatøreksamen) ved Norges Handelshøyskole (forskrift om translatøreksamen, NHH).

¹⁸ Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

om at et dokument skal være oversatt og tilgjengelig på forskjellige språk, selv om det ikke er stilt krav til hvem som skal oversette det.

Utvalget har vurdert om den delen av universitets- og høyskoleloven § 7-3 som gjelder tildeling av bevilling som translatør, og kravene til translatøryrket som fremgår av forskriftene, bør videreføres. Hvis lovbestemmelsen ikke videreføres, verken i universitets- og høyskoleloven eller i annen lov, forsvinner hjemmelen for at departementet kan gi bevilling som translatør. Utvalget mener at bevilling som statsautorisert translatør fortsatt bør være lov- og forskriftshjemlet. Dette vil opprettholde kravet om at man må ha bestått en autorisasjonsprøve for å oppnå bevilling. Det er imidlertid ikke slik at hjemmelen til å gi bevilling må ligge i *universitets- og høyskoleloven*. Loven regulerer primært andre forhold enn å gi bevilling for å utøve enkeltyrker. Etter utvalgets vurdering bør bevillingsmyndigheten til translatøryrket fremgå i den nye *tolkeloven*. Utvalget viser til forslaget til tolkelov som regjeringen sendte på høring våren 2019.¹⁹

Utvalget kan heller ikke se at bestemmelsen om å beskytte tittelen «statsautorisert translatør» må fremgå av universitets- og høyskoleloven. Til orientering så fremgår andre beskyttede titler på Kunnskapsdepartementets område av forskrift om grader og beskyttet tittel²⁰ § 53. For å samle bestemmelsene om translatøryrket, foreslår utvalget at bestemmelsen om beskyttet tittel også flyttes til ny tolkelov.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i andre lover enn universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven. I den grad departementet følger opp utvalgets forslag, anbefaler utvalget at de nevnte endringer tas inn i ny tolkelov.

35.3 Ansatte i vitenskapelig samling

35.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens § 7-4 om ansatte i vitenskapelig samling videreføres ikke. Tilsvarende bestemmelse kan eventuelt tas inn i arbeidsavtalen mellom institusjonen og den ansatte.

¹⁹ Regjeringen. Høring Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).

²⁰ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).

35.3.2 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-4 at ansatte ved vitenskapelig samling ikke uten samtykke fra styret må holde egne samlinger av samme eller liknende art. Det er heller ikke tillatt for ansatte å drive handel eller bytte med saker som hører til slik samling for egen regning.

Begrunnelsen for bestemmelsen er at private og offentlige samlinger ikke skal blandes sammen, og at ikke ansatte skal berike seg på samlinger som er i offentlig eie. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen er en videreføring fra universitetsloven av 1995.²¹

35.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det også i dag er behov for begrensninger for ansatte ved vitenskapelige samlinger knyttet til private samlinger. Det kan oppstå interessekonflikter, og utenforstående kan komme i tvil om den ansatte representerer seg selv eller institusjonen. Imidlertid kan denne typen regulering tas inn i arbeidsavtalen mellom institusjonen og de aktuelle ansatte. I tråd med målsettingen til utvalget om å forenkle regelverket, bør den nye loven unngå å regulere forhold som bare gjelder et fåtall ansatte og hvor samme resultat kan oppnås på annen måte gjennom arbeidsrettslige mekanismer.

35.4 Grunnlagsmateriale for almanakker

35.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Dagens lov § 7-5, som pålegger Universitetet i Oslo å utarbeide det astronomiske grunnlagsmaterialet som trengs for utgivelse av almanakker og kalender i Norge, videreføres ikke.

35.4.2 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 7-5 at Universitetet i Oslo skal utarbeide det astronomiske grunnlagsmaterialet som trengs for utgivelse av almanakker og kalendre i Norge. Bestemmelsen har over tid vært videreført som gjeldende

²¹ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til universitets- og høyskoleloven § 7-4.

rett, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). I Ot.prp. nr. 62 (1988–89) *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven)*, side 52, er den omtalt slik:

Paragrafen er en videreføring av en gammel bestemmelse fra den tiden da universitetet i Oslo var eneste kompetente instans her i landet til å utføre de astronomiske beregninger som danner grunnlaget for slike opplysninger som gjengis i almanakker og kalendre. Bestemmelsen ble endret i 1987 slik at universitetet enerett til å kontrollere og utgi kalendere ble opphevet. Man antar at det fortsatt er behov for at astronomiske kalendariske data foreligger fra en norsk faginstans og har da av tradisjonelle grunner lagt denne til Universitetet i Oslo.

I Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høgre utdanning*, side 82, er bestemmelsen omtalt slik:

Dette er samme bestemmelse som i § 71 i dagens lov. Universitetet i Oslo hadde inntil 1987 lovfestet enerett til å kontrollere og utgi kalendre i Norge. Eneretten stammet fra den tiden da universitetet var eneste kompetente instans her i landet til å utføre de beregninger som danner grunnlaget for kalenderdata. Hensikten var å sikre at det ikke skulle kunne gis ut opplysninger som var uriktige. Departementet antar at det fortsatt er behov for en bestemmelse som sikrer at astronomiske kalendariske data foreligger fra en norsk faginstans og foreslår at det også i den nye loven fastsettes en plikt for Universitetet i Oslo til å utarbeide disse data.

35.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at det i dag er flere, både nasjonalt og internasjonalt, som kan tilby det nødvendige grunnlagsmaterialet for utgivelse av almanakker og kalendre. Utvalget ser derfor ingen grunn til at Universitetet i Oslo skal være påbudt dette ved lov, og mener at bestemmelsen ikke bør videreføres. Dette vil ikke være til hinder for at Universitetet i Oslo selv kommer til at det ønsker å utarbeide grunnlagsmaterialet for almanakker og kalendre, men det vil altså være opp til universitetet å bestemme og prioritere dette selv.

35.5 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

35.5.1 Utvalgets forslag

Et flertall i utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsen om forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet ved universiteter og høyskoler videreføres.

Et mindretall i utvalget foreslår følgende:

- Bestemmelsen om forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet ved universiteter og høyskoler videreføres ikke.

35.5.2 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven § 7-9 forbyr bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ved universiteter og høyskoler. Bestemmelsen gjelder ved alle institusjoner som faller inn under loven, og derfor også ved private institusjoner. Et tilsvarende forbud gjelder i barnehager, i grunnopplæringen, på fagskoler, på folkehøyskoler og i introduksjonsprogram og opplæring etter introduksjonsloven.²² Bakgrunnen for forbudet går frem av forarbeidene: Når ansatte, elever eller studenter bruker ansiktsdekkende plagg i undervisningen, kan det hindre god samhandling og kommunikasjon.²³ Samtidig viste regjeringen i lovproposisjonen til at et forbud mot nikab og burka var et særlig viktig prinsipielt spørsmål fordi det griper inn i religionsfriheten og privatlivet til den enkelte. Regjeringen mente derfor at temaet burde løftes fra lokalt nivå og drøftes og avgjøres av vårt øverste folkevalgte organ.²⁴

Universitets- og høyskoleloven § 7-9 første ledd slår fast at studenter og ansatte ikke skal bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet «i forbindelse med undervisningen eller tilsvarende, inkludert på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning». Forbudet gjelder også ved muntlig og skriftlig eksamen, og det gjelder når studenter er i praksis. Forbudet gjelder ikke i situasjoner

²² Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

²³ Prop. 51 L (2017–2018) *Endringer i opplæringslova mv. (forbud mot bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisningssituasjonar)* punkt 3. Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget, jf. Innst. 351 L (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova mv. (forbud mot bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisningssituasjonar)*.

²⁴ Prop. 51 L (2017–2018) punkt 9.1.

der studentene oppholder seg på institusjonsområdet mens de utfører andre oppgaver, som selvstudium, er i kantina eller deltar i sosiale aktiviteter. Avgrensningen til undervisningssituasjonen gjelder også for de ansatte. Det vil si at forbudet bare gjelder for ansatte når de underviser.²⁵

Lovbestemmelsen gjør unntak for ansiktsdekkende plagg som brukes på grunn av «klimatiske, pedagogiske, læringsmessige, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold». Dette kan for eksempel være utkleddingsutstyr, hjelm eller annet verneutstyr, munnbind eller bøff.²⁶ Forbudet omfatter blant annet finlandshette, nikab og burka.²⁷

Universitets- og høyskoleloven § 7-9 andre ledd har regler om saksbehandlingen hvis en student bryter forbudet. Vedkommende kan da, etter skriftlig advarsel, bortvises fra undervisningsstedet i inntil ett år. Dersom ikke bortvisningsvedtaket etterkommes, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Et vedtak om bortvisning skal treffes av rektor eller den rektor bemyndiger. Et vedtak om utestenging skal treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd. Vedtak om bortvisning eller utestenging kan påklages. Vedtak om bortvisning og utestenging er knyttet til den enkelte institusjonen. Studenter kan derfor eventuelt begynne på nye studier ved en annen institusjon enn den de er bortvist eller utestengt fra.

En ansatt som opptrer i strid med forbudet, skal først bes om å fjerne klesplagget, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-9 tredje ledd. Hvis den ansatte gjentatte ganger bryter forbudet, kan dette være grunnlag for oppsigelse etter arbeidsrettslige regler.

35.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har mottatt innspill om at forbudet mot ansiktsdekkende plagg bør fjernes. Innspill har kommet fra Norsk studentorganisasjon og fra flere studenter, blant annet på det åpne møtet utvalget holdt på Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen 6. mars 2019. Universitets- og høyskolerådet har også gitt innspill til utvalget om at forbudet bør tas ut av loven. I innspillene er det blant annet vist til at forbudet er i strid med prin-

sippet om lik rett til utdanning, og at den enkelte institusjon ut fra hensynet til autonomi bør avgjøre spørsmålet selv.

Utvalget har vurdert forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg, og om bestemmelsen bør tas ut av loven. Dette vil i tilfelle innebære å gå tilbake til situasjonen før lovforbudet ble innført i 2018. Da kunne den enkelte institusjonen selv vurdere behovet for, og eventuelt vedta, et forbud mot slike plagg innenfor rammene av internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av.

Utvalgets flertall, bestående av *utvalgsleder Aune og medlemmene Bragdø-Ellenes, Dahl Andersen, Hessen, Jørgensen, Mælen, Søvig og Steinveg* har merket seg at flertallet av høringsinstansene fra universitets- og høyskolesektoren var mot å innføre et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg. Disse høringsinstansene pekte på at det er mer hensiktsmessig at institusjonene selv tar stilling til spørsmålet og eventuelt utformer lokale forbud i de utdanningene der de mener det er nødvendig. Noen institusjoner hadde fra før forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanninger der de anså det som påkrevd av hygieniske, sikkerhetsmessige eller andre faglige hensyn. Høringsinstansene pekte også på at et generelt forbud var et drastisk tiltak overfor en svært liten gruppe mennesker som skulle løse noe som institusjonene selv ikke anså som et problem. Videre pekte de på at mulige negative konsekvenser for dem som blir rammet av forbudet ikke var godt nok utredet. Utvalget har merket seg at det etter at forbudet ble innført har vært liten debatt om det. Utvalget kjenner ikke til at det har vært noen hendelser som har ledet til rettslige reaksjoner.

Flertallet mener det er vektige argumenter både for og mot å forby bruk av ansiktsdekkende plagg på nasjonalt nivå. Flertallet har imidlertid merket seg avveiningen av de ulike hensynene for og mot et nasjonalt forbud som er gjort i lovproposisjonen. Flertallet viser særlig til følgende utsagn:²⁸

Det er to hovedårsaker til at vi bør ha eit nasjonalt regelverk som regulerer bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisningssituasjonar. For det første hindrar bruken av ansiktsdekkjande plagg god kommunikasjon, noko som kan vanskeleggjere og svekkje utbyttet av opplæringa og samspelet i barnehagar. For det andre er forbod mot plagga nikab og burka i barnehagar og undervisningssituasjonar eit prinsipielt viktig spørsmål, fordi

²⁵ Prop. 51 L (2017–2018) punkt 12.6.

²⁶ Prop. 51 L (2017–2018) punkt 10.6.

²⁷ Nikab er en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men vanligvis dekker plagget hele ansiktet bortsett fra øynene. Burka dekker hele kroppen og har et tekstilgitter foran øynene.

²⁸ Prop. 51 L (2017–2018) punkt 9.1.

det grip inn i religionsfridommen og privatlivet til den enkelte. Temaet bør derfor løftast opp frå lokalt nivå og drøftast og avgjerast i det øvste folkevalde organet vårt. Slik behandling i ein demokratisk prosess sikrar at reglane blir likare og meir føreseielege for dei som blir omfatta av forbodet.

[...] Departementet legg særleg vekt på omsynet til likare reglar og likare praksis i heile landet. Forbod mot bruk av ansiktsdekkjande plagg grip inn i religionsfridommen. Departementet vurderer at dette tilseier at spørsmålet bør regulerast på nasjonalt nivå. Departementet legg òg vekt på at eit nasjonalt forbod kan verke førebyggjande.

Utvalgets flertall slutter seg til dette.

Flertallet mener vidare at diskusjonen om å lovregulere et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i stor grad har handlet om prinsippet om lik rett til utdanning og religionsfrihet og hensynet til inkludering. Det er fordi forbudet blant annet inkluderer et forbud mot den ansiktsdekkende delen av nikab og burka, og kvinner som ønsker å bære slike plagg, vil som en konsekvens av forbudet kunne avstå fra å studere ved universiteter og høyskoler. Lik rett til utdanning er grunnleggende for å kunne ta vare på seg selv og sikre seg en utdanning og en mulighet til arbeid og deltakelse i demokratiet. Ansiktsdekkende plagg griper imidlertid også inn i plikten som staten, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere har til å arbeide for likestilling, mellommenneskelig kommunikasjon og demokrati. Diskusjonen rundt forbud mot ansiktsdekkende plagg har i mindre grad dreid seg om plikten til å arbeide for likestilling og demokrati som er lovfestet for utdanningsinstitusjonene både på lavere og høyere nivå.

Formålsbestemmelsene i både barnehage-loven²⁹, opplæringsloven³⁰ og forslaget til ny universitets- og høyskolelov, sier at opplæringen skal fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte. Likestilling i utdanning er også presisert i FNs barnekonvensjon artikkel 2 og artikkel 29 nr. 1 bokstav d, som blant annet sier at barnets utdanning skal ta sikte på å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse og likestilling mellom kjøn-

nene. Menneskerettighetene er også nevnt i Grunnloven § 109: «Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekten for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»³¹ Lovutvalget som fremmet formålsbestemmelsene i barnehage-loven og opplæringsloven, la til grunn at formålsparagrafene angir både grunnlaget for og hensikten med den totale virksomheten i barnehagen, skolen og lærebedriften og har en retningsgivende funksjon for øvrige lovparagrafer og styringsdokumenter. I tillegg uttalte utvalget at formålsbestemmelsen har en viktig symbolsk funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier.³² Lovutvalget var oppmerksom på at verdiene skulle være samlende for befolkningen i en tid med store samfunnsendringer og pluralitet på de fleste samfunnsområder. Noen av disse samfunnsendringene var innvandring og demografiske endringer, likestilling, nye samlivs- og familieformer og etnisk, kulturelt og religiøst mangfold.³³

Likestilling betyr like muligheter uavhengig av kjønn. Det er en rettighet som gjelder på tvers av alle samfunnsområder, deriblant arbeid og utdanning. Stereotype kjønnsrolleforventninger utgjør et sterkt press på enkeltindividets valgfrihet. Det har vært nødvendig å arbeide systematisk for å endre holdninger og strukturer og skape forståelse for hvordan tradisjonelle kjønnsrolleoppfatninger kan hindre like læringsmuligheter. Slikt systematisk arbeid er en plikt for Norge som stat som følge av internasjonale forpliktelser som FNs kvinnekongresskonvensjon artikkel 2 og artikkel 5. Artikkel 5 bokstav a slår fast at konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak

for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle adferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verdt enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner, [...]

Samme konvensjons artikkel 10 bokstav c sier at det påligger konvensjonspartene å avskaffe alle stereotype forestillinger av manns- og kvinnerol-

²⁹ Lov 17. juni 2005 nr. 64 lov om barnehager (barnehage-loven) § 1 tredje avsnitt siste setning.

³⁰ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 1-1 fjerde ledd og siste ledd.

³¹ Se Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011* s. 222 første spalte.

³² NOU 2007: 6 *Formål for framtida* kapittel 2.6.1 s. 26.

³³ NOU 2007: 6 kapittel 4.12 s. 69–70.

ler på alle nivåer i opplæringen i alle typer undervisning.

I norsk rett er plikten til et aktivt arbeid for å sikre likestilling på alle samfunnsområder presisert i likestillings- og diskrimineringsloven. Plikten gjelder da også for universiteter og høyskoler. Likestilling er presisert også i dette utvalgets forslag til ny formålsbestemmelse i universitets- og høyskoleloven, jf. punktet i formålsparagrafen som gjelder å «bygge virksomheten på og utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper».

Menneskerettigheter tolkes harmoniserende med hverandre, noe som betyr at ingen menneskerettighet er over andre menneskerettigheter i rang. Bruk av nikab og burka er religiøst betinget, og et forbud griper derfor inn i religionsfriheten. Samtidig er plaggene særpreget ved at de er knyttet til kjønn. Bærere av ansiktsdekkende plagg ønsker å leve etter kjønnssegregerte skillelinjer. Utvalgets flertall mener at bruken av denne typen ansiktsplagg, som underbygger stereotype kjønnsroller, er vanskelig å forene med den plikten utdanningssystemet har til å fremme likestilling. Begge kjønn skal gis like muligheter til utdanning, blant annet slik at de kan ta del i arbeidslivet, og at kvinner og menn kan arbeide side ved side og på like vilkår. Avgjørelsen fra Klagenemnda for likestilling i ACE-saken³⁴ sa tydelig at det var i strid med retten til likestilling etter dagjeldende likestillingslov § 3 da lærebøkene i en kristen barneskole formidlet kjønnsroller i tråd med sin religiøse oppfatning. Barna skulle sette strek under rett svar: katten, hunden eller hustruen skulle adlyde mannen. Universiteter og høyskoler skal fremme likestilling og ved den utdanningen de tilbyr, bidra til at borgerne skal kunne bidra med sin arbeidskraft og som deltakere i demokratiet.

Flertallet viser videre til at et forbud mot ansiktsdekkende plagg hindrer god kommunikasjon ved at det «kan vanskeleggjøre og svekke utbyttet av opplæringa og samspelet i barnehagar». Å se hverandres ansikt er grunnleggende for måten vi kommuniserer med hverandre på i det norske samfunnet. Ansiktsmimikk er ikke verbal-kommunikasjon som er like viktig for formidling som verbal kommunikasjon. Å vise ansiktet er dermed også viktig for kommunikasjon student-er og undervisere. I dommen fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i saken

S.A.S. v. France, ble Frankrikes lovforbud mot ansiktsdekkende plagg på offentlige steder ikke ansett som et brudd på retten til religionsfrihet eller retten til privatliv.³⁵ Begrunnelsen var i hovedsak at systematisk tildekking av ansiktet er uforenelig med grunnleggende forutsetninger for å leve sammen i det franske samfunnet og dermed hindrer minimumskrav for sosial interaksjon. Staten kunne dermed forby det som et ledd i å ivareta andre borgeres frihet og rettigheter, og forbudet ble også ansett forholdsmessig.

Furthermore, admittedly, as the applicant pointed out, by prohibiting everyone from wearing clothing designed to conceal the face in public places, the respondent State has to a certain extent restricted the reach of pluralism, since the ban prevents certain women from expressing their personality and their beliefs by wearing the full-face veil in public. However, for their part, the Government indicated that it was a question of responding to a practice that the State deemed incompatible, in French society, with the ground rules of social communication and more broadly the requirements of «living together». From that perspective, the respondent State is seeking to protect a principle of interaction between individuals, which in its view is essential for the expression not only of pluralism, but also of tolerance and broad-mindedness without which there is no democratic society (see paragraph 128 above). It can thus be said that the question whether or not it should be permitted to wear the full-face veil in public places constitutes a choice of society.³⁶

Utvalgets flertall mener at forbudet i universitets- og høyskoleloven mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, bør videreføres.

Utvalgets mindretall, bestående av *utvalgsmedlemmene Bergström og Riekeles*, mener forbudet i universitets- og høyskoleloven mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ikke skal videreføres i det nye lovforslaget. Utvalgets mindretall stiller seg bak flertallet av høringsinstansene i universitets- og høyskolesektoren, som da forslaget til lovendring var på høring i 2017, var imot at det skulle innføres et generelt forbud. Et generelt forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet,

³⁴ Klagenemnda for likestilling. LKN-2001-1.

³⁵ European Court of Human Rights. Grand Chamber. Case of S.A.S. v. France (Application no. 43835/11), se særlig avsnitt 141 og 153.

³⁶ Case of S.A.S. v. France (Application no. 43835/11) avsnitt 153.

strider mot prinsippet om lik rett til utdanning, fordi det kan fungere som et hinder for å søke seg til og gjennomføre høyere utdanning.

Utvalgets mindretall viser til at et forbud mot ansiktsdekkende plagg er en innskrenkning av studenters ytrings-, samvittighets- og trosfrihet, og et inngrep i privatlivet. Dette er rettigheter som er beskyttet av Grunnloven, den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FN-konvensjoner. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i saken S.A.S. v. France konkludert med at det er innenfor medlemsstatens skjønnsmargin å vedta forbud mot ansiktsdekkende plagg, selv om det innskrenker individets rettigheter. Det betyr at Norge har anledning til å vedta et slikt forbud, men det betyr ikke nødvendigvis at det er riktig eller ønskelig å gjøre det. De ulempene ansiktsdekkende plagg kan innebære i en undervisningssituasjon, er etter mindretallets syn ikke store nok til at et forbud, med utestenging som konsekvens, er et proporsjonalt inngrep. For at et inngrep som begrenser rettigheter skal være proporsjonalt under EMK må det blant annet ikke være andre mindre inngripende tiltak som kan nå det samme formålet, og fordelene ved inngrepet må balanseres opp mot inngrepets ulemper for den som rammes. I dette tilfellet finnes det andre måter å arbeide for demokrati og likestilling på ved høyere utdanningsinstitusjoner, enn å forby ansiktsdekkende plagg. Fordelen med inngrepet for demokrati og likestilling er uansett usikker, ettersom forbudet også kan bidra til at enkelte kvinner velger ikke å ta høyere utdanning. FNs menneskerettskomité har dessuten konkludert annerledes enn EMD i spørsmål om lovligheten av forbud mot ansiktsdekkende plagg, og EMDs dom i saken S.A.S. v. France ble avgitt under dissens. Utvalgets mindretall er enig i at universiteter og høyskoler har ansvar for å fremme likestilling på sine institusjoner, men mener det ansvaret ikke inkluderer en plikt til å

utestenge personer med feil bekledning. Mindretallet viser for øvrig til at EMD i S.A.S. v. France avviste likestilling som argument for å forby klesplagg som kvinner selv velger å bruke.

Mindretallet viser til at høyere utdanningsinstitusjoner og studenter som gruppe skiller seg fra andre utdanningsinstitusjoner og grupper på mange områder. Mindretallet er enig i at lik rett til utdanning kan være et argument for et forbud i barnehagen og i skolen, der det er grunn til å anta at det er foreldrene som velger klærne til barna, og der aktiv deltakelse og sosial kontakt står sentralt. I grunnskolen er det i tillegg skoleplikt. I høyere utdanning forholder det seg imidlertid annerledes. Blant annet er alle studenter myndige, og de tar egne beslutninger blant annet når det gjelder religion, livs- og utdanningsvalg og bekledning. Videre stilles det mindre krav til studenter enn til elever når det gjelder samhandling ved læring, og undervisere ved en høyere utdanningsinstitusjon har et mindre ansvar for studenters læring enn lærere har for elevers. Med dette mener mindretallet at andre hensyn må tas ved forbud på universiteter og høyskoler enn på andre utdanningsinstitusjoner, og at et forbud mot heldekkende plagg heller svekker enn styrker prinsippet om lik rett til utdanning.

I de situasjonene der plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i stor grad hindrer en student i å oppfylle de faglige kravene som stilles i utdanningssituasjonen (labøvelser som krever sikkerhetsutstyr, identifisering ved eksamen, møte med brukere i praksis), mener mindretallet at utfordringene kan løses lokalt i hver enkelt situasjon. Eventuelle forbud av hensyn til faglige begrunnelser bør besluttes på lokalt nivå.

Med dette foreslår mindretallet at § 7-9 ikke videreføres i den nye loven, og at praksisen og håndhevelsen går tilbake til slik det var før det generelle forbudet ble innført.

Kapittel 36

Studentsamskipnadsloven og -forskrift



Figur 36.1

36.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- En ny bestemmelse i universitets- og høyskoleloven som presiserer utdanningsinstitusjonenes plikt til å være tilknyttet en studentsamskipnad, samt ansvarsfordelingen mellom utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnader.
- Dagens § 14 i studentsamskipnadsforskriften, der samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene er regulert, flyttes til studentsamskipnadsloven.
- Det settes ned en arbeidsgruppe som gjennomgår og avklarer spørsmålet om hvilke ansvarsområder som tilligger henholdsvis utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad, eller er en offentlig oppgave. Utvalget mener også at det er behov for en utredning av hvem utdanningsinstitusjonene skal kunne tilby fri stasjon til.

36.2 Gjeldende rett

36.2.1 Innledning

Studentsamskipnadene er egne rettssubjekter, jf. studentsamskipnadsloven § 2 første ledd. De har til oppgave å sørge for et velferdstilbud til studenter, jf. § 3 første ledd. Tilbudet er spesielt tilpasset studentene og deres studiesituasjon.

Studentsamskipnadenes virksomhet er regulert i studentsamskipnadsloven¹, forskrift om stu-

dentsamskipnader², universitets- og høyskoleloven³, fagskoleloven⁴ og forskrift om tilskudd til studentboliger.⁵ Studentsamskipnadene er knyttet til utdanningsinstitusjonene og er underlagt krav og rammebetingelser fra kommunene hvor de er lokalisert.

Studentsamskipnadsordningen er et særnorsk fenomen. Studentsamskipnadene ble etablert for å ta seg av studenters velferdsbehov ved det enkelte lærested. Stortinget vedtok den første loven om studentsamskipnaden i Oslo 17. juni 1939. Frem til 2019 har en rekke samskipnader kommet til, og enkelte er etter hvert slått sammen som følge av Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren.⁶ Per i dag er det 14 studentsamskipnader totalt.

Studentsamskipnadsordningen fyller en viktig funksjon ved å sikre studenter tilgang på velferdstjenester der markedet ikke kan eller vil levere de særskilte tjenestene studenter har behov for som følge av sin livssituasjon. Studentsamskipnadene leverer også tjenester som et supplement til det offentlige tjenestetilbudet, slik som eksamensmestringskurs og lignende.

Studentsamskipnadene er organisert som særlovsselskaper. Studentsamskipnadene har likheter med både forvaltningsorganer, statsforetak, aksjeselskaper og stiftelser. Det er staten gjennom

² Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader.

³ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

⁴ Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven).

⁵ Forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger.

⁶ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*.

¹ Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).

Kunnskapsdepartementet som etablerer og sørger for grunnfinansieringen. Staten har imidlertid ikke rett til overskuddet. Flere elementer ved virksomhetsformen minner om aksjeselskaper, for eksempel det som gjelder styrets ansvar. I studentsamskipnadsloven er det henvist til flere bestemmelser i aksjeloven. Selv om studentsamskipnadene ikke er en del av forvaltningen, har de en nær tilknytning til statlig virksomhet, og på visse områder kommer forvaltningsloven og offentlighetsloven til anvendelse. Et viktig trekk ved virksomhetsformen er at den er brukerstyrt. Det vil si at studentene har en sentral rolle i styringen. Den øverste myndigheten i studentsamskipnadene er et styre der flertallet består av studenter, hvis de ønsker det.⁷

36.2.2 Samfunnsoppdrag

Studentsamskipnadenes samfunnsoppdrag er å ta seg av studentenes velferdsbehov ved de enkelte lærestedene, jf. studentsamskipnadsloven § 3 første ledd. Samfunnsoppdraget skal løses ved at studentsamskipnadene skal tilby studentene velferdstjenester. All virksomhet i studentsamskipnaden skal i hovedsak være rettet mot studenter. Hvilke typer virksomhet som dekkes av begrepet «studentvelferdstjenester», er uttømmende definert i forskrift om studentsamskipnader § 8. Studentsamskipnadene har anledning til å tilby tjenester til andre enn studenter, men i begrenset omfang. Noen studentsamskipnader lar ikke-studenter benytte ledig kapasitet ved studentsamskipnadenes tjenester og får slik et større kundegrunnlag. Dette kan gi inntekter som kan komme studentvelferden til gode.⁸

Studentsamskipnadene står i utgangspunktet fritt til å velge hvilke studentvelferdstjenester de ønsker å tilby, og i hvilket omfang. Denne friheten til å innrette tjenestetilbudet må likevel forstås i lys av et prinsipp om at studentenes behov i utgangspunktet skal dekkes gjennom markedet og de ordinære, offentlige velferdstjenestene til befolkningen.

Studentsamskipnadenes tilbud skal sikre studentene tilgang til velferdstjenester når tjenestene som tilbys i markedet, enten er for dyre eller ikke finnes, eller når det eksisterende tilbudet ikke passer studentenes behov når det gjelder mengde, kvalitet eller geografisk plassering.⁹

36.2.3 Styre

Hver studentsamskipnad skal ha et styre som øverste myndighet, og det er styrets oppgave å sørge for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende, jf. studentsamskipnadsloven § 6. Styret skal ha representanter fra studentene, utdanningsinstitusjonen og de ansatte. Studentene kan velge å ha flertall i styret, jf. studentsamskipnadsloven § 6 andre ledd. Det skal være størst mulig åpenhet rundt styrets arbeid, jf. § 6 syvende ledd.

Styret skal ha minst fem medlemmer og ikke flere enn ni medlemmer. Styremedlemmene tjenestegjør normalt i to år og kan gjenvelges etter endt periode, jf. forskrift om studentsamskipnader § 2. Det er studentene som fatter vedtak om styrets sammensetning og størrelse.

Studentene velger sine styremedlemmer gjennom sitt studentorgan eller ved urnevalg i tilfeller der studentorgan ikke er opprettet, jf. forskrift om studentsamskipnader § 3. Ansatte i studentsamskipnadene har rett til å kreve representasjon i styret etter aksjeselskapsloven¹⁰ § 6-4, det vil si når de har flere enn tretti ansatte og ikke har en bedriftsforsamling. Der studentsamskipnadene har mindre enn 30 ansatte har studentene rett til å velge ett styremedlem blant de ansatte, jf. forskrift om studentsamskipnader § 4. Utdanningsinstitusjonene som er knyttet til studentsamskipnadene oppnevner minst ett medlem til styret. I de tilfellene der flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet en studentsamskipnad må det avtales lokalt hvordan styremedlemmer skal fordeles, jf. forskrift om studentsamskipnader § 5.

I dag har samtlige styrever i studentsamskipnader studentflertall. Det er studentorganene ved de enkelte institusjonene som velger studentene som skal sitte i styret i studentsamskipnaden. Der det er flere utdanningsinstitusjoner under én og samme studentsamskipnad, er det ofte opprettet et velferdsting som velger styrerepresentantene. Velferdstinget er en interesseorganisasjon og et studentpolitisk organ. Velferdstingets oppgave er å gi studentene som er tilknyttet en studentsamskipnad en felles stemme når det gjelder studentvelferd. Studentorganene velger studentrepresentantene til styret og styrelederen. Studentorganene har dermed muligheten til å velge flertallet av styremedlemmene, inklusiv lederen. Studentorganene ved institusjonene kan også tilbakekalle styremedlemmer. Et slikt vedtak krever to tredjedels flertall.

⁷ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) *Om lov om studentsamskipnader* kapittel 3.

⁸ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) punkt. 5.4.

⁹ Forskrift om studentsamskipnader merknad til § 8.

¹⁰ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven).

36.2.4 Departementets rolle

Departementet beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned, deles eller slås sammen, jf. studentsamskipnadsloven § 2 tredje ledd. Beslutningene skal bygge på en samlet vurdering, og departementet bør innhente uttalelser fra de berørte partene før beslutningene tas.¹¹ Videre har departementet et ansvar for tilsyn med studentsamskipnadene, jf. studentsamskipnadsloven § 14. Tilsynet foregår på et overordnet nivå, hvor tilsynsmyndigheten ser på hvordan studentsamskipnadene bruker de offentlige midlene de mottar, og om de utfører sine lovpålagte oppgaver. Fra og med 1. september 2018 er ansvaret for å gjennomføre tilsyn med studentsamskipnadene delegert fra departementet til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

36.2.5 Tilknytningen til utdanningsinstitusjonene

Det følger av studentsamskipnadsloven § 4 at alle utdanningsinstitusjoner som universitets- og høyskoleloven gjelder for, skal være tilknyttet en studentsamskipnad. Det er utdanningsinstitusjonen som har det overordnede ansvaret for studentenes læringsmiljø, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd. Institusjonen skal stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnadenes virksomhet ved institusjonen og kreve inn semesteravgift fra studentene, jf. studentsamskipnadsloven § 5 og § 10 femte ledd. Avgiften går i sin helhet til studentsamskipnaden, og det er studentsamskipnadens styre som beslutter hva den skal brukes til.

Etter forskrift om studentsamskipnader § 14 tredje ledd er ledelsen i henholdsvis utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnaden pålagt å ha faste møter for å ivareta samarbeidet seg imellom. Det følger av § 14 andre ledd at studentsamskipnaden og utdanningsinstitusjonen skal fastsette nærmere regler om samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnaden. Nærmere krav om hva de konkret skal samarbeide om, og hvem som skal ha ansvar for hva, er ikke regulert.

36.2.5.1 Særlig om plikten til å stille fri stasjon

Et viktig element i samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene om studentenes velferd er ordningen med fri stasjon.

¹¹ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) s. 17.

Uttrykket «fri stasjon» betyr lokaler med basisutstyr som utdanningsinstitusjonen vederlagsfritt skal stille til disposisjon for studentsamskipnadenes studentvelferdsvirksomhet, for eksempel til kantinedrift.¹² Etter studentsamskipnadsloven § 5 tredje ledd har utdanningsinstitusjonen *plikt* til å stille fri stasjon, mens forskrift om studentsamskipnader §§ 11 og 12 angir momenter for å fastsette omfanget av ytelsen. Det er krav til at lokalene skal være av en slik art og størrelse at de står i rimelig forhold til antallet studenter og det omfang av tjenester studentsamskipnaden har overfor studentene ved institusjonen. Videre skal det være en hensiktsmessig geografisk nærhet mellom fri stasjon-lokalene og utdanningsvirksomheten, jf. forskrift om studentsamskipnadene § 12 første ledd. Der det er utfordrende å angi hvor stor del av lokalene som kan benyttes til studentvelferd, skal man estimere andelen ved å se hen til hvor stor andel av inntektene fra salg og tjenester som kommer fra andre brukere enn studentene.

I praksis er det opp til den enkelte utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad å komme til enighet om omfanget av fri stasjon, men partene er pålagt å inngå skriftlige avtaler om fri stasjon, jf. forskrift om studentsamskipnader § 13. Det er ofte store variasjoner i omfanget og arten av ytelsene.

36.2.6 Studentvelferdstjenestene

36.2.6.1 Studentboliger

Studentboliger tilbys av samtlige studentsamskipnader, og er det desidert største virksomhetsområdet for studentsamskipnadene målt i omsetning og varige driftsmidler. Som ledd i nasjonal eller lokal studentpolitikk bygges studentboliger som hovedregel med offentlige tilskudd og husbanklån. Det hender også at studentsamskipnadene får andre økonomiske fordeler, som skattefritak og tomter i gave eller til «gavepris» fra kommunene.

Utdanningsinstitusjonene har ofte interesser i boligvirksomheten til studentsamskipnadene. Ofte ønsker de for eksempel å kunne tilby en form for boliggaranti til utenlandske studenter for å forenkle rekrutteringen av dem. Dette løses gjerne ved at studentsamskipnaden på stedet prioriterer nyankomne utenlandske studenter ved tildeling av boliger, mot at utdanningsinstitusjo-

¹² Ordningen omfatter også at utdanningsinstitusjonen overfører midler til studentsamskipnaden, som den benytter til å leie eller eie lokaler til studentvelferdsaktivitet.

nen stiller ulike former for økonomiske garantier til studentsamskipnaden. Rapporten som gjennomgikk tilskuddordningen for studentboliger viste derimot at svært få institusjoner stiller med ulike former for økonomiske garantier til samskipnaden, noe som resulterer i et estimert tap for studentsamskipnadene på 37 millioner kroner per år grunnet tomgang.¹³ Selv om dette er et eksempel på at studentsamskipnadene aktivt bidrar til å oppnå et mål satt av utdanningsinstitusjonene, kan det gi et bilde av utfordringer knyttet til samarbeidet mellom institusjonene og studentsamskipnadene.

36.2.6.2 Kantine

Flertallet av studentsamskipnadene driver kantine. For flere av dem er det utfordrende å drive kantinevirksomheten lønnsomt, noe som i minst ett tilfelle har ført til at en studentsamskipnad har lagt ned virksomheten og overlatt til andre å drifte kantine.¹⁴ Fem av 14 samskipnader rapporterte underskudd på kantinedrift i 2017.

36.2.6.3 Barnehager

Studentsamskipnader med barnehager som kan tilby andre barnehagetjenester enn det som finnes ellers i markedet, er fortsatt et ettertraktet alternativ for studentene. Dette gjelder spesielt de største studentsamskipnadene, som kan tilby tjenester som kvelds- og nattpass, tidvis også pass av barn i helgen, pass av syke barn og «eksamensgaranti» for studenter med barn.

36.2.6.4 Studenthelsetjeneste

Noen studentsamskipnader har egne studenthelsetjenester, mens andre har valgt å inngå avtaler med kommunehelsetjenesten slik at studentene får refundert konsultasjonsutgifter. Det finnes også eksempler på at kommunen og studentsamskipnaden har inngått avtale om oppgjør seg imellom. Det er imidlertid svært ulike praksiser fra studentsamskipnad til studentsamskipnad, og

¹³ Lien, Inger Stray m.fl. *Studentboliger i Norge. Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet 19. desember 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6662bf3f103e40f2af8e8ff5652a673/rapport-gjennomgang-av-tilskuddsordningen-for-studentboliger.pdf>.

¹⁴ Khrono. Vedtok å avvike flere tilbud om studentvelferd på Nesna <https://khrono.no/nord-universitet-nesna-jorgenhusby/vedtok-a-avvikle-flere-tilbud-om-studentvelferd-pa-nesna/218486> hentet 16.1.2020.

Boks 36.1 Studentsamskipnadens prioritering av helse

Helse er høyt prioritert blant studentsamskipnadene, og da særlig studentenes psykiske helse. Tre ganger de siste åtte årene har studentsamskipnadene utført Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT). Undersøkelsen har avdekket at mange studenter sliter psykisk. Disse bør få tilbud om hjelp. Dette er i utgangspunktet det offentliges ansvar, men studentsamskipnadene kan spille en rolle ved å ha et tilbud som ellers ikke er tilgjengelig for studentene. Studentsamskipnaden i Oslo klassifiserer sitt tilbud innenfor psykisk helsevern som et gratis lavterskeltilbud til studenter med lettere psykiske helseplager. Tilbudet skal også bistå studentene gjennom fastlegeordningen eller med henvisning til spesialisthelsetjenesten. Studentene skal få et tilbud som er tilpasset deres behov.

noen tilbyr verken helsetjenester eller refusjonsordninger for utgifter til kommunal helsehjelp. Tilbudet avhenger av hvor store studentsamskipnadene er, hvor god økonomi de har, og hvilke prioriteringer de gjør.

Alle studentsamskipnadene har en form for rådgivnings-, sosionom- eller sosialrådgivningstjeneste, som gir råd, veiledning og praktisk hjelp om forhold som er studentrelaterte. De kan for eksempel tilby «ta ordet»-kurs, hjelp mot eksamensangst og kurs i studiemestring. Rådgivningen er ikke en del av studenthelsetjenesten eller det kommunale helsetilbudet, og heller ikke en del av utdanningsinstitusjonens faglige tilrettelegging og oppfølging av studenten. Studentsamskipnadens tilbud er et supplement, som fanger opp behov de etablerte tilbudene ikke dekker. De ulike behovene har allikevel ofte sammenheng og går over i hverandre, slik at studentene kan bli henvist fra én tjeneste til en annen.

36.2.6.5 Trening

Universiteter og høyskoler har ofte studentidrettslag som tilbyr organisert trening i for eksempel ballidrett, kampsport og danseklubber. Disse drives som ordinære idrettslag/-foreninger. Studentidrettslagene er i hovedsak tuftet på frivillighet og

mottar noen steder økonomisk driftsstøtte og bistand til administrativt arbeid fra studentsamskipnaden.

I tillegg har åtte av studentsamskipnadene et tilbud om trening i egne treningssentre. Tilbudene varierer. Noen studentsamskipnader driver i egen regi, mens andre subsidierer studentenes bruk av eksterne treningssentre. Studentsamskipnadenes satsing på treningssentre øker i omfang. Det er eksempler som tyder på at studentsamskipnader bruker midler fra driftsoverskuddet til å investere i nye treningssentre.¹⁵ Det har de siste årene blitt bygd flere treningssentre som ligner sentrene som ellers tilbys i det private markedet. Denne tjenesten blir i stor grad benyttet også av andre enn studenter, ved at sentrene er åpne for ikke-studenter mot en høyere medlemsavgift. Studentsamskipnaden i Agder og Stavanger har for eksempel i sin rapportering til Database for statistikk og høgre utdanning (DBH) i 2017 opplyst om at henholdsvis 62 prosent og 51,7 prosent av omsetningen ved deres treningssentervirksomhet kom fra andre enn studenter.

Det har vært satt søkelys på studentsamskipnadenes treningstilbud til andre enn studenter på grunn av regelverket om offentlig støtte, som forbyr krysssubsidiering mellom konkurranseutsatt og ikke konkurranseutsatt virksomhet. Problemstillingen ble illustrert gjennom den såkalte SiB-saken fra 2003, som ble lukket av EFTAs overvåkningsorgan i 2009¹⁶ etter at ny lov og forskrift om studentsamskipnader kom på plass. Det ble anført at Studentsamskipnaden i Bergen (SiB) drev med kommersiell virksomhet og krysssubsidiering ettersom medlemskap på SiBs treningssenter ble tilbudt andre enn studenter, til en høyere pris. Den nye loven og forskriften skulle hindre krysssubsidiering, og ordningen var dermed i tråd med EØS-regelverket.

36.2.6.6 Bokhandel

Der studentsamskipnadene driver bokhandel ligger denne normalt i utdanningsinstitusjonens lokaler. Bokhandlene spesialiserer seg på studie-litteratur, samtidig som de i varierende grad tilbyr et ordinært bokhandelssortiment.

¹⁵ UA universitetsavisa.no. 43 millioner til et bedre studentliv <https://www.universitetsavisa.no/student/2018/03/05/43-millioner-til-et-bedre-studentliv-18365082.ece> hentet 16.1.2020.

¹⁶ EFTA Surveillance Authority. Decision of 30. september 2009 to close the case concerning the financing of fitness centres operated by the Student Welfare Association of Bergen. Hentet fra <http://www.eftasurv.int/media/decisions/378-09-COL.pdf>.

36.2.7 Finansiering og bruk av overskudd

Studentsamskipnadene finansieres av offentlig tilskudd, semesteravgift fra studentene og salg av tjenester (velferdstjenester) til studenter og ikke-studenter.¹⁷ Av de totale driftsinntektene til studentsamskipnadene i 2017 utgjør offentlig tilskudd om lag 1,1 mrd. kroner (27,5 prosent), salgsinntekter 930,3 mill. kroner (22,5 prosent), leieinntekter fra studentboliger 1769,7 mill. kroner (42,9 prosent) og andre driftsinntekter 296,5 mill. kroner (7,2 prosent).¹⁸ Av offentlig tilskudd utgjør semesteravgiften 260,2 mill. kroner og driftstilskuddet fra Kunnskapsdepartementet utgjør 91,1 mill. kroner. Studentsamskipnadene kan også motta tilskudd fra vertskommunen og andre offentlige organer. Offentlige tilskudd består av fristasjonsytelser (199,5 mill. kroner), semesteravgift, driftstilskudd (139,2 mill. kroner), utsatt inntekt- studentboliger (127,8 mill. kroner) og andre offentlige tilskudd (407,2 mill. kroner). I tillegg til ulike former for tilskudd, mottar mange studentsamskipnader ulike former for skattefritak og andre økonomiske fordeler som lavere tomtepriser.

Landets 14 studentsamskipnader hadde i 2017 driftsinntekter på drøyt 4,1 mrd. kroner til sammen. Driftskostnadene var totalt på vel 3,6 mrd. kroner. Studentsamskipnadene hadde totalt en årlig resultatgrad¹⁹ på cirka 12 prosent, og har de siste fem årene ligget på omkring ti prosent.

Salgsinntekter består av inntekter fra tjenestetilbudene, som er foreldrebetaling i barnehage, treningsavgifter, salgsinntekter fra bokhandel, salgsinntekter fra kantiner og catering og øvrige salgsinntekter. Andre driftsinntekter er egenandel for helsetjenester, fellestjenester og driftsstøtte, og øvrige driftsinntekter. Salgsinntektene utgjør 72,5 prosent av de totale inntektene til studentsamskipnadene.²⁰ Den kommersielle delen av virksomheten (salg til andre enn studenter) til studentsamskipnadene utgjør til sammen 13,6 prosent.²¹

¹⁷ Utvalget har mottatt tall fra NOKUT som viser studentsamskipnadenes inntekter og bruk av overskudd.

¹⁸ NSD/Database for statistikk om høgre utdanning. Rapportering studentsamskipnader. Samletabell for 2017.

¹⁹ Ordinært resultat før skattekostnad i prosent av driftsinntekter.

²⁰ Salgsinntekter, andre driftsinntekter og leieinntekters andel av de totale driftsinntektene.

²¹ Omsetningen for alle tjenestoområdene for andre enn studenter som andel av total omsetning for alle tjenestoområder.

Overskuddet kan ikke tas ut av virksomheten, og går inn i studentsamskipnadens egenkapital. Når overskuddet ikke benyttes til å redusere prisene på tjenestene i den løpende driften, vil det kunne gå til større investeringer. Dette kan for eksempel være utbygging av nye treningssentre, slik som studentsamskipnaden i Trondheim, Ålesund og Gjøvik rapporterte om i 2018.²²

36.3 Utvalgets vurderinger

36.3.1 Innledning

Mandatet til universitets- og høyskolelovutvalget åpner for at utvalget kan foreslå endringer i studentsamskipnadsloven og forskrift om studentsamskipnader. Utvalget står etter mandatet også fritt til å vurdere om studentsamskipnadsloven skal tas inn i en ny lov om universiteter og høyskoler.

Utvalget har fått innspill fra NOKUT om at det er behov for en helhetlig gjennomgang av regelverket om studentsamskipnadene. NOKUT viser blant annet til at flere av studentsamskipnadene over årene har utviklet seg til å bli store markedsaktører, og at ordningen slik sett har fjernet seg noe fra det opprinnelige mandatet studentsamskipnadene hadde, nemlig å dekke studentenes velferdsbehov der markedet ikke gjorde det. Utvalget er enig i at det kan være behov for en bredere gjennomgang av studentsamskipnadsloven med tilhørende forskrift.

Utvalget har begrenset seg til å vurdere grenseflatene mellom universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven med forskrift, og har særlig sett på reguleringen av det delte ansvaret for studentvelferden.

Utvalget mener, slik situasjonen er i dag, at det ikke er noen grunn til å slå sammen de to lovene. Ettersom fagskoler også har en rett til å knytte seg til en studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven § 1, mener utvalget det er mest hensiktsmessig å fastholde dagens ordning med separate lover.

36.3.2 Studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene

36.3.2.1 Ansvaret for studentenes læringsmiljø og studentvelferd

Et godt læringsmiljø og gode og tilrettelagte studentvelferdstilbud er viktige rammebetingelser

for at studentene skal lykkes i høyere utdanning. Læringsmiljøet har betydning for studentenes fysiske og psykiske helse, og et godt læringsmiljø kan bidra til å redusere frafallet i høyere utdanning.

Både studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene har et lovpålagt ansvar for studentenes velferd. Det rettslige grunnlaget for samarbeid er uttrykt i forskrift om studentsamskipnader § 14. Utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes velferd er nedfelt i universitets- og høyskoleloven § 4-3 om læringsmiljø. Studentsamskipnadens oppgave er å ta seg av studentenes velferdsbehov ved de enkelte lærestedene ved å tilby tjenester til studentene, jf. lov om studentsamskipnader § 3. Reglene om utdanningsinstitusjonenes samarbeid med og innflytelse over studentsamskipnadene finnes i studentsamskipnadsloven med tilhørende forskrift. I merknaden til forskrift om studentsamskipnader § 8 er det gitt følgende beskrivelse: «Studentvelferdstjenestene skal være en del av det helhetlige læringsmiljøet for studenten, og skal støtte opp om de faglige kravene som blir stilt til studentene[...].»²³

Man må se bestemmelsene i de to lovene i sammenheng for å få et helhetlig bilde av ansvar, rettigheter og plikter for institusjon, studentsamskipnad og student.

Det delte ansvaret mellom utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnader krever et godt samarbeid mellom de to aktørene. Utvalget har merket seg at samarbeidet tidvis synes å være krevende, og at det delte ansvaret for studentvelferden og studentenes læringsmiljø kan være utfordrende i praksis. Det er ingen skarpe grenser mellom hva som faller inn under «studentenes læringsmiljø», som er utdanningsinstitusjonenes ansvar, og hva som er «studentvelferdstjenester», som er studentsamskipnadens ansvar. I noen tilfeller er ansvarsfordelingen helt klar. Utdanningsinstitusjoner tilbyr ikke boliger, de driver ikke barnehager, og de driver heller ikke med helsetjenester. Dette driver studentsamskipnadene med. Men utdanningsinstitusjonene vil ha selvstendig ansvar når det gjelder studentenes fysiske arbeidsmiljø, og for faglig tilrettelegging slik at studentene ikke opplever for stort psykisk press under studiet. Noen ansvarsområder kan være sammenfallende. For eksempel vil studentsamskipnader kunne ha et ansvar i sosiale tiltak som fadderuke eller andre typer trivselstiltak i løpet av studieåret, og de kan tilby tjenester som gjelder psykososialt læringsmiljø med videre. Når

²² UA universitetsavisa.no. 43 millioner til et bedre studentliv.

²³ Forskrift om studentsamskipnader merknad til § 8.

det gjelder helsespørsmål, både fysiske og psykiske, vil det offentlige også tilby supplerende tjenester.

SHoT 2018 – Studentenes helse- og trivselsundersøkelse – viser at hver fjerde student oppgir å ha alvorlige psykiske plager.²⁴ Det faktum, at det er flere tilbydere av enkelte velferdstjenester til studentene og flere instanser som deler ansvaret, kan føre til at en student opplever at hans eller hennes behov ikke fanges opp hos noen. Det er viktig at institusjon og studentsamskipnad har gode avtaler for å fordele ansvar og finne de beste løsningene slik at målet om et godt læringsmiljø og gode velferdstilbud blir nådd, og at de også samarbeider med offentlige instanser lokalt.

Utvalget vil understreke hvor viktig det er at ansvarsfordelingen mellom utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnadene er tydelig uttrykt i regelverket. Utvalget mener imidlertid at det i dagens lovgivning ikke kan være noen tvil om at det er en slik ansvarsfordeling.

Utvalget har fått innspill fra Samskipnadsrådet²⁵ om at det å tydeliggjøre ansvarsområder kan bidra til et enklere regelverk og et bedre samarbeid om oppgavene. Med den tiden utvalget har hatt til rådighet har ikke utvalget hatt mulighet til å gjennomgå dette eller foreslå endringer i lov. Utvalget foreslår derfor at det settes ned en arbeidsgruppe der både utdanningsinstitusjoner, studentsamskipnad, studenter og representanter fra lokale myndigheter og helsemyndighetene er representert, og at arbeidsgruppen gjennomgår og avklarer spørsmålet om hvilke ansvarsområder som tilligger henholdsvis utdanningsinstitusjon eller studentsamskipnad eller er en offentlig oppgave. En helhetlig gjennomgang kan medføre at ansvarsfordelingen blir klarere, og dette kan igjen komme studentene til gode i form av bedre og mer målrettede tjenester.

36.3.2.2 *Bedre samarbeid*

Utvalget har fått innspill fra Samskipnadsrådet om at samarbeidet mellom studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene ikke alltid fungerer optimalt. Studentsamskipnaden opplever enkelte steder at utdanningsinstitusjonen ikke tar plikten om

samarbeid alvorlig nok, og ikke er tilstrekkelig oppmerksom på studentsamskipnaden som samarbeidspartner. Enkelte steder opplever også studentsamskipnaden at utdanningsinstitusjonen har en annen forståelse av hva som ligger i plikten til å gi fri stasjon enn det studentsamskipnaden har. Samskipnadsrådet har gitt innspill om at utdanningsinstitusjonenes ansvar og plikter i studentsamskipnadsloven med forskrift bør tydeliggjøres og forankres også i universitets- og høyskoleloven, eventuelt med henvisning til studentsamskipnadsloven.

Utvalget mener at dagens regelverk sier tydelig at det foreligger en plikt til samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene. Det følger av forskrift om studentsamskipnaden § 14 tredje ledd at det skal avtales faste møter mellom ledelsen ved utdanningsinstitusjonen og ledelsen ved studentsamskipnaden. Hensikten er at samarbeidet skal ivaretas på best mulig måte.

Utvalget mener at det kan være vanskelig å få til en detaljert lovfesting av hvordan samarbeidet mellom studentsamskipnader og universiteter og høyskoler skal foregå. Det er også uvisst i hvilken grad lov og forskrift er egnet som virkemiddel for å bedre samarbeidet på det enkelte studie-stedet. Studentsamskipnadenes samfunnsoppdrag og utdanningsinstitusjonenes autonomi tilsier at det er nødvendig med en fleksibel lovtekst som ikke setter for stramme rammer rundt studentsamskipnadens og utdanningsinstitusjonens virksomhet. Hva utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene skal samarbeide om, vil variere fra studiested til studiested og etter hvilke behov som oppstår over tid. Hva slags forum og samarbeidsorganer som benyttes, bør det derfor være opp til studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene å avtale. Utvalget ser likevel at det kan være nødvendig å tydeliggjøre kravet om at ledelsen i virksomhetene møtes regelmessig for å diskutere de forhold som angår samarbeidet om studentvelferden og læringsmiljøet. Utvalget mener en måte å oppnå dette på er at bestemmelsen i forskrift om studentsamskipnader § 14 blir flyttet opp i lov om studentsamskipnader.

36.3.2.3 *Bør ansvaret for studentvelferden reguleres i én lov?*

Utvalget har fått innspill fra Samskipnadsrådet om at noen av bestemmelsene om utdanningsinstitusjonenes ansvar som i dag finnes i studentsamskipnadsloven, bør flyttes til universitets- og høyskole-

²⁴ Knapstad, Marit, Ove Heradstveit og Børge Sivertsen. *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse 2018. Hovedresultater*. Oslo: SiO (Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus), 2018. Hentet fra <https://shotstorage.blob.core.windows.net/shotcontainer/SHOT2018.pdf>.

²⁵ Samskipnadsrådet er samarbeidsorganet for studentsamskipnadene.

loven. Dette gjelder blant annet utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentvelferd etter § 5 i studentsamskipnadsloven, og plikten til å være tilknyttet en studentsamskipnad etter § 4 i studentsamskipnadsloven. Samskipnadsrådet begrunner synet sitt med at plikter som pålegges virksomheten, så langt som mulig bør reguleres i den loven som gjelder virksomheten, og at regulering i universitets- og høyskoleloven vil bidra til en bevisstgjøring av utdanningsinstitusjonenes ansvar.

Utvalget peker på at utdanningsinstitusjonene har den samme plikten uavhengig av om den er nedfelt i universitets- og høyskoleloven eller i studentsamskipnadsloven.

For å tydeliggjøre at utdanningsinstitusjonene har en plikt til å være tilknyttet studentsamskipnadene foreslår utvalget likevel at dette presiseres i universitets- og høyskoleloven. I tillegg presiseres det at utdanningsinstitusjonen har ansvar for læringsmiljøet, og studentsamskipnadene for studentvelferden.

36.3.2.4 Plikten til fri stasjon

Utdanningsinstitusjonene har en plikt til å yte fri stasjon til studentsamskipnadene. Utvalget har fått innspill fra Samskipnadsrådet om at plikten til fri stasjon ikke er regulert godt nok, og at det enkelte steder oppstår uenighet mellom utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene om hvor langt plikten strekker seg.

Utvalget mener dagens regulering av plikten til å yte fri stasjon er tilfredsstillende. Forskrift om studentsamskipnader §§ 11 og 12 inneholder presiseringer av hva fri stasjon er, og hvordan det skal brukes. Utdanningsinstitusjonene har plikt til å stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnadenes velferdsvirksomhet. Videre er det regulert hvordan andelen av lokalene som skal benyttes til studentvelferd skal estimeres og hvordan verdien av ytelsen skal fastsettes. Tilskudd som skal subsidiere andre ting enn studentenes bruk av tjenestene, faller utenfor beregningen. Utvalget mener det vil være lite formålstjenlig å ha en mer detaljert regulering av hva plikten til fri stasjon innebærer, ettersom både lokalene og studentenes behov vil variere ved de ulike utdanningsinstitusjonene.

Ordlyden i forskrift om studentsamskipnader § 11 første ledd siste punktum har også vært en kilde til konflikt. Bestemmelsen lyder:

Det kan etter avtale med studentsamskipnaden stilles egnede lokaler til rådighet til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn stu-

dentsamskipnaden, dersom det kommer studentvelferden på stedet til gode.

NTNU ønsket for eksempel å åpne for at såkalte foodtrucks kunne få innpass på campus, uten å betale leie i testperioden. Studentsamskipnaden på stedet innvendte at en slik praksis ikke ville komme studentene på stedet til gode og ikke ville være i tråd med forskrift om studentsamskipnader § 11 første ledd siste punktum.²⁶

Ut fra en tolkning av ordlyden i bestemmelsen kan det hevdes at studentsamskipnaden har en form for vetorett mot at utdanningsinstitusjonen gir studentsamskipnadens konkurrenter adgang til campus med mindre studentsamskipnaden går med på en avtale om dette. En slik forståelse av ordlyden kommer til uttrykk gjennom en oppfatning av at studentsamskipnadene har en form for «matmonopol» på campus, noe som blant annet ble diskutert i forbindelse med at Velferdstinget i Gjøvik, Ålesund og Trondheim behandlet saken på NTNU.

Utvalget viser til at da lovbestemmelsen om utdanningsinstitusjonenes adgang til å tilby fri stasjon til andre enn studentsamskipnadene ble foreslått videreført,²⁷ var en innvending fra noen høringsinstanser at det ville skape konkurranse mellom aktører som konkurrerer på ulike vilkår. De ulike vilkårene er knyttet til studentsamskipnadenes begrensning i adgangen til å drive kommersiell virksomhet.²⁸ Departementet mente det skulle

[...] være adgang for utdanningsinstitusjonene til å yte fri stasjon til andre enn studentsamskipnadene, men kun til virksomheter som kompletterer det totale studentvelferdstilbudet og dermed ikke til virksomhet som er i direkte konkurranse med samskipnadens virksomhet.²⁹

Begrensningen medfører i en viss grad at samskipnadene i realiteten får et monopol på sine tilbud, men den formelle begrensningen gjelder kun adgang til fri stasjon. Utdanningsinstitusjonene har adgang til å tilby lokaler til andre aktører på campus mot at det betales leie etter markedspris. Slik sett er det åpent for andre tilbydere å komme med konkurrerende tilbud på campus, men de

²⁶ NOKUT refererer til denne saken i sitt innspill til universitets- og høyskolelovutvalget om studentsamskipnadene.

²⁷ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007).

²⁸ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) punkt 4.3.

²⁹ Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) punkt 4.4.

økonomiske forutsetningene reduseres noe ved at samskipnadenes konkurrenter må betale leie for lokalene.

Regelverket kan imidlertid ikke forstås slik at studentsamskipnadene har vetorett når det gjelder hvilke andre aktører som kan tilbys fri stasjon.

Utvalget mener det er behov for en grundigere utredning av hvem utdanningsinstitusjonene skal kunne tilby fri stasjon til. Det er ikke åpenbart hvilke tilbud som bør regnes som komplementerende eller konkurrerende, eller om begrensninger i muligheten til å tilby fri stasjon til konkurrerende virksomheter er nødvendige for å sikre studentvelferden. Det må utredes om det er et reelt behov for å begrense adgangen til å tilby fri stasjon til andre enn studentsamskipnadene, sett i lys av de spesielle vilkårene studentsamskipnadene opererer under.

Samskipnadsrådet har også uttrykt et ønske om å tydeliggjøre utdanningsinstitusjonens plikt til fri stasjon, jf. § 5 i studentsamskipnadsloven, ved at bestemmelsen forankres i universitets- og høyskoleloven. Utvalget mener dette ikke er en hensiktsmessig løsning. Det er studentsamskipnadsloven som regulerer studentsamskipnadenes oppgave med å ta seg av studentenes velferdsbehov. For at studentsamskipnadene skal kunne tilby relevante velferdstjenester til studentene, har utdanningsinstitusjonene blitt pålagt en plikt til å stille egnede lokaler til rådighet for dette. Dersom plikten til å stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnadene flyttes til universitets- og høyskoleloven, mener utvalget regelverket vil bli mer fragmentert, fordi denne plikten da ikke lenger blir lest i sammenheng med hva studentsamskipnadenes formål med lokalene er. Videre mener utvalget at det skal spesielle grunner til for å ha en dobbeltregulering av bestemmelsen, og at slike grunner ikke foreligger her. Utvalget foreslår derfor å videreføre plikten til fri stasjon i studentsamskipnadsloven.

36.3.3 Samfunnsoppdraget og endringer

Studentsamskipnadene ble etablert for å ta seg av studenters velferdsbehov ved det enkelte lærested. Studentsamskipnadsordningen fyller en viktig funksjon ved å sikre studenter tilgang på velferdstjenester der markedet ikke kan eller vil levere de særskilte tjenestene studenter har behov for som følge av sin livssituasjon.

Studentvelferd har ingen egen definisjon, men i Ot.prp. nr. 56 (1995–96) er det uttalt at «[...] en overordnet målsetting for studentvelferden er at

den er tilpasset studentenes behov og bidrar til høy studiekvalitet, god studieeffektivitet og høy gjennomføringsgrad.» Bakgrunnen for at det ikke ble gitt en definisjon av begrepet studentvelferd var at bestemmelsene skulle være fleksible med tanke på samfunnsmessige behov og endringer over tid.³⁰

Utgangspunktet er at studentenes behov skal dekkes gjennom markedet og de ordinære offentlige tilbudene. Der tjenestene som tilbys i markedet eller fra det offentlige, er for dyre eller tilbudet av andre grunner ikke dekker studentenes behov, skal studentsamskipnadene tilby supplerende tjenester. Utvalget mener det på bakgrunn av innspill fra NOKUT kan settes spørsmålsteget ved om det ved enkelte læresteder er slik at studentsamskipnadene fortsatt fungerer som et supplement der tjenestene ellers ikke er gode nok, eller om de driver virksomhet som kunne vært dekket av markedet og det offentliges tilbud alene. Dette gjelder særlig for de største byene, som Oslo og Bergen, hvor markedet ellers har et vidt tilbud av velferdstjenester som kommer studentene til gode. Studentsamskipnadene har utviklet og utvidet sitt tjenestetilbud over tid, og enkelte samskipnader kan i dag kalles store markedsaktører. Studentsamskipnaden SiO kunne for eksempel for 2017 rapportere om rundt 1,2 mrd. i omsetning og over 1,1 mrd. i egenkapital.³¹

Denne utviklingen har ført til endringer både i studentsamskipnadsloven og forskriften. For eksempel er det lagt til et femte ledd i § 8 i forskrift om studentsamskipnader³² som sier:

Det er styrets ansvar å vurdere omfanget av kommersiell aktivitet og om slik aktivitet kan føre til at fokus på studentenes velferd forsvinner, samt vurdere økonomisk risiko for studentsamskipnaden. Styret skal i vurderingen måle omfanget av tjenester til andre enn studenter opp mot studentsamskipnadens omsetning og kostnad ved å drive tjenesten.

Videre er det i forskrift om studentsamskipnader § 8 tredje ledd presisert at når studentsamskipnadene tilbyr sine tjenester til andre enn studentene, faller tjenestene utenfor studentvelferdsbegrepet. Disse tjenestene skal ytes til ordinær pris, uten

³⁰ Ot.prp. nr. 56 (1995–96) *Om lov om studentsamskipnader* punkt 1.2.

³¹ Utvalget har mottatt tall fra NOKUT.

³² Forskrift 19. desember 2012 nr. 1344 om endring i forskrift om studentsamskipnader.

offentlige tilskudd, og aktivitetene skal holdes regnskapsmessig adskilt.

Utvalget mener at selv om det er gjort endringer i lov og forskrift for å fange opp og begrense den økende kommersielle virksomheten flere av studentsamskipnadene driver med, kan det være behov for en mer fullstendig gjennomgang av studentsamskipnadsloven med for-

skrift, også sett ut fra størrelsen på de statlige tilskuddene studentsamskipnadene mottar. Samfunnsutviklingen har over tid gitt et ganske annet marked og behov enn det som var tilfellet da studentsamskipnadene i sin tid ble opprettet. En bred gjennomgang av ordningen med studentsamskipnader vil kunne avdekke om utviklingen er hensiktsmessig.

Kapittel 37

Ikrafttredelse, overgangsregler og forslag til endringer i andre lover og i forskrifter



Figur 37.1

37.1 Ikrafttredelse

Utvalget har ikke vurdert når den nye loven for universiteter og høyskoler bør tre i kraft. Utvalget foreslår at loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

37.2 Overgangsregler

Utvalget har ikke vurdert behovet for overgangsregler. Utvalget foreslår at Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

37.3 Forslag til endringer i andre lover og forskrifter

37.3.1 Forslag til endringer i studentsamskipnadsloven

37.3.1.1 Lovforslag

Utvalget foreslår ny § 5A i lov om studentsamskipnader, som skal lyde:

§ 5A *Plikt til å samarbeide*

Studentsamskipnad og tilknyttede utdanningsinstitusjoner skal samarbeide om velferdstilbud og læringsmiljø, på en slik måte at partene har hovedansvar for sine områder slik de følger av studentsamskipnadsloven med forskrift og lov om universiteter og høyskoler.

Studentsamskipnaden og de tilknyttede utdanningsinstitusjonene fastsetter nærmere regler om ansvarsfordelingen mellom de tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnaden.

For å ivareta samarbeidet på best mulig måte skal det avtales regelmessige møter mellom ledelsene for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnaden.

37.3.1.2 *Merknad til lovforslaget*

Bestemmelsen lovfester plikten til samarbeid mellom studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene. Plikten var tidligere regulert i forskrift. Hva utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene skal samarbeide om, vil variere fra studie- sted til studiested, og etter hvilke behov som oppstår over tid. Hva slags forum og samarbeidsorganer som benyttes bør derfor være opp til studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene å avtale. Det er et krav at ledelsen i virksomhetene møtes regelmessig for å diskutere de forhold som angår samarbeidet om studentvelferden og læringsmiljøet.

37.3.2 Forslag til endringer i ny tolkelov

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i andre lover enn universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven. I den grad departementet følger opp utvalgets forslag, anbefaler utvalget at følgende endring tas inn i forslag til ny tolkelov:

§ x-x. *Bevilling som statsautorisert translatør*

Departementet gir bevilling som statsautorisert translatør etter søknad. Bevilling gis til person som er myndig etter norsk lov og som har bestått statsautorisasjonsprøven.

Bevillingen gir rett til å bruke tittelen statsautorisert translatør. Tittelen skal ikke brukes om oversetting på andre språk enn de språk bevillingen gjelder for. Departementet kan gi forskrift om statsautorisasjonsordningen og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, jf. yrkeskvalifikasjonsloven.

Tittelen statsautorisert translatør kan bare benyttes av den som er gitt bevilling i henhold til denne bestemmelsen.

Den som i strid med bestemmelsen forsettlig eller uaktsomt bruker slik tittel, alene eller som del av tittel, kan straffes med bøter.

37.3.3 Forslag til endringer i mastergradsforskriften

Utvalget foreslår følgende endringer i mastergradsforskriften¹ (endringer i kursiv):

§ 4. *Krav til mastergrad av 300 studiepoengs omfang*

Graden master oppnås på grunnlag av mastergradseksamen av 300 studiepoengs (5 års) omfang, inkludert selvstendig arbeid i henhold til § 6. *Opprettelse av slik grad må begrunnes særskilt. Institusjonen skal vurdere om integrert mastergrad er nødvendig av faglige hensyn, eller om tilsvarende læringsutbytte kan oppnås gjennom mastergrad etter §§ 3 eller 5.*

Unntatt fra denne bestemmelsen er arkitektutdanningen ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo som skal være 330 studiepoeng (5 ½ års) omfang.

37.3.4 Forslag til endringer i skikkethetsforskriften

Utvalget foreslår følgende endringer i skikkethetsforskriften² (endringer i kursiv):

§ 1. *Utestenging etter skikkethetsvurdering*

Skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 10-1 skal foregå ved følgende utdanninger:

1. barnehage- og førskolelærerutdanning
2. Pedagogiske utdanninger som tilfredsstillere kravene til å bli tilsatt i undervisningsstilling i grunn- eller videregående skole, jf. kapittel 14 i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
3. audiograf (audiolog),
4. barnevernspedagog,
5. bioingeniør,
6. ergoterapeut,
7. farmasøyt (inkludert reseptar),
8. fysioterapeut,
9. jordmor,
10. klinisk ernæringsfysiolog,
11. lege,
12. optiker,
13. ortopediingeniør,
14. psykolog,
15. radiograf,
16. sosionom,
17. sykepleier,
18. tannlege,
19. tannpleier,
20. tanntekniker,
21. vernepleier,
22. paramedicutdanning
23. profesjonsutdanningen i teologi
24. trafikkklærerutdanning
25. logopedutdanning
26. utdanninger i spesialpedagogikk
27. tolkeutdanningene i tegnspråk.

I tillegg skal det foretas skikkethetsvurderinger i etter- og videreutdanninger som bygger på utdanningene som er nevnt over.

Institusjonen kan søke departementet om å inkludere andre utdanninger som fører til yrker som har tilsvarende omsorgsansvar for mennesker i en særlig sårbar situasjon.

Ny § x. *Vurderingskriterier*³

En student er uskikket i utdanningene som nevnt i § x^A hvis ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt på en måte som utgjør en mulig fare for liv, fysisk eller psykisk helse, rettigheter eller sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever, eller andre studenten vil komme i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse, er ikke skikket for yrket:

¹ Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).

² Forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften).

³ Sammenlånning av nåværende §§ 3-5 i forskriften. Dette kan for eksempel bli ny § 3, til erstatning for §§ 3-5.

⁴ Dette er henvisning til forslag til ny § 1 i forskriften.

- a) studenten viser manglende vilje eller evne til omsorg, forståelse, innlevelse og respekt for de mennesker studenten vil møte i sitt arbeid.
 - b) studenten viser manglende vilje eller evne til å samarbeide og til å etablere tillitsforhold og kommunisere med mennesker studenten vil møte i sitt arbeid.
 - c) studenten misbruker rusmidler eller tilegner seg medikamenter på ulovlig vis.
 - d) studenten har problemer av en slik art at studenten fungerer svært dårlig i forhold til sine omgivelser.
 - e) studenten viser truende eller krenkende adferd i studiesituasjonen eller overfor de mennesker studenten vil møte i sitt arbeid.
 - f) studenten viser for liten grad av selvinnsikt i forbindelse med oppgaver i studiet og kommende yrkesrolle.
 - g) studenten viser uaktsomhet og uansvarlighet som kan medføre risiko for skade på pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre.
 - h) studenten viser manglende vilje eller evne til å endre uakseptabel adferd i samsvar med veiledning.
 - i) studenten er ikke i stand til å utføre de yrkesmessige handlinger praksis krever.
- For utdanningene som er nevnt i § x⁵ nr. 1, 2, 24 og 26 er studenten også uskikket hvis ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt:
- a) studenten viser manglende vilje eller evne til å lede læringsprosesser for barn, unge og voksne i samsvar med mål og retningslinjer for barnehagens og skolens virksomhet.
 - b) studenten unnlater å ta ansvar som rollemodell for barn, unge og voksne i samsvar med mål og retningslinjer for barnehagens og skolens virksomhet.
 - c) studenten viser manglende vilje eller evne til å ha oversikt over hva som foregår i en barne-

⁵ Forslag til ny § 1 i forskriften.

gruppe eller klasse og ut fra denne oversikten skape et miljø som tar hensyn til barn, unge og voksnes sikkerhet og deres psykiske og fysiske helse.

For utdanningene som nevnt i § x⁶ nr. 23 er studenten også uskikket hvis ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt:

- a) studenten unnlater å ta ansvar som rollemodell for barn og unge.
- b) studenten viser manglende vilje eller evne til å skape et miljø som tar hensyn til barns, unges og voksnes sikkerhet og deres psykiske og fysiske helse.

Ny § x.⁷ Følger av at dokumentasjon ikke blir lagt frem

Hvis studenten etter oppfordring ikke legger frem relevant dokumentasjon i en sak som gjelder om studenten er skikket for et yrke, kan det få betydning for utfallet av saken.

37.3.5 Forslag til endringer i forskrift om studentsamskipnader

Utvalget foreslår at gjeldende § 14 i forskrift om studentsamskipnader⁸ tas ut av forskriften, jf. omtale i punkt 36.3.2.2 og punkt 37.3.1.

37.3.6 Opphevelse av eldre lover

Utvalget foreslår at lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler oppheves fra det tidspunktet ny lov om universiteter og høyskoler trer i kraft.

⁶ Forslag til ny § 1 i forskriften.

⁷ Bestemmelsen er ny og må plasseres på et hensiktsmessig sted.

⁸ Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader (forskift om studentsamskipnader).

Kapittel 38

Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 38.1

38.1 Innledning

Med unntak av det som fremgår av punktene 38.2 til 38.4, vil utvalgets forslag til ny universitets- og høyskolelov ikke ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Heller ikke utvalgets forslag til nye bestemmelser i studentsamskipnadsloven, forslag til ny tolkelov eller forslag til endringer i mastergradsforskriften, skikkethetsforskriften og forskrift om studentsamskipnader vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

38.2 Rett til å få eksamensoppgavene på ønsket målform

Forslaget vil ha begrensede økonomiske konsekvenser. En rett for studentene til å gjennomføre eksamen på ønsket målform vil påføre private institusjoner utgifter og noe merarbeid i forbindelse med at eksamensoppgaver må utarbeides på både bokmål og nynorsk, hvis noen studenter ønsker eksamen på en målform som institusjonen tidligere ikke har tilbudt. Kostnaden må dekkes av de ordinære bevilgningene.

38.3 Krav om to sensorer ved eksamen

38.3.1 Innledning

Utvalget viser til Advokatfirmaet Deloitte Legals utredning av filming av eksamen, se elektronisk vedlegg 2. I utredningen har Deloitte også vurdert de økonomiske konsekvensene av å innføre et krav om to sensorer ved muntlig eksamen.

Firmaet har basert vurderingen sin av de økonomiske konsekvensene på Universitets- og høyskolerådets (UHR) rapport fra 2015 om sensorordningene i høyere utdanning.¹ Deloitte Legal har vist til at det er utfordrende å kartlegge og vurdere kostnadene ved å innføre et krav om to sensorer ved eksamen, fordi slike kostnader i stor grad varierer avhengig av studieretning og eksamensomfang. Dette er utvalget enig i. Skal man kunne vurdere eventuelle økonomiske konsekvenser av forslaget på et sikkert grunnlag, trengs ytterligere undersøkelser og vurderinger for at man skal ha grunnlag til å si noe sikkert om de økonomiske konsekvensene av forslaget. Slike undersøkelser innebærer en omfattende datainnsamling.

38.3.2 Presentasjon av regneeksempel og kostnadstyper

Følgende regneeksempel viser kostnadsdrivere ved bruk av én sensor. Det er lagt til grunn at sensor nummer to får samme honorar som sensor nummer én. Regneeksempelen er basert på utredningen UHR utførte i 2015. I eksempelet skiller det ikke mellom kostnader for sensurarbeid ved muntlig og skriftlig eksamen. Deloitte Legal har i sine utregninger lagt til grunn at sensor kostnaden vil være høyere ved muntlig enn ved skriftlig eksamen.

Følgende tre kostnadstyper knytter seg til bruk av sensor:

¹ Samdal, Oddrun m.fl. *Vurdering av sensorordningane innan høgare utdanning. Rapport frå ei arbeidsgruppe oppnemnt av Utdanningsutvalet i UHR*. Avgitt 15. desember 2014.

Tabell 38.1 Regneeksempel per sensor med samme lønn/honorar for interne og eksterne sensorer. Eksempelen er hentet fra UHR-rapporten. Eventuelle reisekostnader er en ukjent og kommer i tillegg. Tallene er KPI-justert mot september 2019.

	Sosiale kostnader (prosent av lønn/ honorar)	Interne sensorer	Eksterne sensorer
Lønn/honorar		28 370,79	28 370,79
Fordel gruppeliv	0,30 %	85,11	-
Feriepenger	12 %	3 404,49	3 404,49
Arbeidsgiveravgift	14,10 %	4 492,80	4 480,31
Pensjonsinnskudd (SPK)	12,50 %	3971,91	-
Arbeidsgiver-avgift av pensjonsinnskudd	14,10 %	560,04	-
Totale tidskostnader		40 885,14	36 255,59

1. tidskostnad (antall timer), i form av lønn til interne sensorer.
2. tidskostnad (antall timer), i form av honorar til eksterne sensorer.
3. reise- og oppholdskostnader for eksterne sensorer.

Tidskostnadene inkluderer både direkte lønns/honorarkostnader for forberedelsestid og gjennomføring av sensurarbeidet, og sosiale kostnader.² De sosiale kostnadene er høyere ved internsensur enn ved eksternsensur.

I tillegg kommer indirekte kostnader som institusjonen har, forbundet med administrasjonen av eksamen. Universitets- og høyskolerådet la til grunn i sin rapport at det er mer tidkrevende å administrere en ekstern sensor, enn en intern sensor. Utvalget deler denne oppfatningen.

Interne sensorer forventes å løse oppdraget som en del av sine ordinære arbeidsoppgaver. Det gjør at kostnadene ved intern sensur er lite synlige i budsjettene. Derfor er det vanlig å benytte kunnskapen om tidskostnad ved ekstern sensur til å forstå kostnadene ved intern sensur. I regneeksemplene legges det til grunn at intern og ekstern sensor bruker like mange timer på oppdraget og at lønnsnivået er likt. En viktig forskjell er at de sosiale kostnadene er høyest ved intern sensur.

² De sosiale kostnadene er gitt i form av en statlig fastsatt prosentsetning multiplisert med lønn eller honorar. Sosiale kostnader er kostnader, utover lønn, som følger med å ha arbeidstakere. Det er kostnader som forsikring, feriepenger, arbeidsgiveravgift, pensjonsinnskudd, osv.

Når det gjelder eksterne sensorer gjøres det ofte individuelle avtaler basert på det forestående sensurarbeidet. Honoraret varierer fra institusjon til institusjon og mellom fagområder. Tar man utgangspunkt i lik tidsbruk og likt lønnsnivå, vil de totale tidskostnadene være høyere ved bruk av interne sensorer enn eksterne sensorer, slik tabell 38.1 viser. Dette skyldes forskjellene i sosiale kostnader. Forskjellen utgjør 4629,55 kroner (12,8 prosent) ettersom pensjonsinnskuddssatsen har blitt noe mindre.

Reise- og oppholdskostnader kan være en betydelig tilleggs-kostnad ved bruk av eksterne sensorer.³ Dette er en kostnad som varierer fra sensoroppdrag til sensoroppdrag. Ved muntlig eksamen er det vanskelig å spare inn på reisekostnader gjennom bruk av tiltak som video- og telefonsensur, fordi det i de fleste tilfeller er nødvendig å ha sensor til stede i rommet for å oppnå formålet om økt rettssikkerhet for kandidatene.

Det eksisterer ingen konkret og oppdatert kartlegging av kostnader til sensorer i høyere utdanning i Norge, men man kan vurdere å etablere standardsatser for ulike fagområder. Dette er gjort i grunnopplæringen.⁴

³ Dette tallet vil kunne variere basert på avstander og omfanget av eksamen. For eksempel ved eksamen i Nord-Norge og Trøndelag kan ekstern sensor utløse mange reiseutgifter grunnet store avstander.

⁴ Utdanningsdirektoratet. Sensorhonorar ved sentralt gitt skriftlig eksamen <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/sensurere-eksamen/Sensorhonorar/> hentet 16.1.2020.

38.4 Tilrettelegging på Svalbard

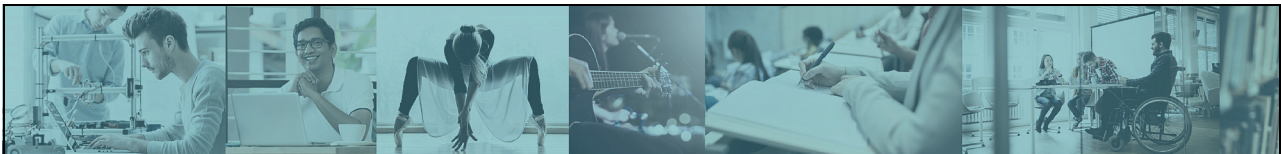
Utvalget viser til forslaget om å endre bestemmelsen om tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse eller andre særskilte behov, slik at den fullt ut skal gjelde for Svalbard. Etter utvalgets vurdering er det lite trolig at forslaget vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Utvalget viser til at lovforslaget bare gjelder for universitetene og høyskolene sin virksomhet. I dag vil det i praksis si virksomhet som skjer i regi av fastlandsuniversitetene og som foregår på Universitetsenteret på Svalbard (Unis). Utvalget har lagt forutsetningen om at Longyearbyen ikke skal

være et livsløpssamfunn til grunn for forslaget. Den foreslåtte bestemmelsen om tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov, bygger på en forutsetning om at tilretteleggingen ikke skal innebære en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjonen. Det skal blant annet legges vekt på kostnadene ved tilretteleggingen og institusjonens ressurser. På bakgrunn av regjeringens Svalbardpolitikk, presiserer utvalget at forslaget ikke er ment å utvide eller medføre andre endringer i forventninger til omfanget av tilrettelegging på Svalbard, verken for institusjonene under universitets- og høyskoleloven eller andre tjenestetilbud.

Kapittel 39

Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny universitets- og høyskolelov



Figur 39.1

Kapittel 1 Formål og virkeområde

§ 1-1. *Formålet med universiteter og høyskoler*

Universiteter og høyskoler skal

- frembringe og spre ny kunnskap basert på vitenskapelige og kunstneriske metoder i tråd med internasjonale standarder
- bidra til et høyt kompetansenivå i samfunnet, gjennom dialog, dannelse og personlig utvikling for den enkelte
- bygge virksomheten på og utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper og
- bidra til en miljømessig, sosial og økonomisk bærekraftig utvikling.

Merknad:

Bestemmelsen angir formålet med universiteter og høyskoler. Formålsbestemmelsen vektlegger den betydning universiteter og høyskoler har for samfunnet og den enkelte. Den nye formålsparagrafen skaper et klarere skille mellom institusjonenes formål og deres oppgaver enn gjeldende universitets- og høyskolelov av 2005. Institusjonenes oppgaver fremgår av lovforslaget § 2-1. Formålsbestemmelsen skal klargjøre hensikten med universiteter og høyskoler, og danne en overbygning for resten av loven.

Det følger av bestemmelsens bokstav a at universiteter og høyskoler skal frembringe ny og holdbar kunnskap basert på internasjonalt anerkjente vitenskapelige og kunstneriske metoder.

De skal spre denne kunnskapen slik at den kommer til nytte for alle som kan tenkes å ha bruk for den.

Bestemmelsens bokstav b understreker institusjonenes betydning for at samfunnet får tilgang på høy kompetanse gjennom dannelse og personlig utvikling for den enkelte student og ansatte.

Bestemmelsens bokstav c understreker at universiteter og høyskoler skal være bærere av de verdier samfunnet vårt bygger på. Gjennom sin virksomhet skal institusjonene bygge på og å utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper. Formålsbestemmelsene i barnehageloven og opplæringsloven viser til samfunnets felles verdigrunnlag som disse virksomhetene skal bygge på og utbre. Ved å inkludere ordlyden i bokstav c i formålsbestemmelsen for universiteter og høyskoler vil henvisning til verdigrunnlaget være gjennomgående i lovverket for hele utdanningsløpet.

Gjennom bestemmelsens bokstav d uttrykker loven at menneskeheten står overfor store utfordringer når det gjelder å oppnå en utvikling som er bærekraftig både miljømessig, sosialt og økonomisk. Bestemmelsen fremhever at universiteter og høyskoler er sentrale institusjoner, som gjennom kunnskap og dannelse har et ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling.

§ 1-2. *Lovens virkeområde*

Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne

loven, eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 15-1, som

- a) universitet
- b) vitenskapelig høyskole eller
- c) høyskole.

Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Kongen kan på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen hvis ikke annet er fastsatt av Kongen. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Kongen kan bestemme at virksomhet som utføres utenfor riket helt eller delvis skal omfattes av lovens bestemmelser.

Etter avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon kan lovens virkeområde utvides eller innskrenkes på avgrensede saksområder.

Merknad:

Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud som er akkreditert etter loven, eller som har oppnådd akkreditering, jf. lovforslaget § 15-1. Loven gjelder for utdanningsinstitusjoner som har virksomhet i riket. Det norske akkrediteringssystemet skal sikre kvaliteten i høyere utdanning. For at denne kvalitetssikringen skal gjennomføres som forutsatt, må utdanningsinstitusjonens virksomhet være i Norge. Hvis utdanningstilbud gis i utlandet, kan lover og regler i disse landene medføre at NOKUT ikke har mandat til å vurdere kvaliteten på studietilbudene.

§ 1-3. Anvendelse av forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven.

Merknad:

Bestemmelsen understreker at forvaltningsloven gjelder for universiteter og høyskoler når ikke annet følger av universitets- og høyskoleloven. Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer og for dem gjelder hele forvaltningsloven, med mindre universitets- og høyskoleloven inneholder særregler. For private institusjoner gjelder som utgangspunkt bare reglene om

enkeltvedtak og forskrift, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Universitets- og høyskoleloven har enkelte bestemmelser som presiserer at også andre deler av forvaltningsloven gjelder uavhengig av eierform.

Den enkelte institusjon må selv vurdere hvorvidt avgjørelser den treffer er enkeltvedtak. Universitets- og høyskoleloven inneholder flere former for klage. Klagene behandles etter reglene i forvaltningsloven, men i mange tilfeller supplert av særregler i universitets- og høyskoleloven. Enkeltvedtak med klagerett kan for eksempel være vedtak om generell godkjenning, godskriving og faglig godkjenning, opptak, rett til å gå opp til eksamen, bortvisning, utestenging eller bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, tvungen avslutning av doktorgradsutdanning, klage over formelle feil ved eksamen eller vedtak om sensur.

Kapittel 2 Virksomhet og ansvar

§ 2-1. Institusjonenes oppgaver

Universiteter og høyskoler skal

- a) tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå, basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
- c) bidra til livslang læring og etter- og videreutdanning
- d) bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- e) legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten
- f) bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og
- g) samarbeide med relevante aktører for å styrke virksomhetens kvalitet og relevans.

Merknad:

Bestemmelsen angir oppgavene universiteter og høyskoler må utføre for å oppfylle sitt formål. Bestemmelsen må med andre ord ses i sammenheng med § 1-1 om formålet med universiteter og høyskoler.

Av bestemmelsens bokstav a fremgår det at institusjonene skal tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå, basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. I bruken av begrepet «erfaringskunnskap» ligger det en anerkjennelse av denne kunnskapens betydning særlig for kvaliteten i profesjonsutdanningene.

Bokstav b understreker at også forskning og det faglige og kunstneriske utviklingsarbeidet skal holde høyt internasjonalt nivå. Selv om det kan være vanskelig å fastslå hva som er «høyt internasjonalt nivå» i mange fag, vil bruken av denne formuleringen både i bokstav a og b gi et riktig signal om nivået og kvaliteten institusjonene skal strebe etter i den faglige virksomheten.

Bokstav c poengterer institusjonenes ansvar for etter- og videreutdanning. Raske teknologiske endringer i arbeidslivet og behov for omstilling i norsk økonomi fører til at universiteter og høyskoler må bidra til at arbeidsstokken holder seg oppdatert også etter at grunnutdanningene er gjennomført.

Til universiteter og høyskolars oppgaver ligger også å ivareta formidlingsansvaret, jf. bokstav d. Institusjonene må bidra til å spre resultatene fra forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid til nytte for samfunnet.

Bestemmelsens bokstav e pålegger institusjonene å legge til rette for at ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten. Det har en viktig demokratisk funksjon at disse gruppene bidrar til et opplyst og velinformert offentlig ordskifte med innsikt, fakta og forskningsbasert kunnskap.

Når det er relevant, skal universiteter og høyskoler bidra til innovasjon og verdiskaping i samfunnet, jf. bokstav f. Oppgaven omfatter ikke bare kommersialisering av produkter og prosesser i et marked, men også bidrag til nyskaping og forbedring i vid forstand. Det kan for eksempel være innovasjon i offentlig sektor og sosial innovasjon, det vil si utvikling av nye løsninger på samfunnsproblemer.

Bokstav g trekker frem betydningen av å samarbeide med eksterne aktører for å styrke både relevans og kvalitet i virksomheten ved universiteter og høyskoler. Universiteter og høyskoler har mange berøringspunkter med det omliggende samfunnet. De skal samarbeide bredt med relevante aktører, i offentlig, privat og frivillig sektor i inn- og utland.

§ 2-2. Ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk

Universiteter og høyskoler har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk.

Institusjonen skal tilby eksamen på den målformen studenten ønsker.

Merknad:

Første ledd pålegger universiteter og høyskoler et ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk

fagspråk, som også innebærer å fastsette individuelt tilpassede språkstrategier. Institusjonene skal sørge for at norsk som fagspråk blir brukt, og bestemmelsen pålegger et ansvar for å utvikle og oppdatere fagterminologier på norsk. Utviklingen av norsk som fagspråk kan gjøres på både bokmål og på nynorsk.

Andre ledd pålegger alle institusjoner, uavhengig av eieform, å tilrettelegge for eksamen på den målformen som studenten ønsker. Bestemmelsen er ny, og innebærer en endring ved at også private utdanningsinstitusjoner nå må tilby eksamen på den målformen studenten ønsker. Tidligere gjaldt dette bare de statlige institusjonene.

§ 2-3. Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Stavanger har et nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger.

Departementet kan i samråd med en institusjon legge driften av en oppgave til denne institusjonen, uten at institusjonens styre har ansvaret for den faglige virksomheten.

Merknad:

Første ledd viderefører gjeldende rett. Bestemmelsen har liten rettslig betydning som forutsetning for at det drives forskningsbasert museumsvirksomhet. Likevel fremhever bestemmelsen at ivaretagelse og oppbygging av og forskning på natur- og kulturhistoriske samlinger er av nasjonal og internasjonal verdi, og formidling til allmenheten av samlingene og forskningsresultater er viktig. Museene har også særskilte oppgaver etter kulturminneloven med tilhørende forskrifter.

Andre ledd viderefører i det vesentlige gjeldende rett. Det har tidligere vært virksomhet som var organisert etter § 1-4 fjerde ledd i gjeldende lov. Selv om det ikke lenger er virksomhet som er organisert på den måten, kan det tenkes situasjoner der det er hensiktsmessig med slik organisering, for eksempel i oppstartsfasen for en ny og liten virksomhet. For å ta høyde for de praktiske behovene som kan oppstå, er bestemmelsen ikke begrenset til nasjonale fellesoppgaver, men omtaler oppgaver generelt. Bestemmelsen innebærer at departementet, i samråd med institusjonen, kan legge driften av en oppgave til en institusjon, uten at styret for institusjonen får ansvaret. Institusjo-

nens ansvar vil være begrenset til de administrative tjenestene. De øvrige organisatoriske rammene, for eksempel om det skal være et eget styre for driften av oppgaven, må vurderes i hvert tilfelle.

§ 2-4. *Faglig frihet og ansvar*

Universiteter og høyskoler skal fremme og verne om akademisk frihet, og om de ansatte som utøver denne.

Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.

Universiteter og høyskoler har ellers rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov.

Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om

- a) læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet eller
- b) individuelle ansettelse eller utnevnelser.

Den som gir undervisning ved en institusjon under denne loven har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av undervisningen innenfor de rammer som institusjonen fastsetter, eller som følger av lov eller i medhold av lov.

Den som er ansatt i stilling hvor forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid inngår i arbeidsoppgavene, har rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid innenfor de rammer som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale.

Universiteter og høyskoler skal sørge for åpenhet om resultater fra forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Den som er ansatt i stilling som nevnt i sjette ledd, har rett til å offentliggjøre sine resultater og skal sørge for at slik offentliggjøring skjer. Det relevante forskningsgrunnlaget skal stilles til rådighet i overensstemmelse med god skikk på vedkommende fagområde. Styret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det. Det kan ikke avtales eller fastsettes varige begrensninger i retten til å offentliggjøre resultater utover det som følger av lov eller i medhold av lov.

Merknad:

Første ledd første avsnitt fastslår at institusjonene «skal fremme og verne om akademisk frihet».

Dette kravet må sees i sammenheng med universiteter og høyskolerens formål og oppgaver, slik disse er formulert i forslag til § 1-1 og § 2-1. Akademisk frihet på individnivå er en nødvendig forutsetning for at institusjonene skal kunne utføre samfunnsoppdraget på en god måte. Bestemmelsen, sammenholdt med femte ledd, begrenser arbeidsgivers rett til å instruere ansatte i faglige spørsmål og til å iverksette direkte eller indirekte sanksjoner dersom en instruks om faglig virksomhet ikke blir etterkommet. Bestemmelsen setter også grenser for hvor langt institusjonen eller den enkelte kan gå i retning av å fraskrive seg disse grunnleggende akademiske rettighetene. Første setning, andre ledd «og om de ansatte som utøver denne», er nytt i utvalgets lovforslag. Det er en økende tendens til at faglig ansatte som har benyttet seg av sin akademiske yringsfrihet, utsettes for krav om sanksjoner fra grupper eller personer som misliker ytringen. Tilføyelsen i første setning presiserer institusjonenes ansvar for å støtte ansatte i slike tilfeller, og ikke gi etter for press om å frata den ansatte oppgaver eller stilling utelukkende på bakgrunn av ytringen.

Andre ledd pålegger institusjonen et ansvar for at den faglige virksomheten skal utøves i samsvar med «anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper». «Anerkjent» viser ikke til selve innholdet i forskningen, men innebærer et krav om redelighet og skikkelighet, og at forskningsvirksomheten følger det som oppfattes som god praksis i lys av nasjonale og internasjonale faglige og forskningsetiske prinsipper. Samlet sett innebærer dette leddet en styrking av den akademiske friheten og institusjonenes ansvar som autonome institusjoner.

Tredje ledd tydeliggjør at institusjonenes praktisering av sitt faglige og verdimessige grunnlag må skje innenfor de rammene som følger av plikten til å fremme og verne om den akademiske friheten etter første ledd. Bestemmelsen er i praksis særlig viktig for private institusjoner som er etablert på et religiøst grunnlag. Prinsippet om individuell akademisk frihet omfatter også institusjoner med alternativ faglig eller verdimessig grunnlag, men det er en forutsetning for virksomheten på denne typen institusjoner at det faglige eller verdimessige grunnlaget innebærer noen begrensninger i den enkelte ansattes akademiske frihet. Dette kan for eksempel være forskningsetiske begrensninger eller verdibegrunnede rammer for undervisningen. En forutsetning for denne typen begrensninger er at de er godt begrunnet i institusjonens faglige eller verdimessige grunnlag. For å

være legitime må slike begrensninger også tydelig angis før ansettelse og nedfelles skriftlig i ansettelseskontrakter slik at det er klart at den ansatte aksepterer dem som en del av ansettelsesvilkårene. Slike begrensninger må ikke være av en slik art at institusjonens virksomhet ikke kan sies å overholde kravene i første ledd. Bestemmelsen tydeliggjør at retten til å ha en slik alternativ innretning av virksomheten er en del av institusjonens faglige autonomi.

Fjerde ledd innebærer at institusjonens eier eller overordnet myndighet ikke kan gi institusjonen slike pålegg eller instruksjoner. I saker om individuelle ansettelser og utnevnelser angir bestemmelsen et forbud mot direkte pålegg fra institusjonens eier eller overordnet myndighet, men vil ikke være til hinder for at private institusjoner i sine vedtekter for eksempel har egne bestemmelser om vilkår for ansettelse.

Femte ledd omhandler undervisningsfriheten og gjelder for «den som gir undervisning ved institusjon under denne lov». Begrepet «undervisningsfriheten» henspiller på alle som underviser under universitets- og høyskoleloven uavhengig av oppdrags- eller ansettelsesgrunnlaget. Underviseren har et «selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg» av undervisningen. I dette ligger det både en rett og et ansvar til å formidle det som fagfellesskapet anser som beste tilgjengelige kunnskap, men også en rett til å formidle egne synspunkter og eventuelle avvikende hypoteser, perspektiver og forklaringsmodeller. Undervisningsfriheten er begrenset av rammer «som følger av lov eller i medhold av lov». Slike rammer følger blant annet av nasjonale rammeplaner fastsatt av departementet. Begrensninger i undervisningsfriheten vil også kunne følge av studieplan for det faglige innholdet i studiene som er fastsatt av styret ved hver institusjon.

Sjette ledd: Retten til å velge emne, definere problemstilling og fastsette metode for sin forskning og sitt faglige og kunstneriske utviklingsarbeid er, sammen med retten til å offentliggjøre resultater, kjernen i den individuelle akademiske friheten. Ordene «har rett til å velge» markerer denne individuelle rettigheten. Arbeidsgivers styringsrett kan ikke brukes til å gi instruks som innebærer inngrep i denne friheten, med mindre disse inngrepe er fastsatt i avtale, se nedenfor. Formuleringen «den som er ansatt» omfatter både faste og midlertidige ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, utdanningsstillinger og stillingen forsker. I den grad studenter forsker eller underviser i tråd med anerkjente prinsipper og standarder i academia, vil den akademiske friheten også

gjelde studentene. Retten til å velge emne og metode gjelder bare «innenfor de rammer som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale». «Ansettelsesforholdet» må forstås som et vidt og dynamisk begrep og er ikke begrenset til den opprinnelige inngåtte ansettelsesavtalen. Også den senere utviklingen i arbeidsforholdet må tas med ved vurderingen av hvilke rammer ansettelsesforholdet setter for friheten til å velge emne og metode. Institusjonen har rett til å tilby ansettelsesvilkår som kan innebære en faktisk begrensning i friheten til å velge emne og metode, for eksempel ved midlertidig eller fast ansettelse i konkrete forskningsprosjekter. Institusjonen må ved utforming av slike arbeidsavtaler sørge for at de ikke går så langt i innskrenkningen av friheten at de handler i strid med det ansvar de er pålagt etter første ledd. En begrensning i friheten til å velge kan også følge av «særskilt avtale». Dette kan for eksempel være en avtale om oppdragsforskning eller en samarbeidsavtale mellom flere forskere. En slik avtale kan inneholde bestemmelser om emner og problemstillinger som skal utredes, bestemmelser om metode og tidspunkt og form for offentliggjøringen. En ekstern oppdragsgiver eller et avtaleregulert samarbeidsprosjekt kan begrense den enkeltes rett til fritt å velge emne og metode. Den enkeltes akademiske frihet ligger i retten til å avslå å delta på et oppdrag eller i et prosjekt hvis forskeren mener at innholdet i avtalen er i strid med vedkommendes faglige integritet. Denne friheten til å si nei til prosjekter må igjen veies opp mot arbeidsgivers berettigede forventninger om at forskeren oppfyller den forskningsplikt som følger av arbeidsavtalen. Normalregelen må være at en forsker utfører de oppgaver arbeidsgiver pålegger ham eller henne. En forsker som på grunnlag av sin akademiske frihet vil ønske å avslå å delta i et prosjekt, må kunne gi en solid faglig begrunnelse for hvorfor han eller hun ikke mener det er forsvarlig å delta i prosjektet. For den stillingsdel som ansatte i kombinerte stillinger har ved institusjon under universitets- og høyskoleloven, vil lovens bestemmelser om akademisk frihet gjelde. Universitets- og høyskolelovens bestemmelser om akademisk frihet vil ikke gjelde for en stillingsdel ved en institusjon som ikke er omfattet av loven, med mindre arbeidsgiver og arbeidstaker har avtalt at prinsippet om akademisk frihet skal gis tilsvarende anvendelse i arbeidsforholdet.

Syvende ledd: Retten til å offentliggjøre resultatene av forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid er en viktig del av den individuelle akademiske friheten. Første setning pålegger

universiteter og høyskoler «å sørge for åpenhet om resultater fra forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid». Bestemmelsen må ses i sammenheng med institusjonens ansvar etter første avsnitt, og forslaget til § 1-1 bokstav a og § 2-1 bokstav d som pålegger universiteter og høyskoler et generelt formidlingsansvar. Universiteter og høyskoler er ikke gjennom bestemmelsen pålagt et direkte ansvar for offentliggjøring. Bestemmelsen gir heller ikke institusjonen en selvstendig rett til å gripe inn i forskerens rådighet over sine resultater og bestemme at disse skal offentliggjøres på et bestemt tidspunkt eller på en bestemt måte. Såfremt det nedfelles i arbeidsavtalene vil likevel institusjonene kunne pålegge de faglig ansatte som hovedregel å publisere i åpent tilgjengelige kanaler.

Andre setning gir forskeren en «rett» til å offentliggjøre sine forskningsresultater. Institusjonen eller oppdragsgiver kan ikke hindre offentliggjøring med mindre noe annet er avtalt i samsvar med denne bestemmelsen. Forskeren skal «sørge for at slik offentliggjøring skjer». I bestemmelsen ligger det ikke en produksjonsplikt for forskeren, og institusjonen kan ikke pålegge forskeren å offentliggjøre resultater på et bestemt tidspunkt eller med en bestemt hyppighet. Hvis institusjonen som arbeidsgiver mener at en forsker ikke oppfyller rimelige forventninger om offentliggjøring av forskningsresultater, må dette vurderes som et spørsmål om forskeren oppfyller sin forskningsplikt etter arbeidsavtalen. Forskeren skal stille det relevante forskningsgrunnlag til rådighet i overensstemmelse med god skikk på vedkommende område. Det stilles ikke krav til at forskningsgrunnlaget blir offentliggjort, men at det gjøres tilgjengelig ved etterspørsel. Begrepet «forskningsgrunnlag» vil omfatte for eksempel statistiske grunnlagsdata eller fysisk materiale. «Forskningsgrunnlag» omfatter i denne sammenheng også relevant grunnlagsmateriale for faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Hva som er å anse som det «relevante» forskningsgrunnlag vil variere med hva som er god skikk for vedkommende fagområde. I tvilstilfelle vil formålet med å stille det til rådighet, da særlig etterprøvbareheten, være avgjørende.

Etter tredje setning kan «styret gi sitt samtykke til utsatt offentliggjøring». Institusjonens ledelse kan ikke ensidig pålegge forskeren å utsette offentliggjøring, utsettelsen må være basert på en avtale mellom institusjonen og forskeren. Det kreves samtykke fra «styret» for å utsette offentliggjøringen. «Styret» er enten styret selv eller andre ved institusjonen dersom styret

har delegert sin avgjørelsesmyndighet. Styret kan gi sitt samtykke til utsatt offentliggjøring «når legitime hensyn tilsier det». Utsettelsen må således ha et særlig grunnlag og det må i hvert enkelt tilfelle være et reelt behov for utsettelsen. Eksempelvis kan utsatt offentliggjøring skje der dette er nødvendig for å beskytte patentrettslige eller konkurransemessige interesser, eller av hensyn til løpende forskningsarbeid. Det er styret i samråd med forskeren som i hvert enkelt tilfelle må vurdere nødvendigheten av og behovet for utsatt offentliggjøring.

Fjerde setning fastsetter at begrensninger i retten til å offentliggjøre må være tidsavgrenset. Hvor langt frem i tid det kan avtales eller fastsettes en begrensning uten at det er i strid med bestemmelsen, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Utgangspunktet er at offentliggjøring skal finne sted når begrunnelsen eller formålet med utsettelsen ikke lenger er til stede. «Avtale» henspiller på avtaler mellom institusjonen og forskeren, mens å «fastsette» henspiller på blant annet styrets myndighet til å beslutte utsettelse. Styret kan ikke fastsette utsettelse i strid med den ansattes rett til selvbestemmelse over tidspunktet for offentliggjøring. Med begrepet «følger av lov eller i medhold av lov», tenkes det eksempelvis på regler om taushetsplikt og vern av forsvarshemmeligheter.

§ 2-5. Egenbetaling

Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve betaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelsen.

Departementet kan gi forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta betaling fra studenter og om adgang til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene.

Merknad:

Første ledd: Bestemmelsen viderefører gratisprinsippet for studier som fører frem til en grad eller yrkesutdanning ved statlige universiteter og høyskoler. Dette ble lovfestet i universitets- og høyskoleloven i 2005, jf. Innst. O. nr. 48 (2004–2005), jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). Statlige universiteter og høyskoler kan ikke ta egenbetaling fra studentene dersom det ikke er gitt særskilt adgang til det fra departementet. Regelen omfatter ikke visse utgifter, som for eksempel læremidler eller at studentene kan pålegges å ha

egen bærbar datamaskin. Bestemmelsen er ikke til hinder for at institusjonene inngår avtaler om utgiftsdekning seg imellom, for eksempel når studenter tar deler av utdanningen ved en annen institusjon.

Andre ledd: Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende regler til første og andre ledd.

§ 2-6. Grader og yrkesutdanninger

Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til.

Departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader og yrkesutdanninger i samarbeid med andre institusjoner.

Departementet kan gi forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan gi forskrift om nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

Departementet kan gi forskrift om at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner, og om resultatet skal føres på vitnemålet.

Departementet kan gi forskrift om at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 3-2 første til fjerde ledd.

Første ledd fastslår at Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Formuleringen «Kongen bestemmer» innebærer at regjeringen kan delegerer myndigheten til departementet. Kunnskapsdepartementet har fastsatt gjeldende forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler, (gradsforskriften) med hjemmel i denne bestemmelsen. Å fastsette hvilke grader institusjonen kan gi er et viktig virkemiddel for nasjonal styring av utdanningen. I gradsforskriften har departementet lagt flere sentrale utdanninger, som master i rettsvitenskap, psykologi og medisin, til bestemte universiteter. Utdanningene som er regulert i gradsforskriften kan ikke tilbys av andre institusjoner enn de gradsforskriften nevner.

Bestemmelsen gir blant annet myndighet til Kongen til å fastsette rammer for normert studietid, altså hvor lang tid utdanningen skal ta. Normert studietid vil være et viktig uttrykk for det faglige nivået i studiet. I både gradsforskriften og forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrader (mastergradsforskriften) er kravene til innholdet i graden knyttet sammen med den tiden det tar å oppnå graden. Lovforslaget § 8-1 gir rammen for ett studieår. Det vil normalt ha en varighet på ti måneder, og på fulltid være normert til å ha et omfang på 60 studiepoeng.

Krav om godkjenning av hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen skal gi, vil være viktig for å unngå misvisende titler, eller at det finnes sammenfallende titler på ulike utdanninger, noe som igjen kan skape forvirring om hvilken kompetanse kandidaten har.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å fastsette et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, jf. forskrift om Nasjonal kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring av 8. november 2017 nr. 1846 (forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk). Forskriften regulerer nivåer, læringsutbyttebeskrivelser og innplassering av kvalifikasjoner, og skal sikre at norsk utdanning i nivå og omfang samsvarer med tilsvarende europeisk utdanning.

Tredje ledd gir hjemmel for departementet til å fastsette krav om nivåer i høyere grad, se mastergradsforskriften.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. En rammeplan er en betegnelse på sentralt fastsatte krav til oppbygning, nivå og læringsutbytte i en enkelt utdanning. En rammeplan skal sikre at det er felles krav til like utdanninger som gis av ulike institusjoner, og ivareta kvalitet og likt innhold i definerte utdanninger. Institusjonene har selv ansvar for å fastsette studieplan for utdanningen, jf. lovforslaget § 15-2 tredje ledd, undervisningsterminer, innholdet i undervisningen og pensum.

Femte ledd fastsetter at departementet kan bestemme at det skal gis nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner. Dersom departementet bestemmer det, er disse eksamenene obligatoriske for de institusjonene som gir den utdanningen som er omfattet. En nasjonal deleksamen skal gis samtidig uansett studiested.

Slike nasjonale deleksamener er et viktig virkemiddel for å sikre at de felles fastsatte kvalitetsmålene for utdanningene oppnås. De kan videre gi nyttig informasjon om studentenes kunnskapsnivå og gi fagmiljøene mulighet til å

sammenligne seg med tilsvarende fagmiljøer ved andre institusjoner. Dette kan igjen gi miljøene grunnlag for utvikling og bidra til økt tillit til utdanningene i samfunnet. En nasjonal deleksamen kan gjelde hele eller deler av et fag, men ikke hele studietilbudet. Det vil være viktig at fagmiljøene har innflytelse på utvikling og gjennomføring av de nasjonale deleksamenene.

Departementet kan bestemme at eksamensresultatet for den nasjonale deleksamenen skal føres på vitnemålet.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å fastsette at enkelte emner skal inngå i en utdanning. Historisk har denne bestemmelsen blitt brukt for å fastsette at examen philosophicum (ex.phil) og examen facultatum (ex.fak) skal inngå i studier på lavere grad.

§ 2-7. Beskyttelse av universiteters og høyskolars egennavn

Departementet skal fastsette egennavn for statlige universiteter og høyskoler. Private universiteter og høyskoler fastsetter egennavnet sitt selv. Universiteters og høyskolars egennavn skal beskrive hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører og skal registreres i Enhetsregisteret.

Bruken av betegnelsene høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet er beskyttet. Bare en institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen høyskole kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter denne loven. Departementet bestemmer hvilke betegnelser institusjonene skal benytte på andre språk.

Departementet kan etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelsene nevnt i andre ledd.

Betegnelsen universitetssykehus kan bare benyttes av virksomhet som er godkjent som universitetssykehus etter nærmere regler fastsatt med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven.

Den som forsettlig eller uaktsomt bruker en beskyttet institusjonsbetegnelse, kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum. Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på, overprøving og lemping av overtredelsesgebyret. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

Merknad:

Første ledd gir Kunnskapsdepartementet myndighet til å fastsette navn for de statlige universitetene og høyskolene. Departementet har hatt denne myndigheten siden 2012 selv om det i gjeldende lovbestemmelse¹ er Kongen som fastsetter navnet for statlige universiteter og høyskoler. Private institusjoner fastsetter selv sitt egennavn. Institusjonenes egennavn skal reflektere den kategorien institusjonen tilhører.

Bestemmelsen viderefører kravet om at alle universiteter og høyskoler skal registreres i Enhetsregisteret. Enhetsregisteret samordner grunndata om næringsliv og offentlig sektor. Det ni-sifrede organiseringsnummeret identifiserer enhetene og gjør det lettere for myndighetene å samarbeide om utveksling av opplysninger.

Andre ledd presiserer at betegnelsene universitet, vitenskapelig høyskole og høyskole er rettslig beskyttet og at det er forbudt å bruke slik betegnelse eller å gi et misvisende inntrykk av å ha en slik betegnelse. Departementet kan forby bruk av institusjonsbetegnelse eller navn som gir inntrykk av å ha en slik akkreditering som nevnt i lovbestemmelsen, eller som er egnet til å forveksles med betegnelse som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Som eksempler på betegnelser som omfattes av bestemmelsen, kan nevnes «høyere utdanning», «grader» og «studiepoeng» i markedsføring og i generell informasjon fra institusjonen. Andre betegnelser som gir inntrykk av akademiske ambisjoner, som «institutt» og «akademi», er i utgangspunktet ikke skjermet, men departementet kan ved enkeltvedtak forby bruk av institusjonsbetegnelser eller navn som uriktig gir inntrykk av å ha godkjenning etter loven eller er egnet til å forveksles med beskyttet betegnelse. Videre følger det av dette leddet at departementet bestemmer hvilke betegnelser institusjonene skal benytte på andre språk. Bestemmelsen gjelder oversettelser av de beskyttede kategorinavnene høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet, og gjelder ikke oversettelser av institusjonenes navn.

Tredje ledd fastsetter at departementet etter søknad kan gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelsene nevnt i andre ledd. Denne unntakshjemmelen tar sikte på etablerte institusjoner som Folkeuniversitetet og Kvinneuniversitetet. Disse er kjent i kraft av sin egenart, og vil

¹ Universitets- og høyskoleloven § 7-2 første ledd.

ikke kunne forveksles med institusjoner som er regulert av loven.

Fjerde ledd fastsetter at det bare er virksomhet som er godkjent som universitetssykehus etter nærmere regler med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven § 4-1 som kan bruke betegnelsen universitetssykehus. Det er Helse- og omsorgsdepartementet som kan gi forskrift om krav til godkjenning av virksomheter og helsetjenester når hensyn til tjenestetilbudets kvalitet, pasientsikkerhet, samfunnssikkerhet eller beredskap tilsier det. Helse- og omsorgsdepartementet kan også tilbakekalle godkjenning som universitetssykehus hvis virksomheten ikke fyller kravene som er satt i forskrift.

Femte ledd hjemler departementets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr til de som forsettlig eller uaktsomt bruker en beskyttet institusjonsbetegnelse i strid med bestemmelsen. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i bestemmelsens første punktum. Bestemmelsen hjemler også departementet mulighet til å gi forskrift om nærmere regler om dette, se forskrift 13. oktober 2017 nr. 1616 om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, som gir regel om utmåling i § 2: «Overtredelsesgebyret skal utmåles i hvert enkelt tilfelle. Overtredelsesgebyret kan ikke overstige fem ganger folketrygdens grunnbeløp (G)».

§ 2-8. *Titler*

En institusjon som har rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende, kan på de samme fagområder tildele graden æresdoktor (*doctor honoris causa*) for betydningsfull vitenskapelig eller kunstnerisk innsats, eller fremragende arbeid til gagn for vitenskapen eller kunsten.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første ledd, eller § 2-6 første ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.

Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som en del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første ledd eller i strid med forbud gitt i medhold av andre ledd, kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum. Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på, overprøving av og lemping av overtredel-

sesgebyret. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører universitets- og høyskoleloven § 3-2 femte til syvende ledd.

Første ledd gir alle institusjoner som har rett til å tildele doktorgrad en tilsvarende rett til å tildele graden æresdoktor på de samme fagområdene. Det er satt som vilkår for å kunne tildele en æresdoktorgrad at den som mottar den har prestert noe som kan karakteriseres som fremragende eller betydningsfullt.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å forby bruk av bestemte titler, dersom titlene gir inntrykk av å være titler som er beskyttet etter § 2-6 første ledd eller første ledd i denne bestemmelsen. Dette kan gjelde både doktorgradstitler og titler på master- eller bachelornivå. Bestemmelsen gir mulighet for departementet til å gripe inn mot falske titler og titler som nesten er identiske med andre kjente titler, men som ikke viser tilbake til en konkret utdanning. Bruk av falske titler kan være et problem, og titlene kan være mer eller mindre lette å avsløre.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å ilegge et overtredelsesgebyr til den som uriktig bruker en beskyttet tittel, eller bruker en tittel som på misvisende måte er egnet til å forveksles med en beskyttet tittel. Foretak kan også ilegges slikt overtredelsesgebyr. Samfunnet har et behov for å beskytte seg mot at noen gir seg ut for å ha en akademisk tittel som ikke samsvarer med deres utdanning og kunnskaper. Ulike brukergrupper, som for eksempel studenter og arbeidsgivere, skal kunne ha tillit til at den som bruker en akademisk tittel har kunnskapene som den aktuelle tittelen skal gi.

Mulighet til å sanksjonere slik adferd ved å ilegge overtredelsesgebyr kan gjøres både overfor en institusjon som tildeler slike titler og overfor de personene som utgir seg for å ha en tittel som ikke finnes, som de ikke har rett til å bruke, eller som en institusjon mangler akkreditering for å tilby. Departementet må først fastsette at den aktuelle tittelen er uriktig eller at personen det gjelder ikke har en utdanning som samsvarer med den tittelen han gir seg ut for å ha.

Et eventuelt gebyr vil bli ilagt etter at departementet har truffet vedtak i saken. Saken skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Hvis departementet vurderer saken slik at grad eller tittel brukes eller tildeles i strid med loven,

vil departementet sende en anmodning til overtreder om at bruken må opphøre. Normalt vil det da gis en frist på en til tre måneder for å rette opp forholdet, og det angis normalt at anmodningen er å anse som et forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16. Forskrift 22. november 2018 nr. 1774 om overtredelsesgebyr § 2 angir at gebyret ikke kan overstige fem ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Det er tilstrekkelig at en person har vært uaktksom for at vedkommende skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. For et foretak er det ingen tilsvarende skyldkrav. Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltpersoner har utvist forsett eller uaktksomhet.

§ 2-9. Forsøk

Departementet kan, etter søknad fra styret, gi tillatelse til at det kan gjøres avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Merknad:

Bestemmelsen gjelder de tilfeller der en institusjon har behov for å teste ut tiltak som ikke er hjemlet i loven. Dette kan gjelde organisatoriske, pedagogiske eller rettslige tiltak. Styret ved institusjonen må søke departementet om tillatelse til å gjøre avvik fra loven. En slik tillatelse skal være tidsbegrenset. Institusjonen bør gjøre en evaluering av tiltaket etter avsluttet forsøk, men det er ikke satt krav i loven om dette.

Kapittel 3 Organisering og ledelse ved statlige institusjoner

§ 3-1. Styrets ansvar

Styret er det øverste organet ved institusjonen. Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Styret kan delegerer sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne loven at styret selv skal ta avgjørelsen, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegerer.

Styret har ansvar for at virksomheten holder høy kvalitet, og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av sine verv.

Departementet kan gi skriftlig instruks til styret når instruksjonsmyndigheten ikke er avskåret, jf. § 2-4 fjerde ledd.

Merknad:

Bestemmelsen bygger på dagens lov § 9-1, men med enkelte justeringer. Selv om statlige institusjoner er statlige forvaltningsorganer, har de særskilte fullmakter. Lovforslaget § 3-1 regulerer styrets ansvar, mens forslaget til § 3-2 regulerer styrets oppgaver.

Første ledd har nærmere regler om delegasjon. Hver statlige utdanningsinstitusjon er ett organ, selv om de har flere enheter. Dermed står en overfor det som kalles intern delegasjon. Dersom utkastet til ny forvaltningslov, jf. NOU 2019: 5, blir vedtatt, vil en del regler om delegasjon inntas i forvaltningsloven, jf. utkastet til ny forvaltningslov §§ 23–25. Det er ikke nødvendig å ta inn bestemmelser om delegasjon i ny universitets- og høyskolelov. Også uten særlig hjemmel ville styret kunne delegerer oppgaver. På samme måte som i dagens lov, mener utvalget at det er mest ryddig at delegasjonsadgangen fremgår av loven. Utvalget har foreslått å fjerne de fleste av sperrene mot delegasjon som fremgår av gjeldende lov, jf. uttrykket «styret selv». Styret vil derfor ha stor frihet til å avgjøre hvilke saker det selv skal ta stilling til, og hvilke oppgaver som skal legges til andre organer eller personer ved institusjonen. På samme måte som etter dagens lov stiller ikke bestemmelsen opp formkrav for delegasjon, og ofte vil tildeling av myndighet skje underforstått ved opprettelse av organ eller gjennom stillingsinstruks. Styret kan når som helst trekke tilbake en avgjørelse om delegasjon. Styret kan også gi instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves.

Andre ledd er en videreføring av dagens lov § 9-1 første ledd andre setning, men den er forenklet og noe justert. Styret skal sikre at institusjonen holder høy kvalitet, både i forskning, undervisning og administrativt. Videre skal institusjonen holde seg innenfor de rammene som er satt av overordnet myndighet, og den skal drives effektivt. Bestemmelsen beskriver mål, og ikke rettslige krav, til institusjonens virksomhet. De rettslige kravene er først og fremst knesatt gjennom andre bestemmelser i loven, eller gjennom andre lover eller forskrifter som setter rettslige normer for institusjonens virksomhet.

Tredje ledd er ny i forhold til dagens lov, som ikke inneholder en uttrykkelig bestemmelse om at styremedlemmene er uavhengige. Også etter gjeldende lov må eventuell statlig styring skje overfor institusjonens styre, og ikke enkeltmedlemmer. Målet med bestemmelsen er å fremheve at styremedlemmene har et selvstendig ansvar for

å fatte avgjørelser ut fra hva som er institusjonens beste.

Fjerde ledd er ny i forhold til dagens lov og slår fast at instruksjer må gis skriftlig. Departementet må derfor forholde seg til styret som representant for institusjonen, dersom det skal gi instruksjer, jf. utkastet § 2-4. Dagens lov setter ikke opp et formkrav, men utkastet foreslår at eventuelle instruksjer skal være skriftlige. Instruksjoner kan gis i brevform i enkeltsaker, eller de kan inngå som en del av større dokument, for eksempel tildelingsbrev.

§ 3-2. Styrets oppgaver

Styret skal fastsette strategi og budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret skal sørge for at institusjonens regnskap er i samsvar med lover, forskrifter og eventuelle retningslinjer.

Styret selv skal fastsette instruks for rektor og føre tilsyn med rektors daglige ledelse av virksomheten.

Styret selv skal fastsette virksomhetens interne organisering. Ansatte og studenter må høres i beslutninger om endringer av organisering.

Merknad:

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av dagens lov § 9-2, men er forenklet.

Første ledd fastsetter styrets ansvar for strategier og budsjett. Dette er to hovedoppgaver for et styre og er derfor fremhevet i loven.

Annet ledd fremhever styrets ansvar for regnskapet. Her vil en rekke føringer følge av reguleringer utenfor universitets- og høyskoleloven, blant annet regelverket for økonomistyring i staten, statlige regnskapsstandarder og retningslinjer fra departementet.

Tredje ledd viderefører dagens lov § 9-2 tredje ledd, men er forenklet. Bestemmelsen slår fast at styret skal fastsette instruks for rektor, mens gjeldende lov bruker uttrykket «daglige ledelse». Uansett kan styret også etter bestemmelsen her fastsette instruks for andre, men dette er ikke lov-pålagt. En viktig del av styrets arbeid er å føre tilsyn med rektor.

Fjerde ledd er en direkte videreføring av dagens § 9-2 fjerde ledd. Tidligere inneholdt lovgivningen nærmere krav til organiseringer med avdelinger (fakultet) og grunnenhet (institutt). Gjeldende lov inneholder ingen føringer, og utvalget foreslår å videreføre denne friheten til intern organisering. Mange institusjoner vil ha fakulteter

og institutter, men dette er ikke påkrevet etter loven, og institusjonene kan for eksempel opprette sentre direkte underlagt styret. Ansvaret for å organisere institusjonen er lagt til «styret selv». Dette innebærer et delegasjonsforbud, og styret kan ikke legge organiseringen til andre organer eller personer. Delegasjonsforbudet betyr imidlertid ikke at alle mulige spørsmål om organisering besluttet av styret. Som etter dagens lov er det bare hovedtrekkene som må besluttet av styret, slik som oppretting og nedleggelse av avdelinger og grunnenheter. På samme måte som etter dagens lov har styret et ansvar for å sikre at studenter og de ansatte blir hørt, men loven setter ikke nærmere krav til hvordan dette skal skje.

§ 3-3. Styrets sammensetning

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av

- a) fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling
- b) ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte
- c) to medlemmer valgt blant studentene og
- d) fire eksterne medlemmer.

Departementet og styret oppnevner to av de eksterne styremedlemmene hver.

Departementet utpeker ett av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder.

Departementet og styret oppnevner ett varamedlem hver. Styret selv skal fastsette regler om varamedlemmer for de valgte styremedlemmene.

Styret selv kan fastsette en annen styresammensetning enn fastsatt i første ledd. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne skal være tilfredsstillende representert i styret. Ingen av disse gruppene skal ha flertall alene.

Styreleder og styremedlemmer har krav på en rimelig godtgjørelse for vervet. Godtgjørelsen fastsettes av departementet.

Departementet kan i særlige tilfeller fastsette en annen styresammensetning eller styreordning enn beskrevet i denne loven.

Merknad:

Første ledd innebærer at styret har elleve medlemmer og beskriver styrets sammensetning. Fordelingen mellom de ulike gruppene er den samme som i gjeldende § 9-3 første ledd.

Andre ledd gir både departementet og styret myndighet til å oppnevne to eksterne styremedlemmer hver.

Tredje ledd innebærer at departementet utpeker styrets leder blant de eksterne medlemmene.

Departementet bestemmer selv om det vil utpeke styreleder blant de medlemmene departementet selv oppnevner eller blant styremedlemmene styret oppnevner. Bestemmelsen innebærer at institusjonene ikke kan ha valgt rektor som styres leder, og er en endring av dagens rettstilstand, jf. dagens lov §§ 10-1 og 10-2.

Fjerde ledd regulerer oppnevning av varamedlemmer, og må ses i sammenheng med første ledd. Departementet oppnevner ett varamedlem for de to eksterne styremedlemmene det oppnevner. Styret oppnevner også ett varamedlem for de to eksterne styremedlemmene det oppnevner. Det innebærer at styret vil ha to eksterne varamedlemmer, som er vara for hver sin gruppe av styremedlemmer. Styret fastsetter regler for varamedlemmer for de valgte styremedlemmene, og loven har ingen begrensninger på hvor mange varamedlemmer det skal være for de valgte medlemmene.

Femte ledd gir styret selv myndighet til å fastsette en annen styresammensetning enn lovens normalordning, som er en videreføring av dagens lov § 9-3 tredje ledd. Dermed får institusjonene et handlingsrom, som typisk vil være aktuelt ved sammenslåinger, men som også kan brukes i andre situasjoner. Bestemmelsen slår fast at styret uansett skal ha en tilfredsstillende representasjon av alle grupper ved institusjonen, og at ingen grupper skal ha flertall alene. Dette er en videreføring av dagens lov § 9-3 tredje ledd. Det foreslås en generell bestemmelse om at alle styrets avgjørelser treffes med simpelt flertall, jf. § 3-10.

Sjette ledd gir styret krav på en rimelig godtgjørelse fastsatt av departementet. Det er ikke nærmere spesifisert hvilke momenter departementet skal eller bør ta i betraktning ved fastsettelse av godtgjørelsen. Dette blir følgelig opp til departementets skjønn, og viderefører dagens lov § 9-3 femte ledd.

Syvende ledd innebærer at departementet kan skreddersy styreordning og sammensetning i de tilfellene det er behov for det. Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-3 sjette ledd. Departementets myndighet til skreddersøm er videre enn styrets ved at det også kan fastsette en annen styreordning, noe som typisk kan være aktuelt i forbindelse ved sammenslåinger. Bestemmelsen setter opp en terskel for når departementet bør bruke myndigheten, ved at ordlyden viser til «særlige tilfeller». Først og fremst er dette et signal om at endret styresammensetning krever en særskilt begrunnelse, og at ordningen bare benyttes unntaksvis.

§ 3-4. Valg og oppnevning av styret

Eksterne styremedlemmer, styremedlemmer som er ansatt ved institusjonen, og varamedlemmer for disse, oppnevnes og velges for fire år. Valg av styremedlemmer blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling og valg av styremedlemmer blant ansatte i teknisk- og administrativ stilling gjøres hver for seg.

Hvis de midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstilling utgjør mer enn 25 prosent av de ansatte i undervisnings- og forskerstilling ved institusjonen, skal denne gruppen velge ett av styremedlemmene fra de ansatte i undervisnings- og forskerstilling. Det skal foretas særskilt valg for denne gruppen. Slikt styremedlem velges for ett år.

Styremedlemmer fra studentgruppen, og varamedlemmer for disse, velges for ett år.

Departementet kan i særlige tilfeller forlenge styrets funksjonsperiode og styremedlemmenes tjenestetid.

Ingen kan gjenvelges som styremedlem hvis vedkommende har fungert sammenhengende i vervet i åtte år ved begynnelsen av den nye valgperioden.

Kravene i likestillings- og diskrimineringsloven om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valg- og oppnevningsskrets.

Styret selv skal fastsette nærmere regler om valgene.

Merknad:

Bestemmelsen bygger på dagens lov § 9-4, men er forenklet og presisert. Dessuten reflekterer den at både departementet og styret oppnevner de eksterne styremedlemmene. Det er ulike valg- og oppnevningsperioder for styremedlemmer og -varamedlemmer valgt av studentene og øvrige styremedlemmer.

Første ledd første setning fastsetter at styreperioden for eksterne styremedlemmer og ansatte ved institusjonen, og deres varamedlemmer, er fire år. Første ledd andre setning bestemmer, slik som etter gjeldende lov, at det skal være særskilt valg for de to hovedgruppene av ansatte ved institusjonene. Hvor mange som skal velges fra disse to gruppene av ansatte følger av § 3-3 første ledd.

Andre ledd viderefører dagens lov § 9-4 andre ledd. Midlertidig ansatte i forsknings- og undervisningsstilling skal velge ett styremedlem hvis de utgjør mer enn 25 prosent av de ansatte i slike stil-

linger. Hvis de midlertidig ansatte utgjør mindre enn 25 prosent, kan styret ved institusjonen likevel bestemme at de skal være representert i styret, jf. § 3-3 femte ledd. Valgperioden for denne typen midlertidig ansatte er ett år siden tilsetningsforholdet er tidsbegrenset. Dette utelukker ikke gjenvalg med mindre en når opp til den absolutte begrensninger i § 3-4 femte ledd. Som etter gjeldende lov skal det foretas særskilt valg for denne gruppen.

Tredje ledd viderefører dagens lov § 9-4 tredje ledd. Valgperioden for styremedlemmer valgt av studentene er på ett år, og det skal foretas særskilt valg. På samme måte som for midlertidig ansatte kan studentrepresentanter gjenvelges. På samme måte som etter gjeldende lov stiller ikke loven opp nærmere krav om valgordning, og dette må derfor hver enkelt institusjon vedta, jf. § 3-4 syvende ledd.

Fjerde ledd viderefører dagens lov § 9-4 femte ledd. Departementet kan forlenge styrets funksjonsperiode og tjenestetid. Dette vil typisk være aktuelt ved sammenslåinger. På samme måte som at det må være «særlige tilfeller» for at departementet skal fastsette annen styresammensetning eller –ordning, jf. § 3-3 syvende ledd, må det være «særlige tilfeller» for at departementet kan endre styrets funksjonsperiode og tjenestetid. Det er imidlertid lagt til grunn at departementet som overordnet myndighet og med grunnlag i departementets alminnelige instruksjonsmyndighet, kan forlenge styreperioden og styremedlemmenes tjenestetid, jf. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) s. 27 og Innst. O. nr. 78 (2008–2009). Bestemmelsen her klargjør dette og gir forutberegnelighet.

Femte ledd viderefører dagens lov § 9-4 åttende ledd. Loven setter dermed en maksimal tjenestetid på åtte år for å sikre en fornyelse blant styremedlemmene. I praksis er dette særlig aktuelt for eksterne styremedlemmer og de som er valgt blant de ansatte. Den tidligere styreperioden må være «sammenhengende» slik at et medlem kan sitte mer enn åtte år gjennom ulike perioder. Tid som varamedlem teller ikke med. Begrensningen er knyttet til institusjonen, slik at eksterne styremedlemmer kan sitte mer enn åtte år sammenhengende, men ved forskjellige institusjoner.

Sjette ledd viderefører dagens lov § 9-4 niende ledd. Henvisningen til den konkrete bestemmelsen i likestilling- og diskrimineringsloven er tatt ut slik at universitets- og høyskoleloven ikke må endres hvis likestilling- og diskrimineringsloven endres. Likestilling- og diskrimineringsloven § 28 har regler om kjønnsbalanse i offentlige

utvalg mv. Denne fastsetter minstekrav for representasjon av kjønn ut fra utvalget som helhet. Siden styremedlemmene ved institusjonene velges eller utpekes gruppevis, er det nødvendig med en særregel i universitets- og høyskoleloven. Direkte gjelder lovbestemmelsen bare styret for institusjonen, men den vil få tilsvarende anvendelse på andre kollektive organ ved institusjonen, for eksempel styrer ved fakulteter eller institutter.

Syvende ledd gir styret selv myndighet til å fastsette nærmere regler om valgene. Lovens regler om valg er såpass åpne at alle institusjoner vil måtte ha et mer detaljert valgreglement. Ut over mer tekniske regler vil institusjonen også kunne ha regler om valgbarhet, for eksempel hvor høy stillingsprosent deltidsansatte må ha for å kunne stemme og være valgbare. Gjeldende lov § 9-5 om plikt til å ta imot og utføre tillitsverv er ikke videreført, og det er heller ikke gjeldende § 9-4 syvende ledd om at styret kan bestemme at visse stillinger ikke er valgbare til institusjonens styre. Siden disse to bestemmelsene er tatt ut av loven, er det opp til styret å vurdere eventuell regulering av slike forhold.

§ 3-5. Rektor

Rektor står for den daglige ledelse av virksomheten. Rektor skal holde styret orientert om institusjonens virksomhet og resultatutvikling.

Styret ansetter rektor, med mindre rektor velges etter bestemmelsene i tredje til sjette ledd og § 3-6.

Styret selv kan bestemme at rektor skal velges. Både institusjonens ansatte og eksterne kandidater er valgbare som rektor. Styret selv kan fastsette nærmere regler om nominasjon av eksterne kandidater, og om kandidatenes kvalifikasjoner.

Valgperioden er normalt fire år. Ingen kan gjenvelges som rektor hvis vedkommende vil ha funnet i dette vervet i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved den nye valgperiodens begynnelse.

Den som blir valgt som rektor, settes i en åremålsstilling og får permisjon fra sin ordinære stilling hvis vedkommende allerede er fast ansatt ved institusjonen.

Styret fastsetter nærmere regler om valget.

Merknad:

På samme måte som etter dagens lov kan rektor rekrutteres på to måter, enten etter valg eller ved ansettelse. Bestemmelsen første ledd regulerer ansatt rektor, mens andre til sjette ledd gjelder

valgt rektor. De to alternativene – valgt og ansatt rektor – er likestilte.

Første ledd slår fast at rektor er daglig leder for virksomheten. Nytt i forhold til gjeldende lov er at rektors rolle er den samme uavhengig av om vedkommende er valgt eller ansatt.

Andre ledd legger ansvaret for å ansette rektor til styret og bygger på gjeldende § 10-1 første ledd. Bestemmelsen er forenklet ved at flere av detaljene i gjeldende lov ikke er videreført. Dermed får styret større frihet i hvordan de vil legge opp rekrutteringsprosessen. Ansatt rektor har samme åremålsperiode som valgt rektor på fire år, med mulighet for fornyelse én gang, jf. utkastet til § 11-6 første ledd bokstav a.

Tredje ledd første setning gir styret myndighet til å bestemme at rektor skal velges. Den bygger på dagens § 10-2 første ledd, men bestemmelsen er forenklet ved at flere av detaljene i gjeldende lov ikke er videreført. Beslutning om at rektor skal velges treffes med simpelt flertall, jf. utkastet til § 3-10. Et vedtak om valgt rektor gjelder, inntil styret fastsetter en annen ordning.

Tredje ledd annen setning fastsetter at både institusjonens ansatte og eksterne kandidater er valgbare som rektor, slik som etter gjeldende lov. Tredje ledd tredje setning gir styret kompetanse til å gi regler om nominasjon av eksterne kandidater, slik som etter gjeldende lov. Det er nytt, men ikke en endring av gjeldende rett, at bestemmelsen uttrykkelig slår fast at styret kan gi regler om kvalifikasjoner til eksterne kandidater. Styret kan for eksempel kreve førstestillingskompetanse.

Fjerde ledd viderefører dagens lov § 10-2 andre ledd. Valgperioden er normalt på fire år, hvilket samsvarer med valgperioden for styremedlemmer valgt av de fast ansatte ved institusjonen og eksterne styremedlemmer. En annen valgperiode enn fire år vil særlig være aktuelt om tidligere rektor går av før utløpet av perioden. Da kan den nye rektorperioden både settes kortere og lenger enn fire år. På samme måte som for styremedlemmer setter loven en grense for nyvalg om vedkommende har fungert for en sammenhengende periode på åtte år som rektor ved begynnelsen av den nye valgperiode. Hvis en rektor har sittet tre pluss fire år på grunn av justert valgperiode, vil vedkommende kunne sitte en ny periode på fire år.

Femte ledd bygger delvis på dagens lov § 10-2 tredje ledd. Hvis den som institusjonen velger som rektor ikke allerede har et tilsetningsforhold, går vedkommende inn i en åremålsstilling, på samme måte som etter gjeldende § 10-2 tredje ledd. Nytt i forhold til tidligere er at valgt rektor –

som allerede er ansatt ved institusjonen – får permisjon fra stilling og ansettes i en midlertidig stilling som rektor. Dette følger av at rektorrollen er annerledes når en valgt rektor ikke er styreleder.

Sjette ledd viderefører dagens lov § 10-2 femte ledd og gir styret myndighet til å gi nærmere regler om valget. Samtidig er handlingsrommet til styret videre enn etter dagens lov, siden bestemmelsen her har færre krav enn gjeldende lov.

§ 3-6. Valg av rektor

Hvis styret har bestemt at rektor skal velges, skal stemmene når de telles opp vektes slik at stemmene til de ansatte vektes 75 prosent og stemmene til studentene vektes 25 prosent.

Merknad:

Bestemmelsen er ny. Den slår fast at hvis styret har bestemt at rektor skal velges, skal stemmene når de telles opp vektes slik at stemmene til de ansatte vektes 75 prosent og stemmene til studentene vektes 25 prosent. Etter gjeldende lov vektes stemmene etter en fordelingsnøkkel som innebærer at når stemmene telles opp, teller ansatte i undervisnings- og forskerstilling vesentlig mer enn stemmene til teknisk- og administrativt ansatte og studenter.

§ 3-7. Styrets saksbehandling

Styrelederen skal i samråd med rektor sørge for behandling av aktuelle saker som hører inn under styret.

Styreleder, det enkelte styremedlem og rektor kan kreve at styret behandler bestemte saker.

Styrebehandling varsles på hensiktsmessig måte og med nødvendig frist.

Rektor forbereder saker som skal behandles av styret i samråd med styrets leder. Rektor legger sakene frem for styret. En sak skal forberedes og fremlegges slik at styret har et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag.

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styremedlemmene og rektor kan kreve møtebehandling.

Styret skal sørge for størst mulig grad av åpenhet om arbeidet sitt. Styrets møter skal holdes for åpne dører. Styret kan bestemme at møtene skal holdes for lukkede dører, eller at bestemte saker skal behandles for lukkede dører. Behandling av spørsmål om lukking av dørene skjer for lukkede dører.

Styrebehandlingen ledes av styrelederen. Hvis styrelederen ikke kan delta, velger styret ett av de

andre styremedlemmene til å lede styrebehandlingen.

Rektor har rett til å delta i behandlingen av saker og til å uttale seg. Styret kan, hvis det er nødvendig for forsvarlig saksbehandling i styret, bestemme at rektor ikke skal delta i behandlingen av den enkelte sak.

Styret kan kreve at rektor gir styret en nærmere redegjørelse om bestemte saker. Slik redegjørelse kan også kreves av det enkelte styremedlem.

Merknad:

Reglene om styrets saksbehandling bygger delvis på § 9-6 i dagens lov, men inneholder en del justeringer og forenklinger. Bestemmelsen her har ikke regler om møteplikt, jf. gjeldende § 9-6 tredje ledd eller stemmeplikt, jf. gjeldende § 9-6 fjerde ledd. Institusjonene kan imidlertid selv velge å ha denne typen regler, jf. § 3-8.

Første ledd slår fast at rektor i samråd med styreleder har ansvaret for å legge frem saker for styret. Rektor forbereder sakene, og vil ha kjennskap til enkelthetene ved institusjon, mens styreleder har et overordnet blikk gjennom sin rolle som leder av institusjonens øverste organ.

Andre ledd bygger på dagens lov § 9-6 annet ledd annen setning, men med litt andre ordvalg. Bestemmelsen presiserer at alle i styret kan be om at styret behandler en sak. Dersom de øvrige styremedlemmene ikke ønsker å behandle saken, kan de avgjøre det når de fastsetter dagsorden.

Tredje ledd bygger på tilsvarende bestemmelse i selskapslovgivningen. Bestemmelsen balanserer behov for å få styrebehandlet saker mot styrets behov for tilstrekkelig med tid til å kunne sette seg inn i dem for å foreta en forsvarlig behandling.

Fjerde ledd er en delvis videreføring av § 10-1 tredje ledd i dagens lov. Rektor og styreleder må i samråd finne frem til hvilke saker som skal legges frem for styret, jf. første ledd. Ansvaret for å legge frem sakene er lagt til rektor. Dagens lov sier ikke uttrykkelig at styret skal ha et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag, selv om et slikt krav følger av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. I loven her er kravet foreslått lovfestet.

Femte ledd viderefører § 9-6 første ledd i gjeldende lov. Et «møte» i lovens forstand er en samling av styret i samme rom, hvor enkelte styremedlemmer eventuelt deltar ved informasjons-teknologiske løsninger. Bestemmelsen her gir også mulighet for skriftlig saksbehandling eller at saken behandles på annen betryggende måte.

Dette kan eksempel være et virtuelt møte hvor alle medlemmene sitter hver for seg. Myndigheten til å avgjøre behandlingsform er lagt til styrets leder, men medlemmene kan kreve møtebehandling.

Sjette ledd samler og viderefører bestemmelsene i gjeldende lov om at det skal være størst mulig grad av åpenhet om arbeidet til styret. Utgangspunktet er at styrets møter holdes for åpne dører. Styret kan bestemme at dørene skal lukkes, og styret må selv ta stilling til hvilke grunner som tilsier behandling for lukkede dører. I enkelte saker vil lukkede dører være påkrevd av hensyn til lovpålagt taushetsplikt.

Syvende ledd viderefører dagens lov § 9-6 syvende ledd. Selv om styrelederen er eksternt, har loven ikke et krav om at et av de eksterne styremedlemmene skal lede styrebehandlingen hvis styrelederen har forfall. Det er opp til styret å ta stilling til hvem som skal lede styrebehandlingen hvis styrelederen har forfall.

Åttende ledd viderefører § 9-6 femte ledd i gjeldende lov. Rektor har rett til å delta i styremøtene og uttale seg. Rektor kan unntaksvis utelukkes fra å delta i enkeltsaker, og vurderingstemaet er foreslått knesatt i loven gjennom hensynet til «forsvarlig saksbehandling». Det kan tenkes tilfeller hvor det er uheldig at rektor deltar, selv om det er sjelden. For eksempel kan dette være aktuelt ved varslingssaker mot rektor eller spørsmål om oppsigelse eller avskjed av rektor.

Niende ledd er nytt. Både styret som kollegium, og det enkelte styremedlem, kan kreve at rektor gir en redegjørelse om bestemte saker. Styret er institusjonens øverste organ, men har ikke selv mulighet til å utrede enkeltsaker. Derfor fremgår det tydelig av bestemmelsen at styret kan be om en redegjørelse, uten at det nødvendigvis innebærer at styret vil fatte et vedtak.

§ 3-8. Styreinstruks

Styret selv skal fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling.

Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles, og rektors arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling.

Merknad:

Bestemmelsen er ny. En styreinstruks kan gi mer eller mindre detaljerte regler om styrets arbeid, innenfor de rammene som følger av loven. Siden

loven her er mindre detaljert enn gjeldende lov, er det større behov for at styret vurderer og regulerer forhold som er regulert i gjeldende lov, for eksempel regler om stemmeplikt.

Første ledd slår fast at styret selv skal fastsette en styreinstruks. Det obligatoriske elementet er en konsekvens av at loven her er mindre detaljrik enn gjeldende lov, slik at styret er nødt til aktivt å vurdere og fastsette hvordan det vil arbeide.

Annet ledd inneholder enkelte obligatoriske elementer i styreinstruksen, men den enkelte institusjon kan selvsagt også regulere andre forhold enn de som er trukket frem i loven.

§ 3-9. Vedtaksførhet

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene deltar i styrebehandlingen.

Har noen forfall, skal varamedlemmet innkalles.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-7 første ledd, men presiserer at varamedlem skal innkalles når et styremedlem har forfall til et styremøte.

Første ledd fastsetter som dagens lov at styret er vedtaksført når minst halvparten av medlemmene deltar i styrebehandling. Formuleringen tar høyde for at et styremedlem ikke er til stede sammen med de andre styremedlemmene, men deltar via teknologiske løsninger eller på annen måte enn ved møte. Loven her pålegger ikke medlemmene stemmeplikt, selv om institusjonene kan innføre dette ved styreinstruks, og derfor er tilstedeværelse av halvparten tilstrekkelig.

Annet ledd fastsetter at varamedlem skal innkalles ved forfall.

§ 3-10. Alminnelig flertallskrav

Avgjørelser treffes med alminnelig flertall av de avgitte stemmene. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-7 annet ledd, men med noen justeringer. Styret treffer avgjørelser med alminnelig flertall. Gjeldende lov har enkelte regler om kvalifisert flertall, jf. gjeldende § 4-8 fjerde ledd om vedtak om utestenging eller bortvisning, eller tilslutning fra minst halvparten av styrets medlemmer, uavhengig av hvor mange som faktisk deltar, jf. for eksempel gjeldende § 10-2 om valgt rektor. Disse reglene er ikke videreført i loven her, og det er reflektert i

bestemmelsen. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende. Dette vil normalt være styreleder, eventuelt den som er utpekt i hans eller hennes sted, jf. § 3-7 syvende ledd.

§ 3-11. Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer av styret kan sammen bringe avgjørelser truffet av styret inn for departementet til kontroll av om avgjørelsen er lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Spørsmål om det foreligger brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser eller statsansatte-loven kan ikke lovlighetskontrolleres.

Krav om lovlighetskontroll fremsettes for styret. Hvis styret opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

Krav om lovlighetskontroll hindrer ikke at den påklagde avgjørelsen iverksettes, med mindre styret eller departementet bestemmer at iverksettelse av avgjørelsen utsettes.

Ved lovlighetskontroll skal styret eller departementet ta stilling til om avgjørelsen

- er innholdsmessig lovlig
- er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse og
- er blitt til på lovlig måte.

Departementet eller styret skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.

Merknad:

Bestemmelsen er ny. Etter dagens lov skal departementet, for institusjoner med valgt rektor som styrets leder, avgjøre spørsmål hvis styret, rektor eller administrerende direktør er i tvil om et styrevedtak vil ligge innenfor bestemmelser eller forutsetninger for bevilgningene m.m., jf. § 10-3 sjette ledd. Bestemmelsen er ikke videreført i loven her. Reglene om lovlighetskontroll favner mye videre enn dagens lov § 10-3 sjette ledd, og er inspirert av kommunelovens ordning. Imidlertid kan bare styremedlemmer kreve lovlighetskontroll etter forslaget, mens etter kommuneloven kan departementet også foretas lovlighetskontroll på eget initiativ. For saker avgjort av styret som regnes som enkeltvedtak, har departementet uansett omgjøringsmyndighet i tråd med reglene i forvaltningsloven § 35.

Første ledd gir minimum tre styremedlemmer mulighet til å kreve lovlighetskontroll. Terskelen på minimum tre styremedlemmer er satt for å sikre at adgangen ikke brukes unødig. Departementets kompetanse er begrenset til å prøve om vedtaket er «lovlig». Det innebærer at overprø-

vingen av institusjonens vurdering av om et tiltak er hensiktsmessig, eller andre former for forvaltningsskjønn, er begrenset slik det følger av rammene for legalitetskontroll. To rettsområder er unntatt fra lovlighetskontroll. For det første gjelder det reglene om offentlige anskaffelser, sammenlign også kommuneloven § 27-2 annet ledd bokstav c. For det andre gjelder det vedtak knyttet til statsansatteloven. Bakgrunnen for begge unntakene er at det her finnes andre kontrollmekanismer. Ellers inneholder ikke loven her begrensninger i hvilke typer saker som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, men avgjørelsen fra styret må være såpass konkret at de er egnet for lovlighetskontroll. Et krav om lovlighetskontroll må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet.

Andre ledd har en parallell i kommuneloven § 27-1 første ledd tredje og fjerde setning. Begjæring om lovlighetskontroll fremsettes overfor styret, som dermed får anledning til å revurdere sitt standpunkt før saken sendes til departementet. Krav om lovlighetskontroll må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet.

Tredje ledd inneholder en regel som tilsvarende utgangspunktet i forvaltningsretten om at vedtak kan iverksettes, selv om de er angrepet, for eksempel i form av klage eller lovlighetskontroll. Både styret og departementet har myndighet til å fastsette at vedtaket ikke skal iverksettes i påvente av utfallet av lovlighetskontrollen.

Fjerde ledd bygger direkte på kommuneloven § 27-3 første ledd og klargjør hvilke sider av avgjørelsen som kan overprøves.

§ 3-12. Adgang til å avsette styret

Hvis styret ved sine disposisjoner bringer institusjonens virksomhet i fare, kan Kongen i statsråd avsette styret og oppnevne et midlertidig styre inntil nytt styre er valgt og oppnevnt.

Kongen i statsråd kan avsette et styremedlem dersom særlig tungtveiende grunner taler for det eller særlige omstendigheter svekker tilliten til styremedlemmet.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører § 9-8 i dagens lov.

Første ledd gir Kongen i statsråd, det vil si at oppgaven ikke kan delegeres til departementet, myndighet til å avsette styret. Vilkåret er at styret ved sine disposisjoner bringer virksomhetens virksomhet i «fare». Selv om «fare» kan ses som en lav terskel, må vilkåret leses i sammenheng med resten av lovteksten. Samlet sett vil det bare

helt unntaksvis være adgang til å avsette styret, og i praksis har bestemmelsen ikke vært brukt. Å velge og oppnevne et nytt styret kan ta tid, og derfor kan Kongen oppnevne et midlertidig styre i påvente av at et nytt styre er på plass.

Andre ledd inneholder regler om avsettelse av enkeltmedlemmer i styret. Å avsette et styremedlem er så ekstraordinært at myndigheten er lagt til Kongen i statsråd. Dette kan derfor ikke delegeres til departementet. Både styremedlemmer som er valgt og ansatt kan avsettes. Terskelen for dette er høy. Uenighet mellom et styremedlem og departementet om institusjonens retningsvalg vil klart nok ikke være tilstrekkelig. Mulige eksempler på grunnlag for avsettelse kan være økonomisk utroskap overfor institusjonen eller seksuelle overgrep mot ansatte eller studenter. I praksis har ikke bestemmelsen vært brukt.

§ 3-13. Søksmål

Staten ved departementet representerer staten i søksmål om institusjonen, hvis ikke annet følger av annet ledd.

Staten ved institusjonen representerer staten i søksmål om institusjonens enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og enkeltvedtaket ikke kan påklages til departementet eller klageorgan utenfor institusjonen.

Departementet kan bestemme at staten ved institusjonen skal representere staten også i andre saksforhold om institusjonen

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Den er justert for å reflektere at det er staten som juridisk person som uansett er part i søksmål om statlig universitet eller høyskole, men at det kan være spørsmål om hvilken del av staten som er rett saksøkt.

Første ledd presiserer at staten ved departementet representerer staten og er rett saksøkt i søksmål om institusjonen, hvis ikke det følger av § 3-13 andre ledd at staten ved institusjonen representerer staten og er rett saksøkt. Også hvis departementet i utgangspunktet representerer staten og er rett saksøkt, kan departementet delegeres til institusjonen å representere staten, jf. § 3-13 tredje ledd.

Andre ledd presiserer at staten ved den aktuelle institusjonen representerer staten og er rett saksøkt hvis søksmålet gjelder et enkeltvedtak, og det ikke er adgang til å klage på dette til en klageinstans utenfor institusjonen, for eksempel en sentral klagenemnd eller departementet.

Tredje ledd viser til departementets alminnelige myndighet og at departementet kan delegerere til en underliggende institusjon å representere staten i søksmål som angår den, selv om departementet er rett saksøkt, jf. § 3-13 andre ledd.

§ 3-14. *Eiendomsforvaltning*

Styret ved en institusjon som har forvaltningsansvar for egne eiendommer, kan selv avhende fast eiendom med departementets samtykke eller etter generelle regler gitt av departementet.

Departementet kan gi forskrift om leie og bortleie av fast eiendom.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd reflekterer fullmaktene til institusjoner som har ansvaret for å forvalte statens eiendom. Det innebærer at disse universitetene og høyskolene kan selge statens eiendom, i tråd med de fullmaktene de til enhver tid har fått fra departementet.

Andre ledd reflekterer at universiteter og høyskoler kan leie lokaler eller leie bort lokaler, i tråd med de fullmaktene de til enhver tid har fått fra departementet.

§ 3-15. *Eierskap i selskaper*

En institusjon kan, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, være eier i et selskap når det er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet. Institusjonen må ikke begrense sin selvstendighet i faglige spørsmål og kan ikke skille ut sine ordinære undervisnings- og forskningsopp-gaver.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige gjeldende rett. Den er justert i tråd med at institusjonene trenger særskilte fullmakter gitt i statsbudsjettet for å opprette stiftelser, og for å tydeliggjøre at den gjelder eierskap i aksjeselskaper og ikke samarbeid generelt. I statsbudsjettet kan Stortinget gi institusjonene fullmakter til å stifte aksjeselskaper eller kjøpe aksjer i eksisterende selskaper, og departementet kan gi ytterligere retningslinjer om institusjonenes forvaltning av slike fullmakter. Departementet har gitt slike retningslinjer, jf. rundskriv F/07-2013.

Kapittel 4 Organisering og ledelse ved private institusjoner

§ 4-1. *Institusjonens organisering og ledelse*

Private universiteter og høyskoler skal være aksjeselskap etter aksjeloven eller stiftelser etter stiftelsesloven.

Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal bestå av minst fem medlemmer. Hvis styret har mer enn ti medlemmer, skal hver av gruppene studenter og ansatte ha minst to medlemmer hver. Kravene i likestillings- og diskrimineringsloven om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valg- og oppnevningsskrets.

Det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid. Styret skal etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lov overholdes. Departementet kan gi forskrift om internkontroll.

Styret skal sørge for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for akkrediteringen, at alle vilkår for eventuelle offentlige tilskudd overholdes, og at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter.

Styret selv skal treffe vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal treffes før studiestart.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd innebærer at alle private universiteter og høyskoler skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse, jf. lov om aksjeselskaper eller lov om stiftelser. Dette betyr at private aktører ikke kan få akkreditering som høyere utdanning uten at de er organisert som aksjeselskap eller stiftelse. Da bestemmelsen ble innført, ble det også vedtatt en overgangsbestemmelse for private høyskoler som hadde en annen organisasjonsform, jf. gjeldende § 13-2, jf. Innst. 225 L (2016–2017), jf. Prop. 44 L (2016–2017). Det forutsettes at eventuelle overgangsordninger som allerede er i kraft, videreføres.

Andre ledd stiller krav til styrets størrelse og sammensetning, ut over det som følger av aksjeloven og stiftelsesloven. De som fastsetter vedtekter for private universiteter og høyskoler, må sørge for at de samlede kravene til styrets størrelse og sammensetning reflekteres i vedtektene for det private universitetet eller den private høyskolen.

Tredje ledd første punktum medfører at loven her stiller samme krav til åpenhet om styrets arbeid ved statlige og private universiteter og høyskoler. Imidlertid vil de samlede kravene til åpenhet kunne være forskjellige, jf. virkeområdet til offentlighetsloven.

Andre punktum presiserer styrets plikt til å sørge for å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak, såkalt internkontroll, som skal bidra til å sikre at virksomheten etterlever gjeldende lover og regler.

Hvordan internkontrollen innrettes kan variere ut i fra virksomhetens størrelse, egenart mv. Det kan blant annet innebære at en privat institusjon må etablere rutiner for attesting, nedtegnelse av muntlige avtaler eller utarbeidelse av diverse dokumentasjon. Bestemmelsen innebærer ikke innskrenkninger av styrets alminnelige adgang til å delegere oppgaver. Styret kan delegere den konkrete utarbeidelsen av rutiner, og kontroll med etterlevelsen av rutinene og regelverket til for eksempel daglig ledelse, i tråd med den alminnelige adgangen til delegasjon fra styret. Dersom institusjonen ikke har etablert internkontroll kan dette møtes med reaksjoner som beskrevet ellers i loven. Departementet kan presisere kravene til internkontroll i forskrift.

Dette kravet til internkontroll kommer i tillegg til krav om internt system for kvalitetssikring. Kvalitetssikringssystemet skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen, og skal blant annet sikre at studietilbudene oppfyller de kravene departementet og NOKUT har fastsatt.

Fjerde ledd presiserer noen av styrets plikter. Styret skal sørge for at utdanningstilbudet studentene mottar er i tråd med akkrediteringen til institusjonen, og for øvrig sørge for at virksomhetens drives i tråd med de til enhver tid gjeldende lover og regler og øvrige føringer. Bestemmelsen legger ikke plikter på styret som ikke allerede følger av andre regler.

Femte ledd fastsetter at styret skal fatte et vedtak om at det er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Vedtaket skal være begrunnet, og styret må selv vurdere hvilke momenter som vektlegges i vurderingen. Blant annet studenttilfang, tilgang på lærerkrefter og lokaler, budsjett og økonomi mv. kan være relevante momenter. Myndighet til å fatte et slikt vedtak kan ikke delegeres. Vedtaket skal bidra til forutberegnelighet for studentene og bevisstgjøring av styret. Vedtaket må være tilgjengelig for studentene, og det bør derfor publiseres på institusjonens nettside. Vedtaket skal fattes før studiestart, som i utgangspunktet er første oppmøtedag i høstsemesteret hvert år.

§ 4-2. Delegasjon

Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne loven at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre begrensninger i adgangen til å delegere.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Hvis ikke universitets- og høyskoleloven presiserer at styret selv skal treffe en avgjørelse, kan styret delegere avgjørelsesmyndigheten. Bestemmelsen presiserer at hvis styret delegerer til andre å treffe beslutninger, er beslutningen likevel styrets ansvar.

§ 4-3. Taushetsplikt

Bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13e gjelder for private universiteter og høyskoler.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 7-6 første ledd. Bestemmelsen fastslår at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for private universiteter og høyskoler. Bestemmelsen bidrar til at samme regler om taushetsplikt gjelder for utdanningsinstitusjoner, uavhengig av eieform. Det følger direkte av forvaltningsloven at reglene om taushetsplikt gjelder for statlige institusjoner.

§ 4-4. Krav til kjønnsbalanse

Private universiteter og høyskoler skal regnes som offentlige organer etter likestillings- og diskrimineringsloven bestemmelser om kjønnsbalanse i offentlige utvalg.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 7-6 første ledd, og fastslår at likestillings- og diskrimineringsloven § 28 gjelder for private institusjoner. Private institusjoner skal sikre at begge kjønn er representert på en måte som samsvarer med kravene i Likestillings- og diskrimineringsloven når de oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder, delegasjoner mv. Bestemmelsen sikrer like regler for private og statlige institusjoner.

Kapittel 5 Private universiteter og høyskoler – økonomisk tilsyn med mer

§ 5-1. Statstilskudd og egenbetaling

Private institusjoner som er akkreditert som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, og som tilfredsstillter kravene i denne loven, kan etter søknad til departementet kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for den akkrediterte virksomheten.

Private høyskoler som tilfredsstillter kravene i denne lov, og som ikke har akkreditering som nevnt i første ledd, kan, etter søknad til departementet, kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov.

Alle private universiteter og høyskoler skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal la tilskudd og egenbetaling komme studentene til gode. Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, kan ikke foreta utdelinger.

Private universiteter og høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd, kan ikke foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for statstilskudd.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd slår fast at det som hovedregel kun er akkrediterte universiteter og høyskoler som kan søke og motta statstilskudd. Tilskuddet skal gå til dekning av driftskostnader for den akkrediterte virksomheten.

Søknad om statstilskudd behandles av departementet. Departementet kan avslå søknaden selv om den private institusjonen har fått institusjonsakkreditering av NOKUT. Institusjonsakkreditering er en forutsetning for å kunne motta statstilskudd, men gir ikke det private universitetet eller den private høyskolen et rettskrav på tilskudd. En innvilget søknad om statstilskudd innebærer at departementet fremmer forslag overfor Stortinget om tilskudd til den private høyskolen. Det er Stortinget som, gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene, treffer endelig beslutning om tilskudd til den enkelte private høyskole, og om tilskuddets størrelse.

Andre ledd fastsetter at private høyskoler som ikke er akkreditert som institusjon, men som kun har akkrediterte studietilbud, unntaksvis kan få statstilskudd dersom det foreligger særlige samfunnsmessige behov for virksomheten. Det er kun private universiteter og høyskoler som ikke oppfyller kravene til akkreditering etter studiekvalitetsforskriften § 3-5, som kan få tilskudd etter denne bestemmelsen. Den private institusjonen som søker om tilskudd må ha studietilbud («utdanninger») som er akkreditert av NOKUT, og det er driftskostnadene til disse det kan gis tilskudd til. Kravet om særlige samfunnsmessige behov innebærer at adgangen til å gjøre unntak er snever, og at bestemmelsen bare kommer til anvendelse der det foreligger særlige hensyn som begrunner unntak fra hovedregelen om institusjonsakkreditering som vilkår for å motta statstilskudd.

Søknad om statstilskudd etter denne bestemmelsen behandles av departementet. Den nærmere vurderingen av de samfunnsmessige behovene for den private høyskolen vil måtte bero på en helhetlig vurdering av virksomheten.

Unntaksbestemmelsen er en kan-regel. Dersom departementet mener at det er grunnlag for å innvilge en søknad om statstilskudd etter denne bestemmelsen, må departementet fremme forslag for Stortinget om tildeling. Den endelige vurderingen av de samfunnsmessige behovene for den aktuelle virksomheten ligger til Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet.

Tredje ledd gjelder alle private universiteter og høyskoler. Bestemmelsen regulerer hvordan tilskudd og egenbetaling fra studentene lovlig kan brukes i drift. Bestemmelsen gjelder på generelt grunnlag, og innebærer at alle former for disposisjoner er omfattet. At tilskudd og egenbetaling skal benyttes til den akkrediterte utdanningen, innebærer at bruken må vurderes opp mot den aktuelle akkrediteringen. I hvilken grad bruken bygger opp om det faglige innholdet i utdanningen og hvilke fordeler det vil gi for studenten, vil være relevante vurderingskriterier. Midlene kan benyttes innenfor lovens formål, altså formålet med universitets- og høyskolevirksomhet generelt. Bestemmelsen bygger på et generelt krav om at alle disposisjoner skal skje til markedsmessige vilkår.

Fjerde ledd gjelder private høyskoler som mottar statstilskudd. For disse gjelder det generelle vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. At midlene skal komme studentene til gode innebærer for det første krav til bruk til drift av akkreditert utdan-

ning, og et utdelingsforbud. Kravet vil være et selvstendig vilkår og tolkningsmoment for vurdering av ulike disponeringer, som også må vurderes i lys av kravet om at midlene skal komme studentene til gode. Som utdeling regnes for aksjeselskaper enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode. Verdien skal beregnes etter virkelig verdi på dagen for overføringen. Fjerde ledd gjelder også stiftelser. Det innebærer at en stiftelse som mottar tilskudd ikke kan dele ut stiftelsens midler, selv om dette er fastsatt i vedtektene. Utdelingsforbudet gjelder for hele rettssubjektet, og også for annen virksomhet enn akkreditert utdanning som drives i samme rettssubjekt. Utdelingsforbudet gjelder alle former for overføring av verdier til eier eller eiers nærstående, også konsernbidrag. Utdelingsforbudet gjelder generelt, noe som blant annet innebærer at utdelingsforbudet vil gjelde tilsvarende ved fusjon, fisjon, salg, og andre endringer av virksomheten. Utdelingsforbudet gjelder også ved avvikling av virksomheten. Ved avvikling av private universiteter og høyskoler organisert som aksjeselskap, kan en andel av likvidasjonsutbyttet tilsvarende innskutt egenkapital tilfalle eierne. Verdien skal beregnes etter virkelig verdi på dagen for avviklingen.

Femte ledd gjelder private høyskoler som ikke mottar statlig tilskudd. Disse høyskolene har ikke anledning til å foreta utdelinger som medfører at egenkapitalen i aksjeselskapet eller stiftelsen blir lavere enn 20 prosent av de totale eiendelene. Begrensningen er en nedre grense for når det kan foretas utdelinger fra virksomheten. Siden alle private høyskoler skal være organisert som aksjeselskap eller stiftelse, gjelder også aksjelovens eller stiftelseslovens bestemmelser om utdelinger. Vurderingen av om det skal fortas utdeling for øvrig må gjøres i tråd med alminnelige selskapsrettslige regler og det alminnelige ansvaret til styret, og dermed være forsvarlig etter en helhetsvurdering. Utdelingsbegrensningen gjelder i tillegg til de begrensninger som følger av aksje- og stiftelseslovgivningen.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å i forskrift fastsette nærmere vilkår for statstilskudd. Departementet kan fastsette vilkår ved tildelingen av tilskuddet, også krav til dokumentasjon, rapportering og kontroll. Videre kan departementet fastsette bestemmelser om gjennomføring av søknadsbehandling, slik som krav til søknaden, søknadsfrister mv. I forskrift kan det også fastsettes nærmere vilkår om egenbetaling og tilbakeføring av tilskudd ved avvik-

ling av private institusjoner som har mottatt slikt tilskudd.

§ 5-2. *Avtaler med nærstående*

Private universiteter og høyskoler kan ikke overfor nærstående gjennomføre avtaler eller på annen måte overføre midler på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Institusjonen skal kunne dokumentere at det ikke er gjennomført avtaler i strid med første ledd.

Hvis departementet ber om det, skal nærstående til private universiteter og høyskoler gi departementet innsyn i dokumentasjon om avtaler som nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om avtaler med nærstående, herunder hvem som regnes som nærstående og krav om dokumentasjon.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd presiserer at det alminnelige kravet om at handel med nærstående ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, gjelder for private universiteter og høyskoler. Det er et alminnelig krav om at handel skal skje på markedsmessige vilkår, uavhengig av om institusjonen får statstilskudd eller ikke, og uavhengig av organisasjonsform. Hvem som er nærstående inkluderer, men er ikke begrenset til, de som er oppregnet i aksjeloven eller stiftelsesloven. Departementet kan fastsette forskrift med nærmere regulering av hvem som er nærstående etter denne bestemmelsen. Kravet om at avtaler ikke skal avvike fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter gjelder generelt, for alle disposisjoner som innebærer overføring av verdier. Dette kan være, men er ikke begrenset til, handel med varer og tjenester, sikkerhetsstillelse, pantsettelse eller lån. Prinsippet er generelt, det innebærer at det gjelder i drift og ved avvikling av virksomheten. Det vil også gjelde ved fusjon, fisjon, omdanning og lignende omstruktureringer av virksomheten.

Andre ledd regulerer private universiteter og høyskolars plikt til å dokumentere handel med nærstående, og institusjonenes plikt til å dokumentere at slike avtaler er gjennomført på markedsmessige vilkår, gjennom for eksempel grunnlaget for prisfastsettelse. Dette kan være kontrakter, vurderinger av takstmann eller annen uavhengig ekspert eller lignende. Videre kan det omfatte eventuelle nedtegninger fra forhandlinger, dokumentasjon på at motytelse faktisk er ytt i den grad

eller størrelse som foreskrevet i kontrakt, eller annet. Det er institusjonen som er nærmest til å skaffe underlagsdokumenter som viser at en avtale er gjennomført på markedsmessige vilkår, i form av for eksempel erklæringer, uavhengige vurderinger, sammenlignbare priser, tidligere kontrakter om samme ytelse eller lignende. Mangelfull dokumentasjon fra en institusjon vil kunne gi grunnlag for vedtak om reaksjoner etter § 5-6 til § 5-10.

Tredje ledd pålegger nærstående til private universiteter eller høyskoler en plikt til å gi innsyn i regnskapsmateriale eller annen dokumentasjon om avtaler med den akkrediterte institusjonen.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om handel med nærstående. Dette kan inkludere presisering av krav til dokumentasjon av handel med nærstående, nærmere avgrensning av hvem som er å regne som nærstående part med mer.

§ 5-3. Tilsyn

Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler.

Private universiteter og høyskoler plikter å bistå under tilsynet. De skal gi opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven. Departementet kan kreve at institusjonen dokumenterer og redegjør for slike opplysninger, for eksempel ved å utlevere eller sammenstille regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller. Tilsynsmyndigheten skal få adgang til de lokalene institusjonen disponerer.

Tilsynsmyndigheten kan kreve at revisor og regnskapsfører utleverer opplysninger etter andre ledd uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om institusjonens plikt til å bistå under tilsynet, blant annet om hvordan opplysninger skal gis, og om adgang til institusjonens lokaler.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd fastsetter at det er departementet som er tilsynsmyndighet for private universiteter og høyskoler. Dette omfatter både private institusjoner som mottar statlig tilskudd, og private institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd. Departementet kan delegere oppgaven som tilsynsmyndighet til et underliggende organ.

Andre ledd regulerer de private universitetene og høyskolenes plikt til å bistå under tilsynet,

inkludert skaffe nødvendig dokumentasjon og gi adgang til lokaler. Plikten er generell og omfatter alle mulige måter å gi tilgang på dokumentasjon og lokaler på.

Tredje ledd fastsetter at den lovbestemte eller avtalte taushetsplikten for revisor og regnskapsfører ikke gjelder ovenfor tilsynsmyndigheten for opplysninger etter andre ledd. Bestemmelsen opphever den lovbestemte taushetsplikten i tilfeller hvor tilsynsmyndighet ønsker tilgang til dokumentasjon etter andre ledd.

Fjerde ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift om tilsyn, inkludert om hvordan opplysninger skal gis, tilgang til institusjonens ledere og ansatte, samt om adgang til institusjonenes lokaler under tilsynet.

§ 5-4. Rapportering

Private universiteter og høyskoler skal rapportere regnskapsinformasjon og sammenstilte data om studietilbud, studenter og personale til departementet.

Private universiteter og høyskoler må gi særskilt melding til departementet ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten. De skal melde fra før slike endringer gjennomføres.

Departementet kan gi forskrift om private institusjoners rapporteringsplikt og meldeplikt, hva rapporteringer skal inneholde, og formkrav.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd fastsetter at departementet kan pålegge alle private universiteter og høyskoler å rapportere om virksomheten. Hjemmelen omfatter både private institusjoner som mottar og ikke mottar tilskudd. Rapporteringspliktene gjelder årsregnskap og tilhørende dokumentasjon, student tall, studiepoengproduksjon eller andre relevante forhold om virksomheten. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å innhente rapportering om ansatte eller studenter på individnivå.

Andre ledd fastsetter at private universiteter og høyskoler skal melde ifra til tilsynsmyndigheten dersom virksomheten skal gjennomføre en omstrukturering eller avvikle driften. Bestemmelsen fastsetter at institusjonene skal gi slik melding ved fusjon, fisjon, omdanning, salg og avvikling. Meldeplikten gjelder for de partene som er direkte involvert. Melding skal gis før en slik omstrukturering eller avvikling finner sted. Meldingen fratar ikke tilsynsmyndighet anledning til å føre kontroll med at tilskudd og egenbetaling er

disponert i tråd med regelverket i forbindelse med omstruktureringen eller avviklingen.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikten i første ledd og meldeplikten i andre ledd. Forskriften kan blant annet fastsette nærmere krav til opplysninger som skal rapporteres, innenfor rammene av første ledd. Departementet kan også fastsette formkrav og frister, og regulere andre praktiske forhold rundt rapporterings- og meldeplikten.

§ 5-5. Regnskap og revisjon

Private universiteter og høyskoler er regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 og etter denne loven. Regnskapslovens unntak for små foretak i § 3-1 andre ledd, jf. § 1-6, gjelder ikke for private universiteter og høyskoler.

Private universiteter og høyskoler skal ha et økonomisk skille mellom de akkrediterte delene av virksomheten og de ikke-akkrediterte delene av virksomheten. Regnskapene skal kunne dokumentere at institusjonen opprettholder et slikt skille mellom delene av virksomheten.

Regnskapene for private universiteter og høyskoler skal revideres av en statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1.

Departementet kan gi forskrift om krav til regnskapet, dokumentasjon og revisjon.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd fastsetter at alle private universiteter og høyskoler skal føre regnskap i tråd med kravene i regnskapsloven og i tråd med kravene som fastsettes i eller i medhold av universitets- og høyskoleloven. Alle private universiteter og høyskoler skal drive virksomheten som aksjeselskap eller stiftelse. Krav til regnskap etter regnskapsloven er også fastsatt i aksjeloven og stiftelsesloven. Første ledd fastsetter videre at unntakene som er fastsatt i regnskapsloven for visse regnskapskrav for virksomheter som regnes som små foretak, ikke gjelder for private universiteter og høyskoler. Pliktene som unntas etter regnskapsloven § 3-1 er krav som bidrar til at departementet som tilsynsmyndighet kan ettergå kravene i universitets- og høyskoleloven og har tilstrekkelig sikkerhet for at regnskapene gir et rettviseende bilde når dette skal vurderes opp mot de andre reguleringene.

Andre ledd fastsetter et krav om økonomisk skille mellom den NOKUT-akkrediterte virksomheten og annen virksomhet. Kravet gjelder både private høyskoler som mottar og ikke mottar stat-

lig tilskudd. At den akkrediterte virksomheten drives alene i eget rettssubjekt tilfredsstiller kravet til økonomisk skille. Dersom den private institusjonen driver annen virksomhet enn akkreditert utdanning i samme rettssubjekt, må det være regnskapsmessige skiller som er egnet til å dokumentere at annen virksomhet holdes økonomisk adskilt. Et krav til regnskapsmessig skille innebærer at det løpende skal føres separate regnskap for de ulike delene av virksomheten etter ordinære regnskapsprinsipper, herunder fullt resultat- og balanseregnskap.

Tredje ledd fastsetter at regnskapene til alle private universiteter og høyskoler skal revideres av statsautorisert eller godkjent revisor. Dette gjelder både private institusjoner som mottar og ikke mottar statlig tilskudd. Revisjonen skal omfatte kravene etter regnskapsloven og de særlige kravene etter universitets- og høyskoleloven. Departementet legger til grunn at revisor fastsetter en særskilt vesentlighetsgrense i sin revisjon av noten til årsregnskapet som dokumenterer regnskapsmessig skille, i samsvar med ISA 320. Vurderingen revisor gjør, skal gjenspeile formålet med revisjonen. Virksomheten må informere revisor om dette i forkant av revisjonen.

Fjerde ledd fastsetter at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om regnskapet og dokumentasjonsplikter i forbindelse med regnskapet. Dette kan blant annet innebære presiseringer av krav til dokumentasjon om økonomisk skille etter andre ledd, krav til hvordan dokumentasjonen skal utarbeides og presenteres, krav til oppbevaringstid, frister og andre praktiske forhold.

§ 5-6. Pålegg om retting

Hvis departementet avdekker brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller i grunnlaget for tilskuddet, kan departementet pålegge institusjonen å rette dette innen en gitt frist.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å pålegge private universiteter og høyskoler retting dersom det foreligger brudd på krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Et pålegg om retting bør i utgangspunktet være tilsynsmyndighetens første reaksjon dersom det avdekker lovbrudd, og tilsynsmyndigheten bør legge til grunn et proporsjonalitetsprinsipp ved valg av reaksjoner. I særlige tilfeller kan tilsynsmyndigheten bruke visse reak-

sjoner uten at det har gitt pålegg om retting. Dette kan være aktuelt for eksempel der forhold i strid med regelverket tilsier at retting ikke vil være et hensiktsmessig virkemiddel, av hensyn til studentene eller for å beskytte statens midler. Pålegg om retting er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Et pålegg om retting skal inneholde en frist for oppfyllelse. Utgangspunktet er at denne fristen skal gi institusjonen tilstrekkelig tid til å kunne oppfylle pålegget innen fristen. Hva som er nok tid må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

§ 5-7. *Krav om tilbakebetaling av statstilskudd*

Hvis statstilskudd disponeres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller grunnlaget for tilskuddet, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt. Vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Bestemmelsen fastsetter at tilskudd som er brukt i strid med regelverket kan kreves tilbake av departementet. Formålet med bestemmelsen er at reaksjoner på ulovlig disponering av statstilskudd til høyskoler fremkommer i et mest mulig helhetlig regelverk. Et krav om tilbakebetaling er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e.

§ 5-8. *Tvangsmulkt*

For å sikre at pålegg som er gitt etter § 8-8 blir fulgt, kan departementet bestemme at den pålegget retter seg mot, skal betale en tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten fastsettes som løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inntil forholdet er rettet.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på og lemping av tvangsmulkt.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd fastslår at tilsynsmyndigheten kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at et pålegg gitt med hjemmel i loven blir etterlevd. En forutsetning for bruk av tvangsmulkt er at det er gitt et pålegg, og at fristen for oppfyllelse er oversittet. Et vedtak om tvangsmulkt vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd om «bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et

vedtak». Vedtak om ileggelse av tvangsmulkt innebærer at et bestemt beløp skal betales for hver dag. Vedtaket skal rette seg mot den som er gitt pålegget om retting. Det er ikke fastsatt et maksimumsbeløp i bestemmelsen om tvangsmulkt. Beslutning om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tvangsmulkt. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere retningslinjer om blant annet tvangsmulktens størrelse og angi momenter som kan vektlegges ved utmålingen. Departementet kan også fastsette regler om at tvangsmulkt kan lempes.

§ 5-9. *Overtredelsesgebyr*

Hvis en institusjon overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan departementet ilegge institusjonen et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Institusjonen fastsetter størrelsen på overtredelsesgebyret i hvert enkelt tilfelle. Med mindre klagen gis oppsettende virkning, er vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om utstedelse av, størrelse på, forfall av, klage på og lemping av overtredelsesgebyret.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er å regne som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 6. Det vil si at de prosessuelle garantier som følger av EMK ved straff, «criminal charge», gjelder ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det er i rettspraksis lagt til grunn at overtredelsesgebyr ikke utgjør straff etter Grunnloven § 96. Dette innebærer at departementet kan ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er et pengebeløp som skal betales til det offentlige på grunn av brudd på reguleringer i eller i medhold av loven. Ileggelse av overtredelsesgebyr er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Første ledd slår fast at en institusjon som bryter regler i eller i medhold av universitets- og høyskoleloven kan ilegges overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret skal ilegges den som lovens krav retter seg mot i det konkrete tilfellet. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å ilegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr, og det er derfor ikke krav til skyld i bestemmelsen. Gebyret kan ilegges insti-

tusjonen uten hensyn til eventuell skyld hos enkeltpersoner. Dette innebærer at en institusjon kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på regler i eller i medhold av loven, selv om det ikke er påvist uaktsomhet eller forsett hos eier eller ansatte.

Andre ledd fastsetter at overtredelsesgebyret skal utmåles i det enkelte tilfellet. Størrelsen på gebyret kan ta hensyn til blant annet overtredelsens art, omfang, virkning for studentene, om overtredelsen skyldes et ønske om å vanskeliggjøre departementets tilsynsvirksomhet, oppnådde fordeler, om overtredelsen utelukkende skyldes forhold utenfor institusjonens kontroll, institusjonens økonomiske evne med videre. Utmåling av gebyret bør være proporsjonal med overtredelsen. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr og illeggelse av dette, se forskrift 13. oktober 2017 om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Maksimumsbeløp for det enkelte gebyret skal fremgå av forskrift. Departementet kan også i forskrift fastsette momenter som kan eller skal legges vekt på ved eventuell illeggelse av overtredelsesgebyret, og andre omstendigheter i forbindelse med overtredelsesgebyret.

§ 5-10. *Tilbaketrekking av akkreditering*

Hvis en institusjon ikke retter alvorlige forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, innen fristen etter § 5-6, kan departementet trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekkning av akkreditering etter denne bestemmelsen.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten anledning til å trekke tilbake akkreditering som universitet eller høyskole. Dette påvirker ikke NOKUTs adgang til å trekke tilbake akkreditering på annet grunnlag.

Første ledd slår fast at tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om at akkrediteringen kan trekkes tilbake. Det vil bety at institusjonen vedtaket retter seg mot, ikke kan tilby høyere utdanning, inkludert tildele vitnemål, bruke titler eller betegnelser som er beskyttet i universitets- og høyskoleloven med videre. En institusjon som

mister akkreditering på denne bakgrunn, vil eventuelt måtte søke NOKUT om ny akkreditering. Vilkåret for at akkrediteringen skal kunne trekkes tilbake av departementet som tilsynsmyndighet, er at det avdekkes alvorlige forhold i strid med universitets- og høyskoleloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette kan være tilfelle der overtredelsene er så grove at hensynet til studentene, statens midler eller tilhøvet til institusjonen gjør det uforvarlig å la tilbyderen fortsette som akkreditert institusjon. Det er et vilkår for tilbaketrekkning av akkreditering etter denne bestemmelsen at det er gitt pålegg om retting og at fristen for etterlevelse er oversittet, jf. § 8-8.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om saksbehandling ved tilbaketrekkning av akkreditering etter første ledd.

Kapittel 6 Opptak til høyere utdanning

§ 6-1. *Krav om generell studiekompetanse*

Opptakskravet til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler er generell studiekompetanse. Generell studiekompetanse oppnås etter å ha fullført og bestått norsk videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter.

Den som er tatt opp som student ved en institusjon etter denne loven, har adgang til åpne studier ved de øvrige institusjonene, såfremt opptakskravet er generell studiekompetanse og søkeren ikke er tatt opp etter § 6-4 første og andre ledd.

Merknad:

Første ledd fastsetter at det formelle grunnlaget for opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler er generell studiekompetanse. Dette vil si at en søker må ha fullført og bestått norsk videregående opplæring med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter. Fagsammensetning og timefordeling følger av opptaksforskriften § 2-1 første ledd. Opptaksforskriften inneholder opptakskrav og regler for rangering av søkere og oppdateres årlig av Kunnskapsdepartementet. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Første ledd inneholder en språklig endring ved at det ikke lenger bruker ordet «grunnutdanning» slik gjeldende lovbestemmelse gjør. Det foreligger ingen materiell endring ved at det nå står «opptak til lavere grads studier». Med lavere grad menes en akademisk grad på nivå med bachelor eller tilsvarende, det vil si av omfang på minst tre år. Dette utgjør første syklus innen høy-

ere utdanning. Etter bestått lavere grad kan man søke opptak til høyere grads studier.

Andre ledd fastsetter at den som er tatt opp som student ved et universitet eller høyskole har adgang til delta i åpne studier ved de øvrige utdanningsinstitusjonene. Dette forutsetter at opptakskravet til studiet er generell studiekompetanse, og at søkeren ikke er tatt opp med hjemmel i § 6-4 første og andre ledd. En søker oppnår «nasjonal» generell studiekompetanse hvis hun eller han får godkjent generell studiekompetanse ved et universitet eller høyskole. Unntak fra kravet om generell studiekompetanse for enkelte fag eller studier etter universitets- og høyskoleloven, kan ikke gjøres gjeldende ved andre studier eller institusjoner enn der unntaket i sin tid ble innvilget. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

§ 6-2. Kvalifikasjoner som likestilles med generell studiekompetanse

For søkere som ikke har generell studiekompetanse, kan departementet gi forskrift om at også annen utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag for søkere som har fylt 23 år i opptaksåret, og som kan dokumentere minst fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning. Krav til fagsammensetning og timefordeling gjelder også for disse.

Søkere som har fullført høyere utdanning med et omfang på 60 studiepoeng eller fullført fagskoleutdanning med et omfang på 120 studiepoeng og som kan dokumentere norskkunnskaper i henhold til § 6-1 første ledd, får generell studiekompetanse hvis de ikke har oppnådd dette tidligere.

Merknad:

Første ledd fastsetter at også annen utdanning enn videregående opplæring, eller en kombinasjon av utdanning og yrkespraksis, kan være et generelt opptaksgrunnlag. Dette fremgikk tidligere kun av opptaksforskriften § 2-1 første ledd bokstav b, men foreslås nå lovfestet. Etter denne bestemmelsen kan personer som ikke har bestått norsk videregående opplæring søke om opptak til høyere utdanning, gitt at de fastsatte kravene til fagsammensetning og timefordeling er oppfylt.

Søkere som fyller 23 år i løpet av opptaksåret, og som kan dokumentere minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning, får på bakgrunn av dette generelt opptaksgrunnlag, det

vil si generell studiekompetanse. Omsorg for barn og militær førstegangstjeneste likestilles med arbeidserfaring. Likestilt med førstegangstjeneste er siviltjeneste. Siviltjeneste ble avskaffet i 2012, men søkere som har avtjent siviltjeneste før dette tidspunktet vil også på lik linje med førstegangstjeneste få uttelling ved opptak til høyere utdanning. Som utdanning gjelder bestått årstrinn i videregående opplæring, godkjent årskurs fra folkehøyskole og/eller eksamen fra utdanning søkeren har og som har vart i minst ett år. Også disse søkerne må oppfylle fagkravene og timefordelingsantallet som følger av opptaksforskriften § 2-1 første ledd. Denne bestemmelsen omtales ofte som 23/5-regelen og er en videreføring av gjeldende rett.

Andre ledd fastsetter at søkere som er tatt opp til høyere utdanning på grunnlag av regler om unntak fra kravet om generell studiekompetanse, jf. kapittel 3 i opptaksforskriften, og som har bestått en slik utdanning av minst ett års omfang, (60 studiepoeng) eller har fullført fagskoleutdanning med et omfang på 120 studiepoeng (tilsvarende to studieår), får generell studiekompetanse hvis de ikke har oppnådd dette tidligere og de kan dokumentere norskkunnskaper i henhold til kravet som følger av § 6-1 første ledd. Andre ledd er en videreføring av bestemmelser som i dag fremgår av opptaksforskriften, men som nå foreslås lovfestet. For søkere som får generell studiekompetanse på bakgrunn av 120 studiepoeng fra en fagskole, representerer kravet om dokumenterte norskkunnskaper en skjerping av kravet i forhold til gjeldende rett.

§ 6-3. Søkere med utdanning fra utlandet

Søkere med treårig videregående utdanning fra de andre nordiske landene er kvalifiserte for opptak uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene.

Søkere som har utdanning fra land utenfor Norden må dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk treårig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse i henhold til GSU-listen. Disse søkere må dokumentere kunnskaper i norsk på minimum nivå med B2-prøven.

Departementet kan fastsette forskrift om nærmere krav til norskkunnskaper.

Merknad:

Første ledd fastsetter at søkere som har bestått videregående utdanning fra et av de andre nordiske landene, er kvalifisert for opptak til høyere utdanning i

Norge. Denne retten følger av Reykjavik-erklæringen som er en avtale som gjelder gjensidig godkjenning av utdanning. Norge, Danmark, Sverige, Finland, Island, Færøyene og Åland har undertegnet avtalen, og disse nordiske landene forplikter seg gjensidig til å gi utdanningssøkende som er bosatt i et av de andre landene adgang til sin offentlige høyere utdanning på samme eller likeverdige vilkår som søkere fra sitt eget land. Det vil si at en utdanningssøkende som er berettiget til å søke høyere utdanning i det land vedkommende er bosatt i, også er berettiget til å søke høyere utdanning i de andre landene. Partene forplikter seg videre til på beste måte å arbeide for at tilsvarende prinsipp anvendes på private, offentlig godkjente og finansierte høyere utdanningsinstitusjoner. Avtalen omfatter godkjenning av studieperioder og eksamener, og muligheten til å kombinere utdanning fra flere nordiske land.

Det er ikke tilleggskrav om norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene. I dag fremkommer dette av opptaksforskriften § 2-2 første ledd, men foreslås nå lovfestet.

Andre ledd fastsetter at søkere som har utdanning fra land utenfor Norden, i tillegg til å dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk treårig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse i henhold til GSU-listen², også må dokumentere kunnskaper i norsk på et nærmere definert nivå. Dette fremgår i dag av opptaksforskriften § 2-2 andre ledd.

Tredje ledd hjemler departementets mulighet til å fastsette i forskrift de nærmere krav til norsk kunnskaper. Dette er i dag gjort i opptaksforskriften § 2-2 andre ledd.

§ 6-4. Unntak fra kravet om generell studiekompetanse

Institusjonene kan gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse i særskilte tilfeller hvor søkeren kan dokumentere at det på grunn av varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende har vært umulig å oppfylle kravet om generell studiekompetanse. Institusjonen kan gi slike søkere opptak til enkeltstudier dersom de har de nødvendige faglige forutsetninger for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet.

Institusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, og som ikke har generell studiekompetanse, opptak til enkeltstudier der-

som de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det aktuelle studiet. Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon, saksbehandling og eventuell samordning.

Departementet kan i forskrift unnta enkelte studier eller fag fra kravet om generell studiekompetanse.

Merknad:

Første ledd omhandler institusjonenes hjemmel til å gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse i særskilte tilfeller hvor søker kan dokumentere at det på grunn av varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende har vært umulig å oppfylle kravet om generell studiekompetanse. Det er ikke krav til alder og gjelder i motsetning til gjeldende rett også for søkere som er over 25 år. Hjemmelen til å gi dispensasjon følger i dag av universitets- og høyskoleloven § 3-6 tredje ledd, som viser til departementets mulighet til å gi nærmere forskrift om dette. De nærmere regler om dette følger av opptaksforskriften § 3-2, men er nå foreslått lovfestet.

Det er to vilkår som må være oppfylt for at institusjonen skal kunne gi dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse. For det første må institusjonen vurdere om det foreligger varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende tilstand. Dette er et absolutt krav. For det andre må institusjonen vurdere om søkerens tilstand er av en slik karakter at det ikke har vært mulig for søkeren å oppfylle krav om generell studiekompetanse.

Formålet med dispensasjonsadgangen er å hindre åpenbar urimelig behandling av enkelt-søkere. Institusjonene kan bare bruke bestemmelsen i tilfeller der helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende. Akkurat som for opptak på grunnlag av realkompetanse i henhold til lovbestemmelsens andre ledd, må institusjonen gjøre en konkret vurdering av om studenten er kvalifisert for det studiet vedkommende søker om opptak til. Søkeren må godtgjøre at han eller hun har de nødvendige faglige forutsetningene for å gjennomføre det aktuelle studiet. Dokumentasjon kan for eksempel være attest fra lege, annet helsepersonell, pedagogisk-psykologisk tjeneste eller tilsvarende. Studenter som har fått opptak på dette grunnlaget har ikke adgang til åpne studier ved andre institusjoner i henhold til § 6-1 andre ledd.

Andre ledd fastsetter at søkere som har fylt 25 år, kan tas opp til enkeltstudier dersom de har de nødvendige forkunnskaper til det aktuelle studiet, selv om de ikke tilfredsstillter kravene til generell studiekompetanse. Aldersgrensen skal forhindre

² GSU-listen gir en oversikt over generell studiekompetanse for utenlandske søkere.

at ungdom unnlater å fullføre videregående skole, samtidig som man sikrer at søkere som kan tas opp på grunnlag av realkompetanse, har relevant erfaring gjennom yrkespraksis, omsorgsarbeid og lignende. Universitetene og høyskolene må vurdere kvalifikasjonene opp mot det faget søkeren ønsker å studere. Søkeren må med andre ord ha de faglige forutsetningene for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet. Det forutsettes at institusjonen vurderer søkerens totale realkompetanse. Med realkompetanse menes dokumentert kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Formell læring er den som skjer i utdanningssystemet, eventuelt for annet autorisasjons- og/eller sertifiseringsformål, ikke-formell læring er strukturert opplæring gjennom kurs og andre tilbud som ikke inngår i utdanningssystemet, mens uformell læring skjer gjennom livet på arenaer som ikke først og fremst er beregnet på strukturert læring. Studenter som har fått opptak på dette grunnlaget har ikke adgang til åpne studier ved andre institusjoner i henhold til § 6-1 andre ledd.

Tredje ledd hjemler departementets mulighet til i forskrift å unnta enkelte studier eller fag fra kravet om generell studiekompetanse. Dette er gjort i opptaksforskriften §§ 3-3 til 3-10.

§ 6-5. Forskrift om opptak

Departementet kan gi forskrift om nasjonal samordning av opptak, om rangering av søkere og om klagebehandling.

Departementet kan gi forskrift om spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

Merknad:

Første ledd i lovbestemmelsen gir hjemmel for at departementet kan gi forskrift om nasjonal samordning av opptak og rangering av opptaket til høyere utdanning. Dette er gjort i opptaksforskriften hvor reglene om rangering fremgår av kapittel 7. Bestemmelsene om rangering av søkere gjelder for opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler, inkludert det lokale opptaket. Søkere rangeres på bakgrunn av karaktersnittet fra videregående skole. I tillegg kan søkerne få tilleggs-poeng for alder, annen utdanning, realfag og språk.

Vedtak om opptak til høyere utdanning er et enkeltvedtak, og søkerne kan klage i henhold til forvaltningsloven § 28. Regler om klagebehandlingen ved opptak følger av opptaksforskriften kapittel 8. Hvis en søker mener at det er gjort en feil i

forbindelse med behandlingen av søknaden, må søkeren klage så raskt som mulig og senest tre uker etter at vedkommende har fått vedtaket. Nasjonal klagenemnd behandler klager på enkeltvedtak som Samordna opptak gjør om opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler. Den nasjonale klagenemnda behandler ikke klager på vedtak truffet i lokale opptak. Det gjør klagenemnda ved den enkelte utdanningsinstitusjonen. Den nasjonale klagenemnda behandler heller ikke klager på vedtak om opptak på grunnlag av realkompetanse, klager på opptak etter at det er innvilget dispensasjon fra enkelte av kravene om generell studiekompetanse, eller klager på vurderinger av spesielle opptakskrav som omfatter ferdigheter eller opptaksprøver fastsatt av institusjonen. Også slike klager er det klagenemnda ved den aktuelle utdanningsinstitusjonen som behandler. Vedtakene til Nasjonal klagenemnd er endelige, og kan ikke påklages.

Andre ledd hjemler departementets mulighet til å fastsette spesielle opptakskrav i forskrift når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør det nødvendig. Spesielle opptakskrav følger av kapittel 4 i opptaksforskriften og gjelder for opptak til alle lavere grads studier ved universiteter og høyskoler. Spesielle opptakskrav er fastsatt i tilfeller der studiet forutsetter særlige kunnskaper eller ferdigheter. Spesielle opptakskrav er også ment å være et virkemiddel for å sikre høyere inntakskvalitet på nye studenter.

Lovforslaget § 2-9 viderefører bestemmelsen som gir institusjonene adgang til å søke departementet om å gjøre avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Utdanningsinstitusjoner som ønsker å innføre spesielle krav for opptak til lavere grad må søke Kunnskapsdepartementet. Gjeldende forsøksordninger som innebærer spesielle opptakskrav, går frem av opptaksforskriften kapittel 4, som fastsetter hvilke studier de gjelder for, og i hvilken tidsperiode.

§ 6-6. Adgangsregulering

Departementet kan gi forskrift om adgangsregulering når det er nødvendig etter en samlet vurdering av utdanningen i Norge. Når kapasitets-hensyn krever det, kan styret regulere adgangen til det enkelte studiet eller deler av det, innenfor de rammene og målene som departementet angir.

Merknad:

Bestemmelsen hjemler departementets adgang til å fastsette adgangsregulering når det er nød-

vendig etter en samlet vurdering av utdanningen i landet. Slik adgangsregulering vil i praksis skje gjennom behandlingen av de årlige budsjettene, i form av bindende forutsetninger for budsjetttildelingene til de enkelte institusjonene. Bestemmelsen gir departementet myndighet til å fastsette slike begrensninger også ved enkeltvedtak eller forskrift, utenfor eller uavhengig av budsjettbehandlingen. Den gir altså adgang for departementet til å regulere opptaket selv om institusjonen finner at den har kapasitet til å ta opp flere studenter ved vedkommende studium. Bestemmelsen gir departementet et sterkt styringsinstrument når det gjelder å påvirke sammensetningen av det samlede utdanningstilbudet som gis i landet, ved å gripe inn og sette begrensninger i opptaket på studier eller fag hvor man mener det er overkapasitet, eller som et virkemiddel til å få overført ressurser fra et studium eller fag til et annet.

§ 6-7. Opptak til høyere grads studier

Det skal være eget opptak til høyere grads studier. Styret ved institusjonen kan fastsette faglige minstekrav ved opptak til høyere grads studier.

Merknad:

Det skal være et eget opptak til høyere grads studier. Med «høyere grad» menes en akademisk grad på nivå tilsvarende mastergrad, som er andre syklus innen høyere utdanning og bygger på en lavere grad. Søknad om opptak til femårige integrerte mastergrader og profesjonsstudier gjøres på bakgrunn av generell studiekompetanse. To eksempler på slike studier er medisinstudiet og studiet i rettsvitenskap. Bestått høyere grad er som regel et krav for å bli tatt opp på doktorgradsprogrammer (tredje syklus i høyere utdanning).

Utdanningsinstitusjonen kan fastsette både faglige minstekrav og spesielle krav ved opptak til høyere grads studier, med mindre departementet har fastsatt opptakskrav i forskrift, for eksempel i mastergradsforskriften eller i rammeplan. Faglige minstekrav for opptak kan være nødvendige ut fra hensynet til studiekvalitet og fornuftig ressursdisponering, også i situasjoner hvor det er fysisk mulig å ta imot flere studenter.

Kapittel 7 Læringsmiljø og studentrepresentasjon

§ 7-1. Læringsmiljø

Alle studenter har rett til et godt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og

læring. Et læringsmiljø er forholdene som virker inn på studentenes muligheter til å tilegne seg kunnskap, og som er av betydning for studentenes fysiske og psykososiale helse. I et helhetlig læringsmiljø inngår fysiske, tilrettelagte, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold.

Styret har ansvaret for at læringsmiljøet på institusjonen er av høy kvalitet og gir studentene gode rammer for læring. Læringsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, trivsel og læring.

En student har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen. Gjengjeldelse mot studenten som varsler er forbudt.

Institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring etter § 15-3.

Merknad:

Første ledd fastsetter studentenes rett til et godt og inkluderende læringsmiljø. Læringsmiljøet skal fremme helse, trivsel og læring. For studentene er et godt læringsmiljø en forutsetning for god studiekvalitet. Betydningen av miljøets påvirkning på læring er avgjørende, og for eksempel kan selv lave nivåer av støy, uheldige psykososiale miljøer og dårlig organisering medføre studieavbrudd. Det er viktig med studentinvolvering og gode strukturer for studentdemokrati og studentenes eierskap til egen læring.

Andre ledd fastslår at det er styret ved institusjonen som er ansvarlig for studentenes læringsmiljø. Læringsmiljøet skal være fullt ut forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, trivsel og læring. Hvorvidt læringsmiljøet er forsvarlig, må avgjøres konkret ut fra forholdene ved den enkelte institusjon. Generelt har utdanningsinstitusjonen ansvaret for å legge til rette for at den enkelte student skal ha de rette forutsetningene, både fysisk og psykososialt, for å tilegne seg den kunnskapen som forventes på studiet.

Tredje ledd presiserer at en student har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen. Bestemmelsen er basert på tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven om arbeidstakernes vern. «Kritikkverdige forhold» er et vidt begrep. I kommentarutgaven til arbeidsmiljøloven er dette omtalt og det vises blant annet til at åpenbare kritikkverdige forhold er forhold som er straffbare, eller forhold som på annen måte er brudd på lovbestemmelser. Det kan også være

forhold knyttet til miljøet, som ulike former for diskriminering eller trakassering. Forhold som studenten mener er kritikkverdige ut fra sin egen politiske eller etiske overbevisning, omfattes ikke av bestemmelsen.

En student har rett til å varsle uten fare for gjengjeldelse. Studenter som varsler kan likevel bli utsatt for gjengjeldelse og lovforslaget sikrer nå at de er omfattet av regler for varsling og vern mot gjengjeldelse. Studentene som varsler skal ha samme vern som arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2, og dette er også reflektert i lovbestemmelsen. Forbudet mot gjengjeldelse gjelder enhver ugunstig behandling som er en følge av, og reaksjon på, varsling. Formaliserte negative reaksjoner som følge av en ytring fra studenten vil også innebære et inngrep i den yringsfriheten som er nedfelt i Grunnloven § 100 tredje ledd, jf. Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) s. 21. Imidlertid utelukker ikke bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven at institusjonen kommer med motytringer. Det må likevel trekkes en grense mot motargumenter og reaksjoner som har karakter av gjengjeldelse.

Fjerde ledd fastsetter at institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring, jf. lovforslaget § 15-3. Det er NOKUT som har ansvaret for å føre tilsyn med at dette blir gjort, jf. lovforslaget § 14-2.

§ 7-2. Forholdet til studentsamskipnadene

Alle institusjoner som omfattes av denne loven skal være tilknyttet en studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven. Departementet avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet.

Styret ved utdanningsinstitusjonen skal samarbeide med studentsamskipnaden om å legge forholdene til rette for et godt læringsmiljø, og å bedre studentvelferden ved utdanningsinstitusjonen. Utdanningsinstitusjonen har hovedansvaret for læringsmiljøet og studentsamskipnaden har hovedansvaret for studentvelferden.

Merknad:

Første ledd fastsetter at alle institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven skal som hovedregel være tilknyttet en studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven § 4. Det er departementet som avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet. Bestemmelsen innebærer en dobbeltregulering, ettersom plikt til å være tilknyttet en student-

samskipnad også fremgår av studentsamskipnadsloven. I utgangspunktet er det ønskelig å unngå slik dobbeltregulering, men i dette tilfellet anses det som hensiktsmessig for å understreke ansvaret for studentenes læringsmiljø og velferd generelt.

Andre ledd er innført for å tydeliggjøre utdanningsinstitusjonenes samarbeid med studentsamskipnadene for studentenes læringsmiljø og studentvelferden. Omtalen av institusjonenes forhold til studentsamskipnadene er derfor blitt en egen bestemmelse, selv om det er en videreføring av gjeldende rett. Det skal samarbeides om et godt læringsmiljø og å bedre studentvelferden. For de fleste studenter er også forholdene i fritiden en viktig del av læringsmiljøet. Boligforhold, fritidstilbud og et sosialt nettverk er ikke bare viktige faktorer av rent trivselsmessig karakter, men også viktige rammebetingelser som kan ha stor betydning for studentens mulighet til å gjennomføre studiet på normert tid og med gode resultater. Bestemmelsen inneholder derfor en presisering om at studentsamskipnadene har til oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov, mens institusjonenes hovedoppgaver er å ivareta læringsmiljøet.

§ 7-3. Universell utforming

Universiteter og høyskoler skal sørge for at institusjonens alminnelige funksjoner er universelt utformet. Plikten til universell utforming omfatter institusjonens fysiske omgivelser, informasjon- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og det digitale læringsmiljøet. Universell utforming innebærer at omgivelsene må utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten særskilt tilpasning.

Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Når institusjonen skal vurdere om utformingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på dens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved utformingen, institusjonens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Plikten anses oppfylt dersom institusjonen oppfylder krav til universell utforming i lover eller forskrifter.

Universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for universell utforming.

Merknad:

Første ledd fastsetter at universell utforming er det bærende prinsippet for utforming av læringsmiljø, og dette betyr å inkludere alle studenter i de ordi-

nære løsningene så langt det lar seg gjøre. Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 at både statlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Plikten gjelder også for universiteter og høyskoler og det stilles det samme kravet om universell utforming til både statlige som private utdanningsinstitusjoner. Med universell utforming menes «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse», jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17 andre ledd.

Andre ledd fastsetter at plikten til universell utforming ikke gjelder hvis den innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Institusjonene må foreta en skjønsmessig vurdering av om utformingen medfører en uforholdsmessig byrde, og her skal de særlig legge vekt på tilretteleggingens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, institusjonenes ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Det presiseres i lovbestemmelsen at plikten til universell utforming anses oppfylt dersom institusjonen oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift.

Tredje ledd fastsetter at institusjonene skal ha handlingsplaner for universell utforming som en del av institusjonenes kvalitetssystemer.

§ 7-4. Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og særskilte behov

Studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Retten gjelder ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Når institusjonen skal vurdere om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på dens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov, de nødvendige kostnadene ved utformingen, institusjonens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanningen.

Universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov.

Merknad:

Første ledd gjelder individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov. Det presiseres at individuell tilrettelegging ikke skal erstatte universell utforming, men være et supplement i tilfeller hvor den universelle utformingen ikke er mulig eller ikke dekker individuelle behov. Tilrettelegging følger også av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

FN-konvensjonen bruker følgende definisjon på funksjonsnedsettelse i artikkel 1:

Mennesker med funksjonsnedsettelse er blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.

Med funksjonsnedsettelse menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner, slik som mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse. Funksjonsnedsettelse deles gjerne inn etter diagnosegrupper, som for eksempel utviklingshemming, cerebral parese eller ADHD. Psykiske lidelser, for eksempel depresjon eller bipolare lidelser, omfattes også av dette begrepet.

Med særskilte behov menes fysiske, psykososiale eller læringsmessige utfordringer av midlertidig karakter, slik som for eksempel et benbrudd, behov for å amme eller omsorg for mindreårige barn.

Lovbestemmelsen skal bidra til å sikre studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov mulighet til å ta høyere utdanning på lik linje med andre studenter, og den skal bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes. Forslaget viderefører institusjonenes plikt til å tilrettelegge for studenters utfordringer som er av midlertidig karakter, og til å tilrettelegge ved varig funksjonsnedsettelse.

Andre ledd fastsetter at institusjonen ikke har plikt til å iverksette tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for institusjonen, jf. den likegyldende begrensningen i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 andre ledd. Det må vurderes skjønsmessig om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde for institusjonen. Når institusjonene skal vurdere om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde, skal de særlig legge vekt

på tilretteleggingens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, institusjonenes ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Det må foretas en vurdering/avveining av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjoner som veier tyngre enn behovet for tilretteleggingen for den enkelte student.

Når institusjonen skal vurdere om det skal foretas en individuell tilrettelegging må de vurdere hvert enkelt tilfelle konkret, og i vurderingen må de blant annet ta hensyn til institusjonens muligheter for tilrettelegging, likebehandling og hvilken byrde studenten står overfor.

Bestemmelsene om universell utforming og individuell tilrettelegging ved utdanningsinstitusjonene skal også gjelde fullt ut på Svalbard. Krav om tilrettelegging følger av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som gjelder for hele det norske territoriet, og det inkluderer også Svalbard. Norge signerte konvensjonen i 2007 og ratifiserte den i 2013. Det betyr at Norge er forpliktet til å følge det som står i konvensjonen. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor studenter på fastlandet og studenter på Svalbard forskjellsbehandles.

Tredje ledd fastsetter at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles til utdanningen. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det handler først og fremst om at det ikke skal være fritak fra obligatoriske aktiviteter, og at tilretteleggingen ikke skal gå på bekostning av læringsutbytte. For eksempel kan ikke studenter med dyskalkuli fritas fra prøve i medikamentregning på sykepleierstudiet. En slik tilrettelegging vil således føre til at deler av studiet ikke blir bestått eller avlagt, noe som igjen fører til at man for eksempel ikke får autorisasjon på grunn av at vitnemålet ikke er komplett. Det er viktig at alle som fullfører og består en utdanning har oppnådd det fastsatte læringsutbyttet.

Fjerde ledd fastsetter at institusjonene skal ha handlingsplaner for tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og andre særskilte behov. Dette skal være en del av utdanningsinstitusjonenes kvalitetssystemer.

§ 7-5. Tilrettelegging for gravide studenter og studenter med omsorg for barn

En student som er gravid, har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mellom tre uker før termin og seks uker etter fødsel. Barnets eventuelle andre forelder har rett til utsatt

eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mellom fødsel og to uker etter fødsel. Institusjonen kan gi nærmere regler om utsatt eksamen. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-5 og § 12-7 gjelder så langt de passer.

En student som får barn under studiene, har rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. I permisjonsperioden har studenten fortsatt status som student ved institusjonen og har rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Universiteter og høyskoler skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd, kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett. En student har rett til utsatt eksamen ved fødsel. Rettighetene er forskjellige for mor og far, noe som skyldes deres ulike biologiske funksjon med graviditet, fødsel og barsel. Bestemmelsen tar utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, slik at mor har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdato er i perioden fra tre uker før termin til seks uker etter fødsel, se arbeidsmiljøloven § 12-4 og folketrykkløven § 14-9 sjette ledd. Når det gjelder rettigheter for den andre foreldereren til å få utsatt eksamen, tar universitets- og høyskoleloven også her utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, som gir denne personen rett til to uker fri etter fødsel, jf. arbeidsmiljøloven § 12-3 første ledd. Institusjonene står fritt til å gi den andre foreldereren rett til lengre utsettelse, ettersom lovbestemmelsen kun angir en minimumsrettighet. Det følger av barneloven § 4a tredje ledd at regler i lov eller forskrift som gjelder for en far, også gjelder for medmor, men her er det valgt den kjønnsnøytrale betegnelsen *forelder*.

Arbeidsmiljøloven § 12-3 andre ledd gir rett til to uker permisjon i forbindelse med adopsjon og overtagelse av omsorg for barnet, men det er ofte tilfellet at adoptivforeldrene må være i adoptivbarnets land en lengre periode. Dette er ikke regulert særskilt i universitets- og høyskoleloven fordi det finnes mange ulike adopsjonsprosesser som det er vanskelig å ta høyde for i en lovtekst. Men rett til permisjon skal så langt det er mulig også gjelde i forbindelse med adopsjon.

Studentens rett til utsatt eksamen gjelder uansett eksamensform. En student som ønsker utsatt eksamen, må varsle utdanningsinstitusjonen i god tid. Institusjonen kan i eget regelverk fastsette frist for når søknad om utsettelse må fremmes.

Dersom det er flere studenter som har rett til utsatt eksamen av ulike årsaker, kan institusjonen samordne disse i én eksamen.

Lovbestemmelsen angir som nevnt en minimumsrettighet for studentene, men institusjonen skal så langt det er mulig og rimelig også bidra til å legge studiesituasjonen til rette for studenter som har særskilte behov, jf. universitets- og høyskoleloven § 7-4. Dette innebærer at utdanningsinstitusjonene ved søknad om utsettelse av eksamen, ut over det § 7-5 gir hjemmel for, må vurdere om studenten kan gis utvidet utsettelse fordi det er mulig og rimelig sett hen til studentens særskilte behov.

Andre ledd viderefører også gjeldende rett når det gjelder studenter som får barn under studiene og deres rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. Det betyr at studenten under permisjonen opprettholder sin studentstatus med de rettigheter som følger etter universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter. Det følger også av forskrift om student-samskipnader § 17 tredje ledd at studenter i fødselspermisjon kan velge om de vil betale semesteravgift og dermed benytte seg av student-samskipnadens velferdstjenester under permisjonstiden. Studenter som ikke har behov for å benytte studentvelferdstjenestene under permisjonen kan velge ikke å betale semesteravgift. Bestemmelsen innebærer også at institusjonene skal legge forholdene til rette for studenter som er i permisjon, og må sikre at disse studentene får god informasjon og veiledning om gjenopptak av studier etter endt permisjon.

§ 7-6. Studentombud

Styret skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud.

Studentombudet skal være en uavhengig bistandsperson og kan ikke instrueres i sitt virke.

Studentombudet skal gi studenter råd og hjelp i saker knyttet til studiesituasjonen og bidra til at studentenes rettigheter og plikter ivaretas på best mulig måte.

Studentombudet skal bidra til at saker kan løses nærmest der de oppstår, men har ikke selv myndighet til å avgjøre saker. Studentombudet kan selv avgjøre om vedkommende vil bistå en student i en sak eller ikke.

Merknad:

Første ledd fastsetter at det er styret som har ansvaret for at alle studenter har tilgang til et stu-

dentombud. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det er ikke noe krav om at studentombudet skal være fysisk tilgjengelig ved den enkelte institusjon, og det er også mulig for institusjonene å samarbeide om å ha et ombud. Men når det er store studentmasser kan det være en fordel at det ikke bare er ett studentombud ved institusjonen. Tilgang til et studentombud er ikke minst viktig for at studentene lett skal kunne søke råd i saker av sensitiv art, slik som saker om seksuell trakassering.

Andre ledd fastsetter at studentombudet skal være en uavhengig bistandsperson og ikke kan instrueres i sitt virke. I henhold til gjeldende rett er det opp til institusjonene å fastsette mandat for studentombudet. Siden ombudet ikke kan instrueres av utdanningsinstitusjonen, er det ikke naturlig at styret ved institusjonen fastsetter mandatet. Studentombudets mandat er tatt inn i bestemmelsen, se tredje ledd.

Tredje ledd inneholder mandatet til studentombudet. Et studentombud skal bidra til at studentenes rettigheter og plikter ivaretas av utdanningsinstitusjonene på en best mulig måte og gi studentene råd og hjelp.

Fjerde ledd fastsetter at studentombudet skal bidra til at saker kan løses der de oppstår, men studentombudet har ikke selv myndighet til å avgjøre saker som involverer studenter. Det er også opp til studentombudet om han eller hun ønsker å bistå en student i en sak.

§ 7-7. Tilsyn med læringsmiljøet

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at kravene i § 7-3 overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 gjelder så langt det passer.

Direktoratet for forvaltning og IKT skal føre tilsyn med det digitale læringsmiljøet.

NOKUT skal føre tilsyn med institusjonens arbeid med læringsmiljøet og at dette inngår som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring.

Departementet kan gi forskrift om krav til læringsmiljøet, om tilsyn med læringsmiljøet og om institusjonens plikter vedrørende tilrettelegging for et godt og inkluderende læringsmiljø og ivaretagelse av studentene i deres studiesituasjon.

Merknad:

Første ledd viderefører gjeldende rett om at Arbeidstilsynet fører tilsyn ved universiteter og høyskoler. De fleste av disse tilsynene har til nå vært rettet mot de ansatte og deres arbeidsmiljø,

men omfatter også studenter og deres arbeidsmiljø når de er i praktisk opplæring. Et typisk eksempel på dette er når Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn knyttet til arbeid på laboratorier og håndtering av kjemikalier og biologiske stoffer (kjemisk og biologisk helsefare). Her er også inneklime og luftkvalitet et aktuelt tema. Det har særlig vært tilsyn med virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og rutiner for kartlegging, risikovurdering, opplæring, rutiner med mer også ivaretar studentene når de er i praktisk opplæring.

Andre ledd er en ny bestemmelse siden utdanning og opplæring tidligere har vært unntatt fra de eksplisitte kravene til universell utforming av IKT. Likestillings- og diskrimineringsloven endret dette ved at § 18 fastslår at alle nye nettløsninger rettet mot studentene må være universelt utformet. Eksisterende nettløsninger rettet mot studentene skal være universelt utformet fra og med 2021. Dette vil berøre blant annet nettsider, e-læringsplattformer, dokumenter, digital eksamen og apper. Universell utforming av IKT i utdanningen er svært viktig for at alle skal kunne gjennomføre studier. Det er Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) som skal føre tilsyn med at universiteter, høyskoler og fagskoler følger kravene i lov og forskrift, og den standarden som er valgt for universell utforming av IKT. Denne standarden heter WCAG 2.0.

Tredje ledd er en ny bestemmelse hvor det foreslås at NOKUT også skal føre tilsyn med institusjonens arbeid med læringsmiljø. NOKUT fører allerede i dag tilsyn med institusjonene, og forslaget er en naturlig forlengelse av NOKUTs ordinære tilsyn med institusjonens interne system for kvalitetssikring.

Fjerde ledd, som gir departementet hjemmel til å gi forskrift, er en videreføring av gjeldende rett. Hjemmelen er foreløpig ikke benyttet av departementet.

§ 7-8. Læringsmiljøutvalg

Universiteter og høyskoler skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene i dette kapittelet blir gjennomført, og sikre studentenes medvirkning i alle prosesser som berører læringsmiljøet.

Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Utvalget velger leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter annethvert år.

Studentsamskipnaden skal ha observatørstatus i læringsmiljøutvalget.

Merknad:

Første ledd viderefører kravet om å opprette et læringsmiljøutvalg, men med enkelte endringer i forhold til gjeldende rett. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene i kapitlet om læringsmiljø blir gjennomført.

Andre ledd gir institusjonene større mulighet til å bestemme organiseringen av læringsmiljøutvalgene, blant annet fordi institusjonene har forskjellige størrelser, utfordringer og behov, som vanskelig kan reflekteres i loven. Det er derfor opp til institusjonene selv, i dialog med studentene, å bestemme organiseringen av utvalget, da dette i størst mulig grad bevarer institusjonens autonomi. Lovforslaget er ikke til hinder for at det kan opprettes lokale (under)læringsmiljøutvalg hvor institusjonen har flere geografisk adskilte undervisningssentre. Lovforslaget viderefører 50–50-fordelingen mellom studentene og institusjonene i sammensetningen av utvalget, og leder velges vekselvis blant institusjonens ansatte og studentenes representanter annethvert år.

Tredje ledd er en ny bestemmelse og fastsetter at studentsamskipnadene skal ha observatørstatus i læringsmiljøutvalget. Dette vil sikre nasjonal likhet blant studentsamskipnadene når det gjelder innsyn i læringsmiljøutvalgenes virksomhet.

§ 7-9. Studentorgan

Studentene kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre. Tilsvarende kan studenter ved den enkelte avdeling eller grunnenhet opprette et studentorgan for denne.

Det skal avholdes valg blant studentene til organet som er nevnt i første ledd.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Det skal være dialog om omfanget av tilretteleggingen mellom institusjonen og det øverste studentorganet, og tiltakene skal fremgå av et skriftlig dokument utformet av institusjonen. Institusjonen skal vederlagsfritt stille egnede lokaler og nødvendig utstyr til rådighet for studentorganene.

Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå. Institusjonen skal sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene så god tid i forveien at studentorganene har mulighet til å behandle og uttale seg om dem.

Merknad:

Bestemmelsen regulerer studentenes rett til å opprette et studentorgan og institusjonens plikt til å tilrettelegge for studentmedvirkning. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, med enkelte justeringer. Ph.d.-kandidater er ikke omfattet.

Første ledd fastslår at studenter ved universiteter og høyskoler kan opprette et studentorgan for å ivareta sine interesser overfor utdanningsinstitusjonen. Slike studentorgan kan også opprettes ved den enkelte avdeling eller grunnenhet. Dette innebærer at studentorganene skal anerkjennes som en del av institusjonens organisatoriske nettverk.

Andre ledd stiller krav om at det avholdes valg til studentorgan. Det er studentene som stemmer ved valg. Tidligere stilte loven krav om at det skulle avholdes urnevalg. Etter § 7-9 andre ledd er det opp til studentene selv å bestemme hvordan valget skal avholdes, og om det skal tas i bruk digitale løsninger.

Tredje ledd pålegger institusjonen å legge til rette for at studentene kan drive studentarbeid på en tilfredsstillende måte. Det nærmere omfanget av tilretteleggingen for studentorganene avhenger av institusjonens størrelse, organisering og finansieringsnivå. Bestemmelsen tar høyde for variasjoner mellom institusjonene med hensyn til størrelse, fagområder og studentmasse. Bestemmelsen stiller krav om at institusjonen og det øverste studentorganet skal ha dialog om tilretteleggingen. Institusjonen skal sørge for at tilretteleggingstiltakene skal fremgå av et skriftlig dokument. Det er styret ved institusjonen som skal ha dialog med studentorganet. Dette erstatter det tidligere kravet om at tiltakene skulle spesifiseres i en avtale mellom institusjonens styre og det øverste studentorganet. Som et minimum krever bestemmelsen at institusjonen vederlagsfritt stiller egnede lokaler og nødvendig utstyr til rådighet for studentorganene. Dette minimumskravet var tidligere ikke lovfestet.

Fjerde ledd bestemmer at studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå. Bestemmelsen skal sikre studentmedvirkning. For å styrke studentenes mulighet til reell medvirkning, pålegger bestemmelsen institusjonen å sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene så god tid i forveien at studentorganene har mulighet til å behandle og uttale seg om dem. Det følger av regler om forsvarlig saksbehandling at studentorganene har rett til tilstrekkelig tid til å uttale seg om saker som berører studentinteresser.

§ 7-10. Studentenes representasjon i institusjonens organer

Studentene skal ha minst 20 prosent av medlemmene i alle kollegiale organ som har beslutningsmyndighet. Hvis dette ikke utgjør mer enn ett medlem, skal studentene ha rett til å møte med ytterligere én student med tale- og forslagsrett.

Bestemmelsen i første ledd kan fravikes dersom det delegerende organ enstemmig bestemmer noe annet.

Merknad:

Første ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen fastslår at studentene skal ha minst 20 prosent representasjon i alle kollegiale organer ved institusjonen som har beslutningsmyndighet. Hvis 20 prosent ikke utgjør mer enn ett medlem i det kollegiale organet, har studentene rett til å møte med en ekstra representant, som skal ha tale- og forslagsrett. Bestemmelsen er uttrykk for et viktig demokratisk prinsipp, og skal bidra til å sikre kontinuitet i arbeidet ved at studentene har rett til å delta med flere enn ett medlem i de kollegiale organene. Dette gjør at studentene kan arbeide i team.

Andre ledd: Bestemmelsen åpner for å gjøre unntak fra første ledd om at studentene skal ha minst 20 prosent representasjon i alle kollegiale organer med beslutningsmyndighet ved institusjonen. Unntak kan være aktuelt i kollegiale organer der studentene vurderer at det er mindre viktig for dem å være representert. Et vilkår for å beslutte unntak fra første ledd er at beslutningen i det delegerende organ er enstemmig. Ettersom studentene vil være representert i det delegerende organ, vil de ha mulighet for bestemme om det skal gjøres unntak fra første ledd eller ikke. Bestemmelsen i andre ledd gir studentene en fleksibilitet med hensyn til hvilke saker de ønsker å engasjere seg i.

Kapittel 8 Undervisning, vurdering, sensur, klage og utstedelse av vitnemål

§ 8-1. Studieåret

Studieåret er normalt ti måneder. Styret skal fastsette undervisningsterminene. Et studieår på fulltid er normert til et omfang på 60 studiepoeng.

Merknad:

Bestemmelsen setter rammene for omfanget av det studieåret institusjonene skal tilby. Bestemmelsens første punktum sier at et studieår normalt skal

være på 10 måneder. Uttrykket «normalt» innebærer at det må begrunnes særskilt hvis hovedregelen fravikes. Hvor lenge studietermener skal vare, altså lengden på høst- og vårsemesteret, er det opp til styret ved institusjonen å bestemme, jf. andre punktum. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng, se tredje punktum. Dette er i overensstemmelse med systemet i ECTS (European Credit Transfer System). Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

§ 8-2. Offentlige forelesninger

Forelesninger er offentlige. Når forelesningenes art tilsier det, eller det er fastsatt egenbetaling for det aktuelle fag eller studium, kan styret likevel bestemme at visse forelesninger bare skal være for institusjonens studenter eller visse grupper av studenter.

Merknad:

Lovforslaget er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen fastslår at forelesninger som hovedregel skal være offentlige. Begrunnelsen for bestemmelsen er dels at utdanning er et kollektivt gode som alle skal kunne ta del i, dels at det er av offentlig interesse hva som undervises ved høyere utdanningsinstitusjoner.

Bestemmelsens andre punktum gir hjemmel for å kunne lukke forelesninger når forelesningens art tilsier det. Eksempler på at forelesningens art tilsier å lukke forelesningen, er kliniske demonstrasjoner eller formidling av taushetspliktbelagt materiale. I slike tilfeller kan styret ha en plikt til å lukke forelesningen. Å lukke forelesninger kan også være nødvendig når tilstrømmingen til forelesningene er så stor at det er problematisk å skaffe store nok auditorier, eller der brannforskrifter eller andre fysiske utfordringer tilsier at det er nødvendig å begrense adgangen. Men institusjonen kan ikke stenge forelesningen med den begrunnelse at det er ønskelig for å holde nede eller redusere antall privatister ved vedkommende studium fordi disse medfører en ekstra belastning på institusjonens eksamens- og kontrollapparat.

Bestemmelsen gir også hjemmel for å kunne lukke forelesninger når det er fastsatt egenbetaling for faget eller studiet. Dette unntaket er tatt inn i loven av hensyn til de private institusjonene.

§ 8-3. Utdanningsplan

Institusjonen skal utarbeide en utdanningsplan for studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer.

Utdanningsplanen skal være et virkemiddel for at studenten gjennomfører studiet.

Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i utdanningsplaner.

Merknad:

Første ledd omhandler institusjonens plikt til å utarbeide en utdanningsplan når en student er tatt opp til studier som har et omfang på 60 studiepoeng eller mer. Kravet om utdanningsplan skal sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student. Det er institusjonen som har ansvaret for at utdanningsplanen utarbeides.

Andre ledd er en ny bestemmelse som presiserer at utdanningsplanens formål er å vise hvordan institusjonen legger til rette for at studenten kan komme gjennom et definert læringsmål på normert tid og være et virkemiddel for gjennomføring av studiet. Utdanningsplaner brukes også i forbindelse med forsinkelser i studiet.

Tredje ledd bestemmer at utdanningsplanen skal beskrive utdanningsinstitusjonens forpliktelser overfor studenten og studentens forpliktelser overfor institusjonene og medstudentene. Planen skal synliggjøre studentens ansvar for å oppfylle de studiekravene institusjonen stiller, blant annet i form av krav til deltakelse, obligatoriske arbeider og studieprogresjon. Utdanningsplanen skal utarbeides i samarbeid med studenten, og studenten skal kunne påvirke innholdet i egen utdanningsplan. Retten til utdanningsplan innebærer at en student når som helst kan be om samtaler om personlig tilpasning eller revisjon av denne.

Fjerde ledd viderefører departementets hjemmel til å gi forskrift om innholdet i utdanningsplaner.

§ 8-4. Studentenes taushetsplikt

En student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, har taushetsplikt etter reglene som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Institusjonen skal utarbeide taushetsplikterklæring som de studentene dette er aktuelt for må underskrive.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Den presiserer at studenter har taushetsplikt om

noens personlige forhold som de får kjennskap til på studiet. Bestemmelsen viser til regler om taushetsplikt som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Det er bare studenter som tar en utdanning som leder til et yrke der det gjelder regler om taushetsplikt, som bestemmelsen gjelder for. Dette er typisk for mange helseutdanninger.

Taushetsplikt innebærer at studentene ikke kan fortelle noe de får vite i studiesammenheng, for eksempel om en annen person eller om forretningshemmeligheter, videre til andre som ikke skal ha tilgang på informasjonen. Slik informasjon kan heller ikke gjøres tilgjengelig, for eksempel ved å dele den på sosiale medier eller bruke den til andre formål enn det som følger av utdanningen. Taushetsplikten gjelder ikke bare det studentene sier eller skriver videre, men også deling av bilder, videoer og liknende.

Det kan også være brudd på taushetsplikten at studenten ikke er påpasselig nok med hvordan vedkommende oppbevarer taushetsbelagt informasjon, slik at andre kan få tilgang til den. Eksempler er at studenten glemmer igjen pasientjournaler på bussen eller videresender en taushetsbelagt e-post til feil adresse.

Institusjonen skal utarbeide taushetserklæring til de studentene som er omfattet av taushetsplikt, og sørge for at studentene under skriver denne.

§ 8-5. Rett til å gå opp til eksamen

Den som oppfyller kravene til opptak etter §§ 6-1 til 6-4, og andre krav for å gå opp til eksamen i vedkommende fag eller studium, har rett til å gå opp til eksamen. Dette gjelder også studenter som ikke er opptatt ved faget eller studiet.

Oppmelding etter denne bestemmelsen kan nektes dersom studenten ikke har fulgt obligatorisk undervisning, fått godkjent obligatorisk arbeid eller gjennomført obligatorisk praksis.

Styret kan gi forskrift om adgangen til å gå opp til eksamen, og kan fastsette regler om særskilt oppmeldingsfrist og eksamensavgift for personer som går opp til eksamen uten å være tatt opp som student. Slik eksamensavgift skal dekke institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen. Slik eksamensavgift kan også fastsettes der institusjonen har fastsatt egenbetaling for studiet eller faget. Departementet kan gi forskrift om egenbetaling for eksamen.

Merknad:

Første ledd fastsetter at den som oppfyller kravene til opptak i henhold til lovens bestemmelser

om dette, og eventuelle andre krav for å gå opp til eksamen i vedkommende fag eller studium (for eksempel visse obligatoriske arbeidskrav), har rett til å gå opp til eksamen. Dette gjelder også studenter som ikke er opptatt ved faget eller studiet, altså privatister. Prinsippet om rett til å gå opp til eksamen har blitt ansett som så viktig at det er blitt opprettholdt, til tross for det har skapt til dels store kapasitetsproblemer ved enkelte studier fordi ordningen har blitt benyttet av et betydelig antall privatister.

Andre ledd omhandler krav til å gå opp til eksamen. I mange studieprogrammer stilles det krav om at studentene må ha levert og bestått bestemte oppgaver, laboratorieøvelser, fremføringer og liknende for å kunne gå opp til eksamen. Kravene fremkommer av emnebeskrivelsen i studieplanen. Utdanningsinstitusjonene benytter ulike former for arbeidskrav, og skiller hovedsakelig mellom obligatorisk aktivitet og tilstedeværelse i undervisningen. Obligatoriske arbeidskrav benyttes i en rekke emner som hjelp på veien mot å oppnå læringsutbyttet. Arbeidskravene er også med på å fremme progresjon og sikre deltakelse der det er nødvendig. Institusjonen kan nekte en student å melde seg opp til eksamen dersom studenten ikke har fulgt obligatorisk undervisning eller gjennomført obligatorisk praksis. Dette begrenser spesielt privatisters tilgang til å gå opp til eksamen.

Tredje ledd bestemmer at styret i forskrift kan regulere adgangen til å gå opp til eksamen. I slik forskrift kan styret fastsette særskilt oppmeldingsfrist for personer som går opp til eksamen uten å være tatt opp som student, og at denne gruppen skal betale en eksamensavgift. Avgiften skal dekke institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen, og bare det. Slike regler kan inntas i institusjonens eksamensforskrift, og vil typisk gjelde for privatister. Det er adgang for styret til å fastsette egen eksamensavgift for privatister også der institusjonen uansett har fastsatt egenbetaling for studiet eller faget. Departementet er gitt myndighet til å gi forskrift om egenbetaling for eksamen.

§ 8-6. Gjennomføring av eksamen

Universiteter og høyskoler skal sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvd og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Vurderingen skal også sikre det faglige nivået ved vedkommende studium. Institusjonen skal sørge for en ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene.

Den muntlige delen av en eksamen eller prøve skal være offentlig med mindre hensynet til gjen-

nomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet. Styret kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat når tungtveiende hensyn taler for det.

Styret kan gi forskrift om avleggelse og gjennomføring av eksamener og prøver, vilkår for å gå opp til eksamener og prøver på nytt og for adgang til ny praksisperiode.

Merknad:

Første ledd fastsetter at universiteter og høyskoler skal sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvd og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Vurderingen skal også sikre det faglige nivået ved vedkommende studium, jf. bestemmelsens første ledd andre punktum. Det skal være en ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsformene. Det er opp til den enkelte institusjon å bestemme hvordan den eksterne deltakelsen i vurderingen skal gjennomføres. Dette kan skje ved en ekstern deltakelse i den enkelte vurdering eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene. Systemet med ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsordningene skal også ivareta studentenes rettssikkerhet ved å sikre lik og upartisk bedømmelse av studentene.

Institusjonene bruker forskjellige typer vurderinger. Det skilles gjerne mellom underveisvurderinger og eksamen/prøver. Studentene skal gjennom underveisvurderingen få en tilbakemelding og god veiledning for videre arbeid. En god vurderingspraksis motiverer og har læring som mål. Underveisvurdering blir ofte omtalt som formativ vurdering eller vurdering for læring, fordi formålet er å fremme læring. Eksamen er som oftest skriftlig, men kan også foregå på andre måter, for eksempel muntlig prøve, levering av et større selvstendig arbeid som et kunstverk, fremføring av et musikkrepertoar, en monolog, og så videre. Sluttvurdering omfatter eksamensresultater, og har til formål å uttrykke kompetansen til studentene etter endt læring i faget. Det er imidlertid ikke noe strengt skille mellom formativ og summativ vurdering, eller vurdering for og av læring. Vurdering i fag skal fremme læring og være et uttrykk for studentenes kompetanse. Både i underveisvurdering og eksamen er læringsutbyttebeskrivelsen for det aktuelle faget grunnlaget for vurdering.

Det er viktig at studentene er klart informert om hvorvidt innleveringer, prosjekter og andre arbeider i løpet av studiet er rene underveisvurde-

ringer med læring som formål, eller om de skal inngå i sluttvurderingen og dermed omfattes av kravet til sensorveiledning og mulighetene for klage.

Andre ledd fastslår at den muntlige delen av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen tilsier noe annet. Kravet om offentlighet henger sammen med at muntlig eksamen som regel ikke er etterprøvbart, og bestemmelsen er videreført fra gjeldende rett av prinsipielle rettssikkerhetsmessige og kvalitetssikringsgrunner. Styret kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen i det enkelte tilfellet etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat, eller når tungtveiende hensyn taler for det. Eksempel på tilfeller hvor det må kunne gjøres unntak som en fast ordning, er kliniske eksamener i helsefag, der forholdet til pasienter/klienter må gå foran prinsippet om åpenhet. Men hensynet til den enkelte student må også kunne være avgjørende når forholdene tilsier det. Det kan for eksempel være tungtveiende personlige grunner som gjør at det vil oppleves som urimelig belastende å ha andre til stede i eksamenslokalet under eksaminasjonen.

Etter offentlighetsloven § 26 kan besvarelse til eksamen eller lignende prøve unntas fra offentlighet. Også karakterene og vitnemål kan unntas fra innsyn. De skriftlige besvarelsene (inklusive kunstverk og lignende) er som utgangspunkt studentens eiendom og kan ikke offentliggjøres uten studentens samtykke.

Tredje ledd hjemler muligheten for institusjonene selv til å gi nærmere forskrift om avleggelse og gjennomføring av eksamener og prøver. Der en student kan miste sin studierett på et fag, for eksempel på grunnlag av manglende progresjon, er det viktig at studenten er gitt opplysninger om de vilkårene som oppstilles for studieretten i eksamensforskriftene.

§ 8-7. Gjennomføring av førstegangssensur

Styret oppnevner sensor ved eksamen når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium. Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurderingssituasjon skal være utmerket/bestått/ikke-bestått, en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått, eller bestått/ikke-bestått.

Det skal være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved

- a) skriftlig eksamen hvor karakterfastsettelsen er gradert fra A til F eller utmerket/bestått/ikke-bestått

- b) selvstendig arbeid i forbindelse med både lavere og høyere grad uavhengig av vurderingsuttrykket
- c) bedømmelse av muntlig eller utøvende prestasjon og
- d) vurdering av praksisstudier eller lignende.

Institusjonen skal utarbeide skriftlig sensorveiledning til alle eksamener. Sensorveiledningen skal være tilgjengelig for studentene etter at karakteren er fastsatt.

Sensuren skal foreligge innen 15 virkedager fra eksamen er avlagt, hvis ikke særlige grunner gjør det nødvendig å bruke mer tid. Styret kan gjøre unntak for enkelteksamener og kan i midlertidig forskrift etter § 8-6 tredje ledd fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe det antall kvalifiserte sensorer som er nødvendig for å avvikle sensuren innen 15 virkedager. Styret kan i forskrift etter § 8-6 tredje ledd fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

Merknad:

Første ledd fastsetter at det er styret som oppnevner sensor ved eksamen når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium. Gode ordninger for sensur er nødvendig for en uhildet og rettferdig karaktersetting og dermed for studentenes rettssikkerhet. Det er viktig at sensuren organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten og som inngir tillit både hos studentene og overfor potensielle arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner. Det er også viktig med åpenhet og innsyn rundt sensurordningen.

Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være utmerket/bestått/ikke-bestått, en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått eller bestått/ikke bestått. Vurderingsuttrykket utmerket/bestått/ikke-bestått er nytt i forhold til gjeldende rett. Eksamen må være egnet til å vise læringsutbyttet studentene skal oppnå. Utfordringen rundt karakterpress og karaktersetting kan avhjelpest ved å innføre en mulighet til å benytte seg av en mindre detaljert karakterskala. Muligheten for å nå det øverste karakternivået kan gi studentene motivasjon til å stå på. En underveisvurdering kan gi studentene en pekepinn på hva de bør forbedre for å enten komme helt til topps, eller for å bestå faget.

Andre ledd gjeninnfører et krav om to sensorer, hvorav minst én skal være ekstern, som sammen fastsetter eksamenskarakteren basert på studen-

tens prestasjon, ved alle skriftlige eksamener hvor karakterskalaen er gradert fra A til F eller utmerket/bestått/ikke-bestått. For muntlig eller utøvende eksamen eller vurdering av praksisstudier eller liknende, er det krav om to sensorer, hvorav minst én er ekstern, uavhengig av vurderingsuttrykket. Kravet om to sensorer gjelder også ved selvstendig arbeid i forbindelse med både lavere og høyere grad, uavhengig av vurderingsuttrykket. En av sensorene skal være ekstern.

Ved å bli vurdert av to sensorer, kan studentene føle seg tryggere på at karakteren er veloverveid og riktig. Denne nye bestemmelsen vil særlig ivareta studentenes rettssikkerhet bedre der det ikke er klagemulighet på eksamensresultatet fordi prestasjonen ikke er etterprøvbart, som kan være tilfellet for eksempel for en muntlig eksamen. Lovforslaget om to sensorer er en endring av gjeldende rett, men rettstilstanden var slik før innføringen av Kvalitetsreformen i 2003.

Tredje ledd viderefører kravet om at det skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener. Dette kravet er absolutt og gjelder uavhengig av om det er en skriftlig eller muntlig skoleeksamen, hjemmeeksamen, prosjekt, individuell eksamen eller gruppeeksamen. Bestemmelsen fastsetter ikke de nærmere kravene til innholdet i sensorveiledningen, men veiledningen må være egnet til å ivareta hovedhensynet bak kravet, som er å sikre en så ensartet vurdering av eksamensoppgavene som mulig. Sensorveiledninger må kunne ha ulik innretning og ulikt omfang avhengig av de enkelte fagenes tradisjoner og egenart. Sensorveiledningen skal være tilpasset det arbeidet studenten skal prøves i.

Det er institusjonen som har ansvaret for at det utarbeides sensorveiledning. Det må derfor være opp til den enkelte institusjon å vurdere hva som er mest hensiktsmessig å inkludere i sensorveiledningen til hver enkelt eksamen eller eksamensform. Sensorveiledningene kan gjøre kvaliteten på eksamen bedre, fordi de bidrar til bedre kvalitetssikring av det fastsatte læringsutbyttet og trolig bedre samsensur.

En sensorveiledning kan både være et dokument som angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, eller den kan helt eller delvis inneholde såkalte rettenøkler, fasiter eller mønsterbesvarelser.

Selv om sensorveiledninger er utarbeidet for å hjelpe sensorene, skal også sensorveiledninger gjøres tilgjengelig for studentene etter at sensuren foreligger. Veiledningen er et pedagogisk verktøy for studentene. Dette gjelder spesielt eldre sensorveiledninger, som inneholder eksem-

pler på beste praksis. Enkelte sensorveiledninger er det mest hensiktsmessig å gjøre skriftlig tilgjengelig for studentene, men en offentlig gjennomgang av eksamensoppgaven og sensorveiledningen må også kunne sies å tilfredsstille kravene til tilgjengeliggjøring av sensorveiledningen. Det er uansett opp til utdanningsinstitusjonene å vurdere hvordan sensorveiledningen skal gjøres tilgjengelig i hvert enkelte tilfelle. Bestemmelsen om sensorveiledning er en videreføring av gjeldende rett.

Fjerde ledd fastsetter at sensuren skal foreligge innen 15 virkedager, dette er en endring fra gjeldende rett hvor sensuren skulle foreligge innen tre uker. For å sikre bedre arbeidsforhold for sensorer endres sensurfristen til 15 virkedager. Dette medfører at inneklemt helligdager ikke lenger skal regnes med i sensurfristens lengde.

Det er viktig at fristen overholdes da en frist- overtreddelse kan medføre ulemper for studentene. Bestemmelsen om at styret kan gjøre unntak fra sensurfristen for enkeltksamener, og imidlertid forskrift fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe nok kvalifiserte sensorer, foreslås videreført. Det presiseres imidlertid at dette er en unntaksbestemmelse. Hvis slik forskrift vedtas, skal den være *midlertidig*. Unntak fra sensurfristen skal kun gjelde for den aktuelle eksamen og kan ikke brukes flere ganger. Styret kan fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

§ 8-8. Klage over formelle feil ved eksamen

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at vedkommende ble eller burde vært kjent med det forhold som begrunner klagen. Studenten må fremsette klagen for institusjonen.

Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal institusjonen oppheve sensurvedtaket. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretar institusjonen ny sensurering. I motsatt fall avholder institusjonen ny eksamen eller prøve med nye sensorer. Studenten kan påklage karakterfastsetting ved ny sensurering etter § 8-10.

Finner institusjonen eller klageinstansen at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for én eller flere studenters prestasjon eller for bedømmelsen av prestasjonen, kan institusjonen bestemme at det skal foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve.

Styret eller lokal klagenemnd ved institusjonen er klageinstans for institusjonens vedtak etter denne bestemmelsen.

Merknad:

Første ledd viderefører gjeldende rett om at den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er, eller burde vært, kjent med det forhold som begrunner klagen. Klagen fremsettes for institusjonen.

Formelle feil kan for eksempel være feil ved eksamensavvikling, at oppgaven ligger utenfor pensum eller feil ved gjennomføring av sensuren. Det kan også tenkes formelle feil ved praksisgodkjenning, som at godkjenning nektes på grunnlag av krav om ferdigheter som går ut over det som er hjemlet i studieplanen.

Andre ledd fastsetter at hvis det er begått formelle feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal sensurvedtaket oppheves. Det skal enten foretas ny sensurering hvis feilen kan rettes opp ved ny sensurering av innleverte arbeider, eller så skal det avholdes ny eksamen eller prøve med nye sensorer. Dette gjelder uavhengig av om studenten ønsker det eller ei. Formålet med å gjennomføre en ny sensur eller eksamen, er å sikre at den karakteren studenten til slutt får gir et mest mulig riktig bilde av studentens kunnskaper og ferdigheter. Ny sensurering og ny avleggelse av eksamen vil være aktuelt hvor den formelle feilen innebærer at studentene har hatt en urimelig fordel, for eksempel hvis eksamensoppgavene har vært kjent for noen på forhånd. I slike tilfeller vil det ikke være i samsvar med formålet at bare de som ønsker det får ny sensur eller ny eksamen. I andre tilfeller kan den formelle feilen være av en slik art at den ikke har bidratt til at studentene har skrevet en bedre eksamensoppgave enn det de reelt sett hadde kunnskaper til. Da vil ny sensur eller ny eksamen ikke være nødvendig. Noen studenter kan også ha prestert dårligere enn det de faktisk har grunnlag for, for eksempel hvis den formelle feilen består i støy eller lignende i eksamenslokalet, eller en uklarhet eller feil i eksamensoppgaven. I slike tilfeller vil det være tilstrekkelig at de studentene som ønsker det, får tilbud om ny eksamen eller sensur. Karakterfastsetting ved ny sensurering kan påklages etter reglene i lovforslaget § 8-10.

Tredje ledd viderefører bestemmelsen om at hvis det er begått formelle feil som det er rimelig å anta at kan ha hatt betydning for en eller flere studenters prestasjon eller bedømmelse av denne,

kan det foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve. Se ellers omtale av andre ledd over.

Fjerde ledd fastsetter at klage på formelle feil behandles av institusjonen, med lokal klagenemnd ved institusjonen som klageorgan. Det er av stor betydning for studentene at klage på formelle feil behandles raskt slik at en eventuell ny eksamen eller ny sensurering kan gjennomføres relativt kort tid etter eksamen. Utdanningsinstitusjonen vurderer klagen, om den skal tas til følge og eventuelt hvilke tiltak som er nødvendige for å rette opp en eventuell formell feil. Dette tilsvarer ordningen etter forvaltningsloven § 33 andre ledd, som gir underinstansen myndighet til å oppheve eller endre et vedtak hvis den finner at en klage er begrunnet. Dersom utdanningsinstitusjonen ikke tar klagen til følge skal den tilrettelegge saken og oversende den til klageorganet for behandling, tilsvarende ordningen i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

§ 8-9. Rett til begrunnelse

Studenten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sin prestasjon. Krav om begrunnelse må fremsettes innen én uke dersom karakteren ble kunngjort elektronisk for studenten, og studenten kan fremsette krav om begrunnelse på tilsvarende måte. Ved annen type kunngjøring må krav om begrunnelse fremsettes innen én uke fra studenten fikk kjennskap til karakteren, likevel ikke mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

Ved bedømmelse av muntlige, utøvende eller praktiske ferdigheter må krav om begrunnelse fremsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt studenten.

Begrunnelse for karakterfastsettelsen skal være gitt innen to uker etter at studenten har bedt om det. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsippene som er lagt til grunn for bedømmelsen, og den konkrete bedømmelsen av studentens prestasjon. Institusjonen bestemmer om sensorene skal gi begrunnelsen muntlig eller skriftlig.

Merknad:

Første ledd omhandler retten til å få en begrunnelse. Fastsettelse av karakter er et enkeltvedtak. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal grunnis og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 24. Dette gjelder bare så langt ikke annet fremgår av særlov. Gjeldende regler i universitets- og høyskoleloven

avviker fra forvaltningslovens hovedregel ved at begrunnelsesplikten først inntreer når studenten ber om det. Dette foreslås også videreført.

En student kan kreve å få begrunnelse for karakterfastsettingen for sin egen prestasjon ved eksamen. I begrunnelsen for karaktervurderingen skal det redegjøres både for de generelle retningslinjene som er lagt til grunn for vurderingen og for den konkrete vurderingen av studentens besvarelse, blant annet om innhold og form.

Retten til å kreve begrunnelse for sine eksamensprestasjoner må sees i sammenheng med klageadgangen. Begrunnelsesplikten må også sees i sammenheng med institusjonens ansvar for studentenes læring, fordi begrunnelsen vil kunne være en viktig del av veiledningen for studenter som ikke oppnår de forventede resultater til eksamen. En begrunnelse med tilstrekkelig veiledning som gjør studenten i stand til å se sine prestasjoner i lys av målene institusjonen har satt for besvarelsen vil kunne være oppklarende. I noen tilfeller vil slik veiledning bidra til at studenten ikke klager på en karakterfastsettelse vedkommende i utgangspunktet vurderte å klage på.

Andre ledd fastsetter at ved muntlig og utøvende vurdering eller bedømmelse av praktiske ferdigheter må krav om begrunnelse fremsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Tredje ledd fastsetter at begrunnelsen for karakteren skal være gitt innen to uker etter at studenten har bedt om det. Dette er en skjerping av kravene til sensor i forhold til gjeldende lovbestemmelse som kun sier at karakterbegrunnelsen «normalt» skal foreligge innen to uker. Det er utdanningsinstitusjonen som avgjør om sensorene skal gi begrunnelsen skriftlig eller muntlig. For en eventuelt etterfølgende klage er det en fordel om begrunnelsen avgis skriftlig. Lovbestemmelsen er ikke til hinder for at utdanningsinstitusjonene delegerer til sensorene å avgjøre om det skal være skriftlig eller muntlig begrunnelse.

§ 8-10. Klage over karakterfastsetting

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Har studenten krevd begrunnelse for karakterfastsetting etter § 8-9 eller klaget over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen etter § 8-8, løper klagefristen fra studenten har fått begrunnelsen for karakterfastsettingen eller resultatet av klagen over formelle feil foreligger. Studenten skal ha mulighet til å begrunne klagen.

Det er individuell klagerett ved gruppeeksamen. En eventuell endring av karakter etter klage vil bare gjelde for den som har klaget.

Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten kan fremsette klage etter separat prøve, oppgave eller annen fremvisning av kompetanse, eller når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages.

Merknad:

Første ledd hjemler alminnelig klageadgang ved klage over karakterfastsettingen. Studenten kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Klagen kan begrunnes og gjøres tilgjengelig for klagekommisjonen sammen med sensorveiledning og eventuell skriftlig karakterbegrunnelse fra opprinnelig sensor.

Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting etter § 8-9 eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt etter § 8-8, løper klagefristen på tre uker fra studenten har fått begrunnelsen for karakterfastsettelsen eller resultatet av den formelle klagen foreligger.

Andre ledd gjelder klage på gruppeeksamen. Utgangspunktet i forvaltningsloven er at man kan klage på vedtak som er bestemmende for ens rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 28. Gruppeeksamen er et samarbeid og det avgis en felles besvarelse hvor det ofte ikke er mulig å identifisere bidraget fra den enkelte. Studentenes rettssikkerhet ivaretas best gjennom en individuell klagerett ved gruppeeksamen. Hvis karakteren omgjøres etter klage, skal den nye karakteren bare gjelde for den, eller de, studenten(e) som har klaget på karakteren. Dette innebærer at for den eller de studenten(e) som ikke klager, vil karakteren gitt ved første sensur bli stående. Hvis en students valg om å klage på en gruppeeksamen får konsekvenser for hele gruppen vil dette gå ut over rettsikkerheten til de studentene som ikke ønsker å klage.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende rett hvor det er opp til institusjonen å bestemme om det ved bruk av løpende vurdering skal fremsettes klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort. Det er viktig at studentene på forhånd er informert om når de kan fremsette klagen.

Fjerde ledd omhandler klage over muntlig eller utøvende eksamen, eller bedømmelse av praksis. Det er ikke adgang til å klage hvis disse ikke er etterprøvbare. Hvis de kan etterprøves gjelder de samme reglene som for skriftlig vurdering. Dette er også en videreføring av gjeldende rett.

§ 8-11. *Gjennomføring av klagesensur*

Ved klage etter § 8-10 skal institusjonen foreta ny sensurering. Studentens begrunnelse og sensorveiledningen skal gjøres tilgjengelig for klagekommisjonen. Hvis studenten har fått en skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen, skal denne også gjøres tilgjengelig for klagekommisjonen. Institusjonen skal gjennomføre klagesensuren uten ugrunnet opphold.

Det skal være to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved klagesensuren.

Ved ny sensurering kan endring gjøres både til gunst og ugunst for klager. Hvis den endelige karakteren er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve og karakteren endres etter ny sensur av den skriftlige delen av eksamenen, skal ny muntlig prøve avholdes for å fastsette endelig karakter.

Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne bestemmelsen kan ikke påklages.

Merknad:

Første ledd fastsetter at klage over karakter skal følge reglene for alminnelig klageadgang i tråd med forvaltningslovens hovedregel. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett. Studentenes prestasjon, studentens klage, sensorveiledning og eventuell begrunnelse for karakterfastsettingen skal gjøres tilgjengelig for ny sensor. Klagesensuren skal gjennomføres uten ugrunnet opphold, og dette følger også av forvaltningsloven § 11 a, at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar.

Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» vil variere fra sak til sak, og vil måtte bero på en konkret individuell vurdering av hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.

Omfanget av arbeidet med klage på karakterfastsettelse vil variere avhengig av antall oppgaver som skal sensureres og type eksamen. Klagesensur gjennomføres dessuten ofte når det er ferieavvikling ved institusjonene og det kan være vanskelig å fremskaffe sensorer. Hvor lang

frist som er nødvendig for en klagesensur vil derfor variere.

Det er viktig at studentene mottar resultatet fra klagebehandlingen så raskt som mulig. Resultatet kan ofte være tidssensitivt fordi det kan ha innvirkning på videre studier studenten har søkt opptak til. Klagebehandlingen foretas samlet av sensorene når klagefristen utløper.

Andre ledd bestemmer at det skal være to sensorer, hvorav én ekstern, ved klagesensuren. Klagesensor skal ikke ha vurdert den aktuelle besvarelsen i forbindelse med førstesensuren, men kan ha vurdert andre besvarelser innenfor samme eksamen tidligere.

Tredje ledd viser til at ny sensurering kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Dersom det har vært holdt muntlig prøve i tilknytning til skriftlig eksamen, og deretter satt en felles karakter ut fra en samlet vurdering av begge prøvene, er det, hvis den muntlige presentasjonen er av en slik art at den ikke kan påklages, kun den skriftlige delen av prøven som kan påklages. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Fjerde ledd fastsetter at det ikke er mulig å påklage den nye karakterfastsettingen. Dette følger også av forvaltningsloven § 28 første ledd siste punktum, men presiseres også i lovforslaget for å gjøre dette tydelig overfor studentene.

§ 8-12. *Ph.d.-kandidatenes rettigheter og plikter*

Når eksamen, studieemner og prøver tas som en del av doktorgradsprogrammet, gjelder rettigheter og plikter som følger av denne loven tilsvarende for ph.d.-kandidater.

Merknad:

Lovforslaget gjelder all høyere utdanning som faller under lovens virkeområde, og gjelder i utgangspunktet også doktorgradsstudiene. Doktorgradsutdanningene er i tillegg regulert i institusjonenes egne forskrifter, forvaltningsloven og forskningsetikkloven.

Det har blitt mer og mer vanlig at ph.d.-kandidatene tar studieemner, eksamener og prøver som obligatoriske deler av doktorgradsprogrammene. Når ph.d.-kandidatene tar eksamen, kurs og prøver underveis i doktorgraden gjelder lovforslaget tilsvarende for ph.d.-kandidatene som for andre studenter. Dette gjelder for eksempel regler om eksamen, vurdering og sensur. Det er kun der det foreligger særlig grunn til en annen behandling at det gjøres unntak fra reglene som ellers gjelder studenter. Dette gjelder reglene om bortvisning og utestengning av ph.d.-kandi-

dater som har et ansettelsesforhold ved institusjonen.

Regler knyttet til vurdering av selve doktoravhandlingen er regulert i forskningsetikkloven, for å sikre at den forskning som skjer under en doktoravhandling er underlagt de samme forskningsetiske krav som ellers gjelder i samfunnet.

§ 8-13. *Vitnemål*

Institusjonen skal utstede vitnemål om fullført utdanning, så fremt minst 60 av studiepoengene som skal inngå i grunnlaget for graden, er avlagt ved denne institusjonen. Det samme gjelder tildeling av grad. Institusjonen skal på forespørsel gi en student som ikke har avsluttet en utdanning karakterutskrift for de eksamener eller prøver vedkommende har bestått.

Institusjonen skal samtidig utstede et vitnemålstillegg som nærmere beskriver studentens kvalifikasjoner, til bruk ved godkjenning av vedkommendes kvalifikasjoner i utlandet (Diploma Supplement). NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i Diploma Supplement.

For en student som går opp til eksamen etter § 8-5 første ledd andre punktum, skal institusjonen angi på vitnemålet eller karakterutskriften dersom studentens kunnskaper og ferdigheter er prøvd på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet.

Det skal fremgå av vitnemålet hvor mange ganger en eksamen er avlagt.

Det skal fremgå av vitnemålet dersom utdanningen er gitt i samarbeid med andre institusjoner, jf. § 2-6 andre ledd.

Institusjonen skal tildele autorisasjon for helsepersonell i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av helsepersonelloven.

Merknad:

Første ledd bestemmer at universiteter og høyskoler skal utstede vitnemål ved fullført utdanning.

Det følger i dag av forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning § 3 at for at utdanningsinstitusjonene skal kunne utstede vitnemål for fullført utdanning, «må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i grunnlaget for graden, være avlagt ved institusjonen». Dette kravet ble presisert i forskriften i og med at utdanningsinstitusjoner kan godskrive og gi fritak for utdanning tatt ved en annen institusjon enn den vitnemålsutstedende. Utdanningsinstitusjonen må kunne gå faglig god for den utdanning som er lagt til grunn for graden og utstedelsen av vitnemålet, det er

derfor man har dette tilleggskravet. Tilknytningskravet fremgår nå av lovforslaget slik at dette er tydeliggjort for de som bruker loven.

Den som ikke har avsluttet utdanning skal etter anmodning gis karakterutskrift for eksamenene eller prøvene vedkommende har bestått, jf. bestemmelsens tredje setning. Vitnemål og karakterutskrift utstedes i dag på papir.

Andre ledd fastsetter at i tillegg til vitnemålet skal det utferdiges et Diploma Supplement. Dette er et vitnemålstillegg som «skal sikre rettferdig, internasjonal akademisk og yrkesmessig godkjenning av kvalifikasjonen». Tillegget følger vitnemålet og er kun gyldig sammen med dette. Bruken av Diploma Supplement er viktig for å tydeliggjøre innholdet i det norske utdanningssystemet overfor andre lands institusjoner, arbeidsgivere med videre. Det er NOKUT som gir retningslinjer for innholdet i Diploma Supplement.

Tredje ledd bestemmer at det skal angis på vitnemålet eller karakterutskriften dersom studentens kunnskaper og ferdigheter er prøvd på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet. Dette gjelder privatister. Det faktum at en student er privatist, skal ikke i seg selv føre til en merknad på vitnemålet hvis vedkommende er prøvd på samme måte som institusjonens egne studenter.

Fjerde ledd fastsetter at gjentak av eksamen/prøver skal fremgå av vitnemålet, og dette er en ny bestemmelse. Det er den siste karakteren som gjelder, og studenten kan ikke velge å beholde den beste. Det er siste vedtak i en sak som er gjeldende. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett. Siste karaktervedtak i et fag er den mest relevante og oppdaterte karakteren.

Femte ledd bestemmer at det skal fremgå av vitnemålet dersom utdanningen er gitt i samarbeid med andre institusjoner, jf. 2-6 andre ledd. Dette gjelder såkalte fellesgrader og er en videreføring av gjeldende rett.

Sjette ledd hjemler Helse- og omsorgsdepartementets mulighet til å pålegge den enkelte institusjon å gi autorisasjon for helsepersonell i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av helsepersonelloven.

Kapittel 9 Godkjenning av høyere utdanning

§ 9-1. Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om høyere utdanning som er gjennomført i utlandet skal få generell godkjenning. Dette innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjen-

nes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 15-1 og 15-2.

NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal være i tråd med Lisboa-konvensjonen.

Vedtaket om godkjenning av utenlandsk utdanning kan bare påklages av den vedtaket gjelder. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

Merknad:

Første ledd viderefører bestemmelsen om at personer som har høyere utdanning fra utlandet, kan søke NOKUT om generell godkjenning av utdanningen. Vedtaket om generell godkjenning inneholder en vurdering av hvilket nivå den aktuelle utdanningen ligger på, og hvilket omfang den har. I Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring er det fastsatt læringsutbyttebeskrivelser for de ulike nivåene innenfor høyere utdanning og dermed hva alle som har fullført en utdanning, skal ha lært. Dette betyr at NOKUT med utgangspunkt i kvalifikasjonsrammeverket må vurdere om utdanningens nivå og omfang i sin helhet kan anses som likestilt med tilsvarende norsk utdanning. Vedtak om generell godkjenning er med andre ord ikke en spesifikk faglig godkjenning, men en generell vurdering av den utenlandske høyere utdanningen. Ordningen med generell godkjenning er beregnet for søkere som vil bruke godkjenningen mot det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, det vil si yrker som ikke krever noen spesiell godkjenning eller autorisasjon.

Det er bare enkeltpersoner som kan søke om generell godkjenning. Dette medfører at en ikke-akkreditert institusjon ikke kan benytte seg av denne ordningen for å få et generelt «godkjenningsstempel» på utdanningstilbudet sitt.

I enkelte tilfeller kan ikke søkeren dokumentere utdanningen sin, eller dokumentasjonen kan være ufullstendig. I andre tilfeller anses ikke dokumentasjonen som tilstrekkelig pålitelig. Dette vil for eksempel gjelde utdanningsdokumenter fra land hvor infrastrukturen på utdanningsområdet er dårlig eller har brutt sammen. I henhold til Lisboa-konvensjonen har Norge forpliktet seg til å ha godkjenningsordninger som også tar høyde for at flyktninger som ikke har verifiserbar dokumentasjon på utdanning og kvalifikasjoner, skal få vurdert og eventuelt godkjent sin medbrakte kompetanse. I 2013 opprettet NOKUT på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet den såkalte UVD-ordningen (uten verifiserbar dokumentasjon). Denne ordningen

gjelder for dem som har utenlandsk høyere utdanning, men som ikke kan få generell godkjenning etter vanlig prosedyre på grunn av manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon. Ordningen er spesielt rettet mot flyktninger og personer i en flyktningsliknende situasjon, og er bare aktuell for dem som oppfyller visse krav. UVD-ordningen krever blant annet at søkeren har permanent oppholdstillatelse og oppgir å ha en fullført kvalifikasjon fra høyere utdanning. I tillegg må søkeren beherske norsk, svensk, dansk eller engelsk. UVD-ordningen er en skreddersydd, sakkyndig vurdering hvor søkerens kompetanse kartlegges gjennom tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. På grunnlag av den sakkyndige rapporten fatter NOKUT et enkeltvedtak om generell godkjenning.

Andre ledd fastsetter at NOKUTs vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i tråd med Lisboakonvensjonen. Dette er en kodifisering av gjeldende praksis. NOKUT legger allerede Lisboakonvensjonen til grunn ved vedtak om generell godkjenning. Formålet til Lisboakonvensjon er blant annet å legge til rette for større akademisk mobilitet mellom landene. Derfor er den også et viktig redskap i Bolognaprosessen/det europeiske området for høyere utdanning, der 48 land deltar. Det grunnleggende prinsippet i Lisboakonvensjonen er at godkjenningsmyndighetene i et land skal godkjenne kvalifikasjoner fra høyere utdanning fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre de kan vise til betydelige forskjeller mellom utdanningene, jf. konvensjonens artikkel V.I. Dette gjelder hele spennet og alle nivåer innenfor høyere utdanning, fra godkjenning av utdanning som gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, til godkjenning av studieperioder og godkjenning av hele utdanninger, altså både faglig og generell godkjenning.

Tredje ledd omhandler klagebestemmelsen. I henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b er NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utdanning et enkeltvedtak, siden det er bestemmende for personens rettigheter. Det betyr at vedkommende kan klage på vedtaket. I henhold til gjeldende rett følger det av studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b at det bare er personen vedtaket berører, som kan påklage dette vedtaket. Dette er en begrensning i klageadgangen, da forvaltningsloven åpner for at også andre med rettslig klageinteresse kan ha mulighet til å påklage et vedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Det foreslås å videreføre denne begrensningen, men at den nå lovfestes.

Kunnskapsdepartementet har oppnevnt en egen klagenemnd for enkeltvedtak fattet av NOKUT i slike saker. Det er begrenset adgang til å klage på vedtak om generell godkjenning etter universitets- og høyskoleloven. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang, det vil si den skjønsmessige vurderingen. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Fellesmerknad til § 9-2, § 9-3 og § 9-4 om faglig godkjenning

De nåværende begrepene «godskriving», «fritak» og «godkjenning» blandes ofte sammen. I forslagene til nye bestemmelser brukes det ett felles begrep; «godkjenning». Dette er også i overensstemmelse med den ensartede begrepsbruken i Lisboakonvensjonen, hvor «recognition» brukes som en overordnet betegnelse på det som gjelder både generell godkjenning og faglig godkjenning. Endringen av begrepene innebærer i seg selv ingen endring.

Det er foreslått en strukturendring i forhold til gjeldende rett, slik at det blir to godkjenningsbestemmelser som omhandler utenlandsk høyere utdanning, én generell og én faglig, samt to bestemmelser som omhandler godkjenning av norsk utdanning; henholdsvis innenfor og utenfor universitets- og høyskolesektoren. Dette er et forslag på å gjøre regelverket mer oversiktlig og enklere å anvende.

Utdanningsinstitusjonen har plikt til å vurdere søknader om godkjenning. Vedtak i slike søknader vil være enkeltvedtak med krav til begrunnelse og rett til klage.

§ 9-2. Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan godkjenne utenlandsk høyere utdanning som del av egne studier. Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle institusjonen. En slik godkjenning innebærer at studenten skal få uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen sin.

Ved godkjenning av utenlandsk høyere utdanning tatt i en stat som har ratifisert Lisboakonvensjonen, skal utdanningsinstitusjonen godkjenne den utenlandske høyere utdanningen med mindre

den kan påvise betydelige forskjeller mellom utdanningen det søkes godkjenning av, og utdanningen den sammenlignes med.

Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om en høyere utdanning fra utlandet er faglig jevngod med studier ved institusjonen. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet utdanningen er jevnført med.

For vurdering av utenlandsk doktorgrad i andre tilfeller enn hvis en person søker på en utlyst stilling ved institusjonen, kan styret ved institusjonen bestemme at søkeren skal betale et vederlag som dekker institusjonens utgifter til vurderingen.

Merknad:

Første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Ordningen med faglig godkjenning er først og fremst beregnet på dem som trenger en godkjenning av sin utenlandske høyere utdanning for å ta videre studier i Norge. I tillegg er det i praksis en del som trenger en faglig godkjenning for å kunne få relevant arbeid i Norge. Utdanningsinstitusjonen kan godkjenne den utenlandske høyere utdanningen som del av egne studier hvis den avlagte utdanningen tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle institusjonen. En slik godkjenning gir uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen. Det er ingen sammenheng mellom tildeling av studiestøtte fra Lånekassen og godkjenning av utdanning i etterkant.

Andre ledd bestemmer at når det gjelder vurdering av utenlandsk høyere utdanning tatt i en stat som har ratifisert Lisboakonvensjonen, skal utdanningsinstitusjonene også forholde seg til denne konvensjonen. Den gir studenter som har tatt høyere utdanning i et annet konvensjonsland, en sterkere rett til å få faglig godkjenning, fordi utdanningsinstitusjonen må vise til at det foreligger «betydelige forskjeller», hvis den ikke godkjenner utdanningen. Det at Norge har ratifisert Lisboakonvensjonen, med de forpliktelser som følger av den, medfører en inngripen i utdanningsinstitusjonenes autonomi. Lisboakonvensjonen må ses i sammenheng med bestemmelsene om godkjenning i universitets- og høyskoleloven, og derfor foreslås det nå en presisering av dette i lovforslaget.

Tredje ledd viderefører bestemmelsen om faglig jevngodhetsvurdering. Det er kun akkrediterte

institusjoner som kan foreta denne vurderingen. Selv om det i dag er stadig flere med internasjonale utdanningsgrader har vi i Norge fremdeles enkelte nasjonale og særegne akademiske titler, for eksempel siviløkonom og sivilingeniør, som personer med tilsvarende utenlandsk utdanning kan ønske å benytte seg av. Mange studenter som tar utdanning i utlandet, kan oppleve det som en trygghet å få en faglig jevngodhetsvurdering. For eksempel oppleves kravene til godkjenning for ansvarsrett for bedrifter etter plan- og bygningsloven for jobbsøkere, i praksis ofte som en regulering av ingeniør- og arkitektyrkene. Fordi det ikke finnes noen ordning for yrkesgodkjenning for disse, siden de formelt sett ikke er regulerte yrker, er det mange som har behov for en godkjenning av faglig jevngodhet etter universitets- og høyskoleloven. En slik godkjenning gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet det er jevnført med.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett, og lar utdanningsinstitusjonene ta betalt for å vurdere utenlandske doktorgrader, så sant dette ikke er som del av en utlyst stilling ved institusjonen. Godkjenning av doktorgrader fordrer svært kostbare vurderinger, fordi det må nedsettes en sakkyndig komité som skal vurdere doktorgradsarbeidet.

§ 9-3. Faglig godkjenning av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av denne loven

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, skal godkjenne beståtte studier, emner, fag, eksamener eller prøver fra andre utdanningsinstitusjoner som er regulert av denne loven, i den grad de oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, et bestemt emne, en bestemt grad eller en bestemt utdanning ved institusjonen. Den godkjennende institusjonen bestemmer selv hvilken uttelling utdanningen skal gi i studiepoeng, og skal sikre at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold innenfor samme grad.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning, saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at studenter som flytter mellom institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, får rett til godkjenning av fag, emner, eksamener eller prøver i den nye graden. Denne

bestemmelsen innebærer at den nye institusjonen plikter å godkjenne faginnhold fra andre institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, så sant denne utdanningen oppfyller de faglige kravene som er fastsatt for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved den nye institusjonen. Hvis det er praktisk mulig, kan institusjoner også godkjenne deler av emner eller eksamener.

Andre ledd viderefører forskriftsbestemmelsen.

§ 9-4. *Faglig godkjenning av dokumentert realkompetanse og norsk utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av denne loven*

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan godkjenne dokumentert realkompetanse eller utdanning fra norske utdanningsinstitusjoner som ikke er regulert av denne loven, som deler av egne studier. Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene. En slik godkjenning innebærer at det skal gis uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen sin.

Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkreditert etter denne loven, kan i særlige tilfeller selv avgjøre søknader fra enkeltpersoner om å godkjenne dokumentert realkompetanse som faglig jevn god med studier ved egen institusjon. Institusjonen kan i slike tilfeller kreve at søkeren avlegger en prøve eller tilleggsprøve, for å kontrollere de dokumenterte kunnskapene. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet det er jevnført med.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning, saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett. Personer som har tatt utdanning ved en institusjon som ikke er regulert av denne loven, slik som fagskoleutdanning eller utdanning tatt ved en folkehøyskole, kan få denne utdanningen godkjent som en del av et studium ved et universitet eller høyskole. Godkjenningen innebærer en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si om læringsutbyttet tilsvarer det som er fastsatt for det aktuelle emnet. Godkjenningen innebærer at det gis uttelling i stu-

diepoeng tilsvarende dette faglige nivået. Deler av en utdanning kan også godkjennes på grunnlag av realkompetanse. Det er opp til institusjonens egen faglige vurdering å gi en slik godkjenning. Institusjonen har ikke plikt til å godkjenne slike søknader.

Andre ledd fastsetter at det kun er universiteter og høyskoler som har institusjonsakkreditering som i særlige tilfeller kan avgjøre søknader om å godkjenne dokumentert realkompetanse som faglig jevn god med studier ved egen institusjon. Institusjonen kan i slike tilfeller kreve at søker avlegger en prøve for å kontrollere de dokumenterte kunnskapene. En slik godkjenning gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet det er jevnført med. Dette er en videreføring av § 3-5 fjerde ledd i dagens universitets- og høyskolelov.

Tredje ledd viderefører departementets forskriftshjemmel.

Kapittel 10 Sanksjoner ved uønsket adferd

§ 10-1. *Skikkethetsvurdering*

Skikkethetsvurdering skal avdekke om studenten har de nødvendige forutsetninger for å kunne utøve yrket. En student som oppfyller minst ett av kriteriene i forskrift skikkethetsvurdering i høyere utdanning ny § x «Vurderingskriterier» på en måte som utgjør en mulig fare for liv, fysisk eller psykisk helse, rettigheter eller sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre studenten kommer i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse, er ikke skikket for yrket.

Institusjonen skal gjøre en løpende skikkethetsvurdering av alle studenter som er omfattet av kravet om skikkethetsvurdering, gjennom hele studiet.

Hvis det er begrunnet tvil om en student er skikket, skal institusjonen åpne sak om skikkethetsvurdering.

En student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet i inntil fem år. Studenten skal ikke utestenges for en lengre periode enn det som er nødvendig ut fra årsaken til at studenten er vurdert som uskikket.

Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.

Departementet kan gi forskrift om hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurdering, og om saksbehandlingen i skikkethets saker.

Merknad:

Første ledd fastslår formålet med skikkethetsvurdering: Den skal avdekke om en student har

de nødvendige forutsetninger for å kunne utøve yrket vedkommende utdanner seg til. Hensikten er å sikre at pasienter, klienter, brukere, barnehagebarn, elever og andre blir tatt hånd om av en skikket person. I dagens skikkethetsforskrift §§ 3-5 fremgår lister med kriterier som kan gjøre at en student anses uskikket for ulike utdanninger. Hvis ett av kriteriene er oppfylt, på en måte som utgjør en mulig fare for liv eller psykisk helse, rettigheter eller sikkerhet til de pasienter, brukere, barnehagebarn, elever, eller andre studenten kommer i kontakt med under praksisstudiene eller under fremtidig yrkesutøvelse, er vedkommende uskikket. Utvalget har foreslått å samle kriteriene i §§ 3-5 i én bestemmelse i skikkethetsforskriften, se punkt 37.3.4. Dette forutsettes gjort innen ny lov trer i kraft. I lovforslaget §10-1 første ledd er det derfor vist til skikkethetsforskriften ny § x «Vurderingskriterier».

Andre ledd viser til at alle studenter som er tatt opp til en utdanning som er listet opp i § 1 i skikkethetsforskriften er underlagt en løpende vurdering av om de er skikket. Underveis i studiet er ulike krav satt for å sikre at bare de studentene som oppfyller de faglige og personlige forutsetningene for å kunne fungere i yrket, får vitnemål.

Tredje ledd slår fast at en sak om særskilt skikkethetsvurdering skal reises hvis det er «begrunnet tvil om en student er skikket». En skikkethetsvurdering som nevnt i andre ledd skal gjøres av alle studentene, mens den særskilte skikkethetsvurderingen etter tredje ledd bare gjøres av studenter hvor det er tvil om skikketheten. Er det tvil om skikketheten skal det opprettes en sak som skal gjennomføres etter en fastsatt prosess som er beskrevet i skikkethetsforskriften §§ 9 til 12. Saken starter med at noen melder inn en tvilsmelding til institusjonen. Tvilsmeldingen blir behandlet av institusjonsansvarlig, som eventuelt sender saken til behandling i skikkethetsnemnda. Går saken videre, behandles den til slutt i styret eller ved institusjonens lokale klagenemnd. Muligheten til å vurdere en student som uskikket etter en særskilt skikkethetsvurdering benyttes som hovedregel bare når andre formelle og uformelle virkemidler underveis i studiet som skal sikre at bare studenter som oppfyller kravene får vitnemål, ikke har avhjulpet situasjonen. Hvilke kriterier som er relevante for vurderingen av skikkethet i de ulike utdanningene fremgår av skikkethetsforskriften.

Fjerde ledd slår fast at en student som anses uskikket kan utestenges fra studiet. Bestemmelsen regulerer også utestengingsperiodens lengde. Dersom en student vurderes som uskikket, kan

institusjonen utestenge vedkommende i inntil fem år. Institusjonen må foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvor lang periode studenten skal utestenges, med utgangspunkt i årsaken til uskikketheten. Utestengelse er en streng sanksjon, og perioden må derfor ikke settes lenger enn det som anses nødvendig.

Femte ledd viser at skikkethet er en forutsetning for at studenten skal motta vitnemål for fullført utdanning.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om hvilke utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurdering og om saksbehandlingen i skikkethets saker. Slik forskrift er gitt ved forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften).

§ 10-2. Falskt vitnemål ved opptak

Bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter ved opptak til høyere utdanning er forbudt. Tilsvarende gjelder for dokumenter utstedt av falske institusjoner.

Den som har søkt opptak etter kapittel 6 eller søkt godkjenning etter kapittel 9 i denne loven ved bruk av falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, vil få dokumentene inndratt og vil ikke gis opptak eller få godkjent utdanning i inntil ett år.

Dersom en institusjon under denne loven, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, skal de anmelde forholdet til politiet.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om hva som anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt av falske institusjoner.

Merknad:

Første ledd fastslår at bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter ved opptak er forbudt. Definisjonen av falskt vitnemål står i opptaksforskriften § 10-1. Vitnemålet er falskt både hvis innholdet har vært usant fra starten av, og dersom innholdet senere har blitt manipulert eller endret. «Falske dokumenter» viser til andre dokumenter enn vitnemålet, som danner grunnlag for opptak. Dette kan for eksempel være ulike vedlegg til vitnemålet. En falsk institusjon kan være en ikke-eksisterende institusjon, eller en institusjon som uriktig gir uttrykk for å være akkreditert etter loven.

Andre ledd pålegger institusjonene en plikt til å inndra dokumentene hvis vilkårene er oppfylt. I

tillegg skal det fastsettes en karantenetid. Lengden av karantenetiden fastsettes ut fra en vurdering av alvorlighetsgraden av opptreden til vedkommende som har anvendt falske vitnemål eller falske dokumenter ved opptak, og omstendighetene ellers.

Tredje ledd omhandler plikten til politianmeldelse. Oppdager institusjonen, NOKUT eller Samordna opptak at det er levert falskt vitnemål eller falske dokumenter, eller dokumenter utstedt fra en falsk institusjon, har de en plikt til å anmelde forholdet til politiet. Det følger av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for å anmelde et slikt forhold.

§ 10-3. Falskt vitnemål og fusk ved eksamen, prøve eller godkjenning av kurs

Eksamen, prøve eller godkjenning av kurs kan annulleres hvis studenten

- a) ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve, eller til å delta i vedkommende kurs, eller
- b) forsettlig har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med gjennomføring av, eller forut for endelig sensur av, vedkommende eksamen eller prøve, eller under gjennomføring av vedkommende kurs.

Godskrivning eller godkjenning av utdanning, eller fritak for eksamen eller prøve, kan annulleres hvis studenten har oppnådd dette ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden.

En student som har opptrådt som beskrevet i denne bestemmelsen, kan, med mindre det er grunn til kun å annullere eksamen, prøven eller godkjenningen av kurs, utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil to år. En student som forsettlig har medvirket til opptreden som beskrevet i denne bestemmelsen, kan utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil to år.

Adgangen til å annullere foreldes ikke.

Etter avgjørelse om annullering skal studenten tilbakelevere eventuelt vitnemål eller karakterutskrift til institusjonen. Blir ikke vitnemålet eller karakterutskriften levert tilbake til institusjonen i rett tid, kan institusjonen kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdsloven kapittel 13.

Hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, skal institusjonen gi melding om annulleringen til vedkommende myndighet.

Dersom en institusjon etter denne loven, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, skal de anmelde forholdet til politiet.

Merknad:

Første ledd omhandler institusjonens adgang til å annullere en eksamen, prøve eller godkjente kurs. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av om en eksamen eller prøve skal annulleres, hvis vilkårene er til stede. Forholdets art og omfang er momenter i vurderingen. Annullering av godkjente kurs er aktuelt hvis kurset er obligatorisk, eller gir eksamens- eller prøverelatert uttelling. Annullering innebærer at studenten ikke får godskrevet kurset.

Etter bokstav a kan annullering vedtas hvis studenten ved hjelp av falskt vitnemål eller ved annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til eksamen eller prøve, eller til å delta på kurs. Et falskt vitnemål er et vitnemål som er uriktig fra starten av, eller som har blitt endret senere. Uredelig opptreden vil være andre tilfeller enn bruk av falskt vitnemål, hvor studenten har opptrådt på en klanderverdig måte for å oppnå en urettmessig fordel. Eksempler kan være at en student bruker falsk legitimasjon for å skaffe seg tilgang til eksamen, eller at en student får en annen student til å skrive sitt eget navn i en fremmøteprotokoll i et kurs hvor oppmøte er obligatorisk. Hvis studenten ved falskt vitnemål eller uredelig opptreden har skaffet seg adgang til en enkelt eksamen, prøve eller kurs er det disse som kan annulleres. Hvis en enkelt eksamen er adgangsvilkår for å gå opp til andre eksamener, vil også disse kunne annulleres. Dersom falskt vitnemål er brukt til å skaffe tilgang til et studieprogram, kan alle eksamener studenten har tatt under dette programmet annulleres.

Etter bokstav b kan eksamen, prøve eller godkjenning av kurs annulleres hvis studenten forsettlig har forsøkt å fuske, eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med gjennomføring av, eller forut for, endelig sensur av eksamen eller prøve, eller under gjennomføring av kurs. Det er ikke krav til uredelig eller uhederlig adferd. Handlinger som åpenbart ikke er egnet til å gi studenten noen fordeler faller likevel utenfor. Fusk må gjøres i forbindelse med gjennomføring av eksamen. Fusk kan dermed finne sted før eksamen er

delt ut, som når kontroll av hjelpemidler begynner. I tillegg kan fusk skje forut for endelig sensur. Dette gjelder for eksempel tilfeller der eksamen i etterkant av innlevering blir manipulert før endelig sensur foreligger.

Den nedre grensen for fusk er grov uaktsomhet. Det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som gir grunn til sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet. Forsettlig fusk rammes også. Forsett foreligger for det første når studenten fusker med hensikt. Videre foreligger forsett når studenten fusker med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig er fusk, eller når studenten holder det for mulig at handlingen er fusk, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet. Forsøk på fusk kan derimot bare sanksjoneres når det er gjort forsettlig; uaktsomhet rammes ikke. Det følger av forarbeidene til dagens universitets- og høyskolelov av 2005 at kravet er fullbyrdesforsett. Dette innebærer at det stilles krav om at studenten må ha hatt forsett om å fullbyrde handlingen. Et forsøk på fusk kan for eksempel være at en student plasserer ulovlige hjelpemidler med sikte på at disse skal være tilgjengelige under eksamen, men dette blir oppdaget før eksamen begynner.

Andre ledd omhandler annullering av eksamen eller prøve som er godskrevet eller godkjent. Godskrivning eller godkjenning av eksamen, eller fritak for eksamen eller prøve kan annulleres hvis en student har oppnådd dette ved bruk av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden. Dette innebærer at institusjonen har adgang til å annullere hele utdanninger og grader.

Tredje ledd åpner for at det kan vedtas ytterligere sanksjoner enn annullering. Det må vurderes konkret om bare annullering skal vedtas, eller om forholdet er av en slik art at institusjonen også skal vedta å utestenge studenten og frata vedkommende retten til å gå opp til eksamen.

En student som forsettlig har medvirket til opptreden som beskrevet i denne bestemmelsen, kan utestenges eller fratras retten til å gå opp til eksamen. En student som har medvirket kan ikke sanksjoneres med annullering av sin eksamen. Den nedre grensen for medvirkning er forsett, og er dermed høyere enn ved fusk hvor også grov uaktsomhet rammes. Begrunnelsen for dette er at det er vanskelig å bevise at noen ved grov uaktsomhet har medvirket til en handling.

Fjerde ledd slår fast at institusjonenes adgang til å annullere etter denne bestemmelsen ikke fordeles. Dette innebærer at annulleringen potensielt kan vedtas etter at en student er ferdig med utdanningen.

Femte ledd fastslår at avgjørelse om annullering medfører at studentens vitnemål eller karakterutskrift inndras.

Sjette ledd fastslår at institusjonene har en plikt til å gi melding om annulleringen til vedkommende myndighet dersom vitnemålet gir grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, for eksempel til Helsedirektoratet, som gir autorisasjon til helsepersonell.

Syvende ledd pålegger en utdanningsinstitusjonen, NOKUT og Samordna opptak en plikt til å politianmelde hvis det oppdages bruk av falskt vitnemål, falske dokumenter eller dokumentasjon fra falsk institusjon. Plikten til politianmeldelse gjelder dermed ikke bare ved opptaket til studiet.

§ 10-4. Forstyrrende opptreden

En student kan bortvises med umiddelbar virkning hvis studenten forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid.

Hvis en student opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, og opptreden fortsetter tross skriftlig advarsel fra styret, kan studenten bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år.

Hvis studenten etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer et vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra studiet og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner etter denne loven i inntil ett år.

Merknad:

Første ledd fastslår at en student som forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid kan bortvises fra situasjonen med umiddelbar virkning. Det vil være den som underviser eller den som har ansvaret for områder der studentene driver med selvstudium som har myndighet til å bortvise etter bestemmelsen. Dersom den forstyrrende adferden opphører, kan studenten komme tilbake igjen. Bestemmelsen gir uttrykk for institusjonenes handlingsrom i kraft av eiendomsretten og eventuelle ordensregler ved institusjonen. En beslutning om å bortvise etter denne bestemmelsen er ikke et enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages.

Hva som skal til for at adferden er forstyrrende nok til å medføre en umiddelbar bortvisning vil bero på en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Den som beslutter bortvisning må vurdere studentens rett til å delta i undervisningen, mot medstudentenes behov for ro. Adferden må være av en slik art at det ikke er andre

mildere tiltak enn bortvisning, for eksempel en muntlig advarsel, som kan brukes for at undervisningen skal kunne fortsette uten forstyrrelser. Selv om umiddelbar bortvisning av studenten kan virke inngripende for den det gjelder, kreves det heller ikke mer av studenten enn at den forstyrrende adferden opphører, for at vedkommende skal få adgang til området igjen.

Bestemmelsen må ikke forveksles med andre ledd, som regulerer grovere tilfeller av forstyrrende adferd, der institusjonen kan benytte sterkere reaksjonsmidler som bortvisning over lengre tid eller utestenging. Slike vedtak er enkeltvedtak og krever at bestemte saksbehandlingsregler følges.

Andre ledd regulerer sanksjonsmulighetene når en student opptrer grovt forstyrrende. Grovt forstyrrende opptreden krever en kvalifisert form for avvikende adferd som påvirker læringsmiljøet og det psykososiale miljøet. Det kan for eksempel dreie seg om aggressiv eller plagsom opptreden som ødelegger arbeidsmiljøet for medstudenter og ansatte. Hvis opptreden fortsetter tross skriftlig advarsel fra styret kan studenten bortvises. Bortvisningen kan gjelde for en periode opp til ett år. Bortvisningen avgrenses til de områder hvor den grovt forstyrrende opptreden har funnet sted. Hvis dette medfører at studenten for eksempel ikke kan delta på obligatorisk undervisning, må dette inntas i vurderingen av om bortvisning kan ilegges. Advarselen må opplyse om at bortvisning eller utestengelse kan bli aktuelt hvis studenten fortsetter med opptreden.

Tredje ledd regulerer fremgangsmåten, der et bortvisningsvedtak etter andre ledd ikke respekteres av studenten. Hvis vedtaket om bortvisning ikke respekteres, kan studenten utestenges og miste retten til å gå opp til eksamen i inntil ett år. Utestenging bør være siste utvei, og skal ikke iverksettes før studenten har fått en ny advarsel om at utestengelse kan bli konsekvensen hvis opptreden fortsetter.

§ 10-5. *Grovt klanderverdig opptreden*

Hvis en student opptrer grovt klanderverdig, kan vedkommende utestenges fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier, og fratras retten til å gå opp til eksamen i disse studiene, ved institusjoner etter denne loven i inntil tre år. Bestemmelsen omfatter situasjoner der studenten overfor pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier, har

a) grovt klanderverdig opptråd på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse

- b) gjort seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller
- c) gjort seg skyldig i grovt usømmelig opptreden.

Institusjonen skal informere Helsedirektoratet om utestenging etter denne bestemmelsen for studenter som følger utdanninger som kan utløse rett til autorisasjon etter helsepersonelloven § 48 første ledd.

Merknad:

Første ledd redegjør for tre tilfeller hvor institusjonen kan utestenge studenten. Dette er tilfeller som er så grove at det skal kunne reageres umiddelbart med en fullstendig utestengelse. Hvor lenge studenten skal utestenges må tilpasses handlingens grovhet. I vurderingen må institusjonen ta hensyn til om det er en snakk om en enkeltstående hendelse som kan tilskrives helt bestemte omstendigheter, eller om det er tale om gravevende opptreden som gjenspeiler en alvorlig svikt i dømmekraft og ansvarsfølelse.

Andre ledd pålegger institusjonene en plikt, for tilfellene oppgitt i andre ledd, til å informere om at det er vedtatt utestenging av en student.

§ 10-6. *Krav om politiattest*

I studier der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier, kan institusjonen kreve at studentene legger frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, ved opptak til og underveis i studiet. I tillegg gjelder særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

Institusjonen kan utelukke en student som er dømt, eller har vedtatt forelegg, for forhold som innebærer at vedkommende må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre, fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Et vilkår for å utelukke studenten er at slik deltakelse må anses som uforvarselig på grunn av kontakten studenten får med de nevnte gruppene i denne forbindelse.

Institusjonen kan midlertidig utelukke en student som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i politiattester i medhold av andre ledd, fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Studenten kan utelukkes til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller

andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling ved utestenging grunnet straffbare forhold.

Merknad:

Første ledd redegjør for når politiattest kan kreves av en student. Det er hjemmel for å innhente politiattest etter første ledd både i situasjoner hvor studenten kan komme i kontakt med mindreårige, og når studenten kan komme i kontakt med andre sårbare grupper som er beskyttet gjennom profesjonslovgivningen. Det er tilstrekkelig at det er en mulighet for at studenten i forbindelse med praksisstudier eller klinisk undervisning kan komme i situasjoner hvor overgrep kan finne sted. Politiaattest kan innhentes ved opptak og underveis i studiet. Noen ganger er det ikke tilstrekkelig at politiattest kun innhentes ved opptak, da det kan gå lang tid før studenten skal ut i praksis eller klinisk undervisning. Plikten til forsvarlig saksbehandling kan tale for at det er nødvendig med en mest mulig oppdatert politiattest. Supplerende regler om politiattest finnes i kapittel 6 i forskrift om opptak til høgre utdanning.

Andre ledd innebærer at studenter som har merknad på en politiattest kan bli utelukket fra praksis eller klinisk undervisning. Bestemmelsen er en «kan»-regel og det må foretas en konkret vurdering av om studenten skal utelukkes. Vurderingen er skjønnsmessig og foretas av institusjonenes lokale klagenemnd.

Tredje ledd er også en «kan»-regel. Studenter som er siktet eller tiltalt kan utelukkes midlertidig inntil rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt. Hovedkonsekvensen av at studenten blir utestengt fra praksis eller klinisk undervisning, er at studenten ikke får vitnemål om fullført grad eller utdanning, jf. forskrift om opptak til høgre utdanning § 6-7.

§ 10-7. *Graden philosophiae doctor*

Institusjonen kan vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanning ved vitenskapelig uredelighet etter forskningsetikkloven § 8 andre ledd. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd, er klageinstans for vedtak om tvungen avslutning etter dette leddet.

Institusjonen kan også vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanningen når en kandidat i vesentlig grad ikke oppfyller sine forpliktelser etter doktorgradsavtalen. Lokal klagenemnd ved

institusjonen er klageinstans for vedtak om tvungen avslutning etter dette leddet.

Ved fusk på eksamen eller prøver underveis i doktorgradsutdanningen kan institusjonen vurdere om disse skal annulleres etter § 10-3 første og andre ledd, eller om forholdet er så alvorlig at det gir grunnlag for tvungen avslutning etter første og andre ledd i denne bestemmelsen.

Klage over ikke godkjent doktorgradsavhandling skal behandles av lokal klagenemnd ved institusjonen.

Styret kan fastsette forskrift for doktorgradsutdanningen, herunder regler om tvungen avslutning.

Merknad:

Første ledd omhandler tvungen avslutning av doktorgraden. Vedtak om tvungen avslutning av doktorgraden er en alvorlig sanksjon, som krever en svært grundig saksbehandling før vedtaket fattes. Hva tvungen avslutning innebærer kan variere fra institusjon til institusjon, etter hvordan doktorgradsutdanningen er organisert. Institusjonene må foreta en konkret vurdering av hva tvungen avslutning eventuelt skal innebære, utover at vedkommende mister sin plass i det organiserte studieopplegget.

Andre ledd sier at institusjonen kan vedta tvungen avslutning av doktorgradsutdanningen når en ph.d.-kandidat i vesentlig grad ikke oppfyller sine forpliktelser etter doktorgradsavtalen. Dette er et separat grunnlag for vedtakelse av tvungen avslutning av doktorgraden. Doktorgradsavtalen er den avtalen som regulerer partenes rettigheter og plikter under doktorgradsutdanningen, med tilhørende dokumenter. Tilhørende dokumenter kan være for eksempel plan for opplæringsdelen og prosjektbeskrivelse med redegjørelse av finansiering og fremdrift. Tvungen avslutning på grunnlag av manglende oppfyllelse av doktorgradsavtalen forutsetter at kandidaten har fått veiledning om hvordan vedkommende ligger an i henhold til forpliktelsene som følger av doktorgradsavtalen.

Tredje ledd gir institusjonene adgang til å vurdere om fusk som har forekommet ved eksamen eller prøver, men ikke på selve avhandlingen, skal annulleres etter bestemmelsen om annullering i § 10-3, eller om forholdet er så alvorlig at det gir grunnlag for tvungen avslutning etter første og andre ledd. Institusjonen må selv vurdere om fusk er så alvorlig at det kan gi grunn til å gjennomføre en tvungen avslutning.

Fjerde ledd omhandler klage. Klage over ikke godkjent doktoravhandling behandles av institu-

sjonenes klagenemd. Det er vedtaket om ikke å godkjenne avhandlingen for fremlegging av disputas som kan påklages. Klagenemden vurderer ikke selve avhandlingen, men de sakkyndiges innstilling om ikke å godkjenne avhandlingen, og kandidatens innsigelser. Oppheves vedtaket om ikke godkjent avhandling, sendes avhandlingen tilbake til første instans for ny vurdering.

Femte ledd sier at det er institusjonenes styre som kan fastsette forskrift for doktorgradsutdanningen og regler for tvungen avslutning.

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om kandidaten har et ansettelsesforhold ved utdanningsinstitusjonen eller ikke. Er kandidaten ansatt ved utdanningsinstitusjonen, deles prosessen i to deler. Utdanningsinstitusjonen avklarer først hva konsekvensene av vitenskapelig uredelighet eller manglende oppfyllelse av doktorgradsavtalen under forskerutdanningen er. Deretter vurderer institusjonen hvilke konsekvenser handlingen skal få for kandidatens ansettelsesforhold.

§ 10-8. *Ph.d.-kandidater med ansettelsesforhold*

Ph.d.-kandidater som har et ansettelsesforhold ved institusjonen, er unntatt fra reglene om bortvisning og utestenging etter dette kapittelet.

Merknad:

Bestemmelsen redegjør for adgangen til å gjøre unntak for sanksjonene utestenging og bortvisning for de ph.d.-kandidatene som har et ansettelsesforhold ved institusjonen. Bestemmelsen gjelder ikke ph.d.-kandidater med ansettelsesforhold utenfor institusjonen, eller de som ikke har et ansettelsesforhold. Det er bare der det foreligger særlig grunn til en annen behandling som følge av ansettelsesforholdet at det gjøres unntak fra reglene som ellers gjelder studenter. Utestenging av en ph.d.-kandidat som er ansatt ved institusjon innebærer i teorien at vedkommende suspenderes, og slike reaksjoner må gis i tråd med arbeidsrettslige vurderinger. Foreligger det forhold som kunne medført bortvisning og utestenging hvis kandidaten ikke hadde vært ansatt ved institusjonen, har utdanningsinstitusjonen som arbeidsgiver ansvar for at ph.d.-kandidatens adferd får konsekvenser etter arbeidsrettslige regler.

§ 10-9. *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Studenter og ansatte skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse

med undervisning eller tilsvarende, inkludert på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, lærings-, helse- eller sikkerhetsmessige forhold.

En student som tross skriftlig advarsel har brukt klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med første ledd, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten til tross for skriftlig advarsel ikke etterkommer et vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Vedtak om bortvisning kan treffes av rektor eller den rektor bemyndiger. Vedtak om utestenging treffes av styret selv eller lokal klagenemd ved institusjonen. Vedtak om bortvisning eller utestenging kan påklages, jf. § 12-1.

Dersom en ansatt opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal den ansatte bes om å fjerne klesplagget. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Første ledd slår fast at det er forbudt å bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med undervisning ved universiteter og høyskoler. «Undervisning» inkluderer muntlig og skriftlig eksamen, turer, ekspedisjoner og liknende i tilknytning til undervisningen ved utdanningsinstitusjonen. Forbudet gjelder både for studenter og ansatte ved institusjonen. Forbudet gjelder ikke når bruken av plagg som dekker ansiktet er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, læringsmessige, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Forbudet rammer for eksempel ikke klesplagg studenter eller ansatte bruker på grunn av kulde eller sterk sol, eller munnbind eller annet verneutstyr som brukes i undervisningen.

Forbudet gjelder ikke i de tilfellene der studentene oppholder seg på institusjonsområdet uten å være i en undervisningssituasjon. Det er for eksempel lov å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet ved selvstudium, i kantinen og liknende, jf. Prop. 51 L (2017–2018).

Andre ledd regulerer reaksjonene for brudd på første ledd. En student som på tross av skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med bestemmelsen, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten på tross av skriftlig advarsel ikke retter seg etter vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Institusjonen bør gå i dialog med den

det gjelder før den treffer vedtak om bortvisning eller utestenging. Det er rektor eller den rektor gir fullmakt til, som treffer vedtak om bortvisning. Styret eller den lokale klagenemnden ved institusjonen kan treffe vedtak om utestenging. Både vedtak om bortvisning og vedtak om utestenging er enkeltvedtak, som kan påklages til den lokale klagenemnden ved institusjonen eller til felles klagenemnd. Felles klagenemnd er en nasjonal klagenemnd som er opprettet av departementet.

Tredje ledd slår fast at ansatte ved institusjonen som bryter forbudet mot å bruke plagg som dekker ansiktet, skal bes om å fjerne plagget. Den som ber den ansatte om å fjerne plagget kan for eksempel være den ansattes overordnede. Hvis en ansatt bryter forbudet flere ganger, kan dette være grunnlag for oppsigelse. Oppsigelse skjer i tråd med reglene for dette.

§ 10-10. Vedtaksmyndighet og klageinstans

Vedtak etter §§ 10-2 til 10-5 treffes av styret selv eller lokal klagenemnd ved institusjonen, jf. § 12-1.

Vedtak om at en student ikke er skikket for yrket, jf. 10-1, treffes av styret selv eller lokal klagenemnd ved institusjonen, jf. § 12-1, etter innstilling fra institusjonenes skikkethetsnemnd.

Vedtak om å utelukke en student fra klinisk undervisning eller praksisstudier, jf. 10-6, treffes av lokal klagenemnd ved institusjonen, etter uttalelse fra institusjonen.

Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd, er klageinstans.

Merknad:

Bestemmelsen redegjør for vedtaksmyndighet og klageinstans for de ulike vedtakene om sanksjoner som kan treffes etter kapittel 10. Tidligere fremgikk vedtaksmyndighet og klageinstans av flere enkeltbestemmelser, men reglene er nå samlet. Det er tilstrekkelig med simpelt flertall for å treffe vedtak. Dette følger av den ulovfestede hovedregelen i forvaltningsretten.

§ 10-11. Rett til å få dekket utgiftene til advokat

Studenten har rett til å få dekket utgifter til bistand fra advokat eller annen talsperson når

- a) sak om bortvisning eller utestenging etter §§ 10-4 andre og tredje ledd eller § 10-5 er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter § 10-4 andre ledd første ledd er gitt
- b) sak om utestenging etter § 10-3 tredje ledd er reist

- c) sak om utelukkelse fra klinisk undervisning eller praksisstudier etter § 10-6 er reist ved lokal klagenemnd ved institusjonen eller
- d) sak etter § 10-1 er reist i skikkethetsnemnda.

Utgiftene dekkes av institusjonen, etter sats fastsatt etter salærforskriften. Vedtak om salærnedsettelse etter salærforskriften § 7 kan påklages til departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 12-1 åttende ledd.

Merknad:

Bestemmelsen regulerer studentenes rett til å få utgift til advokat dekket i saker om bortvisning, utestenging, skikkethet med videre. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men samler tidligere bestemmelser om dette, som var spredt i enkeltbestemmelser, i én bestemmelse. Det er institusjonen som skal ta stilling til salærets størrelse, etter sats fastsatt etter salærforskriften. Hvis institusjonen mener advokaten har brukt lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig, kan institusjonen sette salæret ned. Vedtaket om salærets størrelse er et enkeltvedtak som kan påklages.

Studentenes rett til bistand fra advokat følger av den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 12, og er ikke videreført i lovforslaget.

§ 10-12. Domstolsprøving av vedtak om bortvisning eller utestenging

Studentene kan bringe vedtak om bortvisning, utestenging og skikkethetsvurdering inn for prøving ved tingretten i den rettskrets institusjonens administrasjon har sitt hovedsete. Slikt søksmål må reises innen tre måneder etter at endelig vedtak foreligger. Retten kan prøve alle sider av vedtaket.

Forliksmegling foretas ikke.

Institusjonen dekker alle omkostninger ved søksmålet for tingretten, herunder salær til saksøkers advokat. Krav om dekning av saksomkostninger skal fremmes for institusjonen og behandles etter reglene i § 10-11.

Merknad:

Det er vedtak om bortvisning, utestenging og skikkethetsvurdering som kan bringes inn for prøving i retten. Når det gjelder vedtakene om skikkethetsvurdering er det i praksis konsekvensen utestengelse som prøves for retten.

Etter fusjoneringen av flere institusjoner kan det forekomme at institusjonenes administrasjon har sete på flere steder. Bestemmelsen presiserer derfor at prøving skal skje i den rettskrets institu-

sjonenes administrasjon har sitt hovedsete. Institusjonenes hovedsete fremgår av Brønnøysundregisteret.

Ved behandling av saken i tingretten gjelder tilsvarende regler for fastsetting av salær til dekning av advokatutgifter som etter § 10-11. Også her skal institusjonen fastsette og dekke salæret, og vedtak om salærfastsettelse kan påklages.

Kapittel 11 Ansettelser

Felles merknad til kapittel 11

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene i dagens kapittel 6 og 11 om ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger, men med enkelte justeringer i nytt kapittel 11. Det er laget en ny struktur tilnærmet statsansattelovens systematikk, der de ulike trinnene i en ansettelsesprosess er skilt ut i egne bestemmelser. Alle bestemmelser om arbeidsrettslige forhold er samlet i ett kapittel. Der enkeltbestemmelser kun gjelder for statlige institusjoner, er dette angitt i bestemmelsen.

§ 11-1. *Forholdet til arbeidsmiljøloven og statsansatteloven*

For ansettelsesforhold ved institusjoner etter denne loven gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, med de særregler som følger av denne loven.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-1. Søkere til stillinger og ansatte ved private universiteter og høyskoler er bare omfattet av reglene i arbeidsmiljøloven. For statlige universiteter og høyskoler gjelder i tillegg statsansattelovens bestemmelser. Særreglene i lovforslaget supplerer derfor de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, og sikrer søkere til og ansatte ved alle utdanningsinstitusjoner like vilkår, uavhengig av eierform.

Uten særreglene i lovforslaget ville det ha vært snevrere adgang til åremålsansettelser og midlertidig ansettelse ved de private institusjonene, sammenlignet med de offentlige. Det ville også vært ulike regler for ansettelse og oppsigelse. Felles regulering bidrar til mulighet for mobilitet mellom de private og de offentlige institusjonene i sektoren.

§ 11-2. *Utlysning av undervisnings- og forskerstillinger*

Ansettelsesorganet fastsetter selv kvalifikasjonskravene og sørger for utlysning av under-

visnings- og forskerstillinger. Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert innen den aktuelle stillingskategorien på vedkommende fagområde, skal de som er av dette kjønn spesielt inviteres til å søke.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-3 andre ledd, med noen endringer, uten at ansettelsesorganets reelle ansvar er søkt endret. Ansettelsesorganet kan ikke delegeres ansvaret for å fastsette kvalifikasjonskravene til andre, jf. begrepet «selv» i bestemmelsen. Bestemmelsen gir hjemmel for, i stillingsutlysningen, å oppfordre medlemmer av det underrepresenterte kjønn til å søke.

§ 11-3. *Sakkyndig bedømming og innstilling i undervisnings- og forskerstillinger*

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømming etter de kvalifikasjonskrav som er gitt i utlysningen. Det skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver, med mindre det er åpenbart unødvendig. Ansettelsesorganet kan i særskilte tilfeller bestemme at kravet om sakkyndig bedømming kan fravikes for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det foretas en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller disse. Styret gir nærmere regler om bedømming.

I sakkyndig komité skal begge kjønn være representert.

Styret selv bestemmer hvem som skal innstille, og skal fastsette nærmere regler om innstilling med mer.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 6-3 tredje ledd, med noen endringer. Begrepet «stillingsbeskrivelse» er endret til «kvalifikasjonskrav» for å tydeliggjøre den faglige rollen sakkyndig komité her har i ansettelsesprosessen. Videre er ordet «betenkning» utelatt fra lovteksten uten at dette er ment å endre praksis.

Første ledd, første og andre setning beskriver beslutningsgrunnlaget som ansettelsesutvalget skal bygge vedtaket på. Det sentrale utgangspunktet for beslutningsgrunnlaget er en innstilling der ansettelsesutvalget vurderer den sakkyndige komitéens vurderinger i tillegg til andre relevante opplysninger. Et sentralt moment ved siden

av vitenskapelige eller pedagogiske kvalifikasjoner vil være personlig egnethet, se statsansatte-loven § 3. Slike opplysninger kan komme frem av prøveforelesning eller andre prøver, intervju, sjekk av referanser med videre.

I praksis brukes uttrykket «innstilling» ofte om nokså forskjellige nivåer i beslutningshierarkiet i en ansettelsesprosess. For eksempel brukes ordet «innstilling» om den sakkyndige komitéens bedømming, men også om innstilling fra institutt-nivå til fakultetsnivå. I tillegg brukes uttrykket «innstilling» om ansettelsesutvalgets vedtak, og er det denne bestemmelsen handler om. Ansettelsesutvalgets vedtak er i praksis ofte basert på de vurderingene som er fremlagt i de foregående nivåene av innstillinger.

Første ledd, tredje setning slår fast at hovedregelen er at det skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver. Det er kun adgang til å fravike dette kravet dersom det er åpenbart unødvendig fordi søkeren allerede har fremvist sine pedagogiske eller personlige egenskaper ved tidligere undervisning, prøveforelesning eller intervju. Kravet i tredje setning er en skjerpelse fra tredje setning i dagens lov § 6-3, som hadde ordlyden «ansettelsesorganet kan avgjøre at det i tillegg skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver». Presiseringen av hovedregelen anses nødvendig for å fremheve kvalifikasjonsprinsippet og alle de sider som skal testes før det lages en innstilling.

Første ledd, fjerde setning: Hjemmelen for å unnta kravet om sakkyndig vurdering av undervisnings- og forskerstillinger som ikke er første- eller professorstillinger kom inn i universitetsloven av 1995 ved lov 28. juni 2002 nr. 62. Dette er eksempelvis stillinger som høgskolelærer, postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat.

I forarbeidene er regelen begrunnet med at det ikke er behov for sakkyndig bedømming for timebetalt personale som bare har undervisningsplikter, se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) kap. 12, punkt 12.1.8, merknad til § 30 nr. 4 s. 49. Regelen er en kan-regel, det vil si at det ikke er forbudt å foreta en sakkyndig bedømmelse dersom det er ønskelig.

Første ledd, femte setning: Regelen presiserer betydningen av pedagogiske kvalifikasjoner for en ansettelse i en undervisnings- og forskerstilling. Det vil være relevant å kreve gjennomført pedagogisk basisopplæring, men også annen dokumentert pedagogisk erfaring kan være relevant.

Første ledd, sjette setning: Styret kan gi nærmere regler om bedømmelsen. Slike regler kan

ikke gå utenfor de rammene som departementet har gitt for fremgangsmåten og kriterier for tilsetning eller opprykk i undervisnings- og forskerstillinger, jf. sjette ledd.

Andre ledd: Regelen sikrer at sakkyndige komitéer består av representanter av begge kjønn. Dette kan for det første bidra til at høyt kompetente fagpersoner av underrepresentert kjønn blir forespurt om å delta i komitéarbeid. For det andre kan kjønnsbalanse i en komité bidra til mer helhetlige faglige vurderinger. I tilfelle det ikke er praktisk mulig å finne kandidater av begge kjønn vil ikke kravet kunne oppfylles. I eventuell klagesak må det eksempelvis kunne kreves dokumentasjon for hvilke undersøkelser som er gjort og om aktuelle kandidater av begge kjønn har vært forespurt.

Tredje ledd: Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-3 femte ledd. Styret selv bestemmer hvem som skal innstille og fastsetter nærmere regler om innstilling med mer. I den grad styret ikke har fastsatt nærmere regler om innstilling, gjelder reglene om innstillingsprosesser i tråd med statsansattelovens regler. Forvaltningslovens regler om habilitet med videre kommer også til anvendelse. Styrene ved universiteter og høyskoler har her fått stor grad av frihet til å lage regler om egen ansettelsesprosess begrunnet i de kvalitetssikringshensyn som må tas ved ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger, se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 61.

§ 11-4. Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg.

Styret selv skal fastsette sammensetningen av ansettelsesutvalg for undervisnings- og forskerstillinger. Studentene skal være representert i ansettelsesorganet, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse.

Departementet kan gi forskrift om fremgangsmåte og kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-3 første ledd og tredje ledd sjette setning.

Første ledd: Bestemmelsen sier at styret skal foreta ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger, men styret har også mulighet til å

bestemme ved delegasjon at et ansettelsesutvalg, eller flere dersom institusjonen har valgt det, kan foreta slik ansettelse. At styret skal foreta ansettelser, må leses som «vedtak i ansettelsessak». Vedtak i ansettelsessak gjelder både vedtak om å ansette en søker, men også vedtak om ikke å ansette en person. Begge typer vedtak skal styret, eventuelt et ansettelsesutvalg, ta stilling til.

Det er presisert i Statens Personall håndbok at det er viktig å være oppmerksom på at en søker som mener seg forbigått på et usaklig grunnlag vil kunne reise sak for domstolene. Søksmål bør reises innen rimelig tid etter at ansettelsesvedtaket ble gjort kjent for vedkommende, men det løper ingen formell søksmålsfrist, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd. Dersom det går svært lang tid, vil retten kunne komme til at saksøker ikke (lenger) har rettslig interesse i å få prøvd saken. Selv om saksøker skulle få dom for at ansettelsesvedtaket var ugyldig, vil det ikke få noen betydning for den søkeren som ble ansatt i stillingen. Er vilkårene oppfylt, vil saksøker imidlertid kunne bli tilkjent erstatning for det tap vedkommende må ha lidt.

Andre ledd: Ansettelsesutvalget for ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger vil som regel bestå av representanter fra arbeidsgiver, de ansatte og studentene. Men bestemmelsen åpner for at et enstemmig styre kan bestemme at studentene ikke skal være representert.

Tredje ledd: Regelen viderefører dagens lov § 6-3 tredje ledd sjette setning og pålegger ansettelsesorganet å alltid foreta en likestillingsvurdering ved en ansettelse.

Fjerde ledd: Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-3 sjette ledd. Departementet kan gi forskrift om fremgangsmåte og kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling. Bestemmelsen sikrer at det er nasjonale regler om bedømmelsen av søknader om opprykk til professorstillinger for å sikre at det ikke er ulikheter i praksis i forhold til kravene til vitenskapelig og pedagogisk kompetanse, se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 61.

§ 11-5. Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger

Dersom det til fast undervisnings- og forskerstilling ved en høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker som etter fastsatte vilkår eller ansettelsesmyndighetens vurdering er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:

a) muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunngjøringen, og

b) vedkommende, etter ansettelsesmyndighetens vurdering, har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsesperioden.

Ansettelsesmyndigheten skal fastsette ansettelsesperioden, som ikke må vare over tre år. Ansettelsesperioden kan likevel forlenges med den tid det tar å få gjennomført en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, men ikke ut over seks måneder. Tidsrommet kan deretter ikke forlenges, og ny tidsbegrenset ansettelse av vedkommende kan heller ikke skje. Ved utløpet av ansettelsesperioden har vedkommende krav på å bli vurdert for fast ansettelse før stillingen kunngjøres på ny. Blir arbeidstakeren ikke funnet kvalifisert til fast ansettelse, må vedkommende fratrukes uten oppsigelse, selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år.

Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstillende kompetansekravene for ansettelse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år i og seks måneder i lavere stilling som vedkommende tilfredsstillende kompetansekravene til.

Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter første og annet ledd.

Ved statlige universiteter og høyskoler skal vikar for arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder fratrukes stillingen uten oppsigelse når stillingens faste innehaver gjeninntreder, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Har vikariatet vart i mer enn tre år, skal vedkommende om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Vikaren har også fortrinnsrett til ansettelse i staten på samme vilkår som etter statsansatteloven §§ 19 og 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten inntreder ved fratredet og varer inntil to år etter fratredet.

Merknad:

Første ledd: Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 6-5. Det foreslås ingen materielle endringer, men redaksjonelt er gjeldende lov første ledd delt i to, slik at bestemmelsen nå består av fem ledd. Den som pendler mellom ulike hjemler for grunnlag for midlertidig ansettelse kan dermed få flere påfølgende midlertidige ansettelsesforhold.

Bestemmelsen åpner for å foreta midlertidige ansettelser i undervisnings- og forskerstilling ved tilfeller der det til tross for utlysning ikke har lyk-

tes med å få klart kvalifisert søker til stillingen. Det er i tillegg et vilkår at det ikke er sannsynlig at nye søkere vil melde seg dersom det foretas en ny kunngjøring. Det er to betingelser som i så fall må være oppfylt: Muligheten for midlertidig ansettelse må være nevnt i utlysningsteksten og i tillegg må vedkommende ha forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsestiden. Dette vil typisk være tilfeller der en stipendiat ennå ikke har levert en doktorgrad til bedømming, eller det er ikke er publisert tilstrekkelig antall vitenskapelige artikler for å få en førsteamanuensiskompetanse, men der innlevering er sannsynlig i løpet av ansettelsesperioden.

Andre ledd: En ansettelse etter denne bestemmelsen gjelder for en periode på tre år.

Ved utløp av denne perioden har arbeidsgiver plikt til å vurdere om de opprinnelige kvalifikasjonskravene til stillingen ved utlysning nå er oppfylt. Dersom arbeidsgiver har behov for ytterligere tid for å gjennomføre en slik vurdering kan det inngås en ny, midlertidig avtale for inntil seks måneder. Dersom kvalifikasjonskravene ikke er oppfylt må arbeidstaker fratrudd uten oppsigelse.

Tredje ledd: Regelen gir universiteter og høyskoler hjemmel til å ansette midlertidig i en lavere stilling som en person er kvalifisert til i inntil tre år, der det ikke har kommet søkere som tilfredsstillende kompetansekravene etter bestemmelsens første ledd. Dette gir institusjonen mulighet til å sikre seg lærerkrefter inntil kvalifiserte søkere er rekruttert.

Fjerde ledd: Lovbestemte permisjoner som for eksempel foreldrepermisjon, sykepermisjon eller permisjon for militærtjeneste skal gå i fradrag ved beregning av ansettelsesperioden.

Femte ledd: Bestemmelsen er en tilrettelegging for det særskilte systemet i universitets- og høyskolesektoren der fast ansatte i undervisnings- og forskerstillinger går over i lederstillinger på åremål. Bestemmelsen sier at vikarer som er ansatt for personer i slikt åremål, ikke får fast ansettelse, selv om ansettelsen varer over tre år. Virksomheten har imidlertid en særskilt plikt til om mulig, å tilby annen passende stilling i virksomheten i tillegg til regelen om fortrinnsrett i staten, i tilfeller der ansettelsen har vart i mer enn tre år.

Ved statlige universiteter og høyskoler skal vikar for arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder, fratrudd stillingen uten oppsigelse når stillingens faste innehaver gjeninntre, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Har vikariatet vart i mer enn tre år, skal vedkommende om mulig tilbys annen passende

stilling i virksomheten. Vikaren har også fortrinnsrett til ansettelse i staten på samme vilkår som etter statsansatteloven §§ 19 og 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten inntre ved fratredet og varer inntil to år etter fratredet.

§ 11-6. Kallelse

Når særlige grunner taler for det, kan styret selv foreta ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger uten forutgående utlysning. Slik ansettelse kan ikke foretas hvis mer enn ett medlem av styret motsetter seg dette.

I statlige universiteter- og høyskoler kan styret selv i tillegg, når særlige grunner taler for det, foreta ansettelse i stilling som prorektor eller leder for avdeling og grunnenhet uten forutgående utlysning.

Merknad:

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 6-3 fjerde ledd og for de statlige § 11-1 fjerde ledd. Forslaget til ny bestemmelse innebærer ingen realitetsendring i gjeldende rett.

Regelen åpner for ansettelse uten forutgående utlysning, såkalt kallelse. Det er presisert i tidligere forarbeider at dette skal være en unntaksregel og ikke en hovedregel, se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) kap. 5, pkt. 5.3.4 s. 26. Det er fordi en offentlig kunngjøring og åpen rekrutteringsprosess normalt vil bidra til å finne den best kvalifiserte kandidaten. Regelen åpner for at det kan være anledninger der ansettelse av en meget ettertraktet og kvalifisert kandidat kun er mulig dersom stillingen kan tilbys direkte.

Styret kan foreta ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger uten forutgående kunngjøring når særlige grunner taler for det. Kravet om særlige grunner betyr at styret må kunne gi en velbegrunnet redegjørelse for de særlige grunnene som taler for en kallelse.

Slik ansettelse kan ikke foretas hvis mer enn ett medlem av styret motsetter seg dette. Likestillingshensyn kan benyttes for å rekruttere kvalifiserte kvinner fra sektoren, forskningsinstitusjonene, næringsliv og forvaltning, se Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) merknad til § 11-1 tredje ledd og fjerde ledd.

§ 11-7. Ansettelse på åremål

Ansettelse på åremål kan benyttes for

- a) rektor
- b) prorektor
- c) leder for avdeling og grunnenhet
- d) studentombud

- e) postdoktorstilling
- f) stipendiat
- g) vitenskapelig assistent
- h) spesialistkandidat
- i) undervisnings- og forskerstilling når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet
- j) stilling på innstegsvilkår

Åremålsperioden etter første ledd bokstavene a, b og c skal være fire år. Ingen kan være ansatt på åremål etter bokstavene a og b i en sammenhengende periode på mer enn åtte år, og ikke mer enn tolv år etter bokstav c. Når særlige grunner taler for det, kan departementet, etter forslag fra styret, fastsette en annen åremålsperiode enn fire år.

Åremålsperioden for ansatte nevnt i første ledd bokstavene d og i kan være fire til seks år. Ingen kan være ansatt på åremål etter denne bestemmelsen i en sammenhengende periode på mer enn tolv år.

For stillinger etter første ledd bokstavene e til h gir departementet forskrift om varighet, om arbeidets omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet. Departementet kan gi forskrift om beregning av ansettelsestid for stipendiater etter statsansatteloven § 9. Det ikke er adgang til å gi ansettelse til mer enn én periode som postdoktor.

For stillinger etter første ledd bokstav j kan departementet gi forskrift om vilkår for å ansette i stillingen og om varighet. Oppnås de fastsatte kompetansekravene, skal vedkommende ansettes i fast stilling ved utløpet av åremålsperioden.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 6-4. Det er foretatt en innskjerping av bestemmelsen ved at det presiseres i fjerde ledd at postdoktorstillingen kun kan innehas i én periode.

Første ledd: Bestemmelsen angir i punkt a-j en uttømmende liste over de typer stillinger der åremål kan benyttes.

Andre ledd: Bestemmelsen angir åremålsperioden for lederstillinger angitt i bokstav a rektor, b prorektor og c leder for avdeling og grunnenhet, som er på fire år. Rektor og prorektor kan maksimalt ha to sammenhengende perioder, mens leder for avdeling og grunnenhet kan ha inntil tre påfølgende perioder. Regelen sikrer kontinuitet i lederskapet samtidig som tidsbegrensningen sikrer fornyelse når en ny leder overtar etter endt periode. En prorektor overtar hvis rektor har forfall eller fratrer vervet i løpet av det siste året av funksjonstiden.

Tredje ledd: Studentombud kan maksimalt ha åremålsperioder på mellom fire og seks år, men likevel slik at maksimalperioden er tolv år til sammen. Regelen sikrer kontinuitet, samtidig som tidsbegrensningen sikrer fornyelse når et nytt ombud overtar.

Fjerde ledd: Bestemmelsen gir hjemmel for at departementet kan fastsette forskrift om utdanningsstillingene angitt i første ledd bokstav e postdoktor, f stipendiater, g vitenskapelige assistenter, og h spesialistkandidater. Utvalget foreslår å lage en tilføyelse i siste setning som presiserer at det ikke er adgang til å gi ansettelse til mer enn én periode som postdoktor. Formålet med denne stillingskategorien er å gi postdoktoren arbeidsoppgaver som gir vedkommende mulighet til å kvalifisere seg til stillingsopptrykk. En innskjerping av regelen vil bidra til å fokusere på stillingens formål og oppfyllelsen av dette. Flere påfølgende åremålsperioder for en ansatt i postdoktorstilling støtter ikke opp under formålet med denne stillingskategorien.

Femte ledd: Bestemmelsen gir hjemmel for at departementet kan gi forskrift om vilkår for innstegsstillinger.

§ 11-8. *Særregler for visse typer bistillinger*

Det kan benyttes midlertidig ansettelse i inntil 20 prosent av undervisnings- og forskerstilling. Det kan ansettes på åremål i bistilling. Åremålsperiodene kan være fra to til seks år. Departementet kan gi forskrift om varighet og om vilkår for fratredelse.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-6.

§ 11-9. *Enerett til bruk av visse stillingstitler*

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstneriske nivå ved universiteter og høyskoler som har akkreditering som institusjon eller for enkeltstudier etter denne loven. Departementet kan gi forskrift om at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse.

Såfremt NOKUT bekrefter at en annen institusjon, som ikke kommer inn under denne loven, tilbyr høyere utdanning og utfører forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid av tilsvarende nivå på ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel kan benyttes ved institusjonen. Bedømmelsen av kvalifikasjonene skal i det vesentlige være

den samme som ved en institusjon som går inn under denne loven.

Den som har hatt stilling med vernet tittel etter første ledd i minst ti år, eller som etter kortere tjenestetid blir pensjonert fra slik stilling, har rett til å bruke tittelen.

Den som er avskjediget eller fradømt sin stilling, har ikke rett til å bruke vernet tittel.

Den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet tittel, alene eller som del av en tittel, kan straffes med bøter.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-7. Det foreslås ingen materielle endringer.

Første ledd, første setning: Tittelen «professor» kan brukes om innehavere av stillinger hvor det er krav om høyeste vitenskapelig kompetanse eller kunstnerisk nivå, og om personer ansatt i fast vitenskapelig stilling og som etter kompetansebedømming er gitt avlønning som professor, jf. opprykksreglene.

Andre setning: Bestemmelsen gir departementet anledning til å gi andre stillingskategorier vern i tilfelle institusjoner utenfor lovens område skulle ta i bruk tilsvarende stillingstitler som benyttes under lovens område, og der den nye tittelbruken ikke samsvarer med kompetanse og funksjoner hos innehavere av slike stillinger. Dette vil eksempelvis kunne gjelde titler som førsteamanuensis og høyskolelektor.

Andre ledd: Annen institusjon som ikke hører under loven vil typisk gjelde instituttsektoren som er arbeidsgiver for en rekke personer med faglig kompetanse på høyeste nivå. Institusjonene må søke NOKUT om tillatelse til å benytte professor-tittel og andre beskyttede titler. Se Ot.prp. nr. 85 (1993–94) s. 81.

Tredje ledd: Tittelen benyttes for å beskrive faglig kompetanse på høyeste nivå. I praksis oppfattes tittelen også som et uttrykk for varig tilknytning til det faglige og vitenskapelige miljøet ved institusjonen også etter at vedkommende er gått av med pensjon og over i stilling som professor emeritus. Bestemmelsen skiller ikke mellom heltids- og deltidsansatte (II-stilling). Begrunnelsen for 10-års-regelen er at ansettelsesforhold av kortere varighet ikke representerer et så sterkt og varig tilknytningsforhold til stillingen at det berettiger en livsvarig stillingstitel. Motsatt er det vurdert slik at den som pensjoneres fra en slik stilling uten at vedkommende har hatt stillingen i mer enn ti år, ofte vil ha hatt en langvarig relasjon til institusjonen samtidig som det ofte er

mulighet for videre samarbeid etter pensjonsalder.

Fjerde ledd: Regelen handler om tilfeller der en ansatt får avskjed fra sin stilling som følge av grovt klanderverdig forhold. Fradømmelse av stilling og avskjed ved dom følger Grunnlovens regler og er bare aktuelt for professorer utnevnt før 1. januar 1990 som er embetsmenn etter universitetsloven 1995 § 60 og tjenestemannsloven 1983 § 17 nr. 1 første setning. Begrunnelsen for regelen er at tittelen professor representerer faglig kompetanse på høyeste nivå, inkludert etiske krav. Tittelen er beskyttet nettopp for å ivareta hensynet til at offentligheten skal ha særlig grunn til å ha tillit til at uttalelser fra professorer skal ha høyt faglig nivå og som representerer universiteter og høyskoler. Når noen får avskjed, er det utført handlinger av så grov karakter at lovgiver har vurdert at vedkommende ikke kan fortsette å bruke tilliten. Vedkommende professor som har fått avskjed eller er fradømt sin stilling, vil ikke kunne titulere seg som professor. En person som imidlertid er oppsagt fra sin stilling som professor, enten på grunn av arbeidstakers forhold eller arbeidsgivers forhold, vil kunne titulere seg som professor emerita/emeritus. Vilkåret da er at vedkommende har hatt stillingen i mer enn ti år, jf. tredje ledd.

Femte ledd: Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å ilegge bøter ved rettstridig bruk av vernet tittel.

§ 11-10. *Særskilte ansettelsesbestemmelser for statlige universiteter og høyskoler*

Styret ansetter avdelingsledere og administrativ leder dersom styret vedtar å opprette slike stillinger.

Styret kan fastsette at avdelingsleder skal ansette leder for grunnenhet, hvis denne skal ansettes.

Ansettelser av prorektor og leder for avdeling og grunnenhet skal skje på grunnlag av innstilling fra et innstillingsutvalg. Styret selv skal fastsette innstillingsutvalgets sammensetning med mer. Studentene skal være representert i innstillingsutvalget, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling skjer i ansettelsesråd oppnevnt etter reglene i statsansatteloven. Styret bestemmer om det skal være ett eller flere ansettelsesråd ved institusjonen.

Hvis styret ansetter i en annen administrativ stilling enn nevnt i tredje ledd, skal dette skje etter innstilling fra rektor.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 11-1. Det er styret som beslutter hvordan den administrative ledelsen skal være, herunder om det skal være en administrerende direktør eller flere direktører. Utvalget har derfor ikke tatt med disse lederstillingene i lovens tekst. Det foreslås imidlertid å slette dagens lov 11-1 fjerde ledd fordi denne gjentar reglen i § 11-5.

Første ledd: Bestemmelsen benytter her begrepet administrativ leder også om eventuelle direktører. Styret vedtar om virksomheten skal ha avdelingsledere.

Andre ledd: Bestemmelsen gir styret mulighet til å delegere til avdelingsleder å ansette leder for grunnenhet.

Tredje ledd: Kvalifikasjonskravene til stillingene vil avhenge av institusjonens behov. Se Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) kap. 12, merknader til universitetsloven 1995 § 30a nr. 1 s. 49. I tråd med utvalgets flertalls forslag om å utelate stillingen administrerende direktør fra lovteksten i ny § 11-6, er begrepet «administrerende direktør» utelatt også her.

Fjerde ledd: Regelen presiserer hovedregelen om at ansettelse av personer som ikke ansettes i vitenskapelige undervisnings-, forsker- og utdanningsstillinger, jf. Hovedtariffavtalen i staten Lønnsplan 17.510 og 17.515, følger reglene i statsansatteloven.

Femte ledd: Bestemmelsen sier hvem som innstiller til en administrativ stilling som nevnt i tredje ledd. Det er rektor som innstiller til stillingene prorektor, leder for avdeling og grunnenhet og administrerende direktør.

§ 11-11. Avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff ved statlige universiteter og høyskoler

Det er ansettelsesorganet som selv avgjør sak om avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff i tråd med reglene i statsansatteloven § 30 første ledd.

Klage over vedtak som nevnt i første ledd avgjøres av departementet når vedtaket er fattet av styret, og ellers av styret selv.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 11-3. Overskriften har fått tillegget *ved statlige universiteter og høyskoler* for å presisere at dette bare gjelder statlige institusjoner.

Første ledd: Ansettelsesorganet avgjør om det skal gis avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff, jf. statsansatteloven § 30.

Andre ledd: Bestemmelsen sier hvem som er klageinstans for vedtak som er truffet av ansettelsesorganet, jf. § 11-9 første ledd, der vedtak er truffet etter reglene i universitets- og høyskoleloven. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder ved avgjørelse om oppsigelse, suspensjon, avskjed og ordensstraff, se forvaltningsloven § 2 andre ledd, jf. § 3 andre ledd andre setning.

§ 11-12. Likestilling

Universiteter og høyskoler skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 6-2. Bestemmelsen har selvstendig betydning for administrative stillinger, siden lovforslaget § 11-4 tredje ledd bare gjelder direkte for undervisnings- og forskerstillinger. Det er naturlig å lese bestemmelsen i sammenheng med lovforslaget § 1-1 bokstav c, som sier at universiteter og høyskoler skal bygge virksomheten på og utbre forståelse og respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, likestilling, demokrati og rettsstatens prinsipper.

Kravene om aktivt og systematisk arbeid for å sikre likestilling følger også av likestillings- og diskrimineringsloven og er ytterligere presisert der. Utvalget velger å videreføre dagens lovgivningsteknikk der likestillingshensynet fortløpende er inntatt i ansettelsesreglene i universitets- og høyskoleloven. Det er fordi sektoren fortsatt har behov for en påminnelse om å arbeide systematisk for å nå målsettingen om likestilling, og sektorens særlige ansvar for å arbeide for likestilling i sin virksomhet.

Kapittel 12 Institusjonens klagenemnd og nasjonale klageorgan

§ 12-1. Lokal klagenemnd ved institusjonen og særskilte nasjonale klageorganer

Universiteter og høyskoler skal opprette en lokal klagenemnd ved institusjonen som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for studentene. Flere institusjoner kan opprette klagenemnd sammen. Samarbeidende institusjoner skal sammen fastsette regler for sammensetning av nemnda, innenfor de rammene som følger av denne bestemmelsens andre og tredje ledd.

Den lokale klagenemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og

varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte kravene for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. To av medlemmene skal være studenter.

Representanter for institusjonens eier eller medlemmer av institusjonens styre kan ikke være medlem av den lokale klagenemnda.

Den lokale klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i institusjonens administrasjon. Når en klage skal behandles i lokal klagenemnd, er den som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klagenemndas behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klagenemnda.

Styret ved institusjonen kan ikke instruere den lokale klagenemnda i enkeltsaker, eller overprøve klagenemndas vedtak.

Departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorganer som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentleglova.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i klagesaker.

Merknad:

Første ledd første punktum er en videreføring av gjeldende § 5-1 første ledd.

Alle institusjoner skal ha eller være tilknyttet en lokal klagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak, og andre klagesaker dersom styret bestemmer det. At klager over enkeltvedtak skal behandles i en egen klagenemnd, og ikke av styret, bidrar til å synliggjøre styrets rolle som overordnet og strategisk organ, og styrker en reell to-instansbehandling av klagesaken.

Det følger av lovforslaget § 10-10 at styret kan bestemme at lokal klagenemnd også skal behandle saker om bortvisning, annullering og utestenging i førsteinstans. Klager over vedtak i disse sakene behandles av en nasjonal klagenemnd, jf. åttende ledd.

Første ledd andre og tredje punktum er nye. Klagenemnda er benevnt som «lokal klagenemnd ved institusjonen» for å understreke at om flere institusjoner ønsker det, kan de etablere en felles klagenemnd som behandler klager over enkeltvedtak, slik som nevnt i første punktum. Institusjonene må selv initiere slike felles lokale klagenemnder. Sammensetning og regler for oppnevning av medlemmene i en felles lokal klagenemnd må avgjøres av de samarbeidende institusjonene. Styrene må i

fellesskap komme frem regler om hvordan nemnda skal settes sammen og bestemme hvem som skal oppnevnes. De lovbestemte reglene i andre og tredje ledd i bestemmelsen gjelder også for slike felles, lokale klagenemnder. I tilfeller der institusjoner går sammen om å etablere klagenemnd i fellesskap er det naturlig at det lages regler om sekretariat og saksforberedelse.

Andre ledd: Denne bestemmelsen tilsvarende dagens § 5-1 andre ledd, men «lagdommere» er endret til «dommere», ettersom de samme kravene stilles til både lagdommere og tingrettsdommere, se domstolloven §§ 53 og 54 andre ledd. Leder og nestleder må ha fylt 25 år, være norske statsborgere og ha en mastergrad i rettsvitenskap. Leder og nestleder kan ikke være ansatt ved institusjonen. Dette gjelder tilsvarende dersom flere institusjoner har felles lokal klagenemnd. To medlemmer skal være studenter.

Tredje ledd: Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 5-1 tredje ledd. Bestemmelsen skal sikre at medlemmene av klagenemnda ikke har bindinger til eier eller institusjonens styre. Bestemmelsen gjelder ikke for de som er varamedlemmer til styret, med mindre varamedlemmet rykker opp til å bli fast møtende styremedlem. Det bør derfor tilstrebes at heller ikke varamedlemmene til styret blir oppnevnt som medlem i klagenemnda.

Fjerde ledd: Det er tilstrekkelig at enten leder eller varamedlem for leder, og to andre medlemmer, er til stede for at nemnda skal treffe gyldige vedtak.

Femte ledd: Bestemmelsen er ny. For å styrke en reell to-instansbehandling av klager ved institusjonene, blir reglene om inhabilitet skjerpet. De som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket i første instans skal ikke delta i forberedelse av saken for klagenemnda eller i behandlingen av saken i klagenemnda. På denne måten mener utvalget at man sikrer større avstand mellom førsteinstansbehandlingen av avgjørelsen og klageinstansavgjørelsen.

Sjette ledd: Bestemmelsen er ny. Den lokale klagenemnda kan ikke instrueres av styret i enkeltsaker, og styret kan ikke overprøve klagenemndas vedtak. Bestemmelsen innebærer en innskrenkning i styrets ansvar slik det er hjemlet i § 3-1 første ledd andre punktum. Dette skal sikre at det skjer en reell to-instansbehandling på institusjonen, og den skal sikre rettssikkerheten til den berørte parten. Styret vil fortsatt ha innflytelse på klagenemndas sammensetning og hvilke ressurser den lokale klagenemnda får, og styret kan fastsette generelle regler for saksbehandlingen, skjønnsutøvelsen og lovtolkningen.

Syvende ledd: Departementet kan opprette klageorganer som behandler saker der lokal klagenemnd treffer vedtak som første instans, og for avgjørelser etter offentleglova. Det er i dag opprettet to slike nasjonale klagenemnder: en for opptakssaker og en for saker som er hjemlet i dette lovforslaget kapittel 10. Departementet kan også bestemme at andre klagesaker skal behandles av et nasjonalt klageorgan.

Åttende ledd er en videreføring av dagens § 5-1 sjettede ledd. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om saksbehandlingen i klagesaker, og kan dermed sikre at behandlingen av saker skjer på samme måte for alle institusjoner. Departementet vil også kunne instruere statlige institusjoner om saksbehandling. Bestemmelsen retter seg i første omgang mot private institusjoner.

§ 12-2. *Organ for internasjonalt utdannings-samarbeid*

Departementet har opprettet et forvaltningsorgan som skal arbeide for å samordne og fremme internasjonalt utdanningssamarbeid gjennom hele utdanningsløpet. Forvaltningsorganet er administrativt underlagt departementet.

Enkeltvedtak om tildeling av midler som forvaltningsorganet treffer, kan påklages til det organet som har delegert vedtaksmyndigheten. Klageorganet kan ikke overprøve forvaltningsorganets skjønnsmessige vurderinger.

Departementet kan gi forskrift om forvaltningsorganets saksbehandling, mandat, organisering og øvrige administrative forhold.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 5-4.

Organ for internasjonalt utdanningssamarbeid er et forvaltningsorgan som er underlagt Kunnskapsdepartementet, og departementet har alminnelig instruksjonsadgang i kraft av dette.

Organ for internasjonalt utdanningssamarbeid forvalter en rekke ulike programmer som alle har egne formål og innretninger. For de fleste programmene vil det være nødvendig med særskilt kunnskap om blant annet utdanningssystem, den politiske og økonomiske situasjonen i landet og institusjonssamarbeid. Faglig skjønn i saksbehandling vil ofte dreie seg om vurdering av gjennomførbarhet og realisme i et planlagt samarbeid, om relevans i programmets innretning og formål, og søknadens kvalitet isolert sett og vurdert opp mot andre søknader. Bestemmelsen gjelder alle

vedtak organet treffer, og klageordningen vil derfor gjelde for både nasjonale og tverrnasjonale ordninger. På grunn av den høye graden av spesialkompetanse som kreves for å kunne treffe riktige avgjørelser, er klageorganets kompetanse til å overprøve de faglige skjønnsmessige vurderingene, forvaltningsskjønnet, avskåret. Hvis klageinstansen finner at avvisningen eller avslaget er ugyldig, skal klageinstansen oppheve vedtaket og sende saken tilbake til organet.

Kapittel 13 Behandling av personopplysninger

Fellesmerknad til lovbestemmelsene i kapittelet

Personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer ved bruk av elektroniske/digitale hjelpemidler. Personopplysninger skal bare benyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og disse personopplysningene kan ikke senere brukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen, med mindre den registrerte samtykker.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 angir når personopplysninger kan behandles. De mest aktuelle behandlingsgrunnlagene som er lagt til grunn i universitets- og høyskoleloven er å oppfylle en avtale med den registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav b, å utføre en oppgave av allmenn interesse, og å utøve offentlig myndighet, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Bestemmelsene i kapittel 13 er en videreføring av gjeldende rett med enkelte språklige endringer som ikke medfører noen endring av materiell karakter.

§ 13-1. *Innhenting og behandling av personopplysninger i studieadministrative systemer*

Institusjonen kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktorgradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter denne loven.

Institusjonen kan behandle opplysninger om navn, fødselsnummer, midlertidig fødselsnummer, D-nummer og karakterer fra videregående opplæring og universiteter og høyskoler hentet fra offentlige myndigheter, offentlige systemer for vitnemål og statlige, fylkeskommunale og private utdanningsinstitusjoner, når dette er nødvendig for å oppfylle formålet som er nevnt i første ledd. Innhentning av opplysningene kan skje elektronisk.

Institusjonen kan også behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive personopplysninger som studenten selv har gitt institusjonen, eller har samtykket til at institusjonen skal få, når disse opplysningene er nødvendige for formål som er nevnt i første ledd. Disse begrensningene i institusjonens adgang til å behandle slike opplysninger gjelder ikke for nødvendig behandling etter § 10-1 til § 10-5.

Institusjonen kan treffe vedtak ved helt eller delvis automatisert saksbehandling i sine studieadministrative systemer. Den personen som vedtaket retter seg mot, kan kreve at vedtaket overprøves manuelt av utdanningsinstitusjonen.

Institusjonen kan motta og behandle studentens politiattest elektronisk i sine studieadministrative systemer ved studier der det kreves at studenten skal legge frem politiattest, jf. § 10-6. Politiattest som er utstedt og signert digitalt, kan bare leveres til institusjonen i digital form. Studenten selv innhenter og formidler politiattesten til institusjonen.

Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i studieadministrative systemer.

Merknad:

Første ledd bestemmer at institusjonen kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktorgradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter, eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter universitets- og høyskoleloven.

Personopplysningsloven og personvernforordningen regulerer behandlingen av personopplysninger. Formålet med regelverket er å beskytte den registrerte mot at personvernet blir krenket gjennom behandlingen av personopplysninger om vedkommende. Med «personopplysninger» menes opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson.

For å dekke behovet til private utdanningsinstitusjoner og andre som ikke bruker det studieadministrative systemet *Felles studentsystem*, brukes «studieadministrative systemer» som fellesbetegnelse i loven.

Andre ledd omhandler det som kan registreres i de studieadministrative systemene. Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Nummeret kan likevel bare brukes når det er saklig behov for det og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte. I den

nasjonale opptaksmodellen og i de studentadministrative systemene behandler utdanningsinstitusjonene opplysninger om svært mange personer. Derfor foreligger det et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for å identifisere søkere og studenter. Bruk av fødselsnummer for sikker identifikasjon vil hindre at det skjer en sammenblanding av personer.

Alle offentlige organer, herunder fylkeskommunale og statlige fagskoler, omfattes av ordlyden «offentlige myndigheter». Eksempler på «private utdanningsinstitusjoner» er private høyskoler, private folkehøyskoler og private fagskoler.

Personopplysninger er taushetsbelagte om de handler om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13. Begrepet «personlige» indikerer at det må dreie seg om informasjon som knytter seg til en bestemt person, gjerne på en måte som karakteriserer vedkommende eller berører vedkommendes identitet, og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv. I forarbeidene til forvaltningsloven (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) (vedlegg 2 s. 136) heter det at «en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning» naturlig må regnes som personlige. Noen nærmere presisering av hva slags opplysninger uttalelsen sikter til, er imidlertid ikke gitt. Det må vurderes konkret for de ulike opplysningene om de kan regnes som tilstrekkelig følsomme.

Praksisen med offentliggjøring av eksamenresultater fra den videregående skolen er for lengst opphørt. Det legges generelt større vekt på personvern og anonymitet når det gjelder eksamenskarakterer. Det legges til grunn at karakterer fra grunnskolen og videregående skole omfattes av uttrykket «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13, og utdanningsinstitusjonene kan med denne lovhjemmelen innhente slike taushetsbelagte opplysninger.

Tredje ledd hjemler muligheten til å registrere sensitive personopplysninger. Med «sosiale forhold» menes forhold knyttet til arbeid, familie, og annet som påvirker den enkeltes livssituasjon. Disse opplysningene vil (i de fleste tilfeller) falle inn under artikkel 9 i personvernforordningen (særlige kategorier av personopplysninger), og kan også være taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det vil si at de er opplysninger om noens personlige forhold. I utgangspunktet er dette opplysninger søkeren/studenten selv skal legge frem. I dag er det søkeren som er ansvarlig for å legge frem dokumentasjon på slike forhold, og som forvaltningsorgan må institusjonene og Unit overholde taushetsplikten. Opplysningene er sensitive, og

selv om det er søkeren som sender dem inn, er denne bestemmelsen en hjemmel for «elektronisk behandling» av opplysningene.

Når det gjelder de særskilte skikkethetsvurderingene som utdanningsinstitusjoner er pålagt etter forskrift om skikkethet i høyere utdanning § 1 tredje ledd, jf. lovforslaget § 10-1, er ikke bestemmelsen ment å innsnevre institusjonenes adgang til å utveksle informasjon om studenter i forbindelse med skikkethetsvurdering. Slik informasjonsutveksling er noe utdanningsinstitusjonene har mulighet til å gjøre med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b nr. 5. Forslaget er ikke ment å innskrenke institusjonenes mulighet til å utveksle sensitive opplysninger om skikkethetsvurderinger eller politianmeldelser med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b. Det presiseres i bestemmelsen at begrensningene i institusjonenes adgang til å behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger ikke gjelder for nødvendig behandling etter lovforslagene § 10-1 til § 10-5.

Fjerde ledd fastsetter muligheten til automatisert saksbehandling. I henhold til personvernforordningen er automatisert saksbehandling tillatt hvis den er hjemlet i lov, men dette forutsetter at behandlingen «er hjemlet i lov som samtidig gir tilfredsstillende garantier for personvernet til de registrerte».

Den vedtaket gjelder har rett til å kreve manuell overprøving av vedtaket. En slik rett til manuell overprøving, som supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving innebærer at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

Femte ledd omhandler reglene om digital behandling av politiattest. Hjemmelen for å kunne innhente politiattest er foreslått i § 10-6. En politiattest med merknader vil inneholde sensitive personopplysninger. Det fremgår av personvernforordningens artikkel 10 at behandlingen av opplysninger om straff krever hjemmel i nasjonal lov. Forslagets femte ledd viderefører muligheten for at digitale politiattester kan lastes opp digitalt i de studieadministrative systemene. Utdanningsinstitusjonene kan kreve at politiattester som er utstedt og signert digitalt, leveres til institusjonen i digital form. Dette forutsetter at politiattestene er signerte pdf-filer. Dette er viktig for verifisering av politiattestene. Det er studenten selv som skal legge frem attesten for utdanningsinstitusjonen ved opplasting i den aktuelle institusjonens studieadministrative system.

Sjette ledd hjemler departementets adgang til å gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i studieadministrative systemer når dette er hensiktsmessig.

§ 13-2. *Innhenting og behandling av personopplysninger i Samordna opptak*

Samordna opptak er en nasjonal samordningstjeneste for behandling av søknader om opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler. Samordna opptak, utdanningsinstitusjonene og andre organer som deltar i det samordnede opptaket kan behandle personopplysninger om en søker når formålet er å behandle en søknad om opptak til høyere utdanning.

Bestemmelsene i § 13-1 andre, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for Samordna opptak.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Samordna opptak er behandlingsansvarlig for personopplysningene i det samordnede opptaket. Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering for det samordnede opptaket.

Merknad:

Første ledd sier at Samordna opptak er en nasjonal samordningstjeneste for behandling av søknader om opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler. Samordna opptak kan behandle personopplysninger om en søker i forbindelse med det samordnede opptaket. Hovedprinsippet er én søknad per person. Begrepet «tjeneste» er dekkende for den oppgaven som utføres i Samordna opptak. Samordna opptak er i realiteten et informasjonssystem som består av både manuelle prosesser og rutiner, og automatiserte prosesser og rutiner hvor det inngår datasystem(er)/IKT-systemer. Det brukes ikke begrepet «system» om Samordna opptak i loven, da det kan bli uklart om det er informasjonssystem eller datasystem det er snakk om. Begrepet «tjeneste» anses derfor som mest hensiktsmessig i denne sammenheng. Med «andre organer» menes for eksempel Unit og NOKUT.

Andre ledd fastsetter at bestemmelsene i § 13-1 andre, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for det samordnede opptaket. Henvisningen innebærer også at disse bestemmelsene gjelder tilsvarende for både utdanningsinstitusjoner og andre organer som deltar i det samordnede opptaket. Se særmerknadene til disse bestemmelsene ovenfor.

Tredje ledd bestemmer at det er forvaltningsorganet som er ansvarlig for Samordna opptak, Unit, som er behandlingsansvarlig for personopp-

lysningene i det samordnede opptaket. Det er Unit som har den formelle øverste instruksjonsmyndigheten når det gjelder å fastsette formålet med behandlingen av personopplysningene i Samordna opptak.

§ 13-3. Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer med det formål å forhindre bruk av forfalsket dokumentasjon ved synliggjøring av egen kompetanse. Staten ved departementet eier portalen.

En persons fødselsnummer, D-nummer og informasjon som kan identifisere utdanningsinstitusjonene som i databasene sine har opplysninger om personens utdanningsresultater, innhentes automatisk til portalen, uavhengig av om portalen er tatt i bruk av den personen informasjonen gjelder. Vitnemål og karakterer skal bare innhentes fra utdanningsinstitusjonene når personen selv legger til rette for dette i portalen. Den registrerte bestemmer hvem som skal få tilgang til informasjonen i portalen, hvilken informasjon det skal gis tilgang til, og for hvilket tidsrom.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Vitnemålsportalen er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen. Departementet kan gi forskrift om portalen, blant annet om hvilke opplysninger som skal registreres, og hvordan opplysningene skal behandles.

Merknad:

Første ledd beskriver formålet med Nasjonal vitnemåls- og karakterportal (Vitnemålsportalen). Formålet er å sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer i forbindelse med jobbsøking, søking til andre utdanninger og annet. Det er staten som eier Vitnemålsportalen. I portalen behandles informasjon om personopplysninger som navn og fødselsnummer. I Prop. 81 L (2015–2016), der hjemmelen til nasjonal vitnemåls- og karakterportal i gjeldende universitets- og høyskolelov § 4-14 i sin tid ble foreslått, er det redegjort nærmere for personvernkonsekvensene av denne behandlingen.

Andre ledd hjemler hva slags opplysninger som kan behandles. I Vitnemålsportalen blir det behandlet personopplysninger som navn og fødselsnummer.

Selve portalen inneholder bare et minimum av informasjon som er nødvendig for at tjenesten skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten

hentes fra datakilden der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si fra den enkelte utdanningsinstitusjons studieadministrative system. Dette betyr at portalen ikke inneholder resultater i form av vitnemål og karakterer, men er et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser. Før en person logger inn og tar i bruk portalen vil den bare inneholde informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer, altså kun fødselsnummer (eller D-nummer) koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til en utdanningsinstitusjons database. Informasjon om karakterer og vitnemål vil bare overføres fra utdanningsinstitusjonen og til portalen når den informasjonen gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine, med for eksempel en potensiell arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon, vil portalen formidle resultatene som vedkommende har bestemt at skal deles i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelige.

Tredje ledd fastsetter at det er Unit som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen. Bestemmelsen gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om Vitnemålsportalen. Dette er gjort i forskrift 17. desember 2016 nr. 1819 (Forskrift om Nasjonal vitnemåls- og karakterportal).

§ 13-4. Register for sanksjonerte søkere og studenter

Register for sanksjonerte søkere og studenter er et offentlig eid register som skal sikre effektiv informasjonsutveksling. Formålet med registeret er å hindre at en student eller søker som har mistet rettigheter som følge av vedtak nevnt i andre ledd, får slike rettigheter ved en annen institusjon. Informasjonen i registeret skal gjøres tilgjengelig for universiteter, høyskoler, Samordna opptak og NOKUT når informasjonen er nødvendig for deres virksomhet.

Universiteter og høyskoler skal registrere vedtak etter § 10-1 til § 10-5 i sitt studieadministrative system, slik at vedtak som får konsekvenser for opptak til studier og rett til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner, overføres til registeret for sanksjonerte søkere og studenter. Når vedtakets periode er utløpt, skal informasjonen om vedtaket slettes både fra det studieadministrative systemet og fra registeret.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Register for sanksjonerte søkere og studenter, er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i registeret.

Merknad:

Første ledd omhandler formålet med registeret, som er å hindre at studenter eller søkere som har mistet rettigheter som følge av vedtak etter lovforslaget §§ 10-1 til 10-5 skal få slike rettigheter ved en annen institusjon. Dette gjelder vedtak om inndragning av falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, bortvisning fra institusjonen på grunn av grovt forstyrrende adferd og grovt klanderverdig adferd. Det gjelder også vedtak om utestenging etter skikkethetsvurdering, fusk og medvirkning til fusk.

Registeret er en database som skal kommunisere med utdanningsinstitusjonenes datasystem, i all hovedsak Felles studentsystem. Det er bare informasjon om vedtak som får konsekvenser ved andre utdanningsinstitusjoner, som skal overføres til registeret. Tilgangen til informasjonen i registeret begrenses ved at informasjonen videreformidles via Felles studentsystem kun til institusjoner, Samordna opptak og NOKUT, og bare i de tilfeller der denne informasjonen er relevant og nødvendig for deres virksomhet. Dette vil være institusjoner personen søker om opptak til, eller i tilfeller der vedkommende er student ved en utdanning som omfattes av et utestengingsvedtak. Informasjon til Samordna opptak og NOKUT om eventuelle utestengingsvedtak bidrar til at søknad om opptak til høyere utdanning eller godkjenning av utenlandsk utdanning fra en person med et utestengingsvedtak, kan avvises.

Andre ledd fastsetter at vedtak om utestenging som de aktuelle institusjoner, Samordna opptak og NOKUT skal informeres om, skal registreres lokalt ved institusjonen der vedtaket fattes. Informasjonen videreformidles via Felles studentsystem til de aktuelle institusjonene, Samordna opptak og NOKUT når det er relevant. Studenten eller søkeren informeres også om registreringen. Når vedtakets periode er utløpt, skal informasjonen om vedtaket slettes både fra det studieadministrative systemet og fra registeret.

Hensikten med informasjonsutvekslingen gjennom registeret er å opplyse institusjonene om vedtak vedrørende opptakskarantene, eksamenskarantene og utestenging, som har virkning ut over institusjonen vedtaket er truffet ved. Dette vil hindre at studenter får opptak til, eller tar eksamen ved, andre institusjoner når det foreligger et sanksjonsvedtak. Informasjonsutvekslingen er også begrunnet i at studenten ikke skal kunne benytte seg av falske dokumenter ved andre institusjoner.

Tredje ledd fastsetter at det er Unit som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i registeret.

§ 13-5. *Rapportering til database for vitenskapelig publisering*

Databasen for vitenskapelig publisering har som formål å samle og tilgjengeliggjøre oversikt og statistikk over norsk forskning, for eksempel informasjon om forskningsprosjekter, publikasjoner og datasett.

Så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for det, kan departementet ved forskrift eller enkeltvedtak gi pålegg til institusjoner om å rapportere til databasen for vitenskapelig publisering navn og fødselsnummer for forfattere av vitenskapelige publikasjoner ved institusjonen. Fødselsnumrene skal bare være tilgjengelige for behandlingsansvarlig, databehandler og den som er registrert.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for database for vitenskapelig rapportering, er også behandlingsansvarlig for personopplysningene i databasen. Departementet kan gi forskrift med regler om hvordan rapporteringen skal skje.

Merknad:

Første ledd omhandler databasens formål. Databasen for vitenskapelig publisering, ofte omtalt som Cristin, har som formål å samle og tilgjengeliggjøre oversikt og statistikk over norsk forskning, og sikre kvaliteten på data. Databasen skal også bidra til å forenkle forskningsadministrative oppgaver ved å legge til rette for gjenbruk av forskningsinformasjon. Informasjonen i systemet skal også kunne brukes til analyseformål.

Bestemmelsen gjelder universiteter og høyskoler, regionale helseforetak og institutter som mottar offentlig resultatbasert finansiering. Det som er avgjørende for rapporteringsplikten er ikke institusjonstype, men at institusjonen mottar offentlig resultatbasert finansiering av forskning basert på bruk av indikatorer for vitenskapelig publisering. Bestemmelsen gjelder også for helseforetak og andre institusjoner som inngår i det nasjonale systemet for måling av forskningsaktivitet i de regionale helseforetakene. Det vil si at også underliggende foretak og institusjoner som inngår i de regionale helseforetakenes resultatfinansierte forskningsvirksomhet er omfattet.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi pålegg til institusjoner om rapportering av navn og fødselsnummer for forfattere av vitenskapelige publikasjoner ved institusjonen til en nasjonal

database. Fødselsnummer er påbudt som identifikasjonsgrunnlag for forfattere av vitenskapelige publikasjoner som skal registreres i registeret. Dette skal gjøre det mulig å foreta maskinell sammenstilling av opplysninger i databasen. Fødselsnumrene skal bare være tilgjengelig for behandlingsansvarlig, databehandler og den som er registrert.

Tredje ledd fastsetter at det er Unit som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i databasen. Bestemmelsen gir også departementet hjemmel til å gi forskrift om hvordan rapporteringen skal skje. Per i dag er dette ikke gitt i forskrift, men regulering av rapporteringen fremgår av rapporteringsinstruksen for vitenskapelig publisering.³

§ 13-6. Rapportering til database for statistikk om høyere utdanning

Personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om høyere utdanning. Formålet med databasen er å legge til rette for å utarbeide statistikk og å gjennomføre utredninger og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning.

For studenter ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- a) fødselsnummer
- b) midlertidig fødselsnummer
- c) navn
- d) statsborgerskap
- e) opplysninger knyttet til utdanning fra universiteter og høyskoler som studieprogresjon og karakterer.

For doktorgradskandidater og ansatte ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- a) fødselsnummer
- b) midlertidig fødselsnummer
- c) ID-type og ID-nummer
- d) navn
- e) statsborgerskap
- f) opplysninger knyttet til stillingsforhold og finansiering av stillingen.

Departementet kan pålegge universiteter og høyskoler å rapportere personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd til databasen for statistikk om høyere utdanning. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

Personopplysningene i databasen kan utleveres og sammenstilles til forskning og utredning i samsvar med formålet i første ledd. Opplysningene kan også utleveres til andre departementer og statlige organer som etter personopplysningsloven har adgang til å behandle slike opplysninger.

Departementet er behandlingsansvarlig for databasen. Departementet kan gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.

Merknad:

Første ledd fastsetter at personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om høyere utdanning. Formålet er å legge til rette for å utarbeide statistikk, gjennomføre utredninger og forskning, og bidra til departementets forvaltning og styring av høyere utdanning. Selv om det står «kan» i lovbestemmelsen, er realiteten at institusjonene vil kunne bli pålagt å foreta slik innrapportering, jf. fjerde ledd.

Personopplysningene i DBH er ikke taushetsbelagte eller sensitive. Formålet med DBH er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning. Personopplysningene skal brukes i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå dette formålet, og behandlingen er ellers underlagt øvrige begrensninger etter til enhver tid gjeldende personopplysningsregelverk. Personopplysningene i DBH kan brukes til forskning, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, hvor det presiseres at bruk av data til «vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål [...] ikke anses som uforenelig med de opprinnelige formålene».

Andre ledd fastsetter at for studenter ved universiteter og høyskoler kan personopplysninger som fødselsnummer, navn og statsborgerskap behandles for sikkert å identifisere individer. Disse opplysningene er ikke å anse som sensitive og faller ikke inn under kategorien «særskilte personopplysninger» nevnt i artikkel 9 i forordningen.

Det skal også rapporteres opplysninger om bestått utdanning, herunder avlagte eksamener og prøver, gjennomførte kurs, oppnådde grader og lignende tatt ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette er heller ikke taushetsbelagte opplysninger.

Tredje ledd fastsetter at for doktorgradskandidater og ansatte ved universiteter og høyskoler kan personopplysninger som fødselsnummer,

³ Cristin (Current Research Information System in Norway). Rapportering av vitenskapelig publisering i helsesektoren, instituttsektoren og UH-sektoren. Hentet fra <https://www.cristin.no/nvi-rapportering/rapporteringsinstruksen/rapporteringsinstruks.pdf>.

navn og statsborgerskap behandles. Dette gjelder også opplysninger knyttet til stillingsforhold og finansiering av stillingen.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å pålegge universiteter og høyskoler, både statlige og private, å rapportere personopplysninger som nevnt i andre og tredje ledd til DBH. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

Femte ledd fastsetter at personopplysningene i databasen kan utleveres og at det for visse forsknings- og utredningsformål innen utdanningssektoren kan være nødvendig å sammenstille opplysninger fra DBH. NSD kan sammenstille ulike opplysninger i DBH, for eksempel en sammenstilling av data innenfor fagskoleutdanningen og høyere utdanning. NSD kobler imidlertid ikke selv opplysninger fra DBH med eksterne datasett. Dersom det blir aktuelt å koble personopplysninger fra DBH med et eksternt dataregister, forutsettes det at sammenstillingen foretas av eier av dette dataregisteret.

Sjette ledd bestemmer at det er Kunnskapsdepartementet som er behandlingsansvarlig for databasen og bestemmelsen gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen. Det er foreløpig ikke gitt en forskrift om dette.

Kapittel 14 NOKUT

§ 14-1. NOKUTs myndighet og formål

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et statlig forvaltningsorgan som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i § 14-2.

Formålet med NOKUTs virksomhet overfor universiteter og høyskoler er å bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning. I tillegg skal virksomheten stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av gjeldende § 2-1 første ledd. At NOKUT er et statlig forvaltningsorgan innebærer at det er underlagt Kunnskapsdepartementets alminnelige styringsmyndighet i administrative, organisatoriske og økonomiske forhold. Kunnskapsdepartementet kan både delegerer oppgaver til NOKUT og instruere NOKUT om forvaltningsoppgaver. NOKUT er et forvaltningsorgan med en særlig uavhengig stilling i saker som gjelder akkreditering, tilsyn, godkjenning av utdanning og evalueringer. At NOKUT er faglig uavhengig i disse sakene, innebærer blant

annet at organet ikke kan instrueres i disse sakene.

Andre ledd første punktum regulerer formålet for NOKUTs virksomhet, og er en videreføring av gjeldende § 2-1 andre ledd andre punktum. NOKUTs formål er å sikre at utdanningen som blir tilbudt av norske universiteter og høyskoler holder en gitt kvalitet, og at samfunnet kan stole på at utdanningen som gis er av god kvalitet, og at studenter som begynner på en utdanning kan ha tillit til at de får den undervisningen som er nødvendig for å nå kravene som er satt til utdanningen. *Andre punktum* er en videreføring av gjeldende § 2-1 andre ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer at NOKUT også skal formidle relevant informasjon og kunnskap til alle utdanningsinstitusjoner, noe som igjen skal bidra til at institusjonene kan bruke dette for å øke kvaliteten i sine studietilbud.

§ 14-2. NOKUTs faglige uavhengighet

NOKUT er faglig uavhengig i følgende oppgaver:

- akkreditere institusjoner og studieprogram
- revidere akkrediteringer
- føre periodiske tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid
- føre tilsyn med at institusjonene etterlever krav som stilles i lov og forskrift som faller innenfor NOKUTs forvaltningsområde
- gi generell godkjenning av høyere utdanning og
- gjennomføre evalueringer for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning.

NOKUT skal bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

NOKUTs utøvelse av faglig skjønn i saker etter denne bestemmelsen kan ikke overprøves.

Merknad:

Første ledd regulerer de oppgavene der NOKUT er faglig uavhengig. I disse oppgavene kan ikke NOKUT instrueres av departementet eller gis pålegg om det faglige innholdet i vurderingene som er knyttet til vedtaket. Bestemmelsen er delvis en videreføring av gjeldende § 2-1 tredje og fjerde ledd. Begrepsbruken i listen over de oppgavene der NOKUT er faglig uavhengig samsvarer med begrepsbruken i forskrift om kvalitets sikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) § 1-5.

De oppgavene som nevnes i bestemmelsen er NOKUTs sentrale faglige oppgaver, som er akkreditering, revidering av akkreditering, tilsyn, god-

kjenning og evaluering. Innholdet i akkrediteringsoppgaven er nærmere regulert i lovforslaget § 15-1. Akkreditering er et generelt vilkår for at institusjonene skal kunne tilby utdanninger.

Med periodisk tilsyn menes at NOKUT med jevne mellomrom skal undersøke institusjonenes systematiske kvalitetssikringssystem. Det vil si at NOKUT må undersøke om institusjonenes systemer er gode nok. Hvor ofte dette skal skje reguleres i studiekvalitetsforskriften § 2-2.

Å gjennomføre evalueringer hører til NOKUTs kjerneoppgaver, og dette var tidligere hjemlet i gjeldende lov § 2-1 fjerde ledd første punktum. NOKUT kan av eget tiltak igangsette evalueringer. Disse kan angå en bestemt institusjon eller et bestemt fagområde, bestemte utdanningstilbud og så videre.

NOKUT utfører en rekke ordinære forvaltningsoppgaver som ikke er nevnt i bestemmelsen. I disse oppgavene har departementet instruksjonsmyndighet.

Andre ledd: Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 2-1 andre ledd siste punktum. NOKUTs oppgave er å bistå institusjonene med å heve kvaliteten. NOKUT skal i størst mulig grad gi institusjonene råd og dele kunnskap med institusjonene, jf. lovforslaget § 14-1 andre ledd siste punktum.

Tredje ledd: Bestemmelsen begrenser klageorganets adgang til å overprøve NOKUTs utøvelse av faglig skjønn.

NOKUT er et forvaltningsorgan med en særlig uavhengig stilling i saker som gjelder akkreditering, tilsyn, godkjenning av utdanning og evalueringer, jf. lovforslaget § 14-2 første ledd). NOKUT kan ikke instrueres i disse sakene, og den faglige uavhengigheten innebærer også et forbud mot at NOKUTs faglige vurderinger skal overprøves av en klagemnd.

NOKUTs vedtak i saker om akkreditering baserer seg på sakkyndige vurderinger. Det er behov for særlig kompetanse for å treffe vedtak i slike saker. NOKUT skal ta selvstendig stilling til innholdet i de sakkyndige vurderingene, og NOKUT må derfor ha en viss faglig kompetanse på samme nivå og på samme område. Det er NOKUTs styre som treffer vedtak om akkreditering. Sammensetningen av styret er tilpasset behovet for kompetanse i denne sakstypen. At NOKUT er uavhengig i slike faglige spørsmål, tilsier at det bare er de rettslige sidene av styrets beslutninger som kan overprøves, ikke det faglige skjønnet styret er sammensatt for å utøve. Statlige og private institusjoner har den samme interessen i de vedtakene som NOKUT treffer, og både

offentlige og private institusjoner har klagerett, jf. forvaltningsloven § 28.

§ 14-3. NOKUTs evalueringer

Departementet kan pålegge NOKUT å foreta evalueringer etter § 14-2 første ledd bokstav f. Alle evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og NOKUT skal bidra til at disse gjøres kjent.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 2-1 fjerde ledd andre og tredje punktum. Departementet kan gi pålegg om å gjennomføre evalueringer når det ønsker det som grunnlag for departementets utdanningspolitikk. Departementet har ikke kompetanse til å gi spesifiserte pålegg om det faglige innholdet eller de faglige elementene i de evalueringene NOKUT blir pålagt å gjøre, fordi innholdet i evalueringene er innenfor NOKUTs faglige uavhengighet, jf. § 14-2.

Alle evalueringer er offentlige. NOKUT skal legge til rette for at evalueringene gjøres kjent.

§ 14-4. NOKUTs styre

NOKUT ledes av et styre som har det overordnede ansvaret for virksomheten og de beslutninger som NOKUT treffer.

Styret oppnevnes av departementet og består av ni medlemmer. Ett medlem skal være student ved universitet eller høyskole, og ett medlem skal være student ved fagskole. Ett medlem skal oppnevnes blant NOKUTs ansatte og skal ha stemmerett i saker som angår de ansattes forhold. Det skal oppnevnes varamedlemmer, herunder personlige varamedlemmer for de ansattes og studentenes medlemmer. Departementet oppnevner styrets leder.

Styrets funksjonstid er fire år. Studentmedlemmer oppnevnes for to år.

Medlemmer av styret kan ikke inneha ledende stilling eller verv ved institusjoner etter denne loven.

Styret ansetter daglig leder for NOKUT på åremål. Åremålsperioden skal være seks år.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 2-2.

Første ledd regulerer hvilket ansvaret styret har.

Andre ledd regulerer sammensetningen av styret. Styret skal bestå av medlemmer med bred og relevant kompetanse, og det skal legges vekt på at

styret skal ha legitimitet både i sektoren og i samfunnet ellers. Det skal legges vekt på at styret har innsikt i og forståelse for kvalitetssikrings-systemer på et overordnet nivå. Styret skal ha god kjennskap til sektoren, til forvaltningsvirksomhet og til akkrediteringsordninger.

Styret kan instrueres av departementet i administrative spørsmål. Det er departementet som oppnevner styret. Ett av studentmedlemmene skal være student ved en fagskole.

Fjerde ledd begrenser hvem som kan oppnevnes til styret, ved at styremedlemmer ikke kan ha ledende stilling ved en institusjon. Dette vil gjelde både rektor og prorektor, og også administrativ leder. Ved behandling av saker må habilitet alltid vurderes, og dette kan medføre at også flere enn disse er utelukket fra å sitte i NOKUTs styre.

Femte ledd: Bestemmelsen fastslår at daglig leder i NOKUT tilsettes på åremål, med en åremålsperiode på seks år. Tilsettingen følger vanlige regler om utlysning og tilsetting på nytt, jf. arbeidsmiljøloven § 14-10.

Kapittel 15 Akkreditering av institusjoner og studietilbud

§ 15-1. Akkreditering av studietilbud og institusjoner

Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkreditering forstås i loven som en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Studietilbud fra nye tilbydere kan bare akkrediteres dersom studietilbudet minst fører til en bachelorgrad.

NOKUTs akkreditering av institusjoner og studietilbud skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.

Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier, skal det gis en frist for å rette forholdene. Hvis standardene og kriteriene fortsatt ikke er oppfylt, skal NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake.

Departementet kan gi forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud.

Merknad:

Bestemmelsen er en videreføring av dagens universitets- og høyskolelov § 3-1. Ordlyden er endret noe, men dette har ingen materielle konsekvenser.

Første ledd første punktum definerer hva akkreditering innebærer. Definisjonen av hva akkredite-

ring er, følger av første ledd andre punktum. At et utdanningstilbud er akkreditert betyr at utdanningstilbudet, etter en faglig vurdering gjort av NOKUT, er vurdert slik at det fyller de lovmessige kravene til kvalitet og innhold (standarder og kriterier) som er satt av Kunnskapsdepartementet og NOKUT, og eventuelle andre myndigheter for noen utdanninger.

Andre ledd viderefører dagens system om at akkrediteringen skal baseres på en evaluering gjort av eksterne sakkyndige som er oppnevnt av NOKUT. Basert på evalueringen avgjør NOKUT om institusjonen eller utdanningen skal akkrediteres. Institusjonene er inndelt i kategorier, se lovforslaget § 1-2 første ledd. De kan akkrediteres som enten universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole. Det er Kongen, jf. lovforslaget § 1-2 andre ledd, som avgjør hvilken kategori institusjonen skal plasseres i. Dette skjer på grunnlag av den faglige vurderingen til NOKUT. Kongen er bundet av denne. Akkreditering fra NOKUT er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for plassering av en institusjon i en bestemt institusjonskategori.

Tredje ledd omhandler hva som skjer hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke lenger oppfyller fastsatte standarder og kriterier for ha akkreditering. NOKUT er ansvarlig for å vurdere hva som er tilstrekkelig grunnlag for å trekke akkrediteringen tilbake. Tilbaketrekking kan skje enten på grunnlag av administrative kartlegginger eller sakkyndige vurderinger, alt etter hva manglene dreier seg om. Institusjonen skal få en frist til å rette forholdene. Dette gjelder både for institusjonsakkreditering, og for studietilbud akkreditert både av NOKUT og av institusjonen selv, jf. lovforslaget § 15-2. I dag er det gitt en frist på to år for å iverksette tiltak dersom NOKUT finner at et studietilbud ikke er i tråd med de kravene som stilles, jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) § 3-8 andre ledd. Ved revidering av akkrediterte institusjoner kan NOKUT finne at en institusjon ikke lenger oppfyller kravene til akkreditering. Institusjonen vil da få en frist på inntil to år til å rette opp mangelfulle forhold, se samme forskrift § 3-9 andre ledd. Å trekke en akkreditering tilbake medfører at institusjonen mister retten til å tilby studier med eksamensrett, siden akkreditering er et vilkår for at en institusjon kan tilby utdanning som er etablert. Institusjonen kan heller ikke ta opp studenter til de fagområdene der akkrediteringen er trukket tilbake.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om standarder og kriterier for akkreditering.

§ 15-2. Adgang til å opprette egne studietilbud

Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud institusjonene skal tilby, innenfor de grenser som følger av Kongens bestemmelser om hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, jf. § 2-6.

Institusjoner som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud de skal tilby på lavere grads nivå. Innenfor fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, kan institusjonene selv akkreditere studietilbud de skal tilby på lavere og høyere grads nivå. For fagområder der institusjonene ikke kan tildele doktorgrad, må de søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i § 15-1 første ledd, og vurderingen av studietilbud skal være dokumentert.

Styret skal fastsette studieplan for det faglige innholdet i studietilbudene. Planen skal inneholde bestemmelser om vurderingsformer, obligatorisk kurs, praksis og lignende.

Fullmakter etter første og andre ledd kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen, jf. § 15-3.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Første ledd fastsetter at institusjoner som er akkreditert som universitet har fullmakt til å akkreditere studietilbud som institusjonen kan tilby på alle nivåer. NOKUT fører tilsyn med den faglige standarden.

Etter bestemmelsens *andre ledd* har institusjoner som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole fullmakt til å akkreditere studietilbud på lavere grads nivå, altså studier opp til bachelornivå. På fagområder der disse institusjonene kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, kan de akkreditere studietilbud de ønsker å tilby også på høyere grads nivå. På andre fagområder kan disse institusjonene søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

NOKUTs akkreditering av et universitet, en vitenskapelig høyskole eller en høyskole inne-

bærer med andre ord en fullmakt til institusjonen til selv å bestemme hvilke fag eller emner den skal tilby innenfor rammen av akkrediteringen.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende universitets- og høyskolelov § 3-1 tredje ledd andre punktum. Institusjonens akkrediteringer skal bygge på relevante krav fastsatt av departementet og NOKUT. Videre skal institusjonenes vurdering av hvordan studietilbud fyller forskriftskravene, være dokumentert. Dette dokumentasjonskravet gjelder de vurderingene institusjonen gjør på tidspunktet for etablering, i forbindelse med større endringer av studietilbudet, og i forbindelse med evaluering og revidering av studietilbud. Institusjonen er ansvarlig for å sette i verk tiltak for å forbedre, eventuelt legge ned, studietilbud som ikke fyller kravene til akkreditering.

Fjerde ledd bestemmer at institusjonene skal fastsette studieplan for de enkelte studiene. Styret kan delegere denne kompetansen, for eksempel til et sentralt utdanningsprogramutvalg, et studieplanutvalg for en bestemt utdanning eller en grunnenhet. Hvis et organ eller en person lavere ned i organisasjonen fastsetter studieplanen, gjør organet eller vedkommende dette på vegne av styret, og er underlagt styrets kontroll- og instruksjonsmyndighet. En studieplan er en angivelse av det faglige innholdet i fag eller emner, og kan være felles for flere fag og emner. Studieplan er ikke det samme som «utdanningsplan». Studieplanen skal angi hvilke krav som stilles til studenten, og hvordan læringsutbyttet skal vurderes, altså hvilke vurderingsformer institusjonen skal bruke. Utdanningsplan er regulert i lovforslaget § 8-3.

Fjerde ledd bestemmer at departementet kan trekke tilbake institusjonenes fullmakter til selv å akkreditere studietilbud hvis institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen. Det kan eksempelvis være NOKUT som avdekker dette i forbindelse med tilsynet med institusjonenes kvalitetsarbeid. Bestemmelsen må sees i sammenheng med kravet til internt kvalitetssikringssystem, se lovforslaget § 15-3, og NOKUTs tilsynsrolle.

§ 15-3. Internt system for kvalitetssikring

Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Studentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring.

Departementet kan gi forskrift om krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid.

Merknad:

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 1-6. Alle institusjoner som er akkreditert eller som har akkrediterte studier skal ha et system for kvalitetssikring. Systemene skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanning. Nærmere krav til innholdet i de interne systemene for kvalitetssikring for universiteter og høyskoler er fastsatt i studiekvalitetsforskriften kapittel 2.

Kapittel 16 Avsluttende bestemmelser

§ 16-1. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Merknad:

Bestemmelsen gir regler om ikraftsetting av loven. Loven trer i kraft på det tidspunktet Kongen bestemmer.

§ 16-2. Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Merknad:

Bestemmelsen slår fast at Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 16-3. Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

Studentsamskipnadsloven

Ny § 5A i lov om studentsamskipnader skal lyde:

§ 5A. *Plikt til å samarbeide*

Studentsamskipnad og tilknyttede utdanningsinstitusjoner skal samarbeide om velferdstilbud og læringsmiljø, på en slik måte at partene har hovedansvar for sine områder slik de følger av studentsamskipnadsloven med forskrift og lov om universiteter og høyskoler.

Studentsamskipnaden og de tilknyttede utdanningsinstitusjonene skal fastsette nærmere regler om ansvarsfordelingen mellom de tilknyt-

tede utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnaden.

For å ivareta samarbeidet på best mulig måte skal det avtales regelmessige møter mellom ledelsene for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnaden.

Forslag til ny tolkelov

§ x-x i forslag til ny tolkelov skal lyde:

§ x-x. *Bevilling som statsautorisert translatør*

Departementet gir bevilling som statsautorisert translatør etter søknad. Bevilling gis til person som er myndig etter norsk lov og som har bestått statsautorisasjonsprøven.

Bevillingen gir rett til å bruke tittelen statsautorisert translatør. Tittelen skal ikke brukes om oversetting på andre språk enn de språk bevillingen gjelder for. Departementet kan gi forskrift om statsautorisasjonsordningen og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, jf. yrkeskvalifikasjonsloven.

Tittelen statsautorisert translatør kan bare benyttes av den som er gitt bevilling i henhold til denne bestemmelsen.

Den som i strid med bestemmelsen forsettlig eller uaktsomt bruker slik tittel, alene eller som del av tittel, kan straffes med bøter.

Merknad:

Bestemmelsen gjelder endringer i andre lover. Når ny lov om universiteter og høyskoler trer i kraft, foreslår utvalget endringer i studentsamskipnadsloven og i ny tolkelov. Forslag til ny tolkelov har vært på høring.

§ 16-4. *Opphevelse av eldre lover*

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

Merknad:

Bestemmelsen sier at lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler opphører når ny lov om universiteter og høyskoler trer i kraft.

Vedlegg 1

Lovspeil – fra dagens lov til lovforslaget

Oversikten speiler bestemmelsene i dagens universitets- og høyskolelov og forslaget til ny universitets- og høyskolelov med hensyn til *hvilke forhold de enkelte reglene gjelder*. Speilingen sier for

øvrig ingenting om innholdsmessige likheter eller forskjeller mellom dagens lov og forslaget til ny universitets- og høyskolelov.

Universitets- og høyskoleloven av 2005	Forslag til ny universitets- og høyskolelov
Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde	
§ 1-1	§ 1-1
§ 1-2 første til tredje og femte til syvende ledd	§ 1-2
§ 1-2 fjerde ledd	§ 2-9
§ 1-3	§ 2-1
§ 1-4 første ledd	-
§ 1-4 andre ledd	§ 2-3 første ledd
§ 1-4 tredje ledd	-
§ 1-4 fjerde ledd	§ 2-3 andre ledd
§ 1-5	§ 2-4
§ 1-6	§ 15-3
§ 1-7	§ 2-2
Kapittel 2. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT	
§ 2-1 første og andre ledd	§ 14-1
§ 2-1 tredje ledd	§ 14-2
§ 2-1 fjerde ledd	§ 14-3
§ 2-1 femte ledd	-
§ 2-1 sjette ledd bokstav a	§ 15-3 andre ledd
§ 2-1 sjette ledd bokstav b	§ 15-1 fjerde ledd
§ 2-1 sjette ledd bokstav c	-
§ 2-1 sjette ledd siste punktum	-
§ 2-2	§ 14-4
Kapittel 3. Faglige bestemmelser – akkreditering	
§ 3-1 første, andre og fjerde ledd	§ 15-1
§ 3-1 tredje ledd første punktum	-

Universitets- og høyskoleloven av 2005	Forslag til ny universitets- og høyskolelov
§ 3-1 tredje ledd andre punktum	§ 15-2 tredje ledd
§ 3-2 første til fjerde ledd	§ 2-6
§ 3-2 femte til syvende ledd	§ 2-8
§ 3-3	§ 15-2
§ 3-4	§ 9-1 første og tredje ledd
§ 3-5 første og syvende ledd	§ 9-3
§ 3-5 andre, tredje, fjerde og syvende ledd	§ 9-4
§ 3-5 andre, tredje og sjette ledd	§ 9-2
§ 3-5 femte ledd	-
§ 3-6 første ledd første punktum og sjette ledd	§ 6-1
§ 3-6 første ledd andre og tredje punktum	§ 6-2 første ledd
§ 3-6 andre, tredje og fjerde ledd	§ 6-4
§ 3-6 femte ledd	§ 6-5 andre ledd
§ 3-7 første og andre ledd	§ 6-5 første ledd
§ 3-7 tredje ledd	§ 6-7
§ 3-7 fjerde og femte ledd	§ 6-6
§ 3-7 sjette, syvende og åttende ledd	§ 10-2
§ 3-7 niende ledd	-
§ 3-8 første ledd	§ 8-1
§ 3-8 andre ledd	§ 8-2
§ 3-9 første ledd	§ 8-6 første ledd
§ 3-9 andre ledd	§ 8-7 første ledd første punktum, andre og tredje ledd
§ 3-9 tredje ledd	§ 8-6 andre ledd
§ 3-9 fjerde ledd	§ 8-7 fjerde ledd
§ 3-9 femte ledd	§ 8-11 andre og tredje ledd
§ 3-9 sjette ledd	§ 8-7 første ledd andre punktum
§ 3-9 syvende ledd	§ 8-6 tredje ledd
§ 3-10	§ 8-5
§ 3-11	§ 8-13
-	§ 6-2 andre ledd (ny bestemmelse basert på opptaksforskriften §§ 2-3 og 2-4)
-	§ 6-3 (ny bestemmelse basert på opptaksforskriften § 2-2)
-	§ 9-1 andre ledd (ny bestemmelse med henvisning til Lisboakonvensjonen)
-	§ 8-12 (ny bestemmelse som klargjør ph.d.-kandidaters rettigheter og plikter)

Universitets- og høyskoleloven av 2005	Forslag til ny universitets- og høyskolelov
Kapittel 4. Studentenes rettigheter og plikter	
§ 4-1	§ 7-9
§ 4-2	§ 8-3
§ 4-3 første og andre ledd	§§ 7-1 første og andre ledd og 7-3 første ledd første punktum
§ 4-3 tredje ledd	§ 7-8
§ 4-3 fjerde ledd	§ 7-1 fjerde ledd
§ 4-3 femte ledd	§ 7-4
§ 4-3 sjette ledd	§ 7-7
§ 4-4 første ledd	§ 7-10
§ 4-4 andre ledd	-
§ 4-5	§ 7-5
§ 4-6	§ 8-4
§ 4-7 første og andre ledd	§ 10-3 første ledd
§ 4-7 andre ledd	§ 10-3 andre ledd
§ 4-7 tredje ledd	§ 10-10 fjerde ledd
§ 4-7 fjerde ledd	§ 10-3 fjerde ledd
§ 4-7 femte ledd	§ 10-3 femte ledd
§ 4-7 sjette ledd	§ 10-3 sjette ledd
§ 4-8 første ledd	§ 10-4 andre og tredje ledd
§ 4-8 andre ledd	§ 10-5
§ 4-8 tredje ledd første punktum	§ 10-3 tredje ledd
§ 4-8 tredje ledd andre punktum	§ 10-8
§ 4-8 fjerde ledd	§ 10-10
§ 4-8 femte ledd	§ 10-11
§ 4-9 første og andre ledd	§ 10-6 første ledd
§ 4-9 tredje ledd	§ 10-6 andre ledd
§ 4-9 fjerde ledd	§ 10-6 tredje ledd
§ 4-9 femte ledd	§ 10-10 tredje ledd
§ 4-9 sjette ledd	§ 10-10 fjerde ledd
§ 4-9 syvende ledd	§ 10-11
§ 4-9 åttende ledd	§ 10-6 fjerde ledd
§ 4-10 første ledd første punktum	§ 10-1 sjette ledd
§ 4-10 første ledd andre punktum	§ 10-1 andre ledd
§ 4-10 andre ledd	§ 10-1 femte ledd
§ 4-10 tredje ledd	§ 10-10 andre ledd
§ 4-10 fjerde ledd første og andre punktum	-

Universitets- og høyskoleloven av 2005	Forslag til ny universitets- og høyskolelov
§ 4-10 fjerde ledd tredje punktum	§ 10-10 fjerde ledd
§ 4-10 femte ledd første punktum	-
§ 4-10 femte ledd andre punktum	§ 10-11
§ 4-10 sjette ledd	§ 10-1 sjette ledd
§ 4-11	§ 10-12
§ 4-12	§ 13-4
§ 4-13	§ 10-7
§ 4-14	§ 13-3
§ 4-15	§ 13-1
§ 4-16	§ 13-2
§ 4-17	§ 7-6
-	§ 7-3 (ny bestemmelse om universell utforming)
-	§ 10-4 første ledd (ny bestemmelse om adgang til å bortvise ved forstyrrende adferd)
-	§ 10-8 (ny bestemmelse om bortvisning og utestenging av ph.d.-kandidater)
Kapittel 5. Klage	
§ 5-1 første ledd	§ 12-1 første ledd første punktum
§ 5-1 andre til fjerde ledd	§ 12-1 andre til fjerde ledd
§ 5-1 femte ledd	-
§ 5-1 sjette ledd	§ 12-1 åttende ledd
§ 5-1 syvende ledd	§ 12-1 syvende ledd
§ 5-2 første ledd	§ 8-8 første ledd
§ 5-2 andre ledd	§ 8-8 andre ledd
§ 5-2 tredje ledd	§ 8-10 første ledd andre punktum
§ 5-2 fjerde ledd	§ 8-8 tredje ledd
§ 5-2 femte ledd	§ 8-8 fjerde ledd
§ 5-3 første ledd	§ 8-9 første og andre ledd
§ 5-3 andre ledd	§ 8-9 tredje ledd
§ 5-3 tredje ledd	§ 8-7 tredje ledd andre punktum
§ 5-3 fjerde ledd første til fjerde punktum og sjette og syvende punktum	§ 8-10 første til tredje ledd
§ 5-3 fjerde ledd femte punktum	-
§ 5-3 femte ledd første punktum	§ 8-10 fjerde ledd
§ 5-3 femte ledd andre til fjerde punktum	-
§ 5-3 sjette ledd	-

Universitets- og høyskoleloven av 2005	Forslag til ny universitets- og høyskolelov
§ 5-3 syvende ledd	§ 8-11 fjerde ledd
§ 5-4	§ 12-2
Kapittel 6. Ansettelse	
§ 6-1	§ 11-1
§ 6-2	§ 11-12
§ 6-3 første ledd	§ 11-4 første og andre ledd
§ 6-3 andre ledd	§ 11-2
§ 6-3 tredje ledd	§ 11-3 første ledd
§ 6-3 fjerde ledd	§ 11-5 første ledd
§ 6-3 femte ledd	§ 11-3 tredje ledd
§ 6-3 sjette ledd	§ 11-4 fjerde ledd
§ 6-4	§ 11-7
§ 6-5	§ 11-6
§ 6-6	§ 11-8
§ 6-7	§ 11-9
-	§ 12-1 første ledd andre og tredje punktum (nye bestemmelser om adgang til å opprette felles lokal klagenemnd)
-	§ 12-1 femte ledd (ny bestemmelse om inhabilitet ved behandling av vedtak)
-	§ 12-1 sjette ledd (ny bestemmelse om at styret ikke kan instruere den lokale klagenemnda i enkeltsaker)
Kapittel 7. Diverse bestemmelser	
§ 7-1	§ 2-5
§ 7-2	§ 2-7
§ 7-3	-
§ 7-4	-
§ 7-5	-
§ 7-6 første ledd	§ 4-3
§ 7-6 andre ledd	§ 1-3
§ 7-6 tredje ledd	§ 4-4
§ 7-7	§ 13-5
§ 7-8	§ 13-6
§ 7-9	§ 10-9

Universitets- og høyskoleloven av 2005

Forslag til ny universitets- og høyskolelov

Kapittel 8. Diverse bestemmelser – private institusjoner

§ 8-1	§§ 4-1 og 4-4
§ 8-2	§ 4-2
§ 8-3	§ 5-1
§ 8-4	§ 5-2
§ 8-5	§ 5-3
§ 8-6	§ 5-4
§ 8-7	§ 5-5
§ 8-8	§ 5-6
§ 8-9	§ 5-7
§ 8-10	§ 5-8
§ 8-11	§ 5-9
§ 8-12	§ 5-10

Kapittel 9. Styret

§ 9-1	§ 3-1 første og andre ledd
§ 9-2	§ 3-2
§ 9-3	§ 3-3
§ 9-4	§ 3-4
§ 9-5	-
§ 9-6	§ 3-7
§ 9-7	§§ 3-9 og 3-10
§ 9-8	§ 3-12
-	§ 3-1 tredje ledd (ny bestemmelse om at styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av sine verv)
-	§ 3-1 fjerde ledd (ny bestemmelse om at departementet kan gi skriftlig instruks når instruksjonsmyndigheten ikke er avskåret)
-	§ 3-8 (ny bestemmelse om styreinstruks)
-	§ 3-11 (ny bestemmelse om styremedlemmers adgang til å kreve lovlighetskontroll av styrevedtak)

Kapittel 10. Rektor

§ 10-1	§ 3-6
§ 10-2	§ 3-5
§ 10-3	-
§ 10-4	-

Universitets- og høyskoleloven av 2005

Forslag til ny universitets- og høyskolelov

Kapittel 11. Ansettelsesforhold

§ 11-1 første, andre, tredje, femte og sjette ledd § 11-10

§ 11-1 fjerde ledd

§ 11-5 andre ledd

§ 11-3

§ 11-11

Kapittel 12. Forskjellige bestemmelser

§ 12-1¹

–

§ 12-2 første og tredje ledd

§ 3-13

§ 12-2 andre ledd²

-

§ 12-3

§ 3-14

§ 12-4 første ledd

§ 3-15

§ 12-4 andre ledd³

-

Kapittel 13. Sluttbestemmelser

§ 13-1

§ 16-1

§ 13-2

§ 16-2

§ 13-3

§ 16-3

§ 13-4

§ 16-4

¹ Dagens universitets- og høyskolelov § 12-1 om hvem som representerer institusjonen, anses overflødig, jf. lovforslaget kapittel 3. Utvalget foreslår at bestemmelsen ikke videreføres.

² Dagens universitets- og høyskolelov § 12-2 andre ledd om institusjonens stedfortreder er overflødig og utvalget foreslår at den ikke videreføres, jf. lov om mekling og rettergang i sivile saker § 2-5.

³ Dagens universitets- og høyskolelov § 12-4 andre ledd første setning pålegger institusjonene en rapporteringsplikt til departementet. Slik rapporteringsplikt bør eventuelt pålegges av departementet, ikke av Stortinget gjennom lov. Universitets- og høyskoleloven § 12-4 andre ledd andre setning er unødvendig og uhensiktsmessig, fordi departementet gjennom den ordinære instruksjonsmyndigheten kan bestemme at institusjonen skal avvikle eierskapet i et selskap.

Vedlegg 2

Oversikt over forskrifter fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler

Avgrensning: Forskrifter som kun gjelder delegasjon av myndighet til departementet eller enkeltinstitusjoner er ikke nevnt. Heller ikke rene

endringsforskrifter, og ikke lokale forskrifter som er fastsatt av institusjonene.

Hjemmel i lov 1. april 2005
nr. 15 om universiteter og
høyskoler

Forskrift

§§ 1-6, 2-1, 3-1, 3-4	Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften)
§§ 2-1, 3-1	Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften)
§ 3-2	Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (forskrift om NKR og EQF)
§ 3-2	Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad
§ 3-2	Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler)
§§ 3-2 og 7-2	Forskrift 13. oktober 2017 nr. 1616 om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (forskrift om overtredelsesgebyr etter uhl og fgskol)
§ 3-2	Forskrift 3. februar 2011 nr. 107 om rammeplan for ingeniøruddanning
§ 3-2	Forskrift 18. mai 2018 nr. 870 om rammeplan for ingeniøruddanning
§ 3-2	Forskrift 1. mars 2010 nr. 296 om rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn
§ 3-2	Forskrift 23. november 2016 nr. 1402 om rammeplan for samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 5-10
§ 3-2	Forskrift 23. november 2016 nr. 1403 om rammeplan for samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7
§ 3-2	Forskrift 1. mars 2010 nr. 295 om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn
§ 3-2	Forskrift 7. juni 2016 nr. 861 om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5-10
§ 3-2	Forskrift 7. juni 2016 nr. 860 om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7

Hjemmel i lov 1. april 2005
nr. 15 om universiteter og
høyskoler

Forskrift

-
- | | |
|-------|--|
| § 3-2 | Forskrift 21. desember 2015 nr. 1771 om rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning |
| § 3-2 | Forskrift 4. juni 2012 nr. 475 om rammeplan for barnehagelærerutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 10. august 2013 nr. 1056 om rammeplan for samisk barnehagelærerutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 18. mars 2013 nr. 291 om rammeplan for yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13 |
| § 3-2 | Forskrift 18. mars 2013 nr. 290 om rammeplan for treårige faglærerutdanninger i praktiske og estetiske fag |
| § 3-2 | Forskrift 18. mars 2013 nr. 289 om rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13 |
| § 3-2 | Forskrift 18. mars 2013 nr. 288 om rammeplan for lektorutdanning for trinn 8–13 |
| § 3-2 | Forskrift 27. juni 2012 nr. 687 om rammeplan for bachelor i regnskap og revisjon |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1377 om rammeplan for barnevernspedagogutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1373 om rammeplan for bioingeniørutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 25. januar 2008 nr. 128 om rammeplan for sykepleierutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 13. desember 2005 nr. 1454 om rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1390 til rammeplan for jordmorutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1389 om rammeplan for videreutdanning i intensivsykepleie |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1388 om rammeplan for videreutdanning i anestesisykepleie |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1387 om rammeplan for videreutdanning i kreftsykepleie |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1386 om rammeplan for videreutdanning i barnesykepleie |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1385 om rammeplan for videreutdanning i operasjonssykepleie |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1384 om rammeplan for videreutdanning i psykisk helsearbeid |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1383 om rammeplan for videreutdanning i aldring og eldreomsorg |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1382 om rammeplan for videreutdanning i helsefremmende og forebyggende arbeid |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1381 om rammeplan for helsesykepleierutdanning |
| § 3-2 | Forskrift 1. desember 2005 nr. 1379 om rammeplan for vernepleierutdanning |

Hjemmel i lov 1. april 2005
nr. 15 om universiteter og
høyskoler

Forskrift

- § 3-2 Forskrift 1. desember 2005 nr. 1378 om rammeplan for sosionomutdanning
- § 3-2 Forskrift 1. desember 2005 nr. 1377 om rammeplan for barnevernspedagog-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 1. desember 2005 nr. 1376 om rammeplan for radiografutdanning
- § 3-2 Forskrift 1. desember 2005 nr. 1375 om rammeplan for fysioterapeututdanning
- § 3-2 Forskrift 1. desember 2005 nr. 1374 om rammeplan for ergoterapeutdanning
- § 3-2 Forskrift 6. september 2017 nr. 1353 om felles rammeplan for helse- og sosial-
fagutdanninger
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 412 om nasjonal retningslinje for sykepleier-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 398 om nasjonal retningslinje for barneverns-
pedagogutdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 409 om nasjonal retningslinje for sosionom-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 415 om nasjonal retningslinje for radiograf-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 414 om nasjonal retningslinje for bioingeniør-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 413 om nasjonal retningslinje for ergoterapeut-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 411 om nasjonal retningslinje for vernepleier-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 15. mars 2019 nr. 410 om nasjonal retningslinje for fysioterapeut-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 18 om nasjonal retningslinje for tannpleierutdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 17 om nasjonal retningslinje for tannlegeutdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 23 om nasjonal retningslinje for audiografutdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 22 om nasjonal retningslinje for ortopediingeniør-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 19 om nasjonal retningslinje for tanntekniker-
utdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 20 om nasjonal retningslinje for optikerutdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 16 om nasjonal retningslinje for psykologutdanning
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 25 om nasjonal retningslinje for farmasøyt-
utdanningene, bachelor- og masterutdanning i farmasi
- § 3-2 Forskrift 3. januar 2020 nr. 24 om nasjonal retningslinje for klinisk ernærings-
fysiologiutdanning
- Forskrift 3. januar 2020 nr. 21 om nasjonal retningslinje for medisinerutdanning

Hjemmel i lov 1. april 2005
nr. 15 om universiteter og
høyskoler

Forskrift

§ 3-5	Forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskriving og fritak av høyere utdanning
§§ 3-6, 3-7	Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning
§ 4-7 til § 4-10	Forskrift 10. oktober 2005 nr. 1192 om felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskoler § 3-7 (8), § 4-7 til § 4-10 (forskrift om felles klagenemnd etter uhl)
§ 4-12	Forskrift 27. juni 2016 nr. 820 om register for utestengte studenter – RUST
§ 4-14	Forskrift 17. desember 2016 nr. 1819 om Nasjonal vitnemåls- og karakterportal
§ 6-3	Forskrift 9. februar 2006 nr. 129 om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskningsstillinger (forskrift om ansettelse og opprykk)
§ 6-4	Forskrift 24. mars 2015 nr. 341 om ansettelse på innstegsvilkår
§ 6-4	Forskrift 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat
§§ 7-1 og 3-10	Forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler
§ 7-3	Forskrift 1. desember 2005 nr. 1391 om bevilling som statsautorisert translator
§§ 8-1, 8-3, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7, 8-10, 8-11, 8-12	Forskrift 21. desember 2017 nr. 2383 om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

Kilder og litteratur

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).
 Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard.
 Lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.
 Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).
 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
 Lov 19. juni 1970 nr. 58 om eksamener og grader ved universiteter og høyskoler.
 Lov 8. juni 1973 nr. 49 om lærarutdanning (lærerutdanningsloven).
 Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).
 Lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (mållova).
 Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven).
 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
 Lov 11. juli 1986 nr. 53 om private høyskoler (privathøyskoleloven).
 Lov 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).
 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
 Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven).
 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
 Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven).
 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
 Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven).
 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).
 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell (helsepersonelloven).
 Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).
 Lov 28. juni 2002 nr. 62 om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.
 Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
 Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).
 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
 Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).
 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvistemålsloven).
 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
 Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven).
 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).
 Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
 Lov 22. juni 2012 nr. 55 om endring i universitets- og høyskoleloven (rapportering til database for vitenskapelig publisering).
 Lov 20. juni 2014 nr. 55 om endringer universitets- og høyskoleloven.
 Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).
 Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).
 Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).
 Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).
 Lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven).

- Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven).
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
- Lov 15. juni 2018 nr. 43 om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdsloven).
- Lov 21. juni 2019 nr. 61 om endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).

Forskrifter

- Forskrift 19. januar 1973 nr. 7 om begrunnelse og klage ved universitets- og høyskoleeksamener.
- Forskrift av 11. november 1983 nr. 1608 til lov om statens tjenestemenn.
- Forskrift 7. juli 1987 nr. 4148 om målform i eksamensoppgaver.
- Forskrift 12. desember 1991 nr. 812 om opptak til regionale høyskoler.
- Forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstol-loven kapittel 11 (advokatforskriften).
- Forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv. (salærforskriften).
- Forskrift 16. juni 1999 nr. 4892 for autorisasjonsprøve for å bli statsautorisert translatør (translatøreksamen) ved Norges Handelshøyskole (forskrift om translatøreksamen, NHH).
- Forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger.
- Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1109 om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10.
- Forskrift 10. oktober 2005 nr. 1192 om felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskoler § 3-7 (8), § 4-7 til § 4-10.
- Forskrift 1. desember 2005 nr. 1391 om bevilling som statsautorisert translatør.
- Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad (mastergradsforskriften).
- Forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften).
- Forskrift 16. desember 2005 nr. 1568 om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere (forskrift om aml. og ikke-arbeidstakere).
- Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normalt studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler).
- Forskrift 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat (forskrift om ansettelsesvilkår, vitstillinger).
- Forskrift 9. februar 2006 nr. 129 om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger (forskrift om ansettelser og opprykk).
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.
- Forskrift 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (skikkethetsforskriften).
- Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader (forskrift om studentsamskipnader).
- Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskriften).
- Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).
- Forskrift 19. desember 2012 nr. 1344 om endring i forskrift om studentsamskipnader.
- Forskrift 24. mars 2015 nr. 341 om ansettelse på innstegsvilkår.
- Forskrift 27. juni 2016 nr. 820 om register for ute-stengte studenter – RUST.
- Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften).
- Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv.
- Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (forskrift om NKR og EQF).
- Forskrift 21. desember 2017 nr. 2383 om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.
- Forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskrivning og fritak av høyere utdanning (godskrivingsforskriften).
- Forskrift 15. mars 2019 nr. 254 om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020.

Internasjonale og utenlandske kilder

- EFTA Surveillance Authority. Decision of 30. september 2009 to close the case concerning the financing of fitness centres operated by the Student Welfare Association of Bergen. Hentet

- fra <http://www.eftasurv.int/media/decisions/378-09-COL.pdf>.
- Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet).
- Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (EUs likebehandlingsdirektiv).
- Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU av 20. november 2013 om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og forordning nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeidet gjennom informasjonssystemet for det indre marked (IMI-forordningen).
- Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsforordning 2016/679/EU av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).
- Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2019/882/EU av 17. april 2019 om krav til tilgjengelighet av varer og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse.
- European Court of Human Rights. Grand Chamber. Case of S.A.S. v. France (Application no. 43835/11).
- European Court Reports. Case C-450/93. Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0450>.
- European Court Reports. Case C-409/95. Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0409>.
- European Court Reports. Case C-407/98. Abrahamsson og Anderson v. Fogelqvist. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1574154457437&uri=CELEX:61998CJ0407>.
- European Court Reports. Case C-158/97. Badeck m.fl. v. Staatsgerichtshof des Landes Hessen. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0158>.
- FN. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner av 18. desember 1979.
- FN. FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.
- FN. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne av 13. desember 2006. Hentet fra <https://www.fn.no/content/download/3253/932995>.
- Forslag til afgørelse fra generaladvokat Tesaurio – sag C-450/93 fremsat den 6. april 1995. Hentet fra <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=040AA2073AD5295B69571-F54C2838405?text=&docid=99456&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2309016>.
- Nordisk samarbeid. Nordisk erklæring om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning. Reykjavikerklæringen (revidert 2016).
- Norrköpings tingsrätt. Dom meddelad den 17. januar 2019.
- Rådet for den europeiske union. Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning (2012/C 398/01).
- Svea hovrätt. Dom meddelad den 21. december 2009. Hentet fra https://socwork.gu.se/digitalAssets/1448/1448141_svea-hovr-tt-t-3552-09.pdf.
- UNESCO/Europarådet: Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen av 11. april 1997 (Lisboakonvensjonen). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf.
- UNESCO. Den globale konvensjonen for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning. November 2019.

Rundskriv og brev

- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-05-06: *Veiledning i behandling av klagesaker ved institusjoner under lov om universiteter og høyskoler.*
- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-14-09: *Endringer i forskrift om opptak til høyere utdanning og kommentarer til forskriften.*
- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-08-10: *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.* Oppdatert versjon av 15. mars 2011.
- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-07-16: *Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning.*

- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-03-18: *Forskrift om opptak til høgre utdanning – endringer.*
- Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-04-18: *Forskrift om godskrivning og fritak av høyere utdanning – merknader til bestemmelsene.*
- Brev fra Kunnskapsdepartementet til Høgskolen i Bodø av 10. juli 2008 med svar på spørsmål om de obligatoriske arbeidskravenes rettslige status.
- Brev fra UiO Det juridiske fakultet til Kunnskapsdepartementet av 29. juni 2016 om anmodning om å revurdere ordningen med blind klagesensur. Hentet fra <https://www.jus.uio.no/studier/aktuelle-saker/2016/bilder/kd-notat-blind-klagesensur.pdf>.
- Supplerende tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT av 24. august 2018 om statsbudsjettet 2018 – kap. 281 post 01 og kap. 200 post 21 – midler knyttet til delegasjon av nye oppgaver og midler til ordning med godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.
- Brev fra Unit til Kunnskapsdepartementet av 9. mai 2019 om behandling av saker i nasjonal klagenemnd.
- Avgjørelser mv.*
- HR-2019-1986-A.
- Klagenemnda for likestilling. LKN-2001-1.
- Rt. 1952 s. 554
- Rt. 1991 s. 532 (BBS-dommen).
- Rt. 1991 s. 535.
- Rt. 2001 s. 995.
- Rt. 2009 s. 170.
- Rt. 2015 s. 995.
- NOU-er*
- NOU 1988: 28 *Med viten og vilje.*
- NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse.*
- NOU 1993: 24 *Lov om universiteter og høyskoler. Lov og rett i Norgesnett.*
- NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler.*
- NOU 2003: 30 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.*
- NOU 2006: 19 *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov.*
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida.*
- NOU 2008: 3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning.*
- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring.*
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov.*
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.*
- NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge.*
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring.*
- Proposisjoner*
- Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).*
- Ot.prp. nr. 62 (1988–89) *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven).*
- Ot.prp. nr. 75 (1993–94) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*
- Ot.prp. nr. 85 (1993–94) *Om lov om høgre utdanning.*
- Ot.prp. nr. 56 (1995–96) *Om lov om studentsamskipnader.*
- St.prp. nr. 7 (1996–97) *Om samtykke til godkjenning av avtale av 3. september 1996 mellom Danmark, Finland, Island, Noreg og Sverige om tilgjenge til høgare utdanning.*
- St.prp. nr. 59 (1996–97) *Om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1997–98.*
- Ot.prp. nr. 77 (1997–98) *Om lov om oppheving av lov om lærarutdanning av 8. juni 1973 nr. 49 og endringer i enkelte andre lover.*
- Ot.prp. nr. 58 (1999–2000) *Om lov om endring i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.).*
- Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.*
- Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 79 (2005–2006) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 86 (2005–2006) *Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.*

- Ot.prp. nr. 67 (2006–2007) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) *Om lov om studentsamskipnader.*
- Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjons-evne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).*
- Ot.prp. nr. 83 (2007–2008) *Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.*
- Prop. 67 L (2011–2012) *Endring i universitets- og høyskoleloven (rapportering til database for vitenskapelig publisering).*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 59 L 2013–2014 *Endringer i universitets- og høyskoleloven.*
- Prop. 41 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.).*
- Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.).*
- Prop. 158 L (2015–2016) *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven).*
- Prop. 44 L (2016–2017) *Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.).*
- Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).*
- Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).*
- Prop. 51 L (2017–2018) *Endringer i opplæringslova mv. (forbud mot bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisningssituasjoner).*
- Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.*
- Prop. 64 L (2017–2018) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.).*
- Prop. 1 S (2018–2019) *Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).*
- Prop. 1 S (2019–2020) *Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 9 L (2019–2020). *Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler).*
- Innstillinger*
- Innst. O. nr. 40 (1994–1995) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler (lov om hogre utdanning).*
- Innst. S nr. 260 (1996–1997) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1997–98.*
- Innst. S. nr. 12 (1998–1999) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. januar–30. juni 1998, samt Planleggings- og samordningsdepartementets protokoll for tidsrommet 1. juli–31. desember 1997.*
- Innst. S. nr. 78 (1998–1999) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen.*
- Innst. S. nr. 337 (2000–2001) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.*
- Innst. O. nr. 58 (2001–2002) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.*
- Innst. S. nr. 188 (2001–2002) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning.*
- Innst. O. nr. 48 (2004–2005) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler.*
- Innst. O. nr. 4 (2007–2008) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Innst. 47 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om departementenes tilskuddsforvaltning.*
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.*

- Innst. 348 S (2014–2015) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.*
- Innst. 209 L (2015–2016) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.).*
- Innst. 225 L (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.).*
- Innst. 318 L (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets- og høyskoleloven.*
- Innst. 351 L (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova mv. (forbud mot bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisnings-situasjonar).*
- Innst. 381 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Per Olaf Lundteigen, Ole André Myhrvold og Geir Pollestad om økt bruk av tre som byggemateriale.*
- Innst. 76 L (2019–2020) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets- og høyskoleloven (vilkår for statstilskudd til private høyskoler).*

Melding til Stortinget

- St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke.*
- St.meld. nr. 49 (1996–97) *Prinsipp for rangering av søkjarar til studium ved universitet og høyskolar.*
- St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen.*
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.*
- St.meld. nr. 11 (2001–2002) *Kvalitetsreformen. Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning.*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*
- St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning.*
- St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og Mening. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk.*
- St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning.*
- Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd.*
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer.*
- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024.*
- Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet.*

- Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning.*
- Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning.*
- Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge.*
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017.*
- Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028.*

Dokumenter

- Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.*
- Lovvedtak 57 (2013–2014).
- Vedtak 769 (2016–2017).
- Lovvedtak 14 (2019–2020).

Kongelig resolusjon

- Kgl. res. 19. juni 2009 nr. 676 om *Ikraftsetting av lov 19. juni 2009 nr. 96 om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Kgl. res. 3. februar 2012 nr. 126 om *Delegering av Kongens myndighet etter universitets- og høyskoleloven § 7-2.*

Andre publikasjoner og dokumenter

- Aftenposten. Nordmenn øverst på listen over klimaskeptikere sammen med USA og Saudi-Arabia <https://www.aftenposten.no/norge/i/VbkQp6/Nordmenn-overst-pa-listen-over-klimaskeptikere-sammen-med-USA-og-Saudi-Arabia> hentet 18.10.2019.
- Aftenposten. Utdanninger som ikke etterspørres, bør få mindre støtte <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/y3Gk02/utdanninger-som-ikke-etterspørres-i-arbeidslivet-boer-faa-mindre-stoette-trond-blindheim-og-thor-oeivind-jensen> hentet 16.1.2020.
- Amnesty International. *Kvinnelige politikeres erfaringer med netthets juni 2018.* Hentet fra https://amnesty.no/sites/default/files/3688/Kvinnelige%20politikere_RAPPORT.pdf.
- Andreassen, Marianne m.fl. *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste. Bedre regulering og tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode. Rapport fra ekspertutvalg som har vurdert regulering, tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler.* Avgitt 12. desember 2014. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/592562a2d55f4>

- fae8d5d301cdfc70565/private_hoyskoler_og_fagskoler_i_samfunnets_tjeneste.pdf.
- Asmyhr, Morten. *Om vurdering av essaybesvarelser i høyere utdanning – en studie av vurderer-reliabilitet*. Uniped 04/2011 (volum 34). Hentet fra https://www.idunn.no/uniped/2011/04/om_vurdering_av_essaybesvarelser_i_hoeyere_utdanning_en_st.
- Aune, Helga. *Like læringsmuligheter for jenter og gutter i barnehage og skole*. Bergen: Fagbokforlaget, 2019.
- Bakken, Anne-Lise og Einride Hveding. *Styringsordning for regionale høyskoler: en utredning for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*. NSD 2209. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991.
- Berg, Einride (red.). *Studentsamskipnadens plass i norsk høyere utdanning: Studentsamskipnaden i Ås 40 år*. Oslo: Landbruksbokhandelen, 1996.
- Bernt, Jan Fridthjof. Norsk lovkommentar. Til universitets- og høyskoleloven § 1-3.
- Bernt, Jan Fridthjof. *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.
- Bjølseth, Gunnar; Anton Havnes og Per Lauvås. *Lavt sensorsamsvar – kan det bedres?* Uniped 04/2011 (volum 34). Hentet fra https://www.idunn.no/uniped/2011/04/lavt_sensor_samsvar_kan_det_bedres.
- Bleiklie, Ivar. *New Public Management or Neoliberalism, Higher Education*. I Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions. Teixeira, Pedro Nuno; Jung Cheol Shin m.fl. (red.). Springer, Dordrecht, 2018. Hentet fra https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_143-1.
- Castellacci, Fulvio og Clara Viñas-Bardolet. *Permanent contracts and job satisfaction in academia: Evidence from European countries*. Working Papers on Innovation Studies 20181008, Centre for Technology, Innovation and Culture. University of Oslo. <https://ideas.repec.org/p/tik/inowpp/20181008.html> hentet 17.1.2020.
- cOAlition S. Plan S. Principles and Implementation <https://www.coalition-s.org/addendum-to-the-coalition-s-guidance-on-the-implementation-of-plan-s/principles-and-implementation/> hentet 21.1.2020.
- Cristin (Current Research Information System in Norway). Rapportering av vitenskapelig publisering i helsesektoren, instituttsektoren og UH-sektoren. Hentet fra <https://www.cristin.no/nvi-rapportering/rapporteringsinstruksen/rapporteringsinstruks.pdf>.
- Dannelsesutvalget for høyere utdanning. *Kunnskap og dannelse foran et nytt århundre. Innstilling fra Dannelsesutvalget for høyere utdanning*, 2009.
- Dansk center for forskningsanalyse. *Evaluering af den norske publiceringsindikator*. Århus: Aarhus Universitet, 2014.
- Datatilsynet. Databehandleravtale <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/databehandleravtale/> hentet 16.1.2020.
- Datatilsynet. Hva er Privacy Shield? <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/overfore/hva-er-privacy-shield/> hentet 16.1.2020.
- Datatilsynet. Risikovurdering <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/informasjonsikkerhet-internkontroll/risikovurdering/> hentet 16.1.2020.
- Datatilsynet. Spesielt om overføring av opplysninger til utlandet <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/overfore/> hentet 16.1.2020.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/b.-hensyn-til-personer-5-18/> hentet 17.1.2020.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. Introduksjon. Hva er personvern i forskningsetikken? <https://www.etikkom.no/Aktuelt/gdpr-og-forskning/sos-hva-er-personvern/> hentet 21.1.2020.
- Deloitte. Insights <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-public-higher-education-study.html> hentet 18.10.2019.
- Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT). *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Difi-rapport 2012:7.
- Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT). *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2.
- Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019*. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2019>. Diku rapportserie 05/2019.
- Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019. Vedlegg*. Hentet fra <https://diku.no/rapporter/>

- diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2019. Vedlegg. Diku rapportserie 05/2019.
- Dyrkorn, Sonja m.fl. Tiltak for reduksjon av midlertidighet i UH-sektoren. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Avgitt 31.12.2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b28061b66ee44140b3c80ea8b4e5df97/rapport-midlertidighet-311219.pdf>.
- ENQA m.fl. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels, 2015.
- EQAR (The European Quality Assurance Register for Higher Education). Registered agencies <https://www.eqar.eu/register/agencies/> hentet 16.1.2020.
- ESFRI. Strategy Report on Research Infrastructures. Roadmap 2018 <http://roadmap2018.esfri.eu/strategy-report/the-evolving-role-of-research-infrastructures/> hentet 16.1.2020.
- European Commission. Open Science <https://ec.europa.eu/research/openscience/index.cfm> hentet 18.10.2019.
- European Commission. European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en hentet 16.1.2020.
- European Science Foundation. *Higher Education Looking Forward. Relations between Higher Education and Society*. 2008. Hentet fra http://archives.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/HELFI.pdf.
- eurostudent.eu. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe <https://www.eurostudent.eu/> hentet 16.1.2020.
- Felles klagenemnd. *Årsmelding 2017*. Hentet fra https://www.ceres.no/tjenester/klagenemnder/felles-klagenemnd/arsmeldinger/arsmelding_2017.pdf.
- Finans Norge. Mangfold – fordi det lønner seg <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/04/mangfold-fordi-det-lonner-seg/> hentet 18.10.2019.
- Finansavisen. Jus-studier kutter karakterer <https://finansavisen.no/nyheter/utdannelse/2019/11/18/7473432/jus-studier-kutter-karakter> hentet 16.1.2020.
- Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf.
- Finansministeriet. Finansloven <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/offentlige-finanser/finansloven> hentet 16.1.2020.
- FN-sambandet. Fattigdom <https://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Fattigdom> hentet 18.10.2019.
- FN-sambandet. Paris-avtalen <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klima/Parisavtalen> hentet 30.12.2019.
- Forskerforum. Frykter at Tyrkias akademia raseres <https://www.forskerforum.no/de-onskeren-islamsk-stat-da-ma-de-destruere-den-vi-har/> hentet 16.1.2020.
- forskning.no. Så skoleflinke er ungdom med innvandrerbakgrunn <https://forskning.no/partner-barn-og-ungdom-innvandring/sa-skoleflinke-er-ungdom-med-innvandrerbakgrunn/369103> hentet 31.12.2019.
- Frølich, Nicoline; Rune B. Reiling; Hebe Gunnes; Marte Mangset m.fl. *Attraktive akademiske karriereveier? Søkning, rekruttering og mobilitet i UH-sektoren*. NIFU-rapport 2019:10.
- Goodhart, David. *The Road to Somewhere. The New Tribes Shaping British Politics*. Penguin, 2017.
- Grimstad, Hilde m.fl. *Studieplasser i medisin i Norge. Behov, modeller og muligheter. Utredning fra Grimstadutvalget, oppnevnt av Kunnskapsdepartementet, september 2019*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/9b5b81d102384507b85150f2e0f1b089/11745900_rapport_utredning_fra_grimstadutvalget.pdf.
- Grimstvedt, Liv Reidun m.fl. Med kvalitet som kriterium. Gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler. Rapport til Kunnskapsdepartementet fra en ekspertgruppe. Avgitt 2. juni 2017. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4533eac6022147ac8809096d543a4e62/med-kvalitet-som-kriterium_net.pdf.
- Gunnes, Hebe. *Jurister i teknisk-administrative stillinger i universitets- og høyskoleadministrasjonen*. Upublisert notat fra NIFU, mai 2019.
- Hattie, John og Helen Timperley. *The Power of Feedback*. Review of Educational Research 77(1) mars 2007 s. 81–112.
- Helgeland, Geir. *Opplæringslova. Lovkommentar*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Helsedirektoratet. *NHSP 2020–2023 – Kunnskapsgrunnlag til underprosjektet «Helsepersonell med utdanning fra utlandet»*. Oslo, 2018.
- Hernández, Rosario L. *Does continuous assessment in higher education support student learning?* Higher Education 64(4) oktober 2012 s. 489–502.

- Hovdhaugen, Elisabeth. *Årsaker til frafall i høyere utdanning. En forskningsoppsummering av studier basert på norske data*. NIFU Arbeidsnotat 2019:3. Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2593810/NIFUarbeidsnotat2019-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Hægeland m.fl. *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf.
- Høst, Håkon; Per Olaf Aamodt; Elisabeth Hovdhaugen og Lars Lyby. *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 2019:15.
- Independent. Hungarian Prime Minister Viktor Orban bans gender studies programmes <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-bans-gender-studies-programmes-viktor-orban-central-european-university-budapest-a8599796.html> hentet 16.1.2020.
- Ipsos. *Nasjonal rapport. Mobbing og trakassering i universitets- og høyskolesektoren*. Hentet fra <https://www.nih.no/globalassets/dokumenter/komm/nasjonal-rapport--mobbing-og-trakassering-i-uh-sektoren-2019.pdf>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, 2000.
- Jørgensen, Stine. *Køn og utdannelse*. I På vei – kjønn og rett i Norden. Eva Maria Svensson m.fl. (red.). Göteborg: Makadam förlag, 2011.
- Khrono. ELTE-rettssaka: Forventar dom innan tre veker <https://khrono.no/elte-psykologi-psykologistudenter/elte-rettssaka-forventar-dom-innan-tre-veker/414817> hentet 7.11.2019.
- Khrono. Vedtok å avvikle flere tilbud om studentvelferd på Nesna <https://khrono.no/nord-universitet-nesna-jorgen-husby/vedtok-a-avvikle-flere-tilbud-om-studentvelferd-pa-nesna/218486> hentet 16.1.2020.
- Kilden kjønnsforskning.no. Unge kvinner er dobbelt så utsett for netthets som menn <http://kjonnsforskning.no/nb/2015/04/unge-kvinner-er-dobbelt-sa-utsett-netthets-som-menn> hentet 16.1.2020.
- Knapstad, Marit, Ove Heradstveit og Børge Sivertsen. *Studentens helse- og trivselsundersøkelse 2018. Hovedresultater*. Hentet fra <https://shotstorage.blob.core.windows.net/shotcontainer/SHOT2018.pdf>. Oslo: SiO (Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus), 2018.
- Kompetanse Norge. Realkompetansevurdering <https://www.kompetansenorge.no/realkompetanse/realkompetansevurdering> hentet 16.1.2020.
- Kompetansebehovsutvalget <https://kompetansebehovsutvalget.no/> hentet 16.1.2020.
- Kristiansen, Marita. *Språklige utfordringer i høyere utdanning. En undersøkelse av språkbruk i eksamensbesvarelser på bachelornivå*. Hentet fra https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/rapporter-og-undersokelser/sprak-i-eksamensbesvarelser_endelig.pdf.
- Kunnskapsdepartementet. *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Fastsatt 15. desember 2011*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e579f913-fa1d45c2bf2219afc726670b/nkr.pdf>.
- Kunnskapsdepartementet. *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU*. Oslo, 2014.
- Kunnskapsdepartementet. *Finansiering av universiteter og høyskoler*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/finansiering.pdf>.
- Kunnskapsdepartementet. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2019 for universitet og høyskolar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-forslag-til-statsbudsjettet-2019-for-universiteter-og-hogskolar-v2.pdf>.
- Kunnskapsdepartementet. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2020 for universitet og høyskolar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-forslag-til-statsbudsjettet-2020-for-universitet-og-hogskolar.pdf>.
- Kunnskapsdepartementet. Kompetansebehovsutvalget <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/kompetansebehovsutvalget/id2556616/> hentet 16.1.2020.
- Lien, Inger Stray m.fl. *Studentboliger i Norge. Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsett av Kunnskapsdepartementet 19. desember 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6662bf3f103e40f2af8e8fff5652a673/rapport-gjennomgang-av-tilskuddsordningen-for-studentboliger.pdf>.
- Lødding, Berit og Per Olaf Aamodt. *Studieforberedt etter studieforberedende? Overgangen*

- mellom studieforberedende utdanningsprogram og høyere utdanning belyst gjennom gruppesamtaler med lærere, studenter og elever.* NIFU-rapport 2015:28.
- Malterud, Nina m.fl. *Forslag til program for kunstnerisk kompetanseutvikling i kunstutdanningsinstitusjonene. Innstilling fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunsthøgskolen i Bergen, Kunsthøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole.* Avlevert 3. november 2000. Hentet fra <http://ekstern.filer.uib.no/kmd/W3-publisering/Forskning/Kunstnerisk%20utviklingsarbeid/k-utredning-2000.pdf>.
- Mazzucato, Mariana. *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union.* Brussel: EU-kommisjonen, 2018.
- NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning). FoU-statistikkbanken. Doktorgrader <http://www.foustatistikkbanken.no/nifu/?language=no> hentet 30.08.2019.
- NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning). FoU-statistikkbanken. Mangfold, populasjon og innvandringsstatus <http://www.foustatistikkbanken.no/nifu/?language=no> hentet 29.11.2019.
- NOKUT. Akkrediterte institusjonar <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/akkrediterte-institusjonar/> hentet 6.12.2019.
- NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Hvilke faktorer har betydning for å oppnå høy kvalitet i mastergradsprogrammer? <https://www.nokut.no/nyheter-2016/hvilke-faktorer-har-betydning-for-a-oppna-hoy-kvalitet-i-mastergradsprogrammer/> hentet 16.1.2020.
- NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Studiebarometeret <http://www.studiebarometeret.no/no/> hentet 16.1.2020.
- Norges forskningsråd. Norsk veikart for forskningsinfrastruktur <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/programmer/infrastruktur/> hentet 30.1.2020.
- Norsk studentorganisasjon (NSO). *Utredning av lovverket for studenters læringsmiljø. Med forslag til endringer.* Hentet fra <https://student.no/content/uploads/2014/05/Utredning-av-lovverket-for-studenters-læringsmiljø-11-05-2017.pdf>.
- Norsk studentorganisasjon (NSO). *Tilstandsrapport for studentdemokratiene.* Oslo, 2018.
- Nordhagen, Inger C.; Malin Dahle og Øyvind Skjervheim. *Utdanningsplaner – et virkemiddel for gjennomføring?* Ideas2evidence-rapport 08:2016. Hentet fra http://ideas2evidence.com/sites/default/files/Endelig%20rapport_utdanningsplaner.pdf.
- NSD. Database for statistikk om høgre utdanning. Internasjonalisering https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori_internasjonalisering.action hentet 30.08.2019.
- OECD. *Education at a Glance 2019.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019.
- OECD. *Trends Shaping Education 2019.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019.
- OsloMet. Retningslinjer ved behandling av fusk/forsøk på fusk til eksamen ved OsloMet <https://student.oslomet.no/retningslinjer-fusk-eksamen> hentet 17.1.2020.
- Ottosen, Kristian. *Studentvelferd i vekst, førte år i studentenes tjeneste.* Oslo: Studentsamskipnaden i Oslo, 2005.
- Oxford Research. *Evaluering av ordningen med LMU.* Hentet fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2018/04/Evaluering-av-ordningen-med-LMU.pdf>.
- Piro, Fredrik; Elisabeth Hovdhaugen; Mari Elken; Gunnar Sivertsen m.fl. *Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer. Hva forklarer nordiske plasseringer og hvordan forholder universitetene seg til rangeringer?* NIFU-rapport 2014:25.
- Privacy Shield Framework. Privacy Shield List <https://www.privacyshield.gov/list> hentet 20.1.2020.
- Regjeringen. *Retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene RETHOS, oktober 2017.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8466abdfa714e7dac938f82083d8583/mandat-retningslinjer-for-helse-og-sosialfagutdanningene-rethos.pdf>.
- Regjeringen. Lære hele livet https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/innsiktsartikler/lare-hele-livet/id2600403/ hentet 18.10.2019.
- Regjeringen. Avhendingsinstruksen <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id272394/> hentet 16.1.2020.
- Regjeringen. Høring Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id2626660/> hentet 16.1.2020.
- Regjeringen. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/ hentet 16.1.2020.

- Regjeringen. Områdegjennomgang – Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omradegjennomgang-bygg-og-eiendoms-politikken-i-statlig-sivil-sektor/id2641914/> hentet 16.1.2020.
- Regjeringen. Regelverk for økonomistyring i staten <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/> hentet 16.1.2020.
- Regjeringen. Høring Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven Vilkår for statstilskudd til privat høyere utdanning <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-universitets-og-hoyskoleloven-vilkar-for-statstilskudd-til-privat-hoyere-utdanning/id2630439/> hentet 18.1.2020.
- Regjeringen. Høring om skikkethetsvurdering i høyere utdanning. Høringsnotat – forslag til endringer i forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-skikkethetsvurdering-i-hoyere-utdanning/id2362414/?expand=horingsnotater> hentet 21.1.2020.
- Reisel, Liza; Øyvind Søraas Skorge og Stian Uvaag. Kjønnssdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:6. Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2592572/Kj%25C3%25B8nnsdelte%2butdannings-%2bog%2byrkesvalg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rettt24. De juridiske fakultetene dropper karakterer tidlig i studiet <https://rett24.no/articles/de-juridiske-fakultetene-dropper-karakterer-tidlig-i-studiet> hentet 16.1.2020.
- Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning. Dokument 3:8 (2014–2015)*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/studiegjennomfoeringenihoeyereutdanning.pdf>.
- Riksrevisjonen. *Revisjonsrapport for 2018 om ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/ubruktebudsjettmidleruh.pdf>.
- Samdal, Oddrun m.fl. *Vurdering av sensurordningane innan høgare utdanning. Rapport frå ei arbeidsgruppe oppnemnt av Utdanningsutvalet i UHR*. Avlevert 15. desember 2014.
- Samordna opptak. Universitet og høyskole – Poengberegning <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/index.html> hentet 16.1.2020.
- SITRA. Megatrends <https://www.sitra.fi/en/topics/megatrends/> hentet 16.1.2020.
- Smeby, Jens-Christian og Sølvi Mausethagen. *Kvalifisering til «velferdsstatens yrker»*. I Utdanning 2011 – veien til arbeidslivet. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2011, s. 149–169. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa124/7_kvalifisering.pdf.
- Spjelkavik, Johanne og Asbjørn Strandbakken. *Om fusk i obligatorisk undervisning etter universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b*. I Undring og erkjennelse, festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år. Karl Harald Søvig (red.) m.fl., Bergen: Fagbokforlaget, 2013, s. 645–673.
- Statens arbeidsmiljøinstitutt. Arbeidsrelaterte helseproblemer og sykefravær <https://stami.no/arbeidsrelaterte-helseproblemer-og-sykefravaer/> hentet 10.09.2019.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). *Statistisk årbok 1970*. Hentet fra <https://www.ssb.no/a/histstat/aar-bok/1970.pdf>.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikkbanken, folkemengde etter tettbygd/spredtbygd <https://www.ssb.no/statbank/list/befte> hentet 18.10.2019.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikkbanken, fødte <https://www.ssb.no/statbank/list/fodte> hentet 18.10.2019.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Frafall i universitets- og høyskoleutdanninger. SSB Analyse 2019/17 <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-bachelorstudentene-fullforer-ikke-pa-normert-tid> hentet 05.11.2019.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikkbanken, arbeidskraftundersøkelsen <https://www.ssb.no/statbank/list/aku> hentet 27.11.19.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Gjennomføring ved universiteter og høyskoler <https://www.ssb.no/hugjen> hentet 16.1.2020.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Studenter i høyere utdanning <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utuvh> hentet 16.1.2020.
- Statsbygg. *Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren*. Rapport B, 2018.
- Store norske leksikon. Tingenes Internett https://snl.no/tingenes_internett hentet 21.10.2019.
- Store norske leksikon. Globalisering <https://snl.no/globalisering> hentet 16.1.2020.

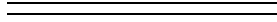
- Strandbakken, Asbjørn m.fl. *Behovet for juridisk kompetanse og utdanning fram mot 2025. En utredning for Kunnskapsdepartementet, avgitt 25. februar 2013*. Bergen, Lillehammer, Oslo og Tromsø, 2013.
- Støren, Liv Anne; Rune B. Reiling; Siv-Elisabeth Skjelbred; Marthe E. S. Ulvestad m.fl. *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. NIFU-rapport 2019:3.
- Taraldrud, Karen Eg. *Skikkethetsvurdering i høyere utdanning*. Lov og rett 10/2016 (volum 55) s. 624–639.
- Teknisk ukeblad. Birk (19) tar universitetsfag på masternivå – samtidig med sisteåret på videregående <https://www.tu.no/artikler/birk-19-tar-universitetsfag-pa-masterniva-samtidig-med-sisteareet-pa-videregaende/437805> hentet 05.11.2019.
- The Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB) <https://www.aacsb.edu/> hentet 16.1.2020.
- The Globe Program. A Worldwide Science and Education Program <https://www.globe.gov/> hentet 18.10.2019.
- The Guardian. The Central European University is the latest victim of the Trump era <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/dec/04/central-european-university-latest-victim-trump-era> hentet 16.1.2020.
- Thune, Taran; Per Olaf Aamodt og Magnus Gulbrandsen. *Noder i kunnskapsnettverket: Forsking, kunnskapsoverføring og eksternt samarbeid blant vitenskapelig ansatte i UH-sektoren*. NIFU-rapport 2014:23.
- Titan.uio.no. Data er den nye naturressursen <https://titan.uio.no/node/1601> hentet 18.10.2019.
- UA universitetsavisa.no. 43 millioner til et bedre studentliv <https://www.universitetsavisa.no/student/2018/03/05/43-millioner-til-et-bedre-studentliv-18365082.ece> hentet 16.1.2020.
- Uddannelses- og Forskningsudvalget 2014–15. *Gymnasiekarakterers betydning for succes på videregående uddannelser*. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20141/almdel/fiv/bilag/140/1505261.pdf>.
- Underdal, Arild m.fl. *Stillingsstruktur ved universiteter og høyskoler. Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Avgitt 9. mai 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/462ebb8a0c444-fe2add926eaf6885bde/utvalgsrapport-stillingsstruktur-ved-universiteter-og-hoyskoler.pdf>.
- Unit (Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning). Felles klagenemnd <https://www.unit.no/tjenester/fellesklagenemnd> hentet 7.1.2020.
- United Nations Development Programme. Human Development Report <http://hdr.undp.org/en/2018-update> hentet 09.09.2019.
- Universitets- og høyskolerådet (UHR). *Forskning og utviklingsarbeid innen fagområdet kunst. 1995–2015: 20 år med kunstnerisk utviklingsarbeid*. Hentet fra https://www.uhr.no/_f/p1/i9e87d801-71b1-4518-a915-9d8e890c9a42/2015-forskning_og_utviklingsarbeid_innen_fagomr_det_kunst.pdf.
- Universitets- og høyskolerådet. UHR-Kunst, design og arkitektur. Kunstnerisk utviklingsarbeid, kunstutdanning og regelverk. En kort oppsummering etter innspillsmøte 12. juni 2019. <https://innsyn.uhr.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019000513&dokid=42008&versjon=1&variant=A&> hentet 3.7.2019.
- Universitets- og høyskolerådet. *Høringsinnspill til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i skikkethetsforskriften*. Hentet fra <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/09/UHR-Høringsinnspill-til-Kunnskapsdepartementets-forslag-til-endringer-i-skikkethetsforskriften.pdf>.
- Universitets- og høyskolerådet (UHR). *Rapport fra Arbeidsgruppen mot mobbing og trakassering i UH-sektoren (UHRMOT)*. <https://uhr-mot.no/rapporten-klar/> hentet 16.1.2020.
- Universitets- og høyskolerådet (UHR). Språkpolitisk plattform <https://www.uhr.no/ressurser/sprakpolitisk-plattform> hentet 16.1.2020.
- Ursin, Giske; Magnus Stenbeck; Jenny Chang-Claude; Marc Gunter; Rudolf Kaaks, Ellen Kampman m.fl. *Data must be shared – also with researchers outside of Europe*. The Lancet Volume 394, Issue 10212, s. 1902–1903. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32633-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32633-9/fulltext) hentet 18.1.2020.
- Utdanningsdirektoratet. Førings av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2020 <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/> hentet 16.1.2020.
- Utdanningsdirektoratet. Sensorhonorar ved sentralt gitt skriftlig eksamen <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/sensurere-eksamen/Sensorhonorar/> hentet 16.1.2020.

- Van Damme, Dirk. *The Growth of International Student Mobility Is Faltering*. International Higher Education 93, Spring 2018.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden, 1987.
- Wikipedia. Identitetspolitikk <https://no.wikipedia.org/wiki/Identitetspolitikk> hentet 05.11.2019.
- Wold, Terje m.fl. *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (forvaltningskomiteen)*. Avgitt 13. mars 1958. I *Ot.prp. nr. 38 (1964–65) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=b&psid=DIVL176&pgid=b_0267&vt=b&did=DIVL180.
- Zukunftsinstitut. Megatrends <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/> hentet 16.1.2020.
- Zynk Kommunikasjon, Analyse & Ledelse for KS. *Polarisert samfunn, eliter under press*. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/88fcd4bb46ca40969085566916d8ceba/zynk-enderlig-trendrapport-ks.pdf>.
- Innspill*
- Innspill som Universitets- og høyskolelovutvalget har fått i perioden 2018–2019 finnes på utvalgets nettsted under fanen «Innspill», «Mottatte innspill». Se <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>.
- Aurora Kobernus: *Innspill til universitets- og høyskolelovutvalget om tilgjengelighet, tydeliggjøring av rettigheter og universell utforming*.
- Blindeforbundet: *Utfordringer ved overganger i utdanning*.
- Christian Jørgensen, Universitetet i Bergen: *Innspill om tretrinns karakterskala Forskerforbundet: Midlertidighet i statlig UH-sektor*.
- Christian Jørgensen, Universitetet i Bergen: *Innspill om vurdering*.
- Finn Aarsæther: *Om ulike karriereløp*.
- Forskerforbundet: *Ansettelsesregler*.
- Forskerforbundet: *Forskningsbasert utdanning, akademisk frihet, ansattes medbestemmelse og opphavsrett*.
- Inger Langseth og Lise Sandvik: *Om vurdering og om korte engasjement*.
- Komiteé for kjønnsbalanse og mangfold i forskning – KIF: *Innspill om ansettelses*.
- Maria Lehmann: *Utvidet styreperiode for studenter*.
- Marta Hofsoy: *Studentråd*.
- NHO: *Innspill til UH-lovutvalget*.
- NOKUT: *Private universiteter og høyskoler*.
- NOKUT: *Rettslig regulering og regelverksstruktur*.
- NOKUT: *Studentsamskipnadene*.
- NOKUT: *Universitets- og høyskoleloven § 2-1*.
- Nord universitet v/studiedirektør Jan Atle Toska: *Sensur innen 3 uker og individuell klagerett på gruppeeksamen*.
- Noregs Mållag: *Norsk fagspråk, studentrettar og studentsamskipnadslova*.
- Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening: *Innspill til UH-lovutvalget*.
- Olaug Husabø ved UiT: *Universitets- og høyskoleloven og ph.d.-graden*.
- Program for kunstnerisk utviklingsarbeid: *Om kunstnerisk utviklingsarbeid*.
- Simula Research Laboratory AS: *Akkreditering av studietilbud*.
- Sindre Rødne Dueland: *Heimel for å ikke gi kopi*.
- Språkrådet: *Vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk*.
- Stein Bondevik m.fl.: *Blind sensur*.
- Studentparlamentet ved UiB: *Bestemmelsen «enstemmig» (§ 4-1 (2))*.
- Studentparlamentet ved UiO: *Innspill til UH-loven*.
- Studentsamskipnadsrådet: *Innspill til regelverksendringer*.
- Sykepleierforbundet: *Ansettelsesregler*.
- UiO: *Geografiske ansvarsområder for universitetsmuseene*.
- UiO: *Læringsmiljø m.m.*
- Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet v/viserektor Sveinung Eikeland: *Universitetene og høyskolenes regionale forankring*.
- Universitets- og høyskolerådet: *Innspill til lovutvalget*.
- Universitets- og høyskolerådet: *Regelverk for finansiering av etter- og videreutdanning*.
- Universitets- og høyskolerådet: *Skikkethetsforskriften*.
- Universitets- og høyskolerådet: *Studentdemokratier og yrkesskadeerstatning for studenter*.
- Unit – direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning: *Digitalisering mv*.
- Unit – direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning: *Reglene om opptak til høyere utdanning*.
- Unit, Felles klagenemnd. *Innspill fra Felles klagenemnd*.

Utdanningsavdelingen ved Høgskolen i Innlandet:
Om strukturen i regelverket og om privatistordningen.

Utdannings- og forskningsavdelingene ved UiS:
Sensurfrist ved klage over karakter og ph.d.-forskrift.

Utdanningsforbundet: *Innspill til UH-lovutvalget.*
Velferdstingene i Norge: *Innspill til revideringen av UH-loven.*



Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Melkeveien designkontor as
Foto: © AdobeStock

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 02/2020

