



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 81 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven
(NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemåls-
portal mv.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5	Ansettelse – beregning av tjenestetid for stipendiater	27
			5.1	Gjeldende rett	27
2	Bakgrunn for lovforslaget	6	5.2	Høringsforslaget	27
2.1	Behov for lovendringer	6	5.3	Høringsinstansenes syn	27
2.2	Høringen	7	5.4	Departementets vurdering	30
3	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT	10	6	Diverse bestemmelser	32
3.1	Sammensetningen av NOKUTs styre	10	6.1	Nasjonal deleksamen	32
3.1.1	Gjeldende rett	10	6.1.1	Gjeldende rett	32
3.1.2	Høringsforslaget	10	6.1.2	Høringsforslaget	32
3.1.3	Høringsinstansenes syn	10	6.1.3	Høringsinstansenes syn	33
3.1.4	Departementets vurdering	10	6.1.4	Departementets vurdering	34
3.2	Kvalitetsarbeid	10	6.2	Overtredelsesgebyr	35
3.2.1	Gjeldende rett	10	6.2.1	Gjeldende rett	35
3.2.2	Høringsforslaget	11	6.2.2	Høringsforslaget	35
3.2.3	Høringsinstansenes syn	11	6.2.3	Høringsinstansenes syn	36
3.2.4	Departementets vurdering	14	6.2.4	Departementets vurdering	36
3.3	Akkreditering	15	6.3	Nasjonal vitnemåls- og karakterportal	38
3.3.1	Gjeldende rett	15	6.3.1	Gjeldende rett	38
3.3.2	Høringsforslaget	16	6.3.2	Høringsforslaget	38
3.3.3	Høringsinstansenes syn	17	6.3.3	Høringsinstansenes syn	39
3.3.4	Departementets vurdering	20	6.3.4	Departementets vurdering	42
4	Klage	22	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	44
4.1	Klagefrist ved forprøver	22	8	Merknader til bestemmelsene	45
4.1.1	Gjeldende rett	22			
4.1.2	Høringsforslaget	22			
4.1.3	Høringsinstansenes syn	22			
4.1.4	Departementets vurdering	23			
4.2	Klage på SIUs tildelingsvedtak	24			
4.2.1	Gjeldende rett	24			
4.2.2	Høringsforslaget	24			
4.2.3	Høringsinstansenes syn	24			
4.2.4	Departementets vurdering	25			
				Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)	50



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 81 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 18. mars 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

Universitets- og høyskoleloven er felles for statlige universiteter og høyskoler, samt private høyskoler som gir utdanningstilbud som er akkreditert etter loven, eller som har oppnådd institusjonsakkreditering som vitenskapelig høyskole eller høyskole.

Det foreslås i kapittel 3 å utvide Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningens (NOKUT) styre, slik at også fagskolestudenter blir representert. Videre foreslås det i kapittel 3 å gjøre endringer i loven som gjelder NOKUTs akkrediterings- og tilsynsarbeid. Endringene skal legge til rette for at NOKUT kan gjennomføre mer målrettet tilsyn. Blant annet presiseres det at NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid. Til slutt i kapittel 3 foreslås et krav om at akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og at ved akkreditering av studietilbud fra nye tilbydere, må studiet minst føre til bachelorgrad.

I kapittel 4 foreslås en hjemmel til å gi institusjonene mulighet til å fastsette en kortere frist for å

påklage ikke bestått forprøve. Det foreslås også i kapittel 4 å lovfeste en bestemmelse som begrenser klageadgangen over vedtak fattet av Senter for internasjonalisering av utdanningen (SIU).

I kapittel 5 foreslås det å endre loven slik at departementet kan forskriftsfeste regler om beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven for stipendiater ved statlige universiteter og høyskoler.

I kapittel 6 foreslås det en lovhjemmel som vil gi departementet myndighet til å pålegge utdanningsinstitusjonene å avholde nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner. Etter universitets- og høyskoleloven kan den som forsettlig eller uaktsomt i strid med loven bruker en vernet institusjonsbetegnelse, tildeler eller bruker en tittel for grad eller yrkesutdanning, straffes med bøter. Det foreslås å endre loven slik at departementet i stedet kan ilegge overtredelsesgebyr. Til slutt foreslår departementet en hjemmel for opprettelse av en nasjonal digital vitnemåls- og karakterportal for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer fra den informasjonen gjelder til andre.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Behov for lovendringer

Universitets- og høyskoleloven regulerer ikke hvorvidt studentenes styremedlem eller personlige varamedlem i NOKUTs styre må komme fra et universitet, en høyskole eller fra en fagskole. I perioden 2004–2014 har fagskolestudentene ikke vært representert i NOKUTs styre. I oppnevningen av NOKUTs styre for perioden 2015–2017 ble fagskolestudentene for første gang representert, da de ble oppnevnt som personlig varamedlem for Norsk studentorganisasjons faste medlem. Antallet styrebehandling av fagskolesaker har økt de siste årene, og det antas at dette vil fortsette. Dette er bakgrunnen for forslaget om utvidelse av NOKUTs styre.

Regjeringen ønsker å styrke NOKUTs arbeid med å heve kvaliteten i høyere utdanning, jf. punkt 12 i Sundvolden-plattformen. Videre har NOKUT initiert et arbeid for å utvikle en nasjonal strategi for utdanningskvalitet og en ny modell for tilsyn med høyere utdanning. Også i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* varslet regjeringen en gjennomgang av regelverket for å sikre at institusjonene i tilstrekkelig grad gjennomfører det kvalitetsarbeidet som følger av de faglige fullmaktene. Et annet siktemål er å gi NOKUT større handlingsrom til å gjennomføre målrettet tilsyn med akkrediterte institusjoner og utdanningstilbud. Dette er bakgrunnen for forslagene som gjelder NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsarbeid.

Bakgrunnen for forslaget om å gi institusjonene mulighet til å fastsette kortere frist for å påklage ikke bestått forprøve, er et ønske om å hindre forsinket opptak til lærerutdanning for studenter som gjennomfører forkurs og avlegger nasjonal forprøve i matematikk sommeren før semesterstart.

Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er et statlig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Det er i dag ikke fastsatt egne bestemmelser om SIUs virksomhet i lov eller forskrift. Klager over SIUs ulike tildelingsvedtak behandles i dag av det organ som har delegert den aktuelle vedtakskompetansen til SIU. Kunnskapsdepartementet behandler klager over SIUs programvedtak på sitt område. I vurderin-

gene av søknadene blir det utøvet en stor grad av spesialisert skjønn som det vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve. Dette er bakgrunnen for lovforslaget om å begrense klageadgangen.

Dagens regler om beregning av tjenestetid fører til at stipendiater får sterkt stillingsvern hvis de ansettes i kortvarige midlertidige stillinger ved samme institusjon rett etter stipendiatperioden. For å sikre kvaliteten på universiteter og høyskoler er det en forutsetning at det er åpen konkurranse om vitenskapelige stillinger. Det er uheldig om faste stillinger besettes, uten utlysning, av tidligere stipendiater som har fått sterkt stillingsvern. Kunnskapsdepartementet ønsker å kunne forskriftsfeste at tid brukt til egen doktorgradsutdanning ikke skal telle som tjenestetid etter tjenstemannsloven §§ 9 og 10.

I regjeringens strategi *Lærerløftet*, som ble lagt frem 30. september 2014, står det i punkt 5.5: «På basis av nye rammeplaner for grunnskolelærerutdanningene vil det bli innført nasjonale deleksamener i utvalgte fag.» Videre har departementet gitt NOKUT i oppdrag å lage en mulighetsstudie og et pilotprosjekt for gjennomføring av nasjonale deleksamener i enkelte profesjonsfag. Dette er bakgrunnen for forslaget om å innføre en generell hjemmel for å pålegge nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner.

I universitets- og høyskoleloven står det at den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse, tildeler eller bruker en tittel for grad eller yrkesutdanning i strid med loven, kan straffes med bøter. Det er politiet som kan ilegge bot ved brudd på disse bestemmelsene. Kravet om politianmeldelse innebærer at terskelen for å håndheve bestemmelsene er høy, slik at den faktiske beskyttelsen bestemmelsene gir, er noe redusert. I tillegg anses straff i form av bot som en uforholdsmessig streng reaksjon. En administrativ reaksjon i form av overtredelsesgebyr vil på en mer effektiv måte kunne føre til etterlevelse av bestemmelsene om beskyttelse av gradsbetegnelser eller titler og institusjonsbetegnelser. Dette vil gjøre det enklere for departementet å sanksjonere brudd på lovbestemmelsene og er bakgrunnen for lovforslaget.

Forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter er et stort problem, og det brukes stadig mer ressurser på å kontrollere slike dokumenter. Dette gjelder også dokumentasjon av fullført norsk utdanning. Målet med et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer er å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre sine resultater for potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt. Dette er bakgrunnen for forslaget.

2.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte den 20. april 2015 på høring forslag om å utvide NOKUTs styre, slik at både studenter og fagskolestudenter blir representert i styret. Det ble foreslått å gi departementet myndighet til å pålegge utdanningsinstitusjonene å avholde nasjonale deleksamener i alle typer utdanninger. Videre ble det foreslått å gi departementet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved ulovlig bruk av institusjonsbetegnelse og tittel. Det ble også foreslått å endre loven slik at departementet kan fastsette regler om beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven for stipendiater.

Departementet sendte den 16. september 2015 også på høring forslag om opprettelse av en nasjonal vitnemålsbank, ny klageordning for SIUs vedtak om programtilskudd, endringer i lov og forskrift som gjelder NOKUTs akkrediterings- og tilsynsarbeid og hjemmel til å gi institusjonene mulighet til å fastsette kortere frist for å påklage ikke bestått forprøve.

Lovforslaget fra Kunnskapsdepartementet om endringer i universitets- og høyskoleloven ble sendt på høring til:

Departementene

CRISTin
Datatilsynet
De nasjonale forskningsetiske komiteer
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
FSAT – Felles studieadministrativt tjenestesenter
Fylkesmennene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norges forskningsråd
Norgesuniversitetet

Norsk senter for menneskerettigheter
Norsk utenrikspolitisk institutt
Rådet for offentlige fagskoler
Senter for IKT i utdanningen
SIU – Senter for internasjonalisering av utdanning
Statens lånekasse for utdanning
Statistisk sentralbyrå
Universitets- og høyskolerådet
Utdanningsdirektoratet
Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Forsvarets etterretningshøgskole
Forsvarets høgskole
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Høgskolen i Stord/Haugesund
Krigsskolen
Kunst- og designhøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Luftkrigsskolen
Norges Handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Politihøgskolen
Samisk høgskole
Sjøkrigsskolen
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
Riksrevisjonen

Sametinget	Fellesorganisasjonen
Sivilombudsmannen	FODOS – Forum for Doctoral students at NMBU
	Forskerforbundet
Fylkeskommunene	Hovedorganisasjonen Virke
Fylkesmennene	Kristne Friskolers forbund
	KS
Ansgar Teologiske Høgskole	Landsorganisasjonen i Norge – LO
Barrat Due musikk institutt	Lærernes Yrkesforbund
Bergen Arkitekthøgskole	Musikernes fellesorganisasjon
Campus Kristiania Markedshøgskolen	Naturviterne
Den norske Eurytmihøgskole	Nettverk for private høyskoler
Det teologiske Menighetsfakultet	NHO – Næringslivets hovedorganisasjon
Diakonhjemmet Høgskole	NITO – Norges ingeniør- og teknologi-organisasjon
Dronning Mauds Minne	Norges Juristforbund
Fjellhaug Internasjonale Høgskole	Norges Farmaceutiske Forening
Handelshøgskolen BI	Norsk Ergoterapeutforbund
Haraldsplass diakonale høgskole	Norsk Fysioterapeutforbund
Høgskolen Betanien	Norsk Lektorlag
Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling	Norsk Presseforbund
Høgskolen Diakonova	Norsk Psykologforening
Høgskolen for Ledelse og Teologi	Norsk Radiografforbund
Lovisenberg diakonale høgskole	Norsk Skolelederforbund
Misjonshøgskolen	Norsk studentorganisasjon
NLA Høgskolen	Norsk Sykepleierforbund
Norges Dansehøgskole	Norsk Tjenestemannslag
Rudolf Steinerhøgskolen	Organisasjon for norske fagskolestudenter
Westerdals	Parat
	Presteforeningen
Atlantis Medisinske Høgskole	Samfunnsviterne
Bjørknes høyskole	Samfunnsøkonomene
Norsk Gestaltinstitutt AS Høgskole	SIN – Stipendiatororganisasjonene i Norge
Norsk høgskole for helhetsterapi	Skolenes landsforbund
Skrivekunstakademiet	Sosialistisk opplysningsforbund
Nororff AS	STAFO
Musikkteaterhøgskolen	Steinerskoleforbundet
Norsk barnebokinstitutt	Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
	TODOS – Tromsø Doctoral Students at the University of Tromsø
Abelia	UiODoc
Akademikerforbundet	UiSDC – UiS Doctoral Community
Akademikerne	Unio
ANSA (Association of Norwegian Students Abroad)	Utdanningsforbundet
Arbeidsgiverforeningen Spekter	YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Arkitektenes Fagforbund	
Bibliotekarforbundet	Følgende høringsinstanser har kommet med merknader til høringsforslaget:
Den Norske Jordmorforening	Justis- og beredskapsdepartementet
Den norske legeförening	Utenriksdepartementet
Den norske tannlegeforening	
Den norske veterinærforening	
Det Norske Diakonforbund	
DION – Doktorgradskandidatenes interesseorganisasjon ved NTNU	Datatilsynet
DIOV – Doktorgradsstudentenes interesseorganisasjon ved veterinærmiljøene	Nasjonalt fagskoleråd
Econa	NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
	Politidirektoratet

Senter for IKT i utdanningen
Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU)
Utlendingsdirektoratet
Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Forsvarets høgskole
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Politihøgskolen
Studentparlamentet ved Universitetet i Oslo
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Rogaland fylkeskommune

UNINETT AS

Abelia
Advokatforeningen
Akademikerne
ANSA (Association of Norwegian Students Abroad)
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Den norske legeförening
Det teologiske Menighetsfakultet
Diakonhjemmet Høgskole
Dronning Mauds Minne, Høgskole for førskolelærerutdanning

Forskerforbundet
FSAT – Felles studieadministrativt tjenestesenter
Handelshøgskolen BI
Hovedorganisasjonen Virke
Jussformidlingen i Bergen
Kliniske ernæringsfysiologers forening
Lovisenberg diakonale høgskole
Nettverk for private høyskoler
NITO Studentene
NLA Høgskolen
Norges handelshøgskole
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Norsk Tjenestemannslag
Næringslivets hovedorganisasjon
Organisasjon for norske fagskolestudenter
Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet
Steinerhøgskolen
SIN – Stipendiatorganisasjonene i Norge
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
UiODoc
Unio
Universell
Universitets- og høgskolerådet
Utdanningsforbundet

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til høringsforslaget av 20. april 2015:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til høringsforslaget av 16. september 2015:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Agder

3 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT

3.1 Sammensetningen av NOKUTs styre

3.1.1 Gjeldende rett

NOKUTs styre har det overordnede ansvaret for NOKUTs virksomhet. NOKUTs styre oppnevnes av departementet og består av åtte medlemmer, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-2 annet ledd. Loven krever at ett medlem skal være en student, og denne skal også ha et personlig varamedlem. Studentrepresentanten oppnevnes for to år, jf. bestemmelsens tredje ledd. Universitets- og høyskoleloven bestemmer ikke hvilken institusjonskategori studentenes styremedlem og personlige varamedlem skal komme fra. I praksis har styremedlemmet kommet fra universitet eller høyskole. I perioden 2004–14 har fagskolestudentene ikke vært representert i NOKUTs styre. Ved oppnevningen av NOKUTs styre for perioden 2015–17 ble fagskolestudentene for første gang representert, da en fagskolestudent ble oppnevnt som personlig varamedlem for Norsk studentorganisasjons faste medlem.

3.1.2 Høringsforslaget

Departementet mener at det er viktig at studenter fra både universitets- og høyskolesektoren og fra fagskolesektoren er representert i NOKUTs styre. Det er stadig flere saker som blir behandlet av styret som berører fagskolene, og fagskolestudentene bør ha innflytelse på disse beslutningene. Høyere utdanning og fagskoleutdanning har klare forskjeller, noe som gjør at de to studentgruppene ikke vil kunne representere hverandre på en tilstrekkelig god måte i styret. Departementet foreslo derfor å endre universitets- og høyskoleloven § 2-2 annet ledd, slik at NOKUTs styre blir utvidet med én studentrepresentant til ni medlemmer totalt. Det ene studentmedlemmet skal representere høyere utdanning, og det andre studentmedlemmet skal representere fagskoleutdanning.

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er enten for forslaget eller har ingen merknader. Ingen høringsinstanser er imot forslaget. Både *Norsk studentorganisasjon* og *Organisasjon for norske fagskolestudenter* er godt fornøyd med forslaget.

3.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det er viktig at studenter fra både universiteter, høyskoler og fagskoler er representert i styret til NOKUT. Departementet mener at forslaget ikke i vesentlig grad vil forrykke balansen i styret. Når det gjelder styrets størrelse, viser departementet til at andre styrer i sektoren har flere medlemmer enn det som foreslås for NOKUT. Dette gjelder for eksempel styrene ved universitetene og høyskolene som har elleve medlemmer og enkelte studentsamskipnadsstyres som har ti. Departementet viser for øvrig til at NOKUTs styre selv kan bestemme om studentene skal kunne møte med både representanten og varamedlem på styremøtene. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre forslaget i høringsnotatet.

Det vises til lovforslaget § 2-2.

3.2 Kvalitetsarbeid

3.2.1 Gjeldende rett

Ifølge universitets- og høyskoleloven ligger ansvaret for utdanningskvaliteten til den enkelte utdanningsinstitusjon. NOKUTs oppgaver og myndighet fremgår av universitets- og høyskoleloven § 2-1. En av oppgavene er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning.

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-6 skal universiteter og høyskoler ha et tilfredsstillende system for kvalitetssikring. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd at NOKUT som et ledd i tilsynsarbeidet skal evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring. Endelig følger det av universitets- og høyskoleloven at departementet kan trekke faglige fullmakter tilbake der-

som institusjonene ikke har et tilfredsstillende system for kvalitetssikring, jf. § 3-3 fjerde ledd.

Universitets- og høyskoleloven har en rekke bestemmelser som gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende regler om NOKUTs oppgaver og myndighet i forskrift. Universitets- og høyskoleloven § 1-6 annet ledd gir hjemmel til å fastsette krav til institusjonenes kvalitetssikringssystemer. Videre gir universitets- og høyskoleloven § 3-1 annet ledd departementet hjemmel til å gi forskrift om saksbehandling og fastsetting av standarder som skal legges til grunn for akkreditering av studietilbud og institusjoner. Departementet kan også gi forskrift om saksbehandling og klageadgang med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-4 siste punktum. Endelig gir universitets- og høyskoleloven § 3-5 om godskrivning og faglig godkjenning departementet hjemmel til å gi forskrift om NOKUTs ansvar og myndighet i femte ledd annet punktum.

Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften), fastsatt av departementet, gir NOKUT hjemmel til å fastsette utfyllende forskrift. NOKUT har fastsatt forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

3.2.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet vist til at Regjeringen ønsker å styrke NOKUTs arbeid med å heve kvaliteten i høyere utdanning, jf. punkt 12 i Sundvolden-plattformen. Videre har NOKUT initiert et arbeid for å utvikle en nasjonal strategi for utdanningskvalitet og en ny modell for tilsyn med høyere utdanning. Dette er bakgrunnen for at departementet startet arbeidet med å styrke NOKUTs bidrag til kvalitetsheving i universitets- og høyskolesektoren. En slik styrking skal skje gjennom å effektivisere NOKUTs akkrediterings- og tilsynsmodell. Som et ledd i dette arbeidet ble det opprettet en ekstern referansegruppe med representanter fra Universitets- og høyskolerådet, Norsk studentorganisasjon og NOKUT, i tillegg til eksperter på tilsynsarbeid. Også i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* varslet regjeringen en gjennomgang av regelverket for å sikre at institusjonene i tilstrekkelig grad gjennomfører det kvalitetsarbeidet som følger av de faglige fullmaktene. Et annet siktemål var å gi NOKUT større handlingsrom til å gjennomføre målrettet tilsyn med akkrediterte institusjoner og utdanningstilbud.

Departementet viste til at det er riktig å dreie tilsynet fra evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid. NOKUT bør rette oppmerksomheten mot spørsmålet om forvaltningen av studieporteføljen er preget av kvalitetstenkning. Videre må NOKUT undersøke om kvalitetsarbeidet er innrettet mot de viktigste faktorene for at studentene skal oppnå god læring på et høyt nivå. Departementet foreslo derfor å endre universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd slik at det fremgår tydelig hvilket tilsynsansvar NOKUT skal ha. Departementet foreslo å bruke begrepet «kvalitetsarbeid» i stedet for «kvalitetssikringssystem», blant annet for å understreke at tilsynet både gjelder kvalitetssikringssystemet og *bruken* av dette, og i hvilken grad arbeidet bidrar til økt kvalitet på studietilbudene slik at studentene lærer mer. For å tydeliggjøre at NOKUT har ansvar for å føre tilsyn med kvalitetsarbeidet ved institusjonene, foreslo departementet å erstatte uttrykket «evaluere» med «føre tilsyn med». Tilsvarende foreslo departementet å endre universitets- og høyskoleloven § 1-6, slik at det går klart frem at universiteter og høyskoler skal ha et kvalitetssikringssystem som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Videre foreslo departementet en endring av universitets- og høyskoleloven § 3-3 fjerde ledd for å gjøre det tydelig at faglige fullmakter kan trekkes tilbake der institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen.

Departementet foreslo å fastsette hjemmel for departementet til å gi forskrifter om NOKUTs oppgaver og myndighet i universitets- og høyskoleloven § 2-1. Videre foreslo departementet å gi NOKUT hjemmel til å gi utfyllende forskrift i den samme lovparagrafen.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene støtter forslagene som gjelder endring av NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsmodell. Følgende høringsinstanser støtter forslaget fullt ut eller i hovedsak: NOKUT, *Felles studieadministrativt tjenestесenter (FSAT)*, *Universitets- og høyskolerådet (UHR)*, *Nettverk for private høyskoler*, *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Nordland (UiN)*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*, *Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HiBV)*, *Høgskolen i Telemark (HiT)*, *Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA)*, *Høgskolen i Østfold (HiØ)*, *Høgskolen i Sogn og Fjordane (HiSF)*, *Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST)*, *PolitiHøgskolen*, *Det teologiske Menighetsfakultet*

(MF), *Diakonhjemmet Høgskole, Lovisenberg diakonale høgskole, Norsk studentorganisasjon (NSO), ANSA – Association of Norwegian Students Abroad, Unio, Akademikerne, Norsk Sykepleierforbund, Norsk hovedorganisasjon (NHO), Jussformidlingen i Bergen og Rogaland fylkeskommune.*

Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Bergen (UiB), Høgskolen i Bergen (HiB) og Steinerhøgskolen er imot forslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet kommenterer forslaget slik:

«Myndighetenes tilsyn bør primært være et tilsyn med *lovligheten* av virksomheten som utøves av den det drives tilsyn med, og reaksjoner som følge av et utført tilsyn, bør være basert på at lovgivningen i vid forstand (dvs. lov, forskrift, eventuelt enkeltvedtak) er brutt. Den foreslåtte bestemmelsen i § 2-1 tredje ledd skaper uklarhet med hensyn til om tilsynet er begrenset til et lovligheitsilsyn. Uklarhet om hva som kan være grunnlaget for tilsyn, skaper uforutsigbarhet for tilsynsobjektene, og det bør være klarhet på dette punktet. Det er tilsvarende uklart hva som kan danne grunnlag for reaksjoner i form av tilbaketrekkning av fullmakter etter § 3-3 fjerde ledd. Ordet «kvalitet» er et vagt kriterium som i seg selv egner seg dårlig som grunnlag for tilsyn og reaksjoner.»

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet uttaler følgende:

«NMBU ser at forslagene til endring [...] på dette punktet er en tilpasning til de nye ESG (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area). Når det gjelder begrepsendringen «kvalitetssikringssystem» til «kvalitetsarbeid» [...] finner NMBU det vanskelig å vurdere dette endringsforslaget ut fra at vi ikke har kjennskap til hvordan NOKUT definerer «tilfredsstillende kvalitet» eller hvilken metodikk som skal brukes. Det er videre vanskelig å skulle kunne vurdere effektene av en endring i begrepsbruken, og hva dette vil ha å si for utviklingen av kvaliteten.»

UHR viser til at endringsforslagene er «overordnede bestemmelser som understreker viktigheten av systematisk kvalitetsarbeid». Også UHR gir uttrykk for at det er vanskelig å ta stilling til forslaget, siden kvalitetsarbeid ikke er nærmere definert. Videre gir rådet uttrykk for at krav som skal settes til institusjonene skal være tydelige, forut-

sigbare og relevante, og at rollefordelingen mellom departementet, NOKUT og institusjonene bør være tydelig. Rådet understreker at det er viktig for universitets- og høyskolesektoren å ha god dialog med NOKUT når NOKUT skal operasjonalisere bestemmelsene om kvalitetsarbeid gjennom revisjon av studietilsynsforskriften.

NSO uttaler blant annet:

«NSO ønsker en tilsynsmodell der NOKUT legger mer vekt på fagmiljøenes reelle kvalitet og hvordan disse legger til rette for at studentene oppnår forventet læringsutbytte som resultat av god utdanning, FoU og formidling. Kvalitetssikringsarbeidet skal fokusere mer på forbedring av studiekvaliteten enn på å bygge opp tilfredsstillende systemer.»

Videre skriver NSO:

«NSO deler KDs vurdering om at det er riktig at NOKUT dreier tilsynet fra evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid, og støtter endringene for å støtte opp under dette. Vi er veldig positive til at det gjøres tydelig at NOKUT ikke bare skal sikre et minimumsnivå på kvalitetsarbeidet, men også har et ansvar for å bidra til å utvikle kvaliteten i utdanningen.»

NTNU ser positivt på at NOKUT i større grad enn tidligere er i dialog med sektoren. Universitetet har likevel blant annet følgende generelle kommentarer:

«Utdanningskvalitet er et komplekst begrep og sektoren preges generelt av utydelig begrepsbruk. I tilsynssammenheng er det spesielt viktig at NOKUT er konsekvent i begrepsbruken i sin kommunikasjon med institusjonene, ikke minst når sammenligning på tvers ønskes brukt som metode for kvalitetsheving. Eksempler på begreper som ofte brukes om hverandre og med skiftende innhold i sektoren er: studietilbud, studier, utdanning, studieprogram, studieretning, studieløp og studentgruppe. Videre introduserer NOKUT nå flere nye begreper som læringsbane, studienært kvalitetsarbeid m.m. Dette er ikke negativt i seg selv, men er utfordrende i en sektor preget av varierende begrepsbruk.

Med de foreslåtte endringene i NOKUTs tilsynsvirksomhet, anbefaler NTNU at sammenhengen mellom tilsynsformer i NOKUTs ram-

meverk for tilsynsarbeid [...] blir utdypet. Det er viktig at institusjonene kjenner NOKUTs virkemidler, begrunnelsene for dem og hvordan de ulike tilsynsformene skal virke sammen.»

NTNU er enig i at institusjonene skal ha fokus på systematisk kvalitetsarbeid i hele utdanningsløpet. Samtidig gir universitetet uttrykk for at begrepet kvalitetsarbeid er utydelig, slik at NOKUTs tilsynsarbeid kan bli omfattende og uforutsigbart. På denne bakgrunnen mener universitetet at det bør presiseres noen rammer for hva tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid kan omfatte.

PolitiHøgskolen skriver følgende om forslaget om en dreining fra evaluering av kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid:

«PolitiHøgskolen er av den oppfatning at det er positivt at det foreslås at NOKUT skal ha en helhetlig tilnærming til kvalitet, hvor en er opptatt av kvaliteten på studieprogrammene og studentenes læringsutbytte, og ikke kun skal fokusere på institusjoners etterlevelse av kravene til et kvalitetssikringssystem i universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter. PolitiHøgskolens oppfatning er at presiseringen ikke nødvendigvis innebærer en stor dreining av oppmerksomheten for sektoren, da man gjennom systematisk kvalitetsarbeid og kravene til dette i praksis lenge har arbeidet med og vært opptatt av kvaliteten på studieprogrammer og læringsutbytte.»

Videre støtter PolitiHøgskolen forslaget om å styrke NOKUTs bidrag til kvalitetsheving i universitets- og høyskolesektoren og er glad for at departementet understreker at utviklingsaspektet i NOKUTs aktiviteter er sentralt. PolitiHøgskolen gir uttrykk for at studentevalueringer er et viktig perspektiv i kvalitetsarbeidet, men mener samtidig at universitets- og høyskoleloven § 1-6 om kvalitetsarbeid også bør omfatte og synliggjøre betydningen av de vitenskapelig ansattes bidrag til vurderingen av kvalitet i utdanningen.

UiO er svært skeptisk til enkelte av forslagene som gjelder NOKUTs akkrediterings- og tilsynsmodell. Dette gjelder særlig forslaget om at NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes helhetlige kvalitetsarbeid, som universitetet mener kan komme i konflikt med universitets- og høyskoleloven § 1-5 om faglig autonomi. UiO skriver blant annet følgende om dette forslaget:

«NOKUT gis en rolle i å følge opp institusjonenes «helhetlige kvalitetsarbeid i praksis», med vekt blant annet på studentenes læringsutbytte. Dette vil dels kunne lede til en form for standardisering der kvalitetsbegrepet, av hensyn til muligheten for å gjennomføre et tilsyn, ikke knyttes til programmenes faglige profil, forskningsorientering og kontekstuelle forhold. Dette kan videre bety at det man fra et faglig ståsted ser som vesentlig i kvalitetsarbeid ikke gis betydning i det tilsynet som utføres av NOKUT. Like alvorlig er at begrepet «helhetlig kvalitetsarbeid» ikke er klart definert i loven (det er et åpent spørsmål om det over hodet lar seg gjøre innenfor rammen av en lovtekst), og at det dermed ikke vil være forutsigbart for institusjonene hva begrepet vil omfatte.»

UiO skriver videre:

«I høringsnotatet framgår det at man med «kvalitetsarbeid» mener «kvalitetssikringssystemet, bruken av dette, og i hvilken grad arbeidet bidrar til økt kvalitet på studieprogrammene slik at studentene lærer mer». Men dette er nettopp det som NOKUT fører tilsyn med i dag etter gjeldende lov og forskrifter: at institusjonene har et skriftlig tilgjengelig system, at det brukes som beskrevet, og at systemet er egnet til å fremskaffe funn som inngår i vedtak om bedre studiekvalitet. Vi ser derfor ingen grunn til å ta ordet «kvalitetsarbeid» i bruk hvis det skal bety det samme som i dag ligger i «kvalitetssikringssystem» slik NOKUT allerede har operasjonalisert det i sine tilsyn.

Tas ordet «kvalitetsarbeid» likevel i bruk, må det defineres i loven da institusjonene selv kan oppfatte kvalitetsarbeid svært vidt: fra arbeidslivsarrangementer til kampanjer for å øke utreisetalene. Det kan ikke være slik at NOKUT kan føre tilsyn med alt en institusjon selv kaller kvalitetsarbeid. Det må derfor være forutsigbart for institusjonene hva slags kvalitetsarbeid det er NOKUT har rett til å føre tilsyn med, siden konsekvensene av manglende godkjenning er store.»

UiO foreslår følgende ordlyd i universitets- og høyskoleloven § 1-6 første ledd: «Universiteter og høyskoler skal ha et *internt system for kvalitetssikring som er egnet til å avdekke sviktende kvalitet i utdanningene, og som sikrer kontinuerlige forbedringer i studietilbudene.*»

UiB mener i likhet med UiO at forslaget kan skape usikkerhet i universitets- og høyskolesektoren om hvordan NOKUT skal føre tilsyn. Universitetet viser til den nye utgaven av *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*, der det heter at «External quality assurance processes should be reliable, useful, pre-defined, implemented consistently and published». Videre skriver universitetet følgende:

«Vi oppfatter at dreiningen fra tilsyn med et «system» til et «arbeid» på den ene siden gir NOKUT for åpne fullmakter med tanke på form og metode for tilsyn. Hvis institusjonene på den andre siden gis anledning til å definere hva de betrakter som kvalitetsarbeid, vil også dette kunne bli en håpløs oppgave for NOKUT å forholde seg til.»

UiN mener at en dreining av tilsynet fra evaluering av kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid vil bidra til å styrke universitetets kvalitetsarbeid. HiBV gir uttrykk for å ha hatt positive erfaringer fra arbeidet i NOKUTs prosjekt med prøveevaluering (utprøving av ny modell for kvalitetssystem). HiSF mener at det foreslåtte tillegget i universitets- og høyskoleloven § 1-6 om at det interne kvalitetssikringssystemet «skal sikre og utvikle kvaliteten i utdanningen» får frem forventninger til hva kvalitetssikringssystemet skal bidra til på en god måte. Høyskolen er positiv til at NOKUTs tilsynsarbeid kan bidra til utvikling av utdanningskvalitet, men peker samtidig på at NOKUT ved økt tilsynsaktivitet påfører institusjonene ressurskrevende arbeidsoppgaver.

MF uttaler følgende om forslaget:

«MF er positive til det økte fokus på kvalitet og på betydningen av systematisk kvalitetsarbeid. NOKUT har hatt stor betydning for utvikling av kvalitetsarbeidet ved private høyskoler og vitenskapelige høyskoler, selv om fokus hittil ofte har ligget på selve systemene for kvalitets-sikring. Vi støtter dreiningen fra kvalitets-sikring til kvalitetsarbeid, som vi tror vil styrke bevisstheten om hvorfor vi skal ha et system for å sikre kvaliteten ved utdanningsinstitusjonene. MF er samtidig opptatt av at institusjonene får beholde sin egenart og utvikle sin autonomi, og at man derfor legger til grunn at «god kvalitet» ikke nødvendigvis innebærer «identisk kvalitet» i den forstand at man definerer studiekvalitet som en ensartet størrelse.

Det er avgjørende at institusjonene opplever departementets og NOKUTs krav som forutsigbare, samtidig som vi naturligvis stiller oss bak behovet for høye krav til kvalitet.»

Steinerhøyskolen gir uttrykk for at den «foreslåtte modellen der NOKUT skal føre systematisk tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid innebærer et tydelig brudd med nåværende modell for evaluering av kvalitetssikringssystemene». Høyskolen frykter at høyere utdanning vil miste retten til selv å definere hva som er relevant kvalitet.

NHO støtter forslaget om at NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid.

Akademikerne kommenterer forslaget slik:

«Det at regjeringen nå foreslår endringer som skal legge til rette for at NOKUT kan gjennomføre et mer målrettet tilsyn, eksempelvis tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid, er positivt. Innføringen av målrettet tilsyn og ikke kun evalueringer kan virke skjerpene på institusjonenes kvalitetsarbeid. I denne sammenheng mener Akademikerne det er riktig å endre ordlyden fra å føre tilsyn med «kvalitetssikringssystemer» alene til «kvalitetsarbeid» i mer helhetlig forstand. Ordet kvalitetsarbeid gir rom for en mer smidig rolle som rådgiver og veileder for institusjonenes kvalitetsarbeid, i stedet for å kun fokusere på systemer som fanger opp mangler og rutiner. Det vesentlige er å legge til rette for faglig, vitenskapelig kvalitet i utdanningene.»

Unio støtter at tilsynet dreies fra kvalitetssikringssystem til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid, men mener at temaet for NOKUTs tilsyn bør klargjøres.

Høringsinstansene støtter forslaget om å samle departementets forskriftshjemler i én paragraf i universitets- og høyskoleloven § 2-1 om NOKUTs oppgaver og myndighet og å hjemle NOKUTs adgang til å gi utfyllende forskrifter i den samme lovparagrafen. Det eneste unntaket er Unio, som mener at forslaget gir NOKUT utvidet kompetanse.

3.2.4 Departementets vurdering

Departementet noterer at et bredt flertall av høringsinstansene fullt ut eller i hovedsak støtter forslagene om endringer av NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsmodell. Disse endringene har som formål å utløse det potensialet for kvalitetsforbedring og kvalitetsheving som blant annet ligger i å

dreie tilsynet mot institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid for hele utdanningsløpet. Departementet har også merket seg de betenkeligheter og forslag som har kommet frem gjennom høringsrunden. Departementet har særlig merket seg at flere av høringsinstansene gir uttrykk for at det er uklart hva kvalitetsarbeid innebærer.

Departementet er enig i at tilsyn primært bør være et tilsyn med *lovligheten* av utdanningsinstitusjonenes virksomhet slik Justis- og beredskapsdepartementet peker på. Universiteter og høyskoler har blant annet som oppgave «å tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-3. Ifølge universitets- og høyskoleloven § 2-1 er formålet med NOKUTs virksomhet blant annet å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning. NOKUT fører tilsyn med om utdanningsinstitusjonenes virksomhet er i tråd med gjeldende kvalitetsstandarder og -kriterier. Disse standardene og kriteriene vil enten være fastsatt i Kunnskapsdepartementets forskrift eller i NOKUTs forskrift.

Departementet vil understreke at endringene ikke er ment å gi NOKUT myndighet til å regulere det faglige innholdet i studietilbudene. Hensikten med å endre «kvalitetssikringssystem» til «kvalitetsarbeid» i lovteksten er verken å utvide NOKUTs fullmakter eller å innskrenke institusjonenes autonomi. Kvalitetsarbeid er fullt ut institusjonenes ansvar, og det er institusjonene som bestemmer innretningen på eget kvalitetssikringssystem. Departementet ønsker å legge til rette for at NOKUT skal føre målrettet og tematisert tilsyn med hvordan funn som avdekkes gjennom institusjonenes kvalitetsarbeid, følges opp, og om denne oppfølgingen medfører en videreutvikling av kvaliteten på studietilbudene. På denne måten rettes oppmerksomheten mot faktorene som påvirker studentenes læringsprosess og læringsutbytte og hvordan institusjonene forvalter fullmakter og studieportefølje.

Det er viktig at det er transparent og forutsigbart hvordan NOKUT forstår og praktiserer lovens krav om at institusjonene skal ha et tilfredsstillende system for kvalitetssikring og hvilke kriterier tilsynet med institusjonens kvalitetsarbeid er basert på, slik alminnelige krav til god forvaltningsskikk krever. Videre mener departementet at det er viktig at NOKUT velger transparente og internasjonalt anerkjente metoder for å gjennomføre ulike typer tilsyn. Som flere av høringsinstansene har pekt på, er det en forutsetning at NOKUT har en god dialog med sektoren i arbeidet med å fastsette utfyllende bestemmelser i stu-

dietilsynsforskriften, slik at kvalitetsarbeidet kan baseres på hensiktsmessige, transparente, klare og forutsigbare kriterier.

Institusjonenes arbeid med kvalitet i utdanningen vil være temaet i stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning, som regjeringen planlegger å legge frem våren 2017.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen å videreføre endringene i høringsforslaget. For å unngå at paragrafen får for mange ledd, foreslår departementet å slå sammen enkelte av leddene. Departementet foreslår å bruke uttrykket «videreutvikle» i stedet for «utvikle». Det skal være tydelig at ansvaret for å sikre kvaliteten på studietilbudene, og å arbeide kontinuerlig med å videreutvikle kvaliteten, ligger hos utdanningsinstitusjonene.

Videre mener departementet at det er hensiktsmessig at departementets myndighet til å gi forskrift som gjelder NOKUTs virksomhet samles ett sted i loven, i universitets- og høyskoleloven § 2-1 om NOKUTs oppgaver og myndighet. Det foreslås å oppheve de andre bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven som gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om NOKUTs oppgaver og myndighet. Videre mener departementet at NOKUTs myndighet til å gi bestemmelser som utfyller forskrifter gitt av departementet bør fremgå av loven.

Det vises til lovforslaget §§ 1-6, 2-1 og 3-3.

3.3 Akkreditering

3.3.1 Gjeldende rett

NOKUT har etter universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd ansvar for å føre tilsyn med eksisterende institusjoner og studietilbud. NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering. Hvilke krav som gjelder ved akkreditering av studietilbud følger av universitets- og høyskoleloven § 3-1 og forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen. Lovens bestemmelser om akkreditering av studietilbud angir ikke noen nedre grense for omfanget av studietilbud det kan søkes om akkreditering for. Videre kan NOKUT trekke en akkreditering av en institusjon eller et studietilbud tilbake der vilkårene for akkreditering ikke er til stede, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 tredje ledd.

Institusjonene som tilbyr høyere utdanning er delt inn i ulike kategorier; universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler. Etter universitets- og høyskoleloven er det knyttet ulike faglige fullmakter, altså rett til å opprette og nedlegge studie-

tilbud, til de ulike kategoriene. I tillegg finnes det høyskoler med akkrediterte studietilbud, men uten faglige fullmakter siden de ikke er akkrediterte institusjoner.

Regulering av institusjonenes fullmakter til å opprette studietilbud følger av universitets- og høyskoleloven § 3-3. Bruk av slike faglige fullmakter til å opprette studietilbud ved egen institusjon, er også en akkreditering, en selvakkreditering. Selvakkrediteringsretten innebærer at utdanningsinstitusjonene selv må ha prosedyrer som sikrer at utdanningene har den kvaliteten som kreves i henhold til universitets- og høyskoleloven, departementets og NOKUTs forskrifter.

Universitetene kan opprette og nedlegge nye studietilbud på alle nivåer uten å søke NOKUT om akkreditering. Akkrediterte høyskoler har fullmakt til å opprette og nedlegge tilbud på lavere grads nivå uten å søke om akkreditering fra NOKUT. Vitenskapelige høyskoler og akkrediterte høyskoler har selvakkrediteringsrett for studier på alle nivåer innenfor fagområdene der de har rett til å tildele doktorgrad. Utenom fagområdene for doktorgrad må vitenskapelige høyskoler og akkrediterte høyskoler søke NOKUT om akkreditering av nye mastergrads- og ph.d.-studier og om endringer i studietilbudene. Ikke-akkrediterte høyskoler må søke NOKUT om akkreditering av alle nye studietilbud på alle nivåer og om endringer i akkrediterte studietilbud.

3.3.2 Høringsforslaget

Metoder i tilsyn og kvalitetsarbeid

Departementet viste i høringsnotatet til at akkrediteringsprosesser er omfattende og kan ta lang tid. Likevel er det nødvendig å ha et system som gjennom akkreditering kvalitetssikrer studietilbud og institusjoner. Målet er å få en bedre balanse mellom akkreditering av nye studietilbud på den ene siden og mer målrettet og systematisk tilsyn med eksisterende utdanninger på den andre. I strukturmeldingen varslet regjeringen at den ville gjennomføre sammenslåinger av institusjoner for å styrke kvaliteten i høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid. Når høyskoler slås sammen med et universitet eller med høyskoler som har rett til å tilby doktorgrad, vil behovet for NOKUT-akkrediteringer av nye studietilbud minke.

En målrettet, risikobasert tilnærming er et av de mest aktuelle utviklingstrekkene i internasjonal kvalitetssikring av høyere utdanning. Departementet er opptatt av at NOKUT i større grad bør arbeide med kvalitetsutfordringer gjennom risiko-

basert tilsyn med den faglige aktiviteten. Et mer aktivt tilsynsorgan vil kunne virke skjerpene for institusjonene. Videre mener departementet at institusjonene i større grad skal sammenligne seg med hverandre som et ledd i å videreutvikle kvaliteten på studietilbudene. NOKUT bør kunne bidra til mer faglig sammenligning på tvers av institusjoner. Dette vil legge grunnlaget for å gjøre NOKUT til en mer effektiv pådriver for kvalitet i sektoren og gi bedre styringsinformasjon til institusjonene. NOKUT kan for eksempel gjennomføre tilsyn med en utvalgt gruppe studietilbud og mellom like eller lignende studietilbud for å undersøke ett eller flere nærmere angitte tema. Endelig er det et mål å gi NOKUT rom for hendelsesbasert tilsyn på grunnlag av bekymringsmeldinger, medieoppslag eller lignende.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

Akkrediterte studietilbud skal ha læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Departementet foreslo på denne bakgrunnen å ta inn en henvisning til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i universitets- og høyskoleloven § 3-1.

Bachelorgrad som minste enhet for akkreditering av nye tilbydere

Minste enhet for akkreditering av studier er i dag 30 studiepoeng. Selvakkrediterende institusjoner kan akkreditere studietilbud med det omfang de ønsker innenfor rammen av fullmaktene sine. NOKUT ser en sammenheng mellom faglig robusthet og minimumsstørrelse på studieprogrammene. Slik NOKUT ser det, er det et grunnleggende tegn på kvalitet at det som tilbys som høyere utdanning faktisk må være gjenkjennelige som høyere utdanning, også utenfor Norges grenser. Ifølge NOKUT har sakkyndige i forbindelse med evaluering av institusjoners kvalitetssikringssystem stilt spørsmål ved om de svært små miljøene vil bli kjent igjen som høyere utdanning i Norge og i utlandet, og om de er robuste nok til å sikre at studietilbudene er i tråd med universitets- og høyskoleloven. For å styrke kvaliteten i helt nye institusjoner foreslo departementet at bachelorgrad skal være den minste enheten som kan akkrediteres, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 om akkreditering av studietilbud og institusjoner. Forslaget gjelder kun søknader om akkreditering av første studietilbud i høyere utdanning. Når en institusjon har fått akkreditert det første bachelorgradsstudiet, kan

den søke NOKUT om akkreditering av kortere studier, det vil si enheter på 30 studiepoeng eller mer.

Presisering av selvakkrediteringsretten og krav til dokumentasjon

Videre foreslo departementet en presisering av hva som ligger i selvakkrediteringsretten etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 første og annet ledd om faglige fullmakter. Universiteter har fullmakt til å akkreditere egne studietilbud. Videre har vitenskapelige høyskoler og høyskoler fullmakt til å akkreditere egne studietilbud på lavere grads nivå. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, må institusjonen søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

Det følger et stort ansvar med institusjonenes selvakkrediteringsrett. Denne fullmakten må ses i sammenheng med institusjonenes kvalitetsarbeid. Institusjonene må arbeide systematisk med å sikre og videreutvikle god kvalitet i studietilbudene sine, og avvike studietilbud som ikke holder tilfredsstillende kvalitet. De bør foreta sammenligninger og periodiske evalueringer av studietilbudene. Resultatene av slike evalueringer skal være tilgjengelige for erfaringsutveksling og for å synliggjøre kunnskap om kvalitet for hele den høyere utdanningssektoren.

Departementet ønsker å gjøre det tydelig at selvakkreditering innebærer at institusjonene, før de etablerer et nytt studietilbud, må vurdere studietilbudet ut fra de samme standardene og kriteriene som NOKUT benytter ved akkreditering av nye studietilbud. Institusjonens vurdering må dokumenteres. Videre skal studietilbudene tilfredsstillende de til enhver tid gjeldende standarder og kriterier for akkreditering.

NOKUT kan utføre tilsyn med alle eksisterende studietilbud, uavhengig av om det er NOKUT eller institusjonene som akkrediterte dem. Dette medfører at NOKUT kan trekke tilbake studietilbud som NOKUT har akkreditert, og studietilbud som institusjonen selv har akkreditert.

I høringsnotatet foreslo departementet på denne bakgrunnen en presisering i universitets- og høyskoleloven § 3-1 om akkreditering av studietilbud og institusjoner. Institusjonene kan akkreditere egne studietilbud i samsvar med egne fullmakter. Akkrediteringen skal bygge på standarder og kriterier fastsatt av departementet og NOKUT. I forslaget fremgår det uttrykkelig at NOKUTs adgang til å trekke en akkreditering til-

bake både gjelder institusjoner og studietilbud. Denne adgangen gjelder der en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller gjeldende standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Departementet foreslo å erstatte uttrykket ikke «lenger oppfyller» med «ikke oppfyller» standarder og kriterier. På denne måten vil det fremgå tydelig at eventuelle standarder og kriterier som er fastsatt etter akkrediteringstidspunktet, også må være tilfredsstillende.

3.3.3 Høringsinstansenes syn

Tilsyn med institusjoner

I universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd om NOKUTs tilsynsarbeid har departementet foreslått å erstatte NOKUT skal «akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering» med *NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud. NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og med institusjoner og eksisterende studietilbud.*

Universitetet i Bergen (UiB) peker på at det er knyttet usikkerhet til «hvilke tilsynsmodeller som per i dag er gjeldende, og hvilke som er under revisjon. Universitetet «antar likevel at det ikke skal tilføyes et tilsyn «med institusjoner» som sådan, men at fokus fremdeles skal ligge på kvalitetssikringssystem og med institusjonenes eksisterende studietilbud».

Universitetet i Oslo (UiO) har følgende kommentar til departementets forslag:

«Skal NOKUT føre tilsyn med institusjonene som sådan, forutsetter dette langt tydeligere forarbeider enn i høringsnotatet, og krever en oppveing mot lærestedenes lovfestede autonomi.»

UiO foreslår følgende ordlyd: «NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetssystem og med institusjonenes eksisterende studietilbud.»

Metoder i tilsyn og kvalitetsarbeid

Universitets- og høyskolerådet (UHR) har følgende kommentar til forslaget som gjelder systematisk sammenligning av utdanningskvalitet på tvers av institusjoner:

«UHR er opptatt av at alle studietilbud skal holde god kvalitet, men at kvalitet ikke nødvendigvis alltid er sammenlignbart. Vi ønsker et system som kan opprettholde den bredden og diversiteten av studietilbud som finnes i sekto-

ren i dag, og ikke innføre ordninger som fører til at studietilbud blir mer like hverandre.»

UiO skriver dette om systematisk sammenligning av utdanningskvalitet som et virkemiddel for økt kvalitet:

«Dette foregår i dag både uformelt og gjennom ulike undersøkelser og evalueringer, og alle fagmiljøer er opptatt av hvem de konkurrerer med om de beste studentene. UiO mener at dette like gjerne kan føre til standardisering, noe som gir mindre mangfold og valgmuligheter for studentene. Både formelt og reelt må institusjonene ha handlingsrom til å utvikle porteføljen sin i tråd med forskningsporteføljen og de didaktiske behovene og utfordringene ved hver institusjon.»

UiB mener at det er avgjørende at tilsyn støtter opp under mangfold, og ikke bidrar til standardisering av studietilbud og erodering av den institusjonelle autonomien.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) understreker betydningen av sakkynndige medlemmer i vurderingskomiteer i forbindelse med tilsyn med studietilbud. Universitetet peker også på at relevant fagekspertise bør være involvert tidlig i tilsynsprosessen.

Høgskolen i Østfold uttaler følgende:

«Tilsyn basert på systematisk sammenligning vil kunne motvirke eventuell forskjellsbehandling basert på at ulike sakkyndige komiteer gjør ulike skjønnsmessige vurderinger for eksempel av hva som er tilstrekkelig faglig bredde i et studium, eller et tilstrekkelig robust fagmiljø. Dette er positivt. I en slik sammenligning er det samtidig viktig at det tas høyde for individuelle forskjeller i hvordan institusjonene har organisert sine studieprogram og fagmiljøene som er tilknyttet disse.»

Diakonhjemmet høgskole ønsker «en åpen og dialogbasert prosess rundt fastsetting av krav og parametere for NOKUTs tilsyn og for bruk av sammenligning som metode for kvalitetsheving.»

Norges studentorganisasjon (NSO) skriver følgende:

«NSO er enige i at institusjonene i større grad skal sammenligne utdanningskvaliteten med hverandre, og at NOKUT bør bidra til dette. Vi støtter også at NOKUT skal bruke mer av sin kapasitet på å arbeide med kvalitetsutfordrin-

ger gjennom risikobaserte tilsyn med den faglige aktiviteten. Det er veldig positivt at NOKUT i større grad ønsker å gjennomføre tilsyn med en utvalgt gruppe studieprogram for å undersøke spesifikke tema. Vi støtter også vurderingen om at NOKUT bør kunne gjennomføre hendelsesbasert tilsyn på grunnlag av bekymringsmeldinger og lignende. NSO støtter derfor at NOKUT gjør de nødvendige endringer i sin forskrift for å kunne dreie arbeidet i denne retningen.»

Akademikerne skriver dette:

«At NOKUT skal kunne sammenligne kvaliteten mellom studiesteder kan bidra til et mer transparent system, som gjør det enklere å vurdere utdanningene ved universiteter og høyskoler. For at sammenlignende metode skal være et positivt tilbud i tilsynsrollen til NOKUT er det viktig å understreke at de standardene som blir brukt må være anerkjente og velkjente i sektoren. NOKUT sin tilsynsrolle må ikke undergrave institusjonenes rett til å utvikle sin faglige profil og særpreg på de ulike studietilbudene.»

Også *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener at NOKUT i større grad bør sammenligne kvalitet på utdanningene på tvers av institusjoner. Organisasjonen mener det «gir styringsinformasjon som kan brukes til å bedre utdanningskvaliteten eller legge ned utdanninger som ikke lenger tilfredsstillter kvalitetskravene».

Høgskolen i Sør-Trøndelag støtter forslaget om å øke elementet av komparative analyser i tilsynsarbeidet, men er mer skeptisk til at NOKUT skal ha rom for hendelsesbasert tilsyn på grunnlag av bekymringsmeldinger, medieoppslag eller lignende. *Høgskolen i Oslo og Akershus* gir uttrykk for at «NOKUT bør utarbeide kriterier for hvilke typer bekymringsmeldinger som kan legges til grunn for å sette i gang et tilsyn. Slike kriterier vil bidra til å sikre en forutsigbar arbeidshverdag for høyere utdanningsinstitusjoner, samtidig som arbeidet med utdanningskvalitet blir godt ivaretatt.»

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

NSO uttaler følgende om den foreslåtte henvisningen til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i universitets- og høyskoleloven § 3-1:

«NSO mener også det er veldig positivt at det foreslås å knytte akkreditering av studietilbud

nærmere opp til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR), og dermed stille krav om at det eksisterer læringsutbyttebeskrivelser for studieprogrammene som akkrediteres, i UH-loven.»

UHR forstår en henvisning til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i universitets- og høyskoleloven § 3-1 som en regelteknisk endring. NOKUT støtter forslaget om å ta inn en slik henvisning i universitets- og høyskoleloven. NOKUT mener likevel det må gjøres tydeligere i utfyllende forskrift hva som ligger i kravet om at et studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Lovisenberg diakonale høyskole støtter kravet om at alle studier skal være innrettet etter Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Høyskolen mener dette kravet vil kunne sikre rett nivå i utdanningene og lette sammenligning med andre utdanninger på samme nivå. Også Akademikerne støtter forslaget og mener at det er viktig å kunne sammenligne utdanningenes nivåer på tvers av institusjoner og landegrenser.

NTNU er i utgangspunktet positiv til at kravet om samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk tas inn i universitets- og høyskoleloven, men etterlyser en tydeliggjøring av hva det vil si at akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. UiO viser til at NOKUT nylig har gjennomført «en evaluering som peker på sentrale utfordringer med rammeverket slik det er utformet og brukes i dag». UiO viser til at det her pekes på at det uklart hva det vil si «å være i tråd med» kvalifikasjonsrammeverket. UiO mener i likhet med UiB at dette bør utsettes til etter at evalueringen er fulgt opp.

NLA Høgskolen uttaler:

«NLA Høgskolen ser ikke at dette er en nødvendig kopling i selve loven. Der går det frem at departementet gir kriteriene og sterkere bør det ikke være. Bak vår vurdering ligger et ønske om at Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke blir sementert, slik det lett skjer i en lovtekst, men at utformingen av rammeverket kan være til debatt. Det er særlig læringsutbyttebeskrivelsene vi stiller oss kritisk til.»

Bachelorgrad som minste enhet for akkreditering av nye tilbydere

NOKUT mener at dette forslaget vil bidra til å frigjøre ressurser til å sikre en mer effektiv tilsynsmodell i samsvar med *Strategi for utvikling av NOKUT 2015–2020* (Oktober 2014). UHR er posi-

tiv til at terskelen for akkreditering av nye tilbydere legges høyere enn i dag, men mener primært at det burde være et krav om institusjonsakkreditering for å bruke tittelen høyskole. Også *Nettverk for private høyskoler* (NPH) støtter forslaget, men ser «den utfordringen for helt nye private høyskoler som ligger i kravet om at studietilbud minst må føre til en bachelorgrad for å bli akkreditert. Samtidig synes det å være både NOKUTs og NPHs erfaring at det er en sammenheng mellom størrelsen på studieprogram og en høyskoles faglige robusthet.»

NSO har følgende kommentar til dette forslaget:

«NSO har lenge vært kritiske til kvaliteten på flere de minste fagmiljøene. Poenget må jo være at fagmiljøene er solide nok til at studentene som starter med studier, uansett hvor, skal være sikret en utdanning av høy kvalitet. Vi deler derfor vurderingen om at det i mange tilfeller er en sammenheng mellom faglig robusthet og minimumsstørrelse på studieprogrammene. Vi støtter derfor NOKUTs forslag om at en bachelorgrad skal være den minste enheten som kan akkrediteres. Dette vil sikre at fagmiljøet er sterkt nok til å tilby utdanning av god kvalitet og bidra til å opprettholde skillet mellom høyskoler- og universiteter, og andre tilbydere av utdanning, som fagskolene. NSO mener også at kravene for å bli akkreditert som institusjon må gjelde hele institusjonens virksomhet, ikke kun enkelte studieprogrammer. Det innebærer at institusjoner som kun har enkelte akkrediterte studieprogrammer ikke lenger skal kunne kalle seg høyskole om ikke resten av institusjonens tilbud imøtekommer forskriftens krav. Dette vil bidra til å redusere forekomsten av at institusjoner som dels har fagskoleprogrammer og dels er akkreditert som høyskole, bruker de programmene som er akkreditert til å markedsføre hele institusjonen.»

Lovisenberg diakonale høyskole støtter forslaget og mener at dette vil motvirke at mindre institusjoner med små studieprogram, tilbyr studier uten tilstrekkelig kvalitet. Også MF støtter dette forslaget.

NHO gir uttrykk for at det vil være svært uheldig hvis det blir vanskeligere å gi tilbud om videreutdanning ved norske universiteter og høyskole. NTNU støtter forslaget, men ønsker å understreke at det må gå klart frem av lovteksten at denne begrensingen gjelder nye tilbydere.

UiO og UiB foreslår følgende ordlyd i universitets- og høyskoleloven § 3-1 første ledd, for å klar- gjøre at dette ikke gjelder universitetenes selvakkreditering av årsstudier:

«Ved NOKUTs akkreditering av studietilbud fra nye tilbydere må studietilbudet minst føre til bachelorgrad.»

Steinerhøgskolen skriver følgende om dette forslaget:

«Vi mener at det ikke er riktig å begrense muligheten for nye tilbydere til kun å kunne søke om akkreditering av studietilbud på bachelornivå eller høyere [...] Innenfor fagfelt som er i utvikling vil det kunne være riktig å først etablere for eksempel et faglig årskurs, en PPU, eller andre former for videreutdannings- tilbud. Den foreslåtte restriksjonen gjør det vanskeligere for nye fagfelt å etablere seg og vil på sikt kunne bidra til at verdifull akademise- ring og forskningsbasering ikke finner sted. Fremtidens høyere utdanning bør legge til rette for faglig vekst også innenfor sekto- rer som i dag ikke er inkludert i høyskole- og universitetssystemet.»

Presisering av selvakkrediteringsretten og krav til dokumentasjon

UHR støtter departementets forslag om å gjøre det tydelig at selvakkreditering innebærer at insti- tusjonene, før de etablerer et nytt studietilbud, må vurdere studietilbudet ut fra de samme standar- dene og kriteriene som NOKUT benytter ved akk- reditering av nye studietilbud, og at institusjonene må dokumentere disse vurderingene. Rådet understreker at dette ikke innebærer noen end- ring av gjeldende rett.

NSO skriver blant annet dette:

«NSO mener det er positivt at KD ønsker å pre- sisere at fullmakten må sees i sammenheng med institusjonenes kvalitetsarbeid. NSO mener NOKUT skal vurdere forvaltningen av inneværende akkrediteringsfullmakter, der relevans, læringsutbytte og forskningsbasert utdanning, samt god veiledning og undervis- ning skal være forutsetninger for kontinuasjon av fullmakter.»

Også *Universitetet i Nordland, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Lovisenberg diakonale høyskole, NLA Høgskolen, Unio og Akademikerne* støtter forsla-

get til presisering av selvakkrediteringsretten. NTNU mener at departementet bør presisere hvilke krav som stilles til institusjonenes doku- mentasjon av selvakkreditering og sammenholde disse forventningene med øvrige dokumenta- sjonskrav.

Høgskolen i Bergen (HiB) er imot forslaget til presisering av selvakkrediteringsretten og mener at en institusjon som har fått akkreditert et visst antall mastergrader, bør kunne akkreditere nye mastergrader i tråd med gjeldende kriterier.

UiO og UiB har følgende forslag til justert ord- lyd:

«Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i første ledd, og dette skal være dokumentert når nye studie- tilbud etableres.»

UiO begrunner dette forslaget med at departe- mentets formulering er språklig uheldig, og at det er uklart hva dokumentasjonskravet innebærer.

Justis- og beredskapsdepartementet skriver føl- gende:

«Vi nevner også at det ut fra de foreslåtte endringene i § 3-1 er uklart hvilke typer «stan- darder og kriterier» som danner grunnlag for akkreditering. Etter vårt syn er det sentralt at en bedømmelse av om det er grunnlag for akk- reditering så langt som mulig skjer på grunn- lag av regler som er vedtatt i rette former, dvs. som lov eller forskrift i forvaltningslovens for- stand. Vi ber Kunnskapsdepartementet ta med seg dette i det videre arbeidet.»

3.3.4 Departementets vurdering

Tilsyn med institusjoner

NOKUT har etter universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd myndighet til å akkreditere insti- tusjoner og revidere gitt akkreditering. Formule- ringen «revidere gitt akkreditering» er ment å dekke tilsyn med institusjoner som har selvakkre- diteringsrett. Bestemmelsen i § 2-1 tredje ledd er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 13 nr. 1, jf. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009), side 31 og Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), side 80. I Ot.prp. nr. 40 (2001–2002), side 46–47 står det om en endring i universitets- og høyskoleloven § 13 om organ for akkreditering og evaluering at en av «organets sentrale oppgaver er å akkreditere høyere utdan- ningsinstitusjoner. De etablerte statlige institusjo- ner anses i utgangspunktet for å være akkreditert

for å tilby de fag de i dag har fullmakt til å tilby. Denne akkrediteringen kan organet likevel trekke tilbake med hjemmel i § 13 nr. 2». NOKUTs kompetanse etter gjeldende rett er dermed ikke begrenset til å føre tilsyn med eksisterende studietilbud, slik UiO og UiB gir uttrykk for. Departementet mener imidlertid at det bør komme klare uttrykk i loven at NOKUT har kompetanse til å føre tilsyn med institusjoner.

Metoder i tilsyn og kvalitetsarbeid

Departementet mener at NOKUT i større grad bør ta i bruk sammenligning som kvalitetshevende metode og basere tilsynet på risikovurderinger. Det er imidlertid en forutsetning at sammenligning ikke leder til ensretting. NOKUT har i tillegg et bredt spekter av andre virkemidler til rådighet i tilsynsarbeidet. I noen tilfeller vil det være behov for å initiere bredt anlagte tilsynsprosesser for å vurdere om institusjoner eller studietilbud tilfredsstillende gjeldende kvalitetskrav. I andre tilfeller vil det være tilstrekkelig med mindre omfattende undersøkelser. Det er derfor viktig at NOKUT innretter virkemiddelbruken i samsvar med god forvaltningsskikk, slik at denne så langt mulig sikrer fornuftig ressursbruk for så vel institusjonene som NOKUT.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk er en del av Norges internasjonale forpliktelser gjennom Bolognaprosessen. Akkrediterte studietilbud skal ha læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning ble fastsatt i brev til institusjonene av 20. mars 2009. Institusjonene ble bedt om å tilpasse fag- og studieplaner til kvalifikasjonsrammeverket innen utgangen av 2012. Kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning er de tre øverste nivåene i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, som ble fastsatt 15. desember 2011.

Universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Departementet har allerede hjemmel til pålegge institusjonene å tilpasse fag- og studieplaner i tråd med det kvalifikasjonsrammeverket som ble fastsatt i 2009. Ved å ta inn en henvisning til kvalifikasjonsrammeverket i § 3-1 om akkreditering vil departementet gjøre det tydelig at institusjonene til enhver tid må vurdere om studietilbudene har

læringsutbyttebeskrivelser som samsvarer med kvalifikasjonsrammeverket. Endringer i kvalifikasjonsrammeverket krever ikke lovendring. Departementet kan vedta endringer i forskrift, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd.

Bachelorgrad som minste enhet for akkreditering av nye tilbydere

Forslaget om bachelorgrad som minste enhet for akkreditering er begrunnet i kvalitetshensyn og gjelder nye tilbydere, det vil si institusjoner som ikke har fått akkreditert studietilbud fra før. Institusjoner som har fått akkreditert et bachelorgradsstudium, kan søke NOKUT om akkreditering av kortere studietilbud. Ved at det stilles krav om bachelorgrad som minste enhet, sikres det at studietilbudet som tilbys, er forankret i et tilstrekkelig robust fagmiljø, noe som er av stor betydning for utdanningskvaliteten. Departementet fremmer på denne bakgrunnen forslag til endring i universitets- og høyskoleloven § 3-1 første ledd, med den justeringen som er foreslått av UiO og UiB.

Presisering av selvakkrediteringsretten og krav til dokumentasjon

Departementet mener at institusjonene skal redegjøre for de vurderingene de gjør når de tar stilling til om et studietilbud tilfredsstillende gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. Universitets- og høyskoleloven § 3-1 tredje ledd foreslås derfor endret slik at det fastsettes et krav om at institusjonenes vurdering av egne studietilbud skal være dokumentert. Videre foreslår departementet å videreføre endringsforslaget som presiserer institusjonenes fullmakter, hvilke krav som gjelder for institusjonenes akkreditering av studietilbud og av NOKUTs plikt til å trekke en akkreditering tilbake.

HiB tar i sin høringsuttalelse til orde for at institusjoner som tilbyr et visst antall mastergradsutdanninger, bør få selvakkrediteringsrett på mastergradsnivå. Som varslet i strukturmeldingen, vil regjeringen vurdere om institusjoner som tilbyr fire mastergradsutdanninger, kan få muligheten til selv å akkreditere nye mastergradsutdanninger. Dette er noe som vil bli vurdert etter at de skjerpede kravene til opprettelse av master- og doktorgradsstudier er fastsatt, og institusjonene har hatt tid til å gjennomgå studieporteføljen med sikte på oppfyllelse av de nye kravene.

Det vises til lovforslaget §§ 2-1, 3-1 og 3-3.

4 Klage

4.1 Klagefrist ved forprøver

4.1.1 Gjeldende rett

Eksamenssensur skal foreligge tre uker etter at eksamen er gjennomført, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-9 fjerde ledd. Eksamenskandidater har etter § 5-3 fjerde ledd rett til å klage på karakterfastsettingen innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Det skal da foretas ny sensurering av kandidatens eksamensprestasjoner. Videre kan kandidaten klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen av eksamensprestasjonen innen tre uker etter at vedkommende er eller burde vært kjent med det forholdet som begrunner klagen, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-2 første ledd. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-3 femte ledd.

Der kandidaten har bedt om begrunnelse for karakterfastsettelsen, løper klagefristen fra kandidaten har fått begrunnelsen. Der kandidaten har klaget over formelle feil, løper klagefristen fra kandidaten har fått endelig avgjørelse av klagen.

4.1.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet viste departementet til at ved opptak til grunnskolelærer- og lektorutdanning fra studieåret 2016/2017 må søkere blant annet ha et gjennomsnitt på minimum karakteren 4,0 i matematikk, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 4-7. Søkere som kan dokumentere et gjennomsnitt på minimum karakteren 3,0 i matematikk, kan tas opp dersom de består et forkurs i matematikk spesielt tilrettelagt for lærerutdanning. Forkurset organiseres som et sommerkurs som avsluttes med nasjonal prøve i begynnelsen av august. Resultat fra denne prøven gis som bestått eller ikke bestått.

Behandling av klage på karaktersetting og formelle feil kan medføre en forsinket oppstart for kandidater som først får karakteren ikke bestått og som oppnår karakteren bestått, etter å ha påklaget sensurvedtaket for den nasjonale forprø-

ven. Disse kandidatene bør få mulighet til opptak og oppstart ved semesterstart, eller så tidlig som mulig i semesteret.

Ved klage skal besvarelsen underkastes en ny sensur. Der vurderingsuttrykket er et annet enn bestått eller ikke bestått, kan kandidaten ha behov for å vurdere nærmere om det skal klages på karaktersettingen. En ny sensur kan føre til en dårligere karakter. Der vurderingsuttrykket er bestått eller ikke bestått, løper kandidaten ingen slik risiko. Dette tilsier at klagefristen kan settes kortere enn tre uker.

For å sikre at klagebehandling skal kunne gjennomføres uten unødvendig forsinkelse, foreslo departementet i høringsnotatet at institusjonene gis myndighet til å fastsette kortere frist for å påklage karaktersetting og formelle feil ved ikke bestått forprøve. Siden klagefristen løper fra sensur er kunngjort, tilsier likevel hensynet til kandidatene at tidspunktet for kunngjøring av sensuren, bør være fastsatt på forhånd. Kandidatene bør også få noe tid til å områ seg, slik at fristen ikke settes kortere enn én uke. Departementet la her til grunn at kandidatene som har vært oppe til en slik forprøve, vil være opptatt av å komme i gang med studier så raskt som mulig, og at de derfor også vil ønske at behandling av klage skjer så fort som mulig.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget får bred støtte blant høringsinstansene. Følgende høringsinstanser støtter forslaget om å gi adgang til å fastsette kortere klagefrist ved ikke bestått forprøve: *Universitetet i Stavanger, Universitetet i Nordland, Universitetet i Bergen (UiB), Universitetet i Oslo (UiO), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Høgskolen i Østfold, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Bergen, Lovisenberg diakonale høgskole, Diakonhjemmet Høgskole, NLA Høgskolen, Det teologiske Menighetsfakultet, Steinerhøgskolen, Nettverk for private høyskoler, Felles studieadministrativt tjene-*

stesenter (FSAT), Norsk studentorganisasjon (NSO), ANSA – Association of Norwegian Students Abroad, Unio, Norsk Sykepleierforbund, Jussformidlingen i Bergen og Rogaland fylkeskommune. Ingen av høringsinstansene er imot forslaget, mens *Næringslivets hovedorganisasjon* ikke har innvendinger til det.

NSO skriver blant annet:

«NSO mener KD har gjort gode vurderinger rundt behovet for tre ukers klagefrist ved forprøver som vurderes med bestått/ikke bestått. Det er rimelig å anta at avgjørelsen om å klage er enklere for en student å ta når man benytter bestått/ikke bestått enn når bokstavkarakterskalaen benyttes. NSO mener også det er viktig at studenter som begynner på et studium ikke får en forsinket start på sine studier. Dette er viktig både for sosial og faglig tilhørighet. Samtidig er det gode grunner til at klagefristen generelt bør være tre uker.»

På denne bakgrunnen støtter NSO forslaget, men skriver samtidig:

«Vi ønsker å påpeke viktigheten av at frister for sensur og klage settes på forhånd av forkurset, og at dette kommuniseres tydelig til studentene. NSO oppfordrer KD til å vurdere muligheten for at studenter på forhånd av kurset kan søke om utvidet klagefrist hvis det er gode grunner for dette. NSO mener også at KD skal oppfordre institusjonene til å gjøre prosessen med å påklage resultatet av forprøven så enkel som mulig, blant annet ved å legge til rette for at det skal kunne gjøres digitalt.»

UiB foreslår justeringer av ordlyden i forslaget til endret § 5-3 femte ledd. For det første foreslår universitetet å erstatte «dersom sensurtidspunkt kunngjøres før forprøve avholdes» med «dersom sensurtidspunkt kunngjøres senest når forprøve avholdes». En slik justering vil ifølge universitetet «gi de samme rettigheter og plikter, men antakelig forenkle det administrative arbeidet i noen tilfeller». For det andre mener UiB, i likhet med UiO, at formuleringen «ved ikke bestått forprøve» ikke er tilstrekkelig til å knytte bestemmelsen kun til forprøver som bruker vurderingsuttrykket bestått eller ikke bestått. Disse foreslår derfor å erstatte «ved ikke bestått forprøve» med «ved forprøver der vurderingsuttrykket er bestått eller ikke bestått».

Diakonhjemmet høyskole mener adgang til kortere klagefrist bør omfatte alle eksamener der

vurderingsuttrykket er bestått eller ikke bestått, mens NLA Høgskolen ønsker en generell åpning for kortere klagefrister ved alle eksamener.

Flere peker på at forslaget etter sin ordlyd gjelder for forprøver generelt. UiN etterlyser en redegjørelse for de konsekvenser forslaget får for andre forprøver. FSAT ber departementet klargjøre om dette er en generell bestemmelse som skal gjelde alle typer forprøver.

4.1.4 Departementets vurdering

UiO og UiB foreslår en justering av ordlyden i § 5-3 femte ledd for å gjøre det tydelig at adgangen til kortere klagefrist bare gjelder forprøve der vurderingsuttrykket er bestått eller ikke bestått, og ikke der bokstavkarakterskalaen benyttes. Departementet viser til at det bare er kandidater som har strøket, som kan klage på karakteren. Videre viser departementet til at begrunnelsen for kortere klagefrist for kandidater som har fått «ikke bestått», også gjelder kandidater som har fått karakteren F. Slik departementet vurderer det, bør adgang til å sette kortere frist gjelde «ved ikke bestått forprøve».

Klagefristen løper fra tidspunktet for kunngjøring av sensur. Sensur faller tre uker etter at forprøven er avlagt, med mindre institusjonen fastsetter en kortere sensurfrist. Departementet er enig med UiB, som mener at det bør kreves at tidspunktet for sensur kommuniseres til kandidatene senest når forprøven avholdes. Som NSO påpeker, er det viktig at tidspunktet for sensur kommuniseres tydelig til de studentene det gjelder.

NSO peker på at det i enkelttilfeller kan være grunner til å gi fristforlengelse. Slik fristforlengelse har institusjonene adgang til å gi etter gjeldende rett, jf. forvaltningsloven § 29. Lovendringen medfører ingen endring i dette. Videre mener NSO at institusjonene bør legge til rette for elektronisk klage på sensurvedtak ved forprøver. Departementet er enig i at institusjonene så langt det lar seg gjøre bør legge til rette for elektronisk klage.

Høringsforslaget var begrunnet i et ønske om å hindre forsinket opptak og semesterstart for studenter som avlegger nasjonal forprøve i matematikk spesielt tilrettelagt for lærerutdanning. Departementet antar at behovet for en unntaksregel gjør seg særlig gjeldende ved avvikling av sommerkurs og nasjonale prøver med sikte på opptak til et studium. Som flere av høringsinstansene peker på, gir den foreslåtte bestemmelsen en generell adgang til å fastsette kortere klagefrist for forprøver. Denne

adgangen vil dermed gjelde alle «forprøver og studiekrav [...] som enten sensureres på basis av bestått/ikke bestått, eller hvor den karakter som gis bare er rent informativ og ikke inngår ved utregningen av karakter for grad, utdanning, fag eller emne og heller ikke oppføres på vitnemålet», jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), side 85.

Det vises til lovforslaget §§ 5-2 og 5-3.

4.2 Klage på SIUs tildelingsvedtak

4.2.1 Gjeldende rett

Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er et nasjonalt kompetanse- og informasjonssenter etablert for å samordne og fremme internasjonalt utdanningssamarbeid gjennom hele utdanningsløpet. SIU er et statlig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. SIUs hovedvirksomhet er forvaltning av ulike finansieringsordninger med sikte på å styrke internasjonaliseringen av norsk utdanning, samt å bidra til kompetansebygging ved utenlandske utdanningsinstitusjoner i prioriterte samarbeidsland. De ulike finansieringsordningene (programmene) gjennomføres av SIU på vegne av ulike nasjonale og overnasjonale aktører. Som et ledd i forvaltningen av programmene fatter SIU en rekke vedtak om tildeling av midler til norske utdanningsinstitusjoner og andre organisasjoner knyttet til opplæring (programtilskudd), og til norske privatpersoner (stipend). Klager over SIUs vedtak avgjøres i dag av det departementet som er ansvarlig for det programmet vedtaket gjelder.

Forvaltningslovens klageregler vil komme til anvendelse når tildelinger er å anse som enkeltvedtak. Hovedregelen er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Begrensninger i klageretten kan fastsettes når tungtveiende grunner taler for det. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har uttalt seg om hva som kan være «tungtveiende grunner» i relasjon til søknader departementet behandler om unntak etter forvaltningsloven § 28 fjerde ledd. Blant annet er det lagt til grunn at et argument som kan tale for en begrensning av klageretten, er at klageinstansen ikke har den samme faglige forutsetningen for å utøve et skjønn som underinstansen. Denne bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i dette tilfellet da begrensninger i klageadgangen blir lovfestet og ikke forskriftsfestet. Lovavdelingens uttalelser gir likevel veiledning om hvilke tungtveiende grunner som bør gjelde ved begrensning av klageadgangen.

4.2.2 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsnotatet til at det i dag ikke er fastsatt egne bestemmelser om SIUs virksomhet i lov eller forskrift. Klager på SIUs enkeltvedtak følger reglene i forvaltningsloven, og klageinstansen skal prøve alle sider av vedtaket. Kunnskapsdepartementet viste til at i vurderingene av søknadene blir det utøvet en stor grad av spesialisert skjønn som det vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve, og foreslo derfor å begrense klageadgangen på slike vedtak.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene støtter forslaget, men flere understreker viktigheten av at god saksbehandling i første instans er en forutsetning for begrenset klageadgang. I tillegg var det noen som ønsket at det skulle beskrives nærmere hva man faktisk kunne klage på når man begrenser klageadgangen.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Bergen (UiB), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Nordland (UiN), Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Oslo og Akershus, Lovisenberg diakonale høgskole, Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU), Felles studieadministrativt tjenestesenter, Nettverk for private høyskoler, ANSA, UNIO, Næringslivets hovedorganisasjon, Rogaland fylkeskommune, Det teologiske menighetsfakultet, NLA høgskolen og Norsk studentorganisasjon (NSO) støtter forslaget.

JD har i utgangspunktet ingen innvending mot at det foreslås begrensninger i klageinstansens myndighet. Men JD mener at beskrivelsen i lovteksten av hva som ikke kan overprøves, er uklar. JD ber departementet vurdere om beskrivelsen av klageinstansens myndighet kan gjøres tydeligere. NTNU viser til at den ressursbruken som kreves for å innhente kompetanse til å overprøve skjønnsmessige vurderinger, antas å være stor, og at dette forsvarer innskrenking av klageadgangen. NSO viser til at det er viktig med en grundig behandling i første instans ved slike vurderinger, og at hvis Kunnskapsdepartementet finner saksbehandlingsfeil, må SIU vurdere søknaden på nytt. *Utenriksdepartementet*, som også gir oppdrag til SIU og derfor er klageinstans for enkelte av programmene, støtter også forslaget.

SIU deler departementets vurderinger med hensyn til behov og adgang til å lovfeste inn-

skrenkninger i klageadgangen for SIUs tildelingsvedtak. SIU foreslår å gjøre visse justeringer i lovutkastets annet ledd. SIU forslår at formuleringen «SIUs konkrete faglige vurdering av de faktiske forhold i forbindelse med tildeling av midler» endres. Det vises til at man må ta høyde for ulike beslutningsprosedyrer i SIU, samt unngå vanskelige tolkningsspørsmål knyttet til begrensningens rekkevidde og utilsiktede begrensninger i klageinstansens kompetanse. SIU foreslår derfor at klageretten avgrenses positivt med henvisning til grunnlag som kan anføres ved klage, og at den adresseres til søkerne heller enn klageinstansen. SIU foreslår også at bestemmelsen omformuleres slik at dens anvendelse begrenses til enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens regler. SIU foreslår til slutt å skille forskriftshjemmelen ut i et eget ledd og å gjøre den mer generell slik at det er mulig for ytterligere tilpasninger senere blant annet knyttet til program hvor saksbehandlingen er sammenflettet med utenlandsk forvaltning.

UiB viser blant annet til klageordningen i Forskningsrådet, hvor praksis er at:

«En søker som mener at Forskningsrådets vedtak om avvisning av – eller helt eller delvis avslag på – sin søknad om FoU-midler skyldes saksbehandlingsfeil eller vesentlig svikt eller mangler i premissene for det faglige skjønn, kan påklage vedtaket. Forskningsrådets faglige skjønn kan ikke påklages, men det kan klages over at feil faktum er lagt til grunn for det faglige skjønnet.»

UiB ber derfor departementet vurdere om ikke ordlyden i loven bør ligge nærmere opp mot dette.

Diakonhjemmet Høgskole (DH) mener at ordlyden i forslaget «klageinstansen kan ikke overprøve SIUs konkrete faglige vurdering av de faktiske forhold» er uheldig.

«Det er uheldig å knytte faglig vurdering, som er en skjønnsutøvelse, til uttrykket «faktiske forhold». Framlegget presiserer at innskrenkningen i klagerett ikke berører påstander om brudd på forvaltningslovens saksbehandlingsregler, rettsanvendelsesfeil, uriktig faktagrunnlag og brudd på de alminnelige forbudsregler mot myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grov urimelighet.»

DH viser til at dette er momenter som kan omtales som faktiske forhold, og at formuleringen kan skape grunnlag for strengere forståelse av inn-

skrenkningen i klageadgang enn det loven har som intensjon.

ANSA er uenig i at midlene ikke primært dekker et behov for den enkelte støttemottaker etter som offentlige støtteordninger gjør det mulig for mindre bemidlede personer å benytte seg av de mulighetene som finnes. De støtter likevel forslaget om begrensning av klageadgangen fordi de anerkjenner departementets argumentet om at en reell overprøving av skjønnskompetansen er vanskelig gjennomførbart i praksis og en urimelig belastning sett i forhold til hva som oppnås.

Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) har en viss forståelse for departementets begrunnelse om at det utøves en stor grad av spesialisert skjønn i tildelingssaker og at dette vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve. Samtidig viser HiST til at klagenemnder i universitets- og høyskolesektoren ofte møter denne problematikken, men likevel gjør en svært god jobb i å prøve førstinstansens skjønnskompetanse. HiST tror at departementet har tilstrekkelig faglig kompetanse til å prøve de skjønsmessige vurderingene i SIUs vedtak. HiST velger likevel å gi en foreløpig støtte til departementets forslag og legger stor vekt på forslaget andre ledd fjerde punktum om forskrift om saksbehandling og klageadgang etter bestemmelsen.

Universitetet i Oslo viser til høringsnotatets anførsel om at det lave omfanget av klager gjør det uhensiktsmessig med et eget klageorgan, og bemerker at:

«[...] en grunn til få klager kan være vanskene med å vite hvem klageinstansen er, og hvordan man kan klage. Med en formalisert klageadgang der også skjønnsutøvelsen kan påklages, anser vi det som mest hensiktsmessig med et fast klageorgan for en ventelig øket saksmengde.»

4.2.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at programtilskudd og stipend i de fleste tilfeller tildeles av et programstyre. Styret i SIU er ikke involvert i avgjørelsene om tildeling av program, ut over å fastsette retningslinjer og oppnevne programstyret. I de tilfellene hvor det ikke dreier seg om langvarige programmer, blir det i stedet for et programstyre satt sammen en tildelingskomité, uten mandat ut over tildelingen. Disse komiteene oppnevnes ikke av SIUs styre, men ved at SIU har en dialog med Universitets- og høyskolerådet (UHR) og sektoren for øvrig for å finne egnede representanter. SIU oppnevner eksterne

eksperter som vurderer alle søknadene over en viss størrelse og vurderer disse etter gitte kriterier. Ekspertvurderingene blir som regel gjort av forskere med særskilt kompetanse på fagområdene som det enkelte programmet ligger under. På bakgrunn av den eksterne ekspertvurderingen, eventuelle innspill fra ambassader og SIUs egne vurderinger, skriver SIU en innstilling til tildelingskomiteen eller programstyret. Det avholdes tildelingsmøter hvor søknadene og innstillingene gjennomgås. Tildelingskomiteen fatter endelig vedtak om tildeling av programmidler.

SIU forvalter en rekke ulike programmer som alle har egne formål og innretninger. For de fleste programmene som SIU forvalter, vil det være nødvendig med særskilt kunnskap om blant annet utdanningssystem, den politiske og økonomiske situasjonen i landet og institusjonssamarbeid. Faglig skjønn i saksbehandlingen vil ofte dreie seg om vurdering av gjennomførbarhet og realisme i et planlagt samarbeid, om relevans i programmets innretning og formål, og søknadens kvalitet både isolert sett og vurdert opp mot andre søknader.

Programstyrene er satt sammen for å ha den nødvendige faglig kompetansen til å behandle søknadene og til å fatte vedtak om tildeling. I vurderingene av søknadene blir det utøvet en stor grad av spesialisert skjønn som det vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve. Det at en søknad oppfyller kravene i en utlysning, innebærer heller ikke at den gis støtte. Det er en begrenset pott med penger i hvert program, og det er derfor bare de aller beste søknadene som vil nå opp i konkurransen. I tillegg til vurderingene som ligger til grunn for vedtakene, vil de som regel også være internt forbundet, ettersom søknadene vurderes opp mot hverandre i konkurransen om begrensede programmidler. En overprøving av skjønnsvurderingen vil derfor kreve at klageinstansen gjennomgår alle de øvrige kvalifiserende søknadene. Dette vurderes som vanskelig gjennomførbart i praksis og urimelig arbeidsytende.

Den foreslåtte lovendringen innebærer at klageinstansen ikke skal overprøve den faglige skjønsmessige vurderingen. Selv om klageinstansens prøving av skjønnsutøvelsen begrenses, vil klager likevel kunne kreve at vedtaket prøves fullt ut i forhold til påstander om saksbehandlingsfeil, rettsanvendelsesfeil, uriktig faktagrunnlag og brudd på de alminnelige forbudsregler mot myn-

dighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grov urimelighet. Etter departementets syn må en slik generell prøvingsrett anses tilstrekkelig når behovet for prøving veies opp mot hensyn nevnt ovenfor.

Med saksbehandlingsfeil menes brudd på forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling i forvaltningen eller SIUs egne bestemmelser om behandlingsmåten ved søknader om midler. Med skjønsmessig vurdering menes den faglige vurderingen av søknadens kvalitet som ligger til grunn for SIUs vedtak. Søknaden vurderes opp mot vurderingskriteriene og kravene som er angitt i utlysningen og for søknadstypen, de strategiske og faglige prioriteringer og de øvrige søknader til samme utlysning (samme konkurransearena).

Ut fra en samlet vurdering mener derfor departementet at det er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innskrenke klageadgangen som foreslått, og at en slik begrensning er i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets praksis knyttet til forvaltningslovforskriften § 45 annet ledd, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd.

Til UiOs merknad om eget klageorgan, viser departementet til at i forbindelse med utarbeidelse av høringsutkastet vurderte departementet om det var hensiktsmessig å opprette et eget klageorgan. Det har vært mellom fem til syv klagesaker i året på Kunnskapsdepartementets område og flertallet er klager på formelle feil. Saksmengden taler derfor ikke for at det er hensiktsmessig å opprette et eget klageorgan for å behandle klager på vedtak fattet av SIU. Departementet ser det heller ikke som en hensiktsmessig løsning å legge klagebehandlingen til et av de eksisterende klageorganene som er opprettet av Kunnskapsdepartementet. Disse har allerede en betydelig saksmengde, og SIUs klager passer ikke inn i disse klagenemndenes saksområder.

Forslaget er for øvrig en parallell til universitets- og høyskoleloven § 3-4 om NOKUTs klagenemnds begrensede klagekompetanse i vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (Innst. 221 L (2013–2014) og Prop. 59 L (2013–2014)).

Basert på høringsinnspillene har departementet foreslått endringer i ordlyden i lovbestemmelsen slik at det fremgår tydeligere hva som kan påklages.

Det vises til lovforslaget § 5-4.

5 Ansettelse – beregning av tjenestetid for stipendiater

5.1 Gjeldende rett

Stipendiater er ansatt i åremålsstillinger. En normal åremålsperiode er på fire år, inkludert arbeid tilsvarende ett årsverk for arbeidsgiver. Tre år skal brukes til egen forskerutdanning. Det vises til forskrift 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat § 1-3 *Stipendiat*.

Etter lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) § 10 får midlertidig ansatte med mer enn fire års midlertidig eller to års fast tjeneste såkalt sterkt oppsigelsesvern. En av konsekvensene av sterkt oppsigelsesvern er at en midlertidig ansatt ikke lenger fratrer ved utløpet av et midlertidig ansettelsesforhold. Vedkommende må eventuelt sies opp hvis vedkommende skal fratre. Både prosessuelle og materielle regler for oppsigelse må følges i slike tilfeller. Det følger av tjenestemannsloven at nærmere regler om beregning av tjenestetid skal fastsettes i personalreglement. Ved vurderingen av om arbeidstakeren kommer inn under bestemmelsen, legges all sammenhengende tjeneste i virksomheten til grunn.

Ansatte i åremålsstillinger fratrer etter endt åremålsperiode uten oppsigelse, selv om tjenestetiden er mer enn fire år. Ansatte som går direkte over i en annen stilling i samme virksomhet etter endt åremål, får også tiden i åremålsperioden regnet med i tjenestetiden etter tjenestemannslovens regler. Dette gjelder også hele fireårsperioden som stipendiat, inkludert tid brukt til egen doktorgradsutdanning. Blir en tidligere stipendiat ansatt ved samme statlige institusjon, i et kortvarig midlertidig engasjement umiddelbart etter utløpet av åremålet som stipendiat, har vedkommende ved utløpet av engasjementet samme oppsigelsesvern etter tjenestemannsloven som fast ansatte og må eventuelt sies opp hvis vedkommende skal slutte.

5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet var det pekt på at gjeldende regelverk fører til at stipendiater ansatt ved statlige

institusjoner ikke får kortvarige engasjementer rett etter endt doktorgradsutdanning. Institusjonene kan bli tvunget til å skyve en lovende kandidat fra seg, med mindre de har en fast stilling vedkommende kan søke på.

Kunnskapsdepartementet har med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-4 fastsatt forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat. Denne forskriften regulerer varighet, arbeidets omfang og innhold og adgangen til å fornye ansettelsesforholdet for stipendiater, postdoktorer, vitenskapelige assistenter og spesialistkandidater. Departementet foreslo å endre universitets- og høyskoleloven slik at departementet også kan fastsette i forskrift at tid til egen doktorgradsutdanning ikke skal regnes som tjenestetid etter lov om statens tjenestemenn §§ 9 og 10.

I høringsnotatet ble det vist til at tre år av stipendiatperioden skal benyttes til egen doktorgradsutdanning, og det ble foreslått å endre universitets- og høyskoleloven slik at departementet kan forskriftsfeste at tid til egen doktorgradsutdanning ikke skal regnes som tjenestetid etter §§ 9 og 10 i tjenestemannsloven.

5.3 Høringsinstansenes syn

Universitetet i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Universitet i Bergen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitet i Agder, Universitetet i Stavanger, Forsvarets høyskole, Lovisenberg diakonale høyskole, Høgskolen i Ålesund, Det teologiske Menighetsfakultet, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Norges handelshøyskole, Høgskulen i Volda, Høgskolen i Telemark Universitets- og høgskolerådet (UHR), Nettverk for Private Høyskoler (NPH) og NHO støtter forslaget.

UHR skriver:

«Endringen vil legge bedre til rette for at UH-institusjonene kan knytte til seg lovende unge

forskere. På denne måten kan den enkelte UH-institusjon bedre bli i stand til å gjennomføre sine strategier og utvikle sine satsingsområder.»

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet støtter forslaget og skriver blant annet:

«Det vurderes slik at den praksis som er i dag der stipendiater ved overgang til annen stilling, etter fire år i utdanningsstilling, får umiddelbart sterkt stillingsvern etter tjenestemannsloven § 10 er uheldig. Denne fortolkningen av loven medfører at kvalifikasjonsprinsippet settes ut av kraft, og institusjonene avskjæres fra mulighet til å sikre høyest mulig tilgjengelig kompetanse gjennom fri konkurranse om stillingene. Det er videre erfaring for at fireårsregelen i noen grad fører til at institusjonene vegrer seg for å tilsette stipendiater med nylig avlagt doktorgrad. Dette kan i praksis virke hemmende på den enkeltes karriereutvikling og på institusjonenes valg av de beste kandidatene til ledige midlertidige stillinger, og medvirke til at unge talenter søker seg til andre sektorer hvor det gis mer sammenhengende karrieremuligheter.»

Universitetet i Oslo skriver:

«I mange år har UiO forsøkt å forhandle tilsvarende ordning inn i vårt personalreglement, uten å lykkes i å få tilslutning fra tjenestemannsorganisasjonene. Når etablering av slike beregningsregler avhenger av lokale forhandlingsresultat, oppstår det forskjeller mellom institusjonenes vilkår som er uheldige. UiO støtter departementet i at «[p]rinsippet om like muligheter for alle er så viktig at dette bør lovfestes og ikke være avhengig av bestemmelser i hver enkelt institusjons personalreglement» (s 10).»

[...]

«UiO kan også bekrefte bekymringen som departementet uttrykker i høringsbrevet for at dagens rettstilstand kan tvinge institusjoner «til å skyve en lovende kandidat fra seg» (s 9). At periode i utdanningsstilling medregnes bidrar ikke til «beskyttelse» av arbeidstaker. Stipendiater som nylig har fullført doktorgrad kan eksempelvis være attraktive kandidater til korte vikariater i forsknings- og undervisningsstillinger. UiOs erfaring er imidlertid at mange miljøer er forsiktige med å inngå slike tilsetningsforhold, fordi det kan medføre fortrinns-

rett til ledige faste stillinger. Resultatet kan dermed bli at lokale miljøer heller gir avkall på den kapasitet stipendiatene kunne representere i korte vikariater, og det er verken institusjonen eller stipendiatene tjent med.»

Universitetet i Oslo mener videre at den foreslåtte lovendringen også bør omfatte stillinger som postdoktor, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat. Universitetet skriver:

«UiO mener det bør være formålet med 4-årsregelen, sammenholdt med stillingens karakter som må være utslagsgivende. Lovgivers intensjon med 4-årsregelen er at tilsetningsforhold som varer over fire år indikerer et stabilt behov for arbeidskraften. Det hensynet har ingen relevans, verken for stilling som postdoktor, vitenskapelig assistent eller spesialistkandidat, som alle er utdanningsstillinger og som sådan midlertidige i sin natur. UiO mener dermed at heller ikke slike tilsetningsforhold bør telle med ved beregning av tjenestetid etter tjml §§ 9 og 10.»

LO, Unio, Norsk tjenestemannslag (NTL), Forskerforbundet, Tekna, Norsk sykepleierforbund, Stipendiatororganisasjonene i Norge (SiN) og Stipendiatenes interesseforening ved Universitetet i Oslo (UiODoc) støtter ikke forslaget.

LO skriver:

«LO forstår forslaget om endring av tjenestetid for stipendiater slik at det kan bli mer krevende å opparbeide tjenesteansenitet for å få fast ansettelse. Dette fordi stipendiatperioden blir regnet mer som utdanning og ikke som arbeid. Det er allerede i dag en betydelig utfordring at mange blir gående alt for lenge på midlertidige kontrakter før de får fast ansettelse. Økt midlertidighet endrer balansen i arbeidslivet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, gir økt usikkerhet for den enkelte og manglende låneadgang. Departementets forslag vil forsterke denne utviklingen. LO er derfor imot departementets forslag om å endre reglene om beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven for stipendiater.»

Unio mener det er unødvendig å regulere tjenestetidsberegning med hjemmel i universitets- og høyskoleloven og uttaler blant annet:

«Dette vil medføre at tjenestetidsberegningen for en gruppe av de universitets- og høyskole-

ansatte, stipendiatene, reguleres av universitets- og høyskoleloven, mens tjenestetidsberegningen for de øvrige ansatte på universitets- og høyskoler reguleres av tjenestemannsloven. Det er også slik at statlige forskningsinstitusjoner har stipendiater, og tjenestetidsberegningen bør være den samme enten stipendiaten er ansatt på universitets- og høyskole eller på et statlig forskningsinstitutt.»

Unio skriver videre:

«Ifølge høringsnotatet fører dagens regelverk, hvor stipendiatperioden regnes med i tjenestetiden, til at stipendiater ikke får kortvarige engasjementer rett etter endt utdanning, og at institusjonene blir tvunget til å skyve en lovende kandidat fra seg, med mindre de har en fast stilling å tilby vedkommende. Institusjonene har flere muligheter til å beholde en lovende kandidat midlertidig. Institusjonene kan ansette vedkommende i en postdoktorstilling eller i et vikariat i medhold av forskrift til tjenestemannsloven § 2 nr. 3.»

[...]

«I høringsnotatet uttales det at den foreslåtte endringen verken vil øke eller redusere antallet midlertidige ansettelser i sektoren. Unio er ikke enig i dette. Konsekvensen av regelendringen er at adgangen til å tilsette forskerrekruertene i ulike midlertidige stillinger øker. All erfaring tilsier at slik utvidet adgang til midlertidig tilsetning vil øke omfanget og medføre lengre vei frem til fast tilsetning enn i dag. Dette er stikk i strid med tilleggsmandatet for tjenestemannslovutvalget (punkt 2h). Videre mener Unio at en endring av dagens regler kan føre til lavere mobilitet i sektoren fordi en utvidet adgang til midlertidighet vil gjøre det enklere å bli ved samme institusjon.»

Forskerforbundets uttalelse er i samsvar med Unios uttalelse. I tillegg fremholder Forskerforbundet følgende:

«Departementet viser til at en hjemmel i universitets- og høyskoleloven vil føre til like regler for alle institusjoner.»

«Dette er i og for seg riktig, men det er i mange sammenhenger vid adgang for den enkelte institusjon til å fastsette egne regler, for eksempel i forbindelse med tilsetning, opprykk til professor, etc. Forskerforbundet stiller spørsmål ved begrunnelsen for å innskrenke institusjonenes adgang til å fastsette egne

regler for beregning av tjenestetiden, tatt i betraktning at det ellers åpnes opp for vidt spillerom fra institusjonenes side.»

Stipendiatorganisasjonene i Norge (SiN) peker på at selv om forslaget vil gi noen kandidater tid og rom til å fullføre prosjekter og søke nye prosjekter eller andre stillinger, vil forslaget også gi noen utfordringer. Det er ikke avklart hvilken betydning forslaget vil ha for beregning av tjenestetid knyttet til permisjoner, sykefravær, lønn og pensjon. Forslaget er et skritt i retning av studentstatus for stipendiatene, noe som er svært uheldig fordi det kan påvirke rekrutteringen av nye stipendiater. Argumentet i høringsnotatet om at institusjonene må gi slipp på gode kandidater er svakt, ettersom stipendiatene kan ansettes i postdoktorstillinger som ikke utløser sterkt stillingsvern. Den naturlige karriereveien er å gå fra stipendiat til postdoktor eller førsteamanuensisstilling. Forslaget vil gjøre det enklere å bli ved samme institusjon, noe som medfører lavere mobilitet i sektoren. Forslaget vil kunne åpne for økt bruk av midlertidige ansettelser, i strid med fagforeningenes ønske om mindre bruk av denne typen ansettelse.

NTL støtter ikke forslaget, men skriver:

«En vurdering av stipendiatstillingens spesielle karakter tilsier imidlertid at NTL kan gå med på at opptjeningen for stipendiater skal reduseres noe, og at alle fire årene i stipendiatperioden ikke skal telle fullt ut ved beregning av tjenestetid.»

NTL skriver videre:

«NTL forutsetter at alle stipendiater får lik opptjening og opparbeidelse av rettigheter etter Tjenestemannsloven, uavhengig av lokale ordninger som er opprettet for disse stillingene. En mulig, og akseptabel løsning, vil være et fullført stipendiatløp skal regnes som 2 års sammenhengende tjeneste i ved beregning av tjenestetid.»

UiODoc er mot forslaget fordi de mener det vil føre til mer midlertidighet og mindre mobilitet. Forslaget kan bidra til en utvikling som kan føre til at stipendiatene mister sin status som arbeidstakere, samt opparbeidet lønnsansiennitet. UiODoc foreslår likevel et kompromiss og skriver:

«As we see both arguments for and against the proposed changes, UiODoc proposes to consi-

der a compromise in which PhD and postdoc positions would indeed gain less seniority than they do today, but still more than what is suggested as of now. We believe time spend at the same institution should be adding something to your seniority. For example, seniority could be calculated by adding all obligatory duties as well as half of the remaining years. That means that a 3 year PhD without teaching or other duties will count as 1.5 years, whereas a 4 year PhD with one year of teaching or other duties will count as 2.5 years. This opens up for short temporary employments after a PhD position to finish projects and get some extra experience. At the same time it protects temporary employees to be employed in multiple temporary positions for a long period after their PhD.»

Akademikerne og Den norske legeförening viser til at det pågår en gjennomgang av tjenestemannsloven, og det bør vurderes om den foreslåtte endringen heller hører hjemme der, enn i universitets- og høyskoleloven.

Unio og Forskerforbundet viser til at tjenestemannslovsutvalget har fått utvidet mandatet og skal foreta en gjennomgang av midlertidigheten i staten og komme med forslag som kan bidra til å redusere antallet midlertidige tilsetninger. Dette gjelder særlig de lengste midlertidige tilsettningene. Videre har Kunnskapsdepartementet som en konsekvens av dette besluttet å nedsette en arbeidsgruppe som skal kartlegge bruken av midlertidighet i universitets- og høyskolesektoren. Unio og Forskerforbundet mener at spørsmålet om beregning av tjenestetiden for stipendiater og hvor dette skal hjemles, bør tas opp i sammenheng med det lov- og kartleggingsarbeidet.

Høgskolen i Gjøvik har omtalt stipendiater som allerede var fast ansatt ved institusjonen før de ble stipendiater. Høgskolen skriver:

«Når det gjelder tjenestetidsberegning for stipendiater, vil HiG trekke fram en problemstilling knyttet til stipendiater som allerede er i en fast stilling ved institusjonen når de blir stipendiater. I disse tilfellene blir det urimelig hvis ikke full tjenestetid i stipendiatperioden regnes inn når de fullfører sin PhD. I motsatt fall, vil disse få lavere samlet ansiennitet enn kolleger som ikke har tatt en PhD i mellomtiden.»

Øvrige høringsinstanser hadde ikke merknader eller uttalte seg ikke om dette forslaget i høringsnotatet.

5.4 Departementets vurdering

Ved statlige universiteter og høyskoler utgjør stipendiatstillingene om lag 4 500 årsverk (Database for statistikk om høgre utdanning 2015). I statlig sektor er nesten 98 prosent av stipendiatene ansatt ved universiteter og høyskoler. Hensikten med stipendiatstillingen er å gi personer som er i et utdanningsløp fram til doktorgrad, midler til livsopphold, samt rettigheter som arbeidstakere når de er under forskerutdanning. Målet er at den som ansettes fullfører forskerutdanning fram til doktorgrad.

I høringsnotatet ble det pekt på at dagens regelverk fører til at stipendiater ved statlige universiteter og høyskoler ikke får kortvarige engasjementer rett etter endt utdanning, og at institusjonene kan bli tvunget til å skyve lovende kandidater fra seg, med mindre de har en fast stilling vedkommende kan søke på. Enkelte høringsinstanser pekte på at tidligere stipendiater kan ansettes i postdoktorstillinger eller i vikariater etter forskrift til tjenestemannsloven § 2 nr. 3. Departementet viser til at selv om disse vikarene plikter å fratruke uten oppsigelse, får de fortrinnsrett til ny stilling etter fire år, og dermed kan den frie konkurransen om, og ansettelse av, den best kvalifiserte i ordinære stillinger hindres. En postdoktorstilling er attraktiv og skal normalt lyses ut i internasjonal konkurranse.

For å sikre kvaliteten på universiteter og høyskoler er det en forutsetning at det er åpen konkurranse om vitenskapelige stillinger. Det er uheldig om faste stillinger besettes uten utlysning av tidligere stipendiater som har fått fortrinnsrett fordi de har hatt et kortvarig ansettelsesforhold etter stipendiatperioden.

En endring av reglene for tjenestetidsberegning vil føre til større forutsigbarhet for stipendiatene, og de vil kunne regne med at ledige stillinger blir utlyst slik at alle kan konkurrere om dem. Det vil ikke være tilfeldige, kortvarige midlertidig behov ved institusjonen som avgjør hvem som kan være med å konkurrere om ansettelse. Miljøene blir lukkede hvis det skjer for mye intern rekruttering uten konkurranse, og tilfeldigheter vil avgjøre hvilken faglig profil fagmiljøene har. Når det gjelder faste ansettelser, er det i tillegg svært uheldig hvis dette skulle føre til at de best kvalifiserte ikke blir ansatt.

Det kunne vært tatt inn bestemmelser om beregning av tjenestetiden i hvert enkelt universitets eller høyskoles personalreglement. Prinsippet om like muligheter for alle er imidlertid så viktig at dette bør forskriftsfestes og ikke være avhengig

av bestemmelser i hver enkelt institusjons personalreglement. Spesialreglene for ansettelse ved universiteter og høyskoler er tatt inn i universitets- og høyskoleloven. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig at også hjemmelen til å kunne forskriftsfeste at tjenestetidsberegning etter tjenestemannsloven for tidligere stipendiater tas inn i universitets- og høyskoleloven.

Universitetet i Oslo peker på at stillinger som postdoktor, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat også er utdanningsstillinger, og heller ikke slike tilsettingsforhold burde telle med ved beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Det framgår av forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat § 1-3 tredje ledd, at normal åremålsperiode for stipendiater er fire år med 25 prosent pliktarbeid for stipendiater. Det framgår videre at ansettelsesperioden skal omfatte tre år med ren forskerutdanning. Når det gjelder de øvrige stillingene som er omfattet av forskriften er det ikke like klart hvor stor andel av stillingene som er tid brukt til egen utdanning, som det er for stipendiatene. Departementet vil derfor ikke foreslå at disse stillingene skal omfattes av den foreslåtte lovendringen.

Flere høringsinstanser peker på at ordningen ikke må utformes slik at stipendiatene mister oppføring i Statens pensjonskasse. Enkelte høringsinstanser mener det er uavklart hvilken betydning forslaget vil ha for beregning av tjenestetid knyttet til permisjoner, sykefravær, lønn og pensjon. Høgskolen i Gjøvik mener det blir urimelig hvis en fast ansatt, som går over i en stipendiatstilling og tar en doktorgrad, får lavere samlet ansiennitet enn en kollega som ikke har tatt doktorgraden.

Det blir beregnet tjenestetid og ansiennitet på en rekke områder. Det legges ulike kriterier til grunn for beregning av tjenestetid og ansiennitet på de ulike områdene. Som en følge av dette kan tjenestetid, for samme person, variere avhengig av hvilke hensyn som ligger bak reglene. I forslaget til lovendring er det foreslått at departementet skal kunne gi regler i forskrift om beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Slike regler vil kun gjelde beregning av tjenestetid i forhold til tjenestemannsloven §§ 9 og 10 og vil

ikke ha betydning for andre forhold som for eksempel pensjonsgivende tjenestetid eller ansiennitet i forbindelse med beregning av lønn. Selv om tid brukt til egen doktorgradsutdanning ikke tas med ved beregning av hvor lang tjenestetiden er, vil forslaget ikke medføre brudd i opptjening av sammenhengende tjeneste. Forslaget vil kun ha betydning for spørsmålet om en arbeidstaker har oppsigelsesvern etter tjenestemannslovens § 9 eller § 10.

Flere høringsinstanser skriver at forslaget vil medføre økt bruk av midlertidige ansettelser i sektoren, mens andre har uttalt at institusjonene i noen grad vegrer seg for å tilsette stipendiater med nylig avlagt doktorgrad fra egen institusjon. Det forventes at det foreslåtte tiltaket verken vil øke eller redusere antallet midlertidige ansettelser i sektoren. Departementet vil følge opp arbeidet med å få midlertidigheten i sektoren ytterligere ned.

Enkelte av høringsinstansene viser til gjennomgangen av tjenestemannsloven og mener det bør vurderes om den foreslåtte endringen heller hører hjemme i tjenestemannsloven og ikke i universitets- og høyskoleloven. Tjenestemannslovutvalget la fram sin rapport «*Ansettelsesforhold i staten*» 18. desember 2015. Utvalget foreslår blant annet at bestemmelser om beregning av tjenestetid bør fastsettes i lov eller forskrift og ikke i personalreglement. Kunnskapsdepartementet viser til at forskrift 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat, er fastsatt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven. Det er i denne forskriften det er fastsatt kriterier for ansettelse i stillingen som stipendiat. I forskriften er det også fastsatt bestemmelser som regulerer enkelte arbeidsvilkår for stipendiater, som hva arbeidstiden skal brukes til, rett til forlengelse av åremålsperioden ved ulike former for permisjon og lignende. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at det er hensiktsmessig at også regler om beregning av tjenestetid for stipendiater, slik at bestemmelser om at tid brukt til egen doktorgradsutdanning ikke skal regnes som tjenestetid etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10, blir tatt inn i denne forskriften. Alle særreglene for stipendiatstillinger er da samlet i én forskrift.

Det vises til lovforslaget § 6-4.

6 Diverse bestemmelser

6.1 Nasjonal deleksamen

6.1.1 Gjeldende rett

Etter universitets- og høyskoleloven § 1-5 har utdanningsinstitusjonene faglig frihet innenfor rammene som er fastsatt i lov eller i medhold av lov. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-2 annet ledd at departementet har rett til å fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. I rammeplaner kan det bestemmes at institusjonene skal avholde nasjonale deleksamener. Departementet har imidlertid ikke en generell hjemmel i lov for å pålegge utdanningsinstitusjonene å avholde nasjonale deleksamener.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fikk høsten 2014 i oppdrag å lage en mulighetsstudie og et pilotprosjekt for gjennomføring av nasjonale deleksamener innenfor enkelte profesjonsfag. I pilotprosjektet ble tre rammeplanstyrte utdanninger valgt ut. Pilotprosjektet omfatter bachelorgradsstudiene i henholdsvis sykepleie, regnskap og revisjon, og begge grunnskolelærerutdanningene. Det ble gitt hjemmel for å pålegge nasjonale deleksamener i de relevante rammeplanforskriftene fra august 2015 i medhold av universitets- og høyskoleloven § 3-2.

6.1.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre en generell hjemmel i universitets- og høyskoleloven til å pålegge institusjoner å avholde nasjonale deleksamener i enkelte fag i høyere utdanning.

Utgangspunktet for dette forslaget var regjeringens strategi *Lærerloftet*, som ble lagt frem 30. september 2014, der det heter: «På basis av nye rammeplaner for grunnskolelærerutdanningene vil det bli innført nasjonale deleksamener i utvalgte fag.»

Departementet viste til at målet med nasjonale deleksamener er 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 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. Nasjonal deleksamen 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.

Dersom nasjonale deleksamener skal oppfylle sin hensikt, er det viktig at studentene som tar faget, også tar den nasjonale deleksamenen. Den må derfor være obligatorisk. For å sikre at gjennomføringen blir best mulig, er det viktig at resultat fra nasjonal deleksamen enten teller med i endelig karakter eller at karakteren synliggjøres på vitnemålet. I høringsnotatet foreslo departementet derfor en hjemmel til å bestemme at karakter på nasjonal obligatorisk deleksamen skal fremkomme på vitnemålet.

Kravene til eksamen, klage og sensur og lignende i universitets- og høyskoleloven gjelder også for nasjonale deleksamener.

6.1.3 Høringsinstansenes syn

Et stort antall av høringsinstansene er imot forslaget om å innføre en generell adgang til å pålegge utdanningsinstitusjoner å avholde nasjonale deksamener i enkelte fag. De som støtter forslaget, er *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*, *Norges handelshøyskole, Høgskulen i Sogn og Fjordane*, *Høgskolen i Ålesund*, *Lovisenberg diakonale høyskole*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Norsk Sykepleierforbund*.

De som er imot forslaget, er *Universitetet i Agder*, *Universitetet i Bergen (UiB)*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Stavanger (UiS)*, *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)*, *Høgskolen i Hedmark*, *Høgskolen i Gjøvik*, *Høgskolen i Østfold*, *Høgskolen i Bergen*, *Høgskolen i Oslo og Akershus*, *Høgskulen i Volda*, *Høgskolen i Telemark*, *Det teologiske Menighetsfakultet*, *Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning*, *Diakonhjemmet Høgskole*, *Handelshøyskolen BI*, *Universitets- og høgskolerådet (UHR)*, *Nettverk for Private Høyskoler (NPH)*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *NITO Studentene*, *Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet*, *Studentparlamentet ved Universitetet i Oslo*, *Virke Hovedorganisasjonen*, *Unio*, *Landsorganisasjonen i Norge – LO*, *Norsk Tjenestemannslag (NTL)*, *Akademikerne*, *Forskerforbundet*, *Tekna* og *Den norske legeforening*.

Høgskolen i Sør-Trøndelag er delt i sitt syn på forslaget. Høgskolen mener at nasjonale deksamener i mange tilfeller vil gi fagmiljøene nyttig sammenligningsgrunnlag og bidra til kvalitetsutvikling, samtidig som dette bryter med grunnleggende prinsipper om akademisk frihet og institusjonell autonomi.

UiT, som er positiv til forslaget, forutsetter at de nasjonale deksamenene ikke begrenser utdanningsinstitusjonenes autonomi til å utforme studieprogram og emner. NTNU støtter forslaget og mener at det bør gis mulighet for å avholde nasjonale deksamener også ved utdanninger som ikke er rammeplanstyrt. Universitetet understreker betydningen av å finne gode måter å gjennomføre nasjonale deksamener på, slik at muligheten til lokale variasjoner i utdanningene fortsatt kan ivaretas.

Mange av høringsinstansene gir uttrykk for at en eventuell innføring av nasjonale deksamener vil føre til faglig ensretting og bryte med prinsippet om akademisk frihet og institusjonell autonomi. NPH mener at forslaget representerer en uønsket balanseforskyvning i forholdet mellom

institusjonell autonomi og statlig styring. NPH mener i likhet med flere andre høringsinstanser at nasjonale deksamener bør begrenses til utdanninger som er regulert i rammeplan. Forskerforbundet mener at forslaget eventuelt bør begrenses til fag hvor liv og helse står på spill. NSO frykter at nasjonale deksamener vil standardisere det faglige innholdet i studietilbudene. UiB gir uttrykk for at en sterkere standardisering og ensretting av vurderingsformer gjennom nasjonale deksamener på universitetsnivå vil kunne bidra til å svekke forskningsbasert undervisning. Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet frykter at «de nasjonale deksamenene vil ha en konserverende effekt, og vil hindre institusjonene i innovasjon og å involvere studentene i forskningsfronten». Flere, blant andre Akademikerne og Tekna, mener at forslaget vil redusere utdanningsinstitusjonenes evne til å tilpasse utdanningstilbudene til samfunnets behov.

UiS uttaler blant annet:

«Det er også en utfordring knyttet til tvungne nasjonale deksamener, dersom det ikke samtidig innføres tvungne nasjonale læringsutbyttebeskrivelser uten mulighet for lokal tillempling. Dersom læringsutbyttebeskrivelsene fortsatt kan tilpasses lokalt, oppstår problemet med å vurdere hvordan læringsutbyttebeskrivelsene prøves av den nasjonale prøven.»

Videre skriver UiS:

«For at deksamener skal gi reelt sammenligningsgrunnlag, er det en forutsetning at innholdet som dekkes av eksamensoppgaven tilsvarende emnene som studenten er oppmeldt i. Dette forutsetter at faginnholdet som omfattes av delprøven gir like vilkår nasjonalt i henhold til når i studieløpet det aktuelle innholdet er lagt. Uten at disse forutsetningene er til stede vil det svekke verdien av deksamener. For at sammenligningen skal ha noen verdi, forutsetter det likere studieplan.»

Videre peker mange på at nasjonale deksamener bare vil prøve deler av kandidatens kvalifikasjoner. Unio og Forskerforbundet advarer mot at de nasjonale deksamenene alene brukes til rangering og sammenligning av fagmiljø. De skriver:

«Det er viktig at resultatene av de nasjonale deksamenene anvendes i kombinasjon med andre informasjonskilder for at de skal kunne bidra til kvalitetsutvikling i utdanningene. Der-

som resultatet av deleksamenene alene brukes til sammenligning og rangering av fagmiljø, vil det være en risiko for målforskyving ved at målet med undervisningen blir hva som gis til nasjonal deleksamen, i stedet for å arbeide med læringsmålene som helhet.»

Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet frykter at det kun vil bli studentenes fagkunnskap som vil måles og at fagkunnskapen dermed gis «forrang framfor ferdigheter og kompetanse som er mindre egnet til å testes på et standardisert vis».

UHR uttaler:

«Et viktig prinsipp for kvalitet i høyere utdanning er at utdanningen skal være forskningsbasert, og at det er sammenheng mellom læringsutbyttebeskrivelsene, undervisning og vurdering. UHR mener det er en utfordring at vurderingen frigjøres fra denne helheten. Videre ser vi flere praktiske utfordringer knyttet til sensur og studentenes klageadgang.»

UiT viser til at karaktersettingspraksis er en utfordring for universitets- og høyskolesektoren:

«For å synliggjøre viktigheten av lik karakterbruk ved alle institusjoner, mener UiT at resultatet fra de nasjonale deleksamenene må være obligatorisk for alle studenter og at resultat skal føres på vitnemål.»

Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet er sterkt imot at resultatene fra de nasjonale deleksamenene kan få vitnemålskonsekvenser for studentene. De hevder at dette «vil være urettferdig og misvisende for å vise studentenes kvalifikasjoner».

Mange av høringsinstansene fremhever andre virkemidler for å kvalitets sikre karaktersetting og nivået på læringsutbyttet. Tekna uttaler blant annet:

«Tekna reagerer på departementets tilløp til å vektlegge tvangsmidler framfor å involvere og motivere institusjonene og fagmiljøene til innsats, samarbeid og erfaringsutveksling rundt vurderingspraksis, pedagogisk utviklingsarbeid og kvalitetssikring av utdanningene. Departementet bør i samarbeid med institusjonene finne bedre systemiske løsninger som ivaretar institusjonenes faglige frihet og kreativitet. Departementet kan heller påvirke institusjonene til å utarbeide sensorveiledninger for eksamenene, og slik øke transparens om hva

vurderingene skal vektlegge. Det bør være et mål at det skal være flere enn én sensor til eksamen, og minst én bør være ekstern. Det kan også styrke arbeidet i UHRs karakterpaneler.»

Videre peker mange på at avvikling av nasjonale deksamener innebærer administrative utfordringer og økte kostnader for utdanningsinstitusjonene. NMBU gir uttrykk for at det vil kunne bli behov for ekstra ressurser fra sentralt hold. Lovisenberg diakonale høgskole skriver:

«Eksamensvilkår, for eksempel digital versus stedlig eksamen, og tidsfaktor for honorering av sensurering utgjør betydelige budsjettposter for hver institusjon. Nasjonale deksamener vil være normsettende og det er av vesentlig betydning at ordningen gjøres økonomisk bærekraftig.»

Flere av høringsinstansene, blant andre UHR, mener at pilotprosjektet med nasjonal obligatorisk deleksamen bør gjennomføres og evalueres før det tas noen beslutning om å gi departementet en generell lovhjemmel til å pålegge nasjonal deleksamen i enkelte fag.

6.1.4 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene er imot at departementet gis en generell hjemmel til å gi pålegg om nasjonal deleksamen, samtidig som andre ser dette som et nyttig virkemiddel for kvalitetsheving, dersom nasjonal deleksamen tas i bruk på riktig måte.

NOKUT arrangerte i samarbeid med Nasjonalt råd for økonomisk-administrativ utdanning og 13 utdanningsinstitusjoner nasjonal deleksamen i årsregnskap for bachelorgradsstudenter i revisjon og regnskap våren 2015. Årsregnskap er en av fire avsluttende eksamener som prøver studentene i et omfattende pensum, med mange tema med praksisnære problemstillinger som det krever faglig modning å besvare. NOKUT karakteriserer i sin oppsummering gjennomføringen av denne eksamenen som vellykket. Videre gir NOKUT uttrykk for at alle målene til en viss grad er nådd. Denne eksamenen har blant annet gitt bedre informasjon om kunnskapsnivået til studentene. Slik NOKUT vurderer det, er det «heller ingen tvil om at den nasjonale sensuren har bidratt til at en gitt karakter reflekterer samme kunnskapsnivå, uavhengig av hvilken institusjon kandidaten kommer fra». Erfaringen med nasjonal sensur er også at det er mulig å oppnå god kalibrering av sensu-

ren og sensorcorpset, og like og rettferdige resultater på tvers av institusjonene. Eksamenresultatene viser at det er stor enighet om karakterene blant sensorene.

Erfaringer fra bachelor i regnskap og revisjon og bachelor i sykepleie er så positive at fagmiljøene har bedt NOKUT om å gjennomføre ny nasjonal deleksamen i disse to studiene i 2016 og 2017. Erfaringene fra pilotprosjektet og den kommende mulighetsstudien fra NOKUT vil være et nyttig grunnlag for departementets vurdering av videre oppfølging. Mulighetsstudien er ment å avdekke styrker og svakheter ved ulike former for nasjonale deksamener, og videre oppfølging vil blant annet avhenge av hvilke funn denne gir.

Departementet foreslår derfor en lovhjemmel for å pålegge nasjonal deleksamen i enkelte fag eller emner. En nasjonal deleksamen kan gjelde hele eller deler av et fag eller emne, men ikke hele studietilbudet. Departementet vil dermed bare kunne pålegge nasjonal testing i begrensede deler av studietilbudene. Det er heller ikke alle emner som egner seg for testing i form av nasjonal deleksamen. Det er en forutsetning at de relevante fagmiljøene skal involveres i spørsmål om valg av emner, temaer, tidspunkt i studieløpet, sensurordning og eksamensform og utforming av eksamensoppgaver. Det er viktig at fagmiljøene har innflytelse på utvikling og gjennomføring av de nasjonale deksamenerne. Dette vil sikre at studentene prøves i temaer som er sentrale for alle studentene som tar en bestemt utdanning, og som egner seg for måling av kunnskap på en enhetlig måte. Videre vil det sikre at resultatene i de utvalgte emnene kan sammenlignes. Samtidig vil forankring i fagmiljøene hindre at innføring av nasjonal deleksamen griper inn i institusjonenes studietilbud på en uheldig måte.

For å sikre best mulig gjennomføring mener departementet at nasjonale deksamener skal være obligatoriske, og at resultatet skal fremgå av vitnemålet.

Det vises til lovforslaget § 3-2.

6.2 Overtredelsesgebyr

6.2.1 Gjeldende rett

I universitets- og høyskoleloven § 3-2 sjette ledd står det at den som forsettlig eller uaktsomt i strid med loven tildeler eller bruker en tittel alene, eller som del av en annen tittel, kan straffes med bøter.

Grader eller titler som er beskyttet etter lovens § 3-2 første ledd, finnes i *forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert stu-*

dietid ved universiteter og høyskoler. Tittelen æresdoktor er beskyttet, jf. § 3-2 fjerde ledd.

Etter § 3-2 femte ledd kan departementet også forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med en slik tittel. Bruk av slik tittel eller grad, som er forbudt med hjemmel i denne delen av bestemmelsen, kan også straffes med bøter.

Bøtehjemmelen i § 3-2 sjette ledd innebærer at utdanningstilbydere, som for eksempel tilbyr en mastergrad uten at de har akkreditering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), kan straffes med bøter.

I universitets- og høyskoleloven § 7-2 sjette ledd står det at den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse i strid med den øvrige reguleringen i § 7-2, kan straffes med bøter. Institusjonsbetegnelse universitet, vitenskapelig høyskole og høyskole er vernet etter § 7-2 annet ledd. Forutsetning for å kunne bruke en slik betegnelse er akkreditering som henholdsvis universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, eller for sistnevntes tilfelle, akkreditert for å tilby enkeltstudier på høyskolenivå.

Etter § 7-2 tredje ledd kan også institusjonsbetegnelse eller navn som uriktig gir inntrykk av å ha akkreditering som universitet, høyskole eller vitenskapelig høyskole, eller som er egnet til å forveksles med en beskyttet betegnelse, jf. annet ledd, forbyes av departementet gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Det er ikke utarbeidet forskrift i medhold av bestemmelsen, men departementet har fattet enkeltvedtak om forbud mot bruk av institusjonsbetegnelse i en rekke saker. Det vil si at utdanningstilbydere uten akkreditering, som for eksempel bruker betegnelsen universitet i navnet sitt, kan straffes med bøter.

Ileggelse av bot for lovstridig bruk av tittel eller institusjonsbetegnelse etter universitets- og høyskoleloven er en alminnelig straffereaksjon, jf. lov om straff (2005) § 29 første ledd bokstav e, og dette innebærer at departementet eller andre må politianmelde forholdet. Det er politiet som har myndighet til å ilegge boten for lovbruddet. Bøtehjemmelen har ikke vært brukt frem til nå.

6.2.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet viste departementet til at det har vært flere saker hvor institusjoner uten akkreditering fra NOKUT bruker de lovbeskyttede institusjonsbetegnelse universitet eller høyskole i sine egennavn. Dette kan være egnet til å vilde

studenter og andre, og departementet mener det er viktig at departementet har en reell sanksjonsmulighet i slike tilfeller, særlig av hensyn til den enkelte student og av hensyn til tilliten til sektoren. Derfor foreslo departementet å innføre overtredelsesgebyr ved rettsstridig bruk av institusjonsbetegnelser, da ileggelse av overtredelsesgebyr ikke er betinget av at forholdet politianmeldes slik tilfellet er ved ileggelse av bøter. Departementet behandler også flere saker årlig hvor tilbydere tilbyr for eksempel mastergrad til studenter, selv om de ikke har akkreditering for å tilby slik grad. Departementet trenger også i slike saker en reell mulighet til å få den rettstridige tildelingen eller bruken av titler til å opphøre og foreslo derfor også innføring av overtredelsesgebyr ved rettsstridig bruk eller tildeling av grader eller titler.

For begge de ovennevnte tilfellene ble det foreslått at hjemmelen til å straffe overtredelse med bøter tas ut av loven. Det ble videre foreslått at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om overtredelsesgebyret.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av de høringsinstansene som kommenterte forslaget var positive til det, blant annet *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Akademikerne*, *Høgskolen i Telemark* og *Politidirektoratet*.

De høringsinstansene som støtter forslaget, har lagt vekt på at det er viktig med et effektivt sanksjonssystem i slike saker, uavhengig av politiets prioritering og kapasitet, og at straff kan fremstå som en uforholdsmessig streng reaksjon for denne typen lovovertridelser.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og *Virke* gikk imot forslaget. NMBU skriver:

«[...] konsekvensene av å omgjøre straffereaksjon i form av bøter til et administrativt gebyr, kan bli at enkelte vil betale gebyret, og fortsette å benytte den ulovlige stillingsbetegnelsen. Dersom forholdet ikke registreres i strafferegisteret, kan vernet av stillingsbetegnelse på den måten bli illusorisk.»

Virke viser til at de

«[...] er ikke nødvendigvis enig i at vernet mot misbruk skal styrkes gjennom å innføre hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.»

Disse peker også på at gebyrets størrelse, tvangsgrunnlag og klagemuligheter ikke diskuteres godt nok i høringsnotatet.

Også *Universitetet i Bergen* stiller et par spørsmål til forslaget, men uten eksplisitt å gå imot det. Universitetet anfører at det er vanskelig å ta stilling til hvorvidt et overtredelsesgebyr vil være mer effektivt enn en politianmeldelse uten å vite størrelsen på et slikt gebyr. Videre stilles det spørsmål ved rettssikkerhetsmessige konsekvenser av forslaget, særlig hva gjelder klageadgang.

6.2.4 Departementets vurdering

Et tungtveiende hensyn bak sanksjonering av rettsstridig bruk av titler, enten i form av bot slik gjeldende lovverk hjemler, eller i form av overtredelsesgebyr slik departementet foreslår, er beskyttelse av studenter og andre, for eksempel arbeidsgivere. Bestemmelsen skal sikre at studenter og andre ikke villedes til å tro at en grad er gitt på grunnlag av eller brukes med grunnlag i akkreditering fra NOKUT, og at innholdet i utdanningen oppfyller de faglige standardene som kan forventes.

Tilliten til universitets- og høyskolesektoren er også et hensyn med betydelig vekt. For eksempel pasienter, andre brukergrupper, arbeidsgivere og samfunnet for øvrig skal kunne ha tillit til at den som bruker en akademisk tittel, har kunnskapene den aktuelle tittelen skal gi.

Selv om dette beskyttelsesformålet og opprettholdelse av tilliten til sektoren er de viktigste hensynene bak regelen, kan sanksjonering av ulovlig bruk av grader eller titler også være egnet til i noen grad å virke individual- og allmennpreventivt, idet slik rettsstridig bruk kan møtes med en økonomisk sanksjon.

Departementet mener det er lite hensiktsmessig at politiet må ilegge bot ved lovstridig bruk av gradsbetegnelse eller tittel. Kravet om politianmeldelse innebærer etter departementets syn at terskelen for håndhevelse er høy. Dette kan medføre at den faktiske beskyttelsen av grader og titler i loven kan bli noe svekket. Nettopp den etter departementets vurdering høye terskelen for anmeldelse er en av grunnene til at ingen har blitt anmeldt for brudd på bestemmelsen. Dette på tross av at departementet hvert år behandler flere saker om rettsstridig bruk av grad eller tittel. Overtredelsesgebyr er et alternativ til strafferettslig bot, og egner seg godt for saker om ulovlig bruk av tittel eller institusjonsbetegnelse, ettersom dette i hovedsak er mindre alvorlige overtredelser der det er relativt enkelt å fastslå en eventuell overtredelse.

I tillegg anser departementet straff i form av bot som en uforholdsmessig streng reaksjon. Selv om reaksjon i form av overtredelsesgebyr for bruk av beskyttet gradsbetegnelse eller tittel i strid med loven har et element av straff i seg, er det departementets oppfatning at det viktigste hensynet er vernet av gradstitler, at det ikke skal skapes et uriktig inntrykk av hva slags utdanning en person begynner på, er under eller har fullført. Det er viktig at et slikt uriktig inntrykk verken skapes hos den som selv får eller skal få tittelen, eller hos andre.

De samme hensyn og vurderinger gjelder også ved bruk av institusjonsbetegnelse i strid med loven, for eksempel ulovlig bruk av universitetsbetegnelse. Lovbruddet vil i stedet for bøter resultere i overtredelsesgebyr fastsatt av departementet. Det viktigste hensynet med vernet av institusjonsbetegnelser er at studenter ikke skal villedes til å tro at de tar en akkreditert utdanning ved et universitet eller en høyskole, og at andre, for eksempel arbeidsgivere, ikke skal villedes til å tro at en kandidat har utdanning fra en akkreditert institusjon, eller institusjon som gir akkrediterte studietilbud, hvis så ikke er tilfellet. Selv om NOKUT har gode oversikter på nettsidene sine over hvilke institusjoner som faktisk er akkreditert som henholdsvis universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, regner departementet med at dette ikke er kjent for alle.

I tråd med anbefalingene i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* mener departementet at en administrativ reaksjon i form av overtredelsesgebyr på en mer effektiv måte vil kunne føre til etterlevelse av bestemmelsene om beskyttelse av grads- eller institusjonsbetegnelser. Dette vil gjøre det enklere for departementet å sanksjonere brudd på lovbestemmelsen. Det kan også lede til at oppfølgingen av sakene blir mindre tidkrevende, ettersom en får hjemmel til å ilegge en økonomisk reaksjon direkte fra departementet. En lovendring som gir departementet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil også, etter departementets vurdering, kunne føre til en mer hensiktsmessig bruk av statens ressurser, blant annet fordi en ikke blir nødt til å båndlegge ressurser hos politiet for å stoppe lovovertridere dersom mindre inngripende tiltak ikke fører frem.

Videre vil overtredelsesgebyr etter departementets mening redusere belastningen på overtrederer noe, som anses særlig viktig i de tilfellene der overtredelsen er uaktsom. Grunnen er at et slikt overtredelsesgebyr som hovedregel ikke er straff i norsk straffelovgivnings forstand, se motsetningsvis straffeloven § 29. Det vil også skape

en klarere sammenheng mellom overtredelse og reaksjon, fordi hensikten med overtredelsesgebyret ikke først og fremst er å straffe den som bryter loven, men å få lovbruddet til å opphøre for å ivareta de hensyn som er redegjort for over.

Selv om en bot medfører noe annet og mer tyngende enn kun en økonomisk sanksjon, er departementet ikke enig i innspillet fra høringsrunden om at en opphevelse av bøtehjemmelen vil kunne gjøre vernet illusorisk. Den økonomiske byrden en overtreder påføres er det helt vesentlige enten det er snakk om bot eller overtredelsesgebyr. Departementet legger også betydelig vekt på at hovedformålet med en reaksjon ikke er å straffe overtrederen, men å få den uriktige bruken av enten grad, tittel eller institusjonsbetegnelse til å opphøre av hensyn til potensielle studenter og tilliten til sektoren.

I høringsrunden ble det blant annet påpekt at ileggelse av overtredelsesgebyr fra departementet vil kunne reise rettssikkerhetsspørsmål. Departementet viser til at et eventuelt gebyr vil ilegges som følge av enkeltvedtak fattet av departementet, og dermed følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler, herunder blant annet krav til forhåndsvarsel, sakens opplysning og begrunnelse. Ettersom det legges opp til at departementet gis myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, vil spørsmålet om klage måtte vurderes nøye av departementet. Utgangspunktet etter forvaltningsloven vil være at en klage må avgjøres i statsråd. Det er hevdet at mulighet for reell overprøving av enkeltvedtak fattet av departementer er svak. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med utsendelse av høringsnotat om forskriften som skal utfylle lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i universitets- og høyskoleloven.

Departementet foreslår at departementet gis myndighet til å utforme nærmere bestemmelser om utstedelse, størrelse (inkludert maksimumsbeløp), forfall, klage, overprøving og lemping av overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven i forskrift. Departementet legger til grunn at et maksimumsbeløp må settes så høyt at formålet med overtredelsesgebyret oppfylles.

Bøter for brudd på bestemmelsen kan ilegges både enkeltpersoner og foretak, jf. straffeloven 2005 § 27 og tidligere straffeloven § 48 a. Departementet mener at overtredelsesgebyrhjemmelene bør omfatte både enkeltpersoner og foretak. I de fleste av de sakene departementet behandler er det små foretak som står bak den rettsstridige bruken av grader, titler eller institusjonsbetegnelser, men det forekommer også at enkeltpersoner

eller enkeltpersonforetak bruker grader, titler eller institusjonsbetegnelse i strid med loven.

Departementet foreslår derfor å endre universitets- og høyskoleloven § 3-2, slik at tildeling eller bruk av tittel i strid med loven kan sanksjoneres med et overtredelsesgebyr utstedt av departementet. Videre foreslås det å endre § 7-2, slik at også bruk av vernet institusjonsbetegnelse i strid med loven kan sanksjoneres ved et overtredelsesgebyr utstedt av departementet.

Forslaget innebærer ingen endring i beskyttelsen av titler og institusjonsbetegnelsen i §§ 3-2 og 7-2, men kun den endringen at det ved ulovlig bruk av grad, tittel og institusjonsbetegnelse kan ilegges overtredelsesgebyr i stedet for bot. Altså er det vesentlige i forslaget at reaksjonsform endres, mens grunnlaget for en eventuell reaksjon ikke endres sammenholdt med dagens lovgivning.

Det vises til lovforslaget §§ 3-2 og 7-2.

6.3 Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

6.3.1 Gjeldende rett

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-11 utsteder universiteter og høyskoler vitnemål om fullført utdanning. Den som ikke har avsluttet utdanning skal etter anmodning gis karakterutskrift for eksamenene eller prøvene vedkommende har bestått. Vitnemål og karakterutskrift utstedes på papir. Dette innebærer at utover å be om å få se originale vitnemål og karakterutskrifter, er det i dag ikke mulig for en potensiell arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon å vite sikkert om utdanningsdokumentene er ekte eller en forfalsket kopi.

Ved etablering av et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer må personopplysningsloven følges.

Det følger av personopplysningsloven § 2 at personopplysninger er «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson», og disse *behandles* dersom man for eksempel samler inn, registrerer, sammenstiller, lagrer og utleverer dem.

Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning, jf. personopplysningsloven § 2 første ledd (det kan «knyttes til en enkeltperson»). Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Nummeret kan likevel bare brukes ved for eksempel innsamling og registrering når det er saklig behov for det, og sikker identifi-

sering ikke kan oppnås på annen måte. Dette følger av bestemmelsen i personopplysningsloven § 12.

6.3.2 Høringsforslaget

Departementet skrev i høringsnotatet at forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter er et stort problem, og at det brukes stadig mer ressurser på å kontrollere slike dokumenter. Målet med etablering av et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer er å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre sine resultater for arbeidsgiver, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt. Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) ved Universitetet i Oslo fikk i 2011 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utarbeide spesifikasjon for et slikt system som i utviklingsfasen fikk navnet *Nasjonal vitnemålsbank*.

I høringsbrevet viste departementet til at det i de fleste tilfeller er nok å bruke navn, adresse og fødselsdato for å sikre riktig identifisering av en person. Imidlertid kan det i forbindelse med behandling av opplysninger om svært mange personer være en reell risiko for at det i systemet er registrert flere personer med samme navn og samme fødselsdato. Fordi et system for vitnemål skal innhente identitetsopplysninger knyttet til utdanningsinstitusjonen automatisk, vil dette klart måtte ansees å være et system som skal behandle informasjon om svært mange personer. På bakgrunn av dette mener departementet at det er et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for identifisering i systemet.

I det planlagte nasjonale vitnemålssystemet vil det bli behandlet informasjon om personopplysninger som navn og fødselsnummer. For å kunne gjøre disse behandlingene krever personopplysningsloven at det foreligger et behandlingsgrunnlag. Det kan enten være fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller at den registrerte har samtykket. Det foreligger ikke i dag en lovhjemmel for behandling av personopplysninger i det påtenkte systemet. Departementet foreslo derfor at en slik hjemmel lovfestes i universitets- og høyskoleloven.

I høringsbrevet redegjorde departementet for at selve portalen i seg selv kun skal inneholde et minimum av informasjon som er nødvendig for at tjenesten skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten skal hentes fra datakilden der infor-

masjonen opprinnelig er lagret, det vil si den enkelte utdanningsinstitusjon. Dette betyr at systemet ikke vil inneholde resultater i form av vitnemål og karakterer, men kun være et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser. Før en person logger inn og tar i bruk systemet vil det kun 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 kun overføres fra utdanningsinstitusjonen og til portalen når den som informasjonen gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine, med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen kun formidle resultatene som vedkommende har bestemt at skal deles og kun i den perioden vedkommende har bestemt at disse skal være tilgjengelig.

Departementet foreslo at driften av systemet skulle dekkes gjennom en økning av kontingenten til Felles studentsystem.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene er positive til forslaget, selv om noen kommenterer at navnet *Nasjonal vitnemålsbank* er for likt Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB), som er en database med vitnemål for fullført videregående opplæring i Norge. Det er noen som kommenterer spørsmålet rundt hvem som skal være behandlingsansvarlig, og det er noen som er uenige i at driften av systemet skal finansieres over Felles studentsystems kontingent.

Universitetet i Oslo (UiO), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitetet i Stavanger, Universitetet i Nordland, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Lovisenberg diakonale høyskole, Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), NLA Høgskolen, Nettverk for Private Høyskoler, Utdanningsforbundet – Buskerud, ANSA, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Rogaland fylkeskommune, Politi- og høgskolen, Kriminalomsorgsdirektoratet og Jussformidlingen i Bergen støtter forslaget. UiO oppfordrer også departementet til å vurdere å knytte vitnemålsbanken opp mot de tilsvarende internasjonale tjenestene som finnes i dag. NMBU presiserer at tidsbegrenset tilgjengeliggjøring på initiativ fra informasjonseier er helt avgjørende for ordningen.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skriver at det legger til grunn at vitnemålsbanken vil

registrere opplysninger om et meget stort antall personer ettersom registeret vil omfatte alle høyskole- og universitetsstudenter i Norge. Blant disse personene vil det være personer som aldri vil benytte vitnemålsbankens tjenester, for eksempel fordi de ikke har behov, eller fordi de ikke ønsker det. JD etterlyser derfor en nærmere redegjørelse for hvorfor den enkelte person ikke skal ha mulighet til å reservere seg mot å bli registrert i vitnemålsbanken.

JD er enig i at behandlingsgrunnlaget for personopplysningene i vitnemålsbanken bør fastsettes i lov. Dette sikrer at det foreligger et lovlig behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven § 8. Det bør ved utformingen av lovbestemmelsen tydelig fremgå hvem som er behandlingsansvarlig for opplysningene. JD stiller seg tvilende til hensiktsmessigheten av den foreslåtte formuleringen i lovteksten om formålet, som lyder: «vitnemålsbanken vil gjøre det enklere for eier av vitnemål og karakterutskrifter å formidle sannferdig informasjon til de som har behov for å motta disse». Departementet antar intensjonen er å uttrykke at vitnemålsbanken skal legge til rette for at personer på en enkel måte skal kunne videreformidle sannferdig informasjon til mottakerne. JD understreker at ordlyden i bestemmelsen må være så presis som mulig slik at det fremgår klart hvilke personopplysninger vitnemålsbanken kan innhente. Til slutt skriver JD at departementets forståelse, basert på beskrivelsen i høringsnotatet, er at:

«Ingen opplysninger skal kunne utleveres gjennom vitnemålsbanken uten at den registrerte initierer det, dvs. samtykker til utleveringen. Forutsatt at denne forståelsen er korrekt, mener vi det bør fremgå tydeligere i lovteksten at ingen opplysninger (herunder, men ikke begrenset til vitnemål, karakterutskrift, navn på utdanningsinstitusjoner den registrerte har studert ved etc.), kan utleveres eller tilgjengeliggjøres fra eller gjennom vitnemålsbanken uten at den registrerte på forhånd har samtykket.»

Datatilsynet mener at Kunnskapsdepartementet har begrunnet hvorfor det er behov for en nasjonal vitnemålsbank, og de legger også denne begrunnelsen til grunn. *Datatilsynet* skriver:

«Karakterer er i utgangspunktet ikke definert som sensitive personopplysninger. I følge offentlighetsloven § 26, første ledd, tredje punktum er imidlertid karakterer og vurderinger taushetsbelagt informasjon. Det kan heller

ikke utelukkes at vurderingene som fremgår av vitnemål, sammen med fravær og resultater kan si noe om sosiale forhold som har innvirkning på helseforhold, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav c. Et av formålene med vitnemålsbanken er dessuten å avdekke og forhindre bruk av forfalskede vitnemål. Denne konteksten er viktig med hensyn til hva slags slutning som kan gjøres om de personer som ikke ønsker å dele informasjon om sine skolepresentasjoner gjennom vitnemålsbanken. Som nevnt innledningsvis legger vi til grunn at det er gode nok grunner for opprettelsen av en nasjonal vitnemålsbank. På denne bakgrunn har Datatilsynet anbefalt Kunnskapsdepartementet å vurdere en hjemmel for opprettelsen av vitnemålsbanken som åpner for behandling av sensitive personopplysninger, og et informasjonssystem som ivaretar den sikkerhet som sensitive personopplysninger krever. Når det gjelder lovhjemmelen som er foreslått støtter vi forslaget slik det er lagt frem.»

Universitetet i Bergen (UiB) støtter forslaget og i hovedsak også ordlyden. Universitetet skriver:

«[...] i en del saker er det viktig å ha tilgang til fullstendig informasjon om alle emner, grader eller kvalifikasjoner som en person har tatt eller oppnådd ved institusjoner under uhl. Dette er særlig viktig i innpassingssaker og i saker om grader der deler av innholdet er brukt i en tidligere grad, jf. godskrivingsforskriften.»

UiB mener også at det vil være en fordel om enten vitnemålsbanken eller resultatutvekslingsfunksjonen i FS videreutvikles, slik at institusjonene får et adekvat redskap også for saksbehandling.

UiB har til slutt noen bekymringer rundt muligheten for manipulasjon av systemet.

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) støtter forslaget og har følgende kommentar til forslaget:

«Selv om vitnemålsbanken antas å effektivisere saksbehandlingen ved universiteter og høyskoler, er det i like stor grad arbeidsgivere som har gevinst av en slik oppretting. Dette tilsier at det ikke bør være universitet- og høyskoler som bærer kostnadene for drift av vitnemålsbanken alene. NTNU mener på dette grunnlaget at Kunnskapsdepartementet bør delfinansiere driften av vitnemålsbanken.»

Det teologiske Menighetsfakultet (MF) mener at siden systemet skal eies av departementet, bør departementet selv finansiere driften. MF stiller også spørsmål ved navnet *Vitnemålsbanken*, som det mener er egnet til å forveksles med Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB).

Diakonhjemmet Høgskole synes også det er problematisk at utdanningsinstitusjonene skal bære utgiftene gjennom økt FS-kontingent. Høgskolen støtter i utgangspunktet forslaget, men mener at det både i høringsnotatet og kravspesifikasjonen er uavklart hva som vil kreves av arbeidsressurser ved utdanningsinstitusjonene, og at dette må avklares videre.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) støtter forslaget, men er heller ikke enig i at driften av vitnemålsbanken skal dekkes av utdanningsinstitusjonene gjennom kontingenten for FS og skriver blant annet at:

«UHR stiller seg spørsmål om dette er en rettferdig løsning. «Vitnemålsbanken» er tenkt som en nasjonal tjeneste utenfor FS, som riktignok henter en del data fra FS, men som også skal hente fra andre kilder som fagskoler, BI og andre, og skal også brukes av næringslivet og mange andre. Dersom brukerne skal finansiere driften av vitnemålsbanken, bør det defineres hvem brukerne er (avtakere, studenter, sluttbrukere) og det må lages en fordelingsnøkkel som gjelder spesielt for «vitnemålsbanken».»

UHR anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet finansierer driften av systemet. UHR viser også til at Nasjonal vitnemålsdatabase er et innarbeidet begrep både i UH-sektoren og blant videregående skoler, og at vitnemålsbanken derfor er et uheldig navn på den nye tjenesten. UHR mener at det bør fremgå av navnet at systemet omfatter alle resultatene til studentene og ikke bare det endelige vitnemålet. Rådet er også av den oppfatning at formålet med systemet er for snevert beskrevet i høringsutkastet, og at effektivisering av saksbehandlingen bør nevnes som formål i loven for å sikre at denne dimensjonen kan ivaretas ved utarbeidelsen av tjenesten.

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) støtter forslaget, men understreker at opprettelsen av dette systemet ikke må føre til at kvalitetssjekk av utenlandsk utdanning får mindre oppmerksomhet. HiOA påpeker også at det i dag er vanlig at studenter tar flere studier og bytter studier i løpet av studietiden. I tillegg skriver de at:

«Vi ser derfor at det kan være behov for å begrense arbeidsgiveres kontrollmulighet til de relevante vitnemål, slik at den registrerte i vitnemålsbanken ikke bare bestemmer perioden resultatene skal være tilgjengelig, men også hvilke resultater som skal deles. Dette vil kunne føre til at en arbeidssøker vurderes på bakgrunn av relevante utdanningskvalifikasjoner, og ikke på vitnemål fra irrelevante studier.»

Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) støtter forslaget og mener at det er svært positivt at enkeltindividet selv må initiere overføringen av vitnemål og karakterutskrifter fra utdanningsinstitusjonene. HiST skriver at det er viktig at forskrift tydeliggjør anvendelsen av systemet. Høgskolen er derfor ikke udelt enig med departementet i at reservasjonsretten kan bortfalle, men avventer kommende forskrift. Høgskolen understreker at den registrerte må være den unike eier av tilgang til sine data.

Høgskulen i Sogn og Fjordane støtter forslaget og viser blant annet til at systemet vil virke effektiviserende og spare utdanningsinstitusjoner for mye arbeid, spesielt i forbindelse med søknad om overflytting og godskrivning.

Høgskolen i Østfold støtter forslaget og mener det er viktig at utskrifter fra vitnemålsbanken ikke får et eget utseende, og at dokumentene som lastes opp i dette systemet, er PDF-dokumenter av sluttokumenter (vitnemål og karakterutskrifter) fra utdanningsinstitusjoner. Høgskolen viser videre til kravspesifikasjonen og bemerker at:

«[...] foreslåtte delingstider i USIT-rapporten forstår vi som delingstider etter at arbeidsgiver, utdanningsinstitusjoner og/eller andre er inne i den nasjonale vitnemålsbanken første gang. Vi har forståelse for at resultateier selv må kunne fastsette delingstid, men stiller spørsmål til i hvor stor grad resultateier selv kan/bør definere denne tilgangstiden. Ulike institusjoner, arbeidsgivere mm. kan ha ulike rutiner for håndtering av saker som innbefatter innhenting av opplysninger fra nasjonal vitnemålsbase, som ikke bør begrenses av den delingstiden resultateier selv oppgir. I tillegg til organene som foreslått i rapporten fra USIT vedrørende tilgang til vitnemålsbanken bør det vurderes om også NAV skal få tilgang til systemet.»

NOKUT støtter forslaget og påpeker at systemet også må kunne hente informasjon fra institusjoner

som eventuelt benytter andre databaser enn FS. *NOKUT* mener at systemet på sikt også bør inkludere godkjent utenlandsk utdanning. *NOKUT* ønsker en vurdering av mulig kobling mot andre lands tilsvarende systemer. Bakgrunnen er at mange norske studenter og utlendinger som søker om opptak til videre studier, eller som søker arbeid etter endt utdanning, har hele eller deler av sin utdanning fra utlandet. *NOKUT* mener at Diploma Supplement (DS) bør inkluderes i systemet ettersom dette vil være av interesse både for arbeidsgivere, og for utdanningsinstitusjoner nasjonalt og internasjonalt.

Norsk studentorganisasjon (NSO) støtter forslaget ettersom dette vil forhindre juks med vitnemål og karakterutskrifter. *NSO* presiserer at det er viktig at studentene selv kan velge om, og med hvem, de skal dele informasjon om vitnemål og karakterer. Organisasjonen er enig med departementet i at det ikke er behov for muligheter til å reservere seg mot å være registrert i vitnemålsbanken, så lenge det er studentene selv som velger om de skal dele informasjonene, og med hvem de skal dele den med.

Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox) støtter forslaget og foreslår at systemet utvides til å også omfatte resultater fra *Vox'* norskprøve for voksne innvandrere, siden dokumentasjon fra denne prøven er ett av kravene for opptak til høyere utdanning og kreves av flere arbeidsgivere før ansettelse.

Akademikerne støtter forslaget og understreker at det er viktig å tenke på sikkerheten både i form av at personopplysninger ikke offentliggjøres, og at muligheten for forfalskninger reduseres. I lovforslaget er det lite fokus på hvordan denne sikkerheten skal ivaretas.

Norsk Sykepleierforbund støtter forslaget og skriver følgende:

«Bestått eksamen i alle emner i sykepleierutdanningen er en forutsetning for å søke autorisasjon som sykepleier. Autorisasjonen skal sikre at sykepleieren har nødvendige kvalifikasjoner for yrket. En vitnemålsbank vil bidra til økt sikkerhet i forhold til forfalskning av vitnemål og karakterutskrift. På grunn av økt studentmobilitet bør det ved utvikling av en vitnemålsbank også vurderes hvordan utenlandsk utdanning kan inkluderes i løsningen.»

Unio stiller spørsmål ved om et nasjonalt system er det best egnede virkemidlet for å motarbeide problemet med forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter. Videre skriver *Unio* at de kun kan

støtte forslaget under forutsetning av at hensynet til personvernet for vitnemålseierne blir ivaretatt.

Unio synes likevel at det er positivt at det fremgår av ordlyden at det er departementet som er behandlingsansvarlig, men mener at setningen om at departementet kan fastsette i forskrift *hvem som er ansvarlig for registreringen* bør strykes fordi den skaper usikkerhet med hensyn til hvem som er behandlingsansvarlig. Det bør fremgå klart av loven hvem som er behandlingsansvarlig. Unio spør også om på hvilket tidspunkt ansvaret for personopplysningen går over på arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjonen som ber om å få personopplysningene utlevert. Unio er også opptatt av at de personopplysningene som skal registreres i systemet, så langt som mulig bør fremgå av lovbestemmelsen.

Unio skriver også at:

«[...] det er uheldig at det legges opp til et system der alle eiere av vitnemål må bevise sin uskyld fordi enkelte studenter forfalsker vitnemål og karakterutskrifter. Vi mener også at det i lovbestemmelsen bør presiseres eller gi eksempler på hvem som har behov for å motta personopplysningene.»

Unio er heller ikke sikre på om opplysningene som skal registreres i vitnemålsbanken, vil være tilstrekkelig for å forhindre bruk av falske vitnemål og karakterutskrifter.

Steinerhøyskolen savner en mer

«[...] utdypende behovsanalyse enn at dette er et «stort problem». Vi stiller oss umiddelbart tre spørsmål: Hvor stort er problemet, hva vil dette koste, og hva med alle som har utdanning fra andre land enn Norge? En slik vitnemålsbank vil utvilsomt bli et krevende og kostbart prosjekt både å utvikle og drifte. I en tid da økonomien er anstrengt, ser vi ikke at dette burde være et prioritert satsningsområde. Vi anbefaler at prosjektet skrinlegges til fordel for viktigere utdanningsrelevante disponeringer.»

6.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at det kan være lett å forveksle Nasjonal vitnemålsbank med Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB). Det er en fordel at navnet beskriver det som skal formidles via portalen, og som en del høringsinstanser har vist til, er ikke «karakter» nevnt. Departementet foreslår derfor at systemets

fulle navn skal være Nasjonal vitnemåls- og karakterportal.

Det er Kunnskapsdepartementet som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 4. Departementet tar sikte på å delegere det daglige behandleransvaret til Universitetet i Oslo (UiO), fordi UiO i henhold til universitets- og høyskoleloven § 1-4 fjerde ledd foreløpig har et driftsansvar for Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT). FSAT vil forvalte vitnemåls- og karakterportalene og behandle personopplysninger i portalene på vegne av behandlingsansvarlig.

Flere av høringsinstansene har uttalt seg om formålet med vitnemåls- og karakterportalene. Basert på innspill fra blant annet JD og FSAT foreslår departementet i tillegg til at formålet presiseres, også noen endringer i ordlyden i lovbestemmelsen, slik at det fremgår klart hvilke personopplysninger systemet kan innhente.

Når det gjelder JDs merknad om at det bør være en reservasjonsordning, viser departementet til at utvikling av en løsning for å lagre informasjon om reservasjoner vil kreve adskillig mer datautveksling enn det foreslåtte systemet. Etter departementets vurdering foreligger det ikke et behov for å etablere en reservasjonsløsning. For det første er det svært begrenset hvilke opplysninger som er registrert i selve vitnemålsportalene. Det er kun fødselsnummer, eller eventuelt D-nummer for personer uten norsk fødselsnummer, og identifiseringsinformasjon knyttet til utdanningsinstitusjonen en person har avlagt eksamen ved, som er registrert i vitnemålsportalene. For det andre er det den enkelte som selv styrer hvem som skal få tilgang til informasjon. Dette foregår ved at resultater først formidles gjennom vitnemåls- og karakterportalene når den som informasjonen gjelder selv tar initiativ til det. Det er fullt mulig for en person å velge å la være å benytte seg av vitnemålsportalene, og da vil ingen andre kunne bruke portalene til å se vedkommendes karakterer og vitnemål.

Når det gjelder Datatilsynets innspill om behandlingen av sensitive personopplysninger, presiseres det at lovbestemmelsen kun vil omhandle fødselsnummer eller D-nummer, og identifiseringsinformasjon knyttet til utdanningsinstitusjonen. Det er kun disse to elementene som innhentes automatisk til vitnemåls- og karakterportalene fra institusjonene og som vil ligge i selve portalene. Departementets vurdering er at fødselsnummer og identifiseringsinformasjon knyttet til utdanningsinstitusjonen ikke er sensitive personopplysninger. Sammenstilling av

disse vil være kryptert og vil ikke være tilgjengelig. Øvrige personopplysninger, som navn og informasjon om karakterer og vitnemål, innhentes først etter samtykke fra den informasjonen gjelder i forbindelse med at han eller hun initierer dette ved å bruke portalen. Som nevnt anser departementet ikke opplysningene i vitnemåls- og karakterportalen som sensitive personopplysninger. Dette gjelder både opplysninger som overføres automatisk (fødselsnummer og utdanningsinstitusjonens identifiseringsinformasjon), og opplysninger som overføres etter samtykke (navn, informasjon om karakterer og vitnemål).

Noen av høringsinstansene mener at det er uavklart hva som vil kreves av arbeidsressurser ved utdanningsinstitusjonene. Departementet viser til at det ikke vil være behov for ekstra ressursinnsats ved institusjonene ved innføring av denne tjenesten. Den informasjonen portalen skal innhente fra utdanningsinstitusjonene, er informasjon om karakterer og vitnemål som også i dag er registret i utdanningsinstitusjonenes datasystemer. Tvert imot har tjenesten et formål om å effektivisere saksbehandlingen og redusere arbeidsbyrden ved at behovet for å skrive ut karakterutskrifter i stor grad vil bortfalle. Det samme vil gjelde arbeid med verifisering av dokumenter utstedt av andre institusjoner.

Når det gjelder NOKUTs merknad om at det ikke er alle utdanningsinstitusjoner som bruker Felles studentsystem (FS), viser departementet til at det skal kunne innhentes informasjon om karakterer og vitnemål også fra utdanningsinstitusjoner som ikke bruker FS. Dette er en forutsetning for at portalen skal fungere tilfredsstillende.

Flere høringsinstanser har tatt opp praktiske spørsmål knyttet til portalen, som i hvilken grad den informasjonen gjelder skal ha anledning til å bare synliggjøre visse deler av et vitnemål, hvor lang delingsperioden skal være, og hvordan utsende på utskrifter fra systemet skal være. Dette

vil departementet regulere i forskrift. Forskriften vil bli sendt på alminnelig høring før den fastsettes.

Enkelte høringsinstanser har hatt merknader til sikkerheten i portalen. Departementet viser til at det er egne bestemmelser i personopplysningsloven om både informasjonssikkerhet og internkontroll, og disse vil også gjelde vitnemåls- og karakterportalen. Enkelte har også tatt opp spørsmålet om når ansvaret for personopplysningen går over til arbeidsgiveren eller utdanningsinstitusjonen som får personopplysningene fra portalen utlevert. Departementet viser til at når data er utlevert til tredjepart, for eksempel arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon, er tredjeparten ansvarlig for å overholde bestemmelsene i personopplysningsloven, herunder påse at de har behandlingsgrunnlag dersom de behandler opplysningene elektronisk.

I høringsforslaget foreslo departementet at vitnemålsportalen skal finansieres gjennom kontingenten utdanningsinstitusjonene betaler for å benytte FS. Departementet er enig i at vitnemåls- og karakterportalen tjener flere formål. Selv om portalen antas å effektivisere saksbehandlingen ved universiteter og høyskoler, får også arbeidsgivere en gevinst av en slik oppretting. En del av høringsinstansene har vist til at det derfor ikke bare bør være universiteter og høyskoler som bruker FS som skal bære kostnadene for drift av portalen. I tillegg er det en rekke store utdanningsinstitusjoner som ikke bruker FS, men som vil bruke vitnemåls- og karakterportalen og som da ikke er med på å finansiere driften. Departementet har i budsjettet for 2016 bevilget 4,3 millioner til videreutvikling av drift av vitnemålsportalen og vil vurdere videre finansiering av driften fra 2017 enten gjennom en økning av kontingenten for FS eller gjennom omprioriteringer innen gjeldende budsjetttramme, eller en kombinasjon av disse to alternativene.

Det vises til lovforslaget § 4-14.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

NOKUT har fått i oppdrag å gjennomføre nasjonale deleksamener som en mulighetsstudie og et pilotprosjekt. Denne prøveordningen har begrenset varighet og er finansiert innen gjeldende budsjетtrammer. Departementet vil komme tilbake med en vurdering av økonomiske konsekvenser om det blir bestemt at ordningen skal videreføres eller utvides.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser for utdanningsinstitusjonene, har departementet vurdert innføringen av nasjonale deleksamener opp mot eksisterende ordninger med eksamen og sensur. I og med at institusjonene allerede gjennomfører eksamen og sensur i fagene, vil det være mulig å tilpasse dette til en koordinert ordning med nasjonal deleksamen innenfor gjeldende økonomiske rammer. Departementet mener at gjennomføringen av nasjonale deleksamener ikke innebærer vesentlige ekstra kostnader for institusjonen eller mer arbeid for de ansatte.

Formålet med forslaget om å innføre overtredelsesgebyr er å innføre et mer effektivt sanksjonssystem for å hindre lovstridig bruk av institusjons- og gradsbetegnelser. Departementet antar at de fleste tilfellene av ulovlig bruk av titler og institusjonsbetegnelser vil opphøre før departementet finner det nødvendig å ilegge overtredelsesgebyr, og at ordningen derfor ikke vil føre til økte inntekter for staten. Forslaget forutsetter at departementet må forskriftsregulere nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyret, blant annet størrelse.

Departementet mener at forslaget om utvidelse av NOKUTs styre ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. NOKUT vil ha utgifter til styrehonorar for ett ekstra medlem. NOKUTs styre har møter syv til ni ganger i året. Departementet anser økningen av utgiftene til styrehonorar som beskjedne, og dette vil NOKUT kunne dekke innenfor dagens budsjетtramme.

Forslaget om endret beregning av tjenestetid for stipendiater vil etter departementets vurdering ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Vitnemåls- og karakterportalen vil føre til en effektivisering av saksbehandlingen samt reduksjon av arbeidsbyrden ved at behovet for å skrive ut karakterutskrifter i stor grad vil bortfalle. Det samme vil gjelde arbeid med verifisering av dokumenter utstedt av andre institusjoner. Det ble i 2015 bevilget 2,2 mill. kroner til utviklingen av en nasjonal vitnemåls- og karakterportal og 4,3 millioner i 2016 til videre utvikling og drift. Departementet vil vurdere videre finansiering av driften fra 2017 enten gjennom en økning av kontingenten for Felles studentsystem (FS) eller gjennom omprioriteringer innen gjeldende budsjетtramme, eller en kombinasjon av disse to alternativene.

Organiseringen av SIUs klageordning vil ikke medføre direkte eller indirekte økonomiske konsekvenser av vesentlig omfang. Departementet er klageinstans, og eventuell økt arbeidsmengde forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjетtrammer.

8 Merknader til bestemmelsene

Merknad til § 1-6 Kvalitetssikring

Endringen i første ledd består i at det presiseres at systemet for kvalitetssikring skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Endringen understreker at kvalitetssikringssystemene skal være slik utformet at de ikke bare sikrer at kvalitetsmål oppnås, men også gir grunnlag for å utvikle kvaliteten i utdanningen videre.

Hjemmel i nåværende annet ledd til å gi forskrift om krav til kvalitetssikringssystem foreslås opphevet og videreført i § 2-1 sjette ledd.

Merknad til § 2-1 NOKUTs oppgaver og myndighet

Annet ledd: Nåværende femte ledd er tatt inn i annet ledd.

Tredje ledd: Endringene i tredje ledd er dels en språklig forenkling av gjeldende bestemmelse og dels en klargjøring av at NOKUTs oppgave ikke bare er å evaluere utdanningsinstitusjonenes kvalitetssikringssystemer, men også å bidra til institusjonenes arbeid med å videreutvikle studiekvaliteten. I tillegg er nåværende fjerde ledd videreført i forslaget til tredje ledd tredje punktum. Denne bestemmelsen presiserer at NOKUT kan gjennomføre mindre omfattende, inngripende og ressurskrevende tiltak enn full akkreditering eller revidering av akkreditering. Det vises til Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) side 31–32.

Bestemmelsen understreker NOKUTs rolle som bidragsyter til institusjonenes kvalitetsarbeid i utdanningsvirksomheten. Institusjonenes kvalitetsarbeid kan blant annet resultere i tiltak som skal stimulere til raskere gjennomføring av studiene, tiltak som medfører at studentene oppnår bedre læring på et høyere nivå, og tiltak for å styrke pedagogisk og didaktisk kompetanse i fagmiljøene. Departementet ønsker å legge til rette for at NOKUT skal føre et målrettet og tematisert tilsyn med hvordan funn som avdekkes gjennom institusjonenes kvalitetsarbeid, følges opp, og om denne oppfølgingen medfører en videreutvikling av kvaliteten på studietilbudene. På denne måten rettes oppmerksomheten mot faktorene som påvirker studentenes læringsprosess og lærings-

utbytte og hvordan institusjonene forvalter fullmakter og studieportefølje. NOKUTs virksomhet skal gi kunnskap om kvalitetstiltak ved utdanningsinstitusjonene, og hvordan disse har virket. NOKUTs tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid vil dermed gi grunnlag for at den enkelte institusjon kan nyte godt av erfaringer ved andre institusjoner.

Endringen gir ikke NOKUT myndighet til å regulere det faglige innholdet i utdanningstilbudene. Det faglige innholdet i studietilbudene er en viktig premiss for kvalitetsarbeidet ved den enkelte utdanningsinstitusjon. Faglig autonomi og muligheten for faglig mangfold i utdanningstilbudene er grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn. Kvalitetsarbeid er fullt ut institusjonenes ansvar, og det er institusjonene som bestemmer innretningen på eget kvalitetssikringssystem. NOKUTs tilsyn med kvalitetsarbeidet skal ikke føre til standardisering og ensretting. Tilsynet skal skje i samsvar med alminnelige krav til god forvaltningsskikk.

Fjerde ledd: Nåværende sjette og syvende ledd foreslås videreført som fjerde ledd.

Femte ledd: Nåværende åttende ledd foreslås videreført som femte ledd.

Sjette ledd: Bestemmelsen innebærer at departementets myndighet til å gi forskrifter om kvalitetssikringssystemer, kvalitetsarbeid, standarder og kriterier for akkreditering, herunder revidering av akkreditering, av institusjoner og studietilbud, og om saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet er samlet i én bestemmelse. Tilsvarende innebærer bestemmelsen at NOKUTs myndighet til å gi utfyllende forskrift til forskriftene departementet fastsetter, nå hjemles i lov.

Merknad til § 2-2 NOKUTs styre

I bestemmelsen stilles det krav om at ett medlem skal være student ved universitet eller høyskole, og ett medlem skal være student ved fagskole. Antallet styrebehandlinger av fagskolesaker har økt de siste årene, og det antas at dette vil fortsette. Departementet mener at det er viktig at studenter fra både universitets- og høyskolesektoren

og fagskolesektoren er representert i styret til NOKUT.

NOKUTs styre bestemmer selv om studentene også skal kunne møte med varamedlem i tillegg på styremøtene.

Merknad til § 3-1 Akkreditering av studietilbud og institusjoner

Første ledd: Bestemmelsen er en presisering av hva som ligger i uttrykket «akkreditering». Akkreditering er en forutsetning for å kunne tilby høyere utdanning og innebærer en vurdering av om en institusjon eller et studietilbud oppfyller relevante forskrifter fastsatt av departementet og NOKUT. Bestemmelsen stiller et krav om at akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Dette innebærer at institusjonene til enhver tid må vurdere om studietilbudene har læringsutbyttebeskrivelser som samsvarer med kvalifikasjonsrammeverket.

Videre stiller bestemmelsen et krav om at bachelorgrad skal være den minste enheten som kan akkrediteres. Denne begrensningen gjelder nye tilbydere og skal sikre at akkrediterte studietilbud forankres i tilstrekkelig robuste fagmiljøer.

Annet ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 3-1 første ledd annet punktum.

Tredje ledd: Bestemmelsen fastslår at institusjoner som er akkreditert etter § 3-3 første og annet ledd, selv kan akkreditere nye studietilbud ved egen institusjon i samsvar med sine faglige fullmakter. Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på relevante forskrifter 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. Institusjonene er ansvarlig for å sette i verk tiltak for å forbedre, eventuelt legge ned, studietilbud som ikke fyller kravene til akkreditering.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er en presisering av NOKUTs myndighet til å trekke en akkreditering av en institusjon eller et studietilbud tilbake. Denne myndigheten gjelder både studietilbud akkreditert av NOKUT, og studietilbud institusjonen selv har akkreditert. NOKUT skal trekke akkreditering tilbake dersom en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller standarder og kriterier fastsatt av departementet og NOKUT, også der

disse er fastsatt etter akkrediteringstidspunktet. NOKUT vurderer hva som er tilstrekkelig grunnlag for å trekke akkrediteringen tilbake. Dette kan skje på grunnlag av administrative kartlegginger eller sakkyndige vurderinger, alt etter hva manglene dreier seg om.

Merknad til § 3-2 Grader, yrkesutdanninger og titler

Tredje ledd: Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å pålegge institusjoner å avholde obligatoriske nasjonale deleksamener i enkelte fag eller emner. Videre gir den departementet hjemmel til å bestemme at eksamensresultatet skal fremgå av vitnemålet.

En nasjonal deleksamen vil være en deleksamen som gis samtidig uansett studiested. En deleksamen skal gi grunnlag for sammenlignbar informasjon om faget eller emnet.

En nasjonal deleksamen kan gjelde hele eller deler av et fag eller emne, men ikke hele studietilbudet.

Det er en forutsetning at de relevante fagmiljøene skal involveres i spørsmål om valg av emner, temaer, tidspunkt i studieløpet, eksamensform og utforming av eksamensoppgaver. Det er viktig at fagmiljøene har innflytelse på utvikling og gjennomføring av de nasjonale deleksamenene.

Krav til eksamen, klage og sensur og lignende i universitets- og høyskoleloven gjelder også for nasjonale deleksamener.

Syvende ledd: Beskyttelsen av grader og titler må avgrenses mot for eksempel forfalskning av vitnemål, inkludert graden eller tittelen som fremgår av et slikt. Dette er straffbart etter straffeloven 2005 § 361, og denne lovendringen innebærer ikke endringer i dette.

Hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er en kan-regel. Departementet mener at de hensyn som ligger bak beskyttelsen av grader og titler, se pkt. 6.2, er viktige og bør vernes. Derfor bør terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr ved rettsstridig bruk eller tildeling av grad eller tittel ligge lavt, dersom anmodning om opphør av bruk ikke fører frem.

Departementet vil videreføre saksbehandlingspraksisen som er etablert i departementet i forbindelse med slike saker. Normalt innledes sakene med at departementet får tips om potensielle overtredelser. Hvis departementet vurderer saken slik at grad eller tittel brukes eller tildeles i strid med loven, sender departementet en anmodning til overtredere om at bruken må opphøre. Normalt gis det 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.

Nærmere regulering av gebyrets størrelse vil reguleres i forskrift. Departementet vil håndheve bestemmelsen slik at andregangs lovovertrødelse vil innebære et større gebyr enn førstegangs overtrødelse. Også dette vil reguleres i forskrift.

Første punktum angir skyldkravet for ileggelse av overtrødelsesgebyr. Skyldkravet blir bestemmende dersom det dreier seg om å ilegge privatpersoner overtrødelsesgebyr, se motsetningsvis bestemmelsens annet punktum om ileggelse av overtrødelsesgebyr til foretak.

Det objektive grunnlaget for ileggelse av overtrødelsesgebyr er at en tittel eller grad er brukt i strid med § 3-2 første ledd, fjerde ledd (tildeling av tittelen æresdoktor uten å ha rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende tittel på bakgrunn av kunstnerisk utviklingsarbeid), eller i strid med vedtak fattet av departementet etter femte ledd. Felles for disse tre hjemlene er at grad eller tittel tildeles eller brukes uten at tilbyder har akkrediteringen som kreves. Beskyttelse etter første ledd følger av *forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler*,

Annet punktum angir at et foretak kan ilegges overtrødelsesgebyr for bruk eller tildeling av grad eller tittel på samme grunnlag som enkeltpersoner. For foretak kreves det imidlertid ingen grad av skyld hos enkeltpersoner. Også om noen har handlet på foretakets vegne, kan foretaket ilegges overtrødelsesgebyr. For hvorvidt noen kan anses å ha handlet på et foretaks vegne, viser departementet til Rt. 2007 s. 1684 avsnitt 22.

Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å regulere et morselskaps subsidiære ansvar for eventuelle overtrødelse. Det er heller ikke funnet hensiktsmessig å lage egne foreldelsesregler eller endelig frist for ileggelse av gebyr. Om rettstridig bruk av grad eller tittel har opphørt, har også departementets interesse i å ilegge overtrødelsesgebyr opphørt, i det de viktigste hensynene bak bestemmelsen er ivaretatt, se pkt. 6.2.4 innledningsvis.

Merknad til § 3-3 Faglige fullmakter

Første ledd: Bestemmelsen innebærer en presisering av hvilke fullmakter et universitet har. Et universitet har fullmakt til å akkreditere studietilbudene ved egen institusjon.

Annet ledd: Bestemmelsen presiserer hvilke fullmakter vitenskapelige høyskole og høyskoler har. Disse kan selv akkreditere egne studietilbud på lavere grads nivå. Innenfor fagområdene der de

kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, har vitenskapelige høyskoler og høyskoler fullmakt til å akkreditere egne studietilbud på lavere og høyere grad nivå. Innenfor fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad eller lignende, må disse institusjonene søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.

Fjerde ledd: Bestemmelsen innebærer en presisering av grunnlaget for at departementet kan trekke tilbake en institusjonsfullmakt. Departementet kan trekke en fullmakt tilbake dersom NOKUT finner at en institusjon ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid, jf. § 1-6 om kvalitets sikring og § 2-1 tredje ledd om NOKUTs tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid.

Merknad til § 3-4 Generell godkjenning

Tredje punktum: Hjemmelen i nåværende § 3-4 tredje punktum foreslås opphevet og videreført i § 2-1 sjette ledd som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om NOKUTs saksbehandling, blant annet for generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

Merknad til § 3-5 Godskriving og faglig godkjenning

Femte ledd: Hjemmelen i nåværende annet punktum foreslås opphevet og videreført i § 2-1 sjette ledd som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om NOKUTs saksbehandling.

Merknad til § 4-14 Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

Ved etablering av et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer må personopplysningsloven følges. Det følger av personopplysningsloven § 2 at personopplysninger er «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson», og disse behandles dersom man for eksempel samler inn, registrerer, sammenstiller, lagrer og utleverer dem.

Første ledd: Formålet med etableringen av et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer er å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre resultatene sine for potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt.

Annet ledd: Informasjonen som formidles gjennom tjenesten, skal hentes fra datakilden der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si den enkelte utdanningsinstitusjon. Dette betyr at

systemet ikke vil inneholde resultater i form av vitnemål og karakterer, men kun være et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser. Før en person logger inn og tar i bruk systemet, vil det kun 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 databasen ved en utdanningsinstitusjon. Informasjon om karakterer og vitnemål vil kun overføres fra utdanningsinstitusjonen og til portalen når den som informasjonen gjelder selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine med, for eksempel, en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen kun formidle resultatene som vedkommende har bestemt skal deles og kun i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelig.

Tredje ledd: Det er Kunnskapsdepartementet som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 4. Departementet vil i forskrift delegere det daglige behandleransvaret. Organet som har det daglige behandleransvaret vil forvalte vitnemåls- og karakterportalene og behandle personopplysninger i portalen på vegne av behandlingsansvarlig.

Merknad til § 5-2 Klage over formelle feil ved eksamen

Første ledd: Bestemmelsen gir institusjonen hjemmel til fastsette kortere klagefrist enn tre uker på å klage over formelle feil ved ikke bestått forprøve. Dette er et unntak fra lovens hovedregel som gir eksamenskandidater rett til å klage på formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen av eksamensprestasjonen innen tre uker etter at vedkommende er eller burde være kjent med det forholdet som begrunner klagen. Institusjonen kan imidlertid ikke sette kortere klagefrist enn én uke etter at kandidaten er eller burde være kjent med det forholdet som begrunner klagen på formell feil ved forprøven.

Merknad til § 5-3 Klage over karakterfastsetting – rett til begrunnelse

Femte ledd: Bestemmelsen gir institusjonen hjemmel til fastsette kortere klagefrist enn tre uker på å klage over karakteren ved ikke bestått forprøve. Dette er et unntak fra lovens hovedregel som gir eksamenskandidater rett til å klage på karakteren innen tre uker etter at eksamensresultatet er

kunngjort. Det er bare adgang til å fastsette kortere frist dersom institusjonen har informert tidspunktet for kunngjøring av sensur senest når forprøven avholdes. Det er ikke adgang til å sette kortere klagefrist enn én uke.

Merknad til § 5-4 Senter for internasjonalisering av utdanning

Annet ledd: I vurderingene av søknadene blir det utøvet en stor grad av spesialisert skjønn som det vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve. SIU forvalter en rekke ulike programmer som alle har egne formål og innretninger. For de fleste programmene som SIU forvalter, vil det være nødvendig med særskilt kunnskap om blant annet utdanningssystem, den politiske og økonomiske situasjonen i landet og institusjonssamarbeid. Faglig skjønn i saksbehandlingen vil ofte dreie seg om vurdering av gjennomførbarhet og realisme i et planlagt samarbeid, om relevans i programmets innretning og formål, og søknadens kvalitet både isolert sett og vurdert opp mot andre søknader.

Lovbestemmelsen omfatter alle vedtak om tildeling av midler SIU fatter under internasjonaliseringsprogram som til enhver tid er i deres portefølje. Klageordningen vil således gjelde for både nasjonale og tverrnasjonale ordninger. Vedtak som gjelder tildeling av andre goder, for eksempel godkjenning av utviklingsorganisasjoner etter forskrift om godkjenning av, er imidlertid ikke omfattet av lovbestemmelsen.

Den foreslåtte lovendringen innebærer at klageinstansen ikke skal overprøve den faglige skjønnsmessige vurderingen. Det kan klages over at feil faktum er lagt til grunn for det faglige skjønnnet eller at det er vesentlig svikt eller mangler i premissene for det faglige skjønn. Vedtaket kan også prøves når det gjelder påstander om brudd på forvaltningslovens saksbehandlingsregler, rettsanvendelsesfeil og brudd på alminnelige forbudsregler mot myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grov urimelighet. Den innskrenkende klageadgangen innebærer ikke en begrensning av den alminnelige instruksjonsmyndighet departementet har i kraft av å være overordnet forvaltningsorgan.

Hvis klageinstansen finner at avvisningen eller avslaget er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil eller vesentlig svikt eller mangler i premissene for det faglige skjønn, skal klageinstansen oppheve vedtaket og sende saken tilbake til SIU for ny behandling.

Merknad til § 6-4 Ansettelse på åremål

Fjerde ledd: Bestemmelsen i nytt annet punktum gir departementet hjemmel til å forskriftsfeste særregler om beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 for stipendiater. Etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 skal regler om beregning av tjenestetid fastsettes ved reglement. Bestemmelser om tjenestetidsberegning som fastsettes i universitetenes og høyskolenes personalreglementer, kan ikke stride mot regler som er fastsatt i forskrift.

Merknad til § 7-2 Beskyttelse av universiteters og høyskolars egennavn

Sjette ledd: Første punktum angir skyldkravet for ileggelse av overtredelsesgebyr. Dette skyldkravet blir bestemmende dersom det dreier seg om å ilegge privatpersoner overtredelsesgebyr, se motsetningsvis bestemmelsens annet punktum om ileggelse av overtredelsesgebyr til foretak.

Det objektive grunnlaget for ileggelse av overtredelsesgebyr er etter første punktum at en tittel eller grad er brukt i strid med § 3-2 første ledd jamført med forskrift om grader og beskyttede titler, i strid med fjerde ledd (tildeling av tittelen æresdoktor uten å ha rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende tittel på bakgrunn av kunstnerisk utviklingsarbeid), eller i strid med vedtak fattet av departe-

mentet etter femte ledd. Felles for disse tre hjemlene er at grad eller tittel tildeles eller brukes uten at tilbyder har den akkrediteringen som kreves.

Annet punktum angir at et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr for bruk eller tildeling av grad eller tittel på samme grunnlag som enkeltpersoner. For ilegging av overtredelsesgebyr til foretak kreves det imidlertid ingen grad av skyld hos enkeltpersoner. Også om noen har handlet på foretakets vegne, kan foretaket ilegges overtredelsesgebyr. For hvorvidt noen kan anses å ha handlet på et foretaks vegne, viser departementet til Rt. 2007 s. 1684 avsnitt 22.

Om rettstridig bruk av grad eller tittel har opphørt, har også departementets interesse i å ilegge overtredelsesgebyr opphørt, i det de viktigste hensynene bak bestemmelsen er ivaretatt, se pkt. 6.2.4 innledningsvis. Også denne hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr er en kan-regel, jf. merknadene til § 3-2.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)

I

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

§ 1-6 første ledd skal lyde:

- (1) 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.

§ 1-6 annet ledd oppheves.

§ 2-1 NOKUTs oppgaver og myndighet skal lyde:

- (1) NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan.
- (2) Formålet med NOKUTs virksomhet 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. 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.*
- (3) *NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud, føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering.* NOKUT skal også gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning. *NOKUT kan også benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet.*
- (4) NOKUT skal gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge

NOKUT å foreta slike evalueringer. Alle evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og NOKUT skal bidra til at disse gjøres kjent.

- (5) NOKUTs vedtak overfor private institusjoner kan i forskrift unntas fra bestemmelsene i forvaltningsloven kap. VI
- (6) *Departementet kan gi forskrift om*
- a) krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid*
 - b) standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud*
 - c) saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet.*

NOKUT kan gi utfyllende forskrift om de samme emnene.

§ 2-2 annet ledd skal lyde:

- (2) 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.

§ 3-1 Akkreditering av studietilbud og institusjoner skal lyde:

- (1) Akkreditering forstås i denne loven som en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. *Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Studietilbud fra nye tilbydere kan bare akkrediteres dersom studietilbudet minst fører til en bachelorgrad*
- (2) *NOKUTs akkreditering av institusjoner og studietilbud skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.*

- (3) *Utdanningsinstitusjoner som er akkreditert etter § 3-3 første og annet ledd, kan selv akkreditere nye studietilbud i samsvar med sine faglige fullmakter. Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i første ledd, og vurderingen av studietilbud skal være dokumentert.*
- (4) 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.

§ 3-2 nytt tredje ledd skal lyde:

- (3) *Departementet kan fastsette at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deksamener i enkelte fag eller emner, og om resultatet skal føres på vitnemålet.*

Nåværende tredje til femte ledd blir nytt fjerde til sjette ledd.

§ 3-2 nytt syvende ledd skal lyde:

- (7) 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 eller femte ledd i denne paragrafen, eller i strid med forbud gitt i medhold av sjette 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, størrelse, forfall, klage, overprøving og lemping av overtredelsesgebyret. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 3-3 Faglige fullmakter skal lyde:

- (1) Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud institusjonene skal tilby.
- (2) 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.
- (3) Styret fastsetter studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om

obligatorisk kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

- (4) Fullmakter etter første og annet ledd kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen.

§ 3-4 tredje punktum oppheves.

§ 3-5 femte ledd andre punktum oppheves.

Ny § 4-14 skal lyde:

§ 4-14 Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

- (1) Nasjonal vitnemåls- og karakterportal er en tjeneste for digital, tidsbegrenset tilgjengeliggjøring av vitnemål og karakterer. Formålet med systemet er å sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer og å forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Portalen eies av staten gjennom departementet.
- (2) I portalen vil identitetsopplysninger som fødselsnummer, D-nummer og identifiseringsinformasjon knyttet til utdanningsinstitusjonen, bli innhentet automatisk uavhengig av om portalen er tatt i bruk av den informasjonen gjelder. Vitnemål og karakterer vil kun innhentes fra utdanningsinstitusjonene når portalen er tatt i bruk av den informasjonen gjelder. Den informasjonen gjelder, bestemmer hvem som skal få tilgang til informasjon i portalen, hvilken informasjon de skal få tilgang til, og for hvilket tidsrom.
- (3) Departementet er behandlingsansvarlig for Nasjonal vitnemåls- og karakterportal. Departementet gir forskrift om portalen, blant annet om hvilke opplysninger som skal registreres og behandlingen av opplysningene.

§ 5-2 første ledd skal lyde:

- (1) 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. Slik klage må fremsettes for institusjonen. Institusjonen kan fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.

§ 5-3 femte ledd skal lyde:

- (5) Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påkla-

ges. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått. *Institusjonen kan, dersom sensurtidspunktet kunngjøres senest når forprøven avholdes, fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.*

Ny § 5-4 skal lyde:

§ 5-4 Senter for internasjonalisering av utdanning

- (1) Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er et nasjonalt kompetanse- og informasjonssenter som skal arbeide for å samordne og fremme internasjonalt utdanningssamarbeid gjennom hele utdanningsløpet. SIU er administrativt underlagt departementet.
- (2) Enkeltvedtak om tildeling av midler som SIU fatter, kan påklages til det organet som har delegert vedtaksmyndigheten. Klageorganet kan ikke overprøve SIUs skjønnsmessige vurderinger.
- (3) Departementet kan gi forskrift om SIUs saksbehandling, mandat, organisering og øvrige administrative forhold.

§ 6-4 fjerde ledd skal lyde:

- (4) For stillinger etter første ledd bokstavene f til i gir departementet forskrift om varighet, arbeidets omfang og innhold, og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet. *Departementet kan gi forskrift om beregning av tjenestetid for stipendiater etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10.*

§ 7-2 sjettede ledd skal lyde:

- (6) Den som *forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse i strid med denne paragrafen, 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, størrelse, forfall, klage, overprøving og lemping av overtredelsesgebyret. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.