



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven,
utdanningsstøtteloven, fagskoleloven
og yrkeskvalifikasjonsloven mv.
(samleproposisjon)



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven,
utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og
yrkeskvalifikasjonsloven mv.
(samleproposisjon)

Innhold

1	Hovedinnhold i proposisjonen	7	2.7.3	Høringsforslaget	46
			2.7.4	Høringsinnspill	47
2	Endringer i universitets- og høyskoleloven	9	2.7.5	Departementets vurdering	47
2.1	Bakgrunn	9	2.7.6	Departementets forslag	49
2.1.1	Universitets- og høyskolelovutvalgets utredning	9	2.8	Studentrepresentasjon i styringen av institusjonene	49
2.1.2	Høring av utredningen	10	2.8.1	Dagens regler	49
2.2	Forslag fra utvalget som ikke fremmes som lovendringsforslag	12	2.8.2	Høringsforslaget	49
2.2.1	Akademisk frihet	12	2.8.3	Høringsinnspill	49
2.2.2	Klage over karakterfastsettelse ved eksamen og blind sensur	14	2.8.4	Departementets vurdering	50
2.2.3	Karakterskala	15	2.8.5	Departementets forslag	52
2.2.4	Flertallskrav ved vedtak om utestengning	16	2.9	Læringsmiljø	52
2.2.5	Trakassering og seksuell trakassering	17	2.9.1	Innledning	52
2.2.6	Gradsforskriften	17	2.9.2	Læringsmiljøbegrepet og forbud mot gjengjeldelse	53
2.2.7	Tilleggs poeng til det underrepresenterte kjønn	18	2.9.3	Læringsmiljøutvalg	56
2.2.8	Regler for private høyskoler	19	2.10	Reaksjoner mot falsk og annen uredelig opptreden	59
2.3	Formål og oppgaver	20	2.10.1	Plikt til å politianmelde bruk av falskt vitnemål	59
2.3.1	Bakgrunnen for forslaget	20	2.10.2	Bortvisning ved forstyrrende opptreden	60
2.3.2	Dagens regler	20	2.11	Politiattester	63
2.3.3	Høringsforslaget	21	2.11.1	Endringer for å tydeliggjøre ulike grunnlag for innhenting av politiattest	63
2.3.4	Høringsinnspill	21	2.11.2	Politiattest kan kreves både ved opptak og underveis i utdanningen	64
2.3.5	Departementets vurdering	22	2.11.3	Midlertidig utelukkning grunnet straffbare forhold	65
2.3.6	Departementets forslag	25	2.12	Ansettelse	66
2.4	Virkeområde	25	2.12.1	Bakgrunn	66
2.4.1	Bakgrunnen for forslaget	25	2.12.2	Regulering av ansettelse i universitets- og høyskolesektoren	66
2.4.2	Dagens regler	25	2.12.3	Åremål for administrerende direktør	69
2.4.3	Høringsforslaget	26	2.13	Gratisprinsippet	70
2.4.4	Høringsinnspill	27	2.13.1	Dagens regler	70
2.4.5	Departementets vurdering	27	2.13.2	Høringsforslaget	71
2.4.6	Departementets forslag	30	2.13.3	Høringsinnspill	72
2.5	Godkjenning av utdanning og realkompetanse	30	2.13.4	Departementets vurderinger	72
2.5.1	Innledning	30	2.13.5	Departementets forslag	73
2.5.2	Bakgrunn	31	2.14	Styring og ledelse ved statlige universiteter og høyskoler	73
2.5.3	Generell godkjenning av høyere utdanning	34	2.14.1	Bakgrunn	73
2.5.4	Faglig godkjenning	38	2.14.2	Forslag fra utvalget som ikke følges opp med endringer	73
2.6	Opptaksregelverket	44	2.14.3	Vekting av stemmer ved valg av rektor	78
2.6.1	Dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse	44			
2.6.2	Prosjekt nasjonalt masteropptak	45			
2.7	Krav om to sensorer ved eksamen	46			
2.7.1	Bakgrunnen for forslaget	46			
2.7.2	Dagens regler	46			

3	Behandling av personopplysninger og digitale tjenester	80	3.7.6	Innhenting av opplysninger	112
3.1	Bakgrunn	80	3.7.7	Utlevering til andre lands offentlige utdanningsstøttemyndigheter	119
3.2	Kort om personvernregelverket ...	81	4	Endringer i fagskoleloven	121
3.3	NOKUT – automatisering, særlige kategorier av personopplysninger og oppkobling til vitnemålsportalen	83	4.1	Om høringen	121
3.3.1	Generelt	83	4.2	Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag	122
3.3.2	Godkjenning av utenlandsk opplæring og utdanning – behandling av personopplysninger og automatisert saksbehandling	83	4.2.1	Bakgrunn	122
3.3.3	Behandlingsgrunnlag for å koble NOKUTs vedtak til vitnemålsportalen	87	4.2.2	Dagens regler	123
3.4	Register over vedtak om godkjenning av utenlandske studier (GAUS)	88	4.2.3	Høringsforslaget	124
3.4.1	Bakgrunn	88	4.2.4	Høringsinnspill	124
3.4.2	Dagens regler	89	4.2.5	Departementets vurdering	125
3.4.3	Høringsforslaget	89	4.2.6	Departementets forslag	126
3.4.4	Høringsinnspill	90	4.3	Krav til fagskoleutdanningens omfang	127
3.4.5	Departementets vurdering	90	4.3.1	Bakgrunn	127
3.4.6	Departementets forslag	91	4.3.2	Dagens regler	127
3.5	Portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av oppnådd kompetanse	91	4.3.3	Høringsforslaget	128
3.5.1	Bakgrunn	91	4.3.4	Høringsinnspill	128
3.5.2	Dagens regler	91	4.3.5	Departementets vurdering	129
3.5.3	Høringsforslaget	92	4.3.6	Departementets forslag	131
3.5.4	Høringsinnspill	92	4.4	Opptak til kunstfaglig utdanning	131
3.5.5	Departementets vurdering	93	4.4.1	Bakgrunn	131
3.5.6	Departementets forslag	93	4.4.2	Dagens regler	131
3.6	Database for statistikk om høgre utdanning og fagskoleutdanning	94	4.4.3	Høringsforslaget	132
3.6.1	Bakgrunn	94	4.4.4	Høringsinnspill	132
3.6.2	Dagens regler	94	4.4.5	Departementets vurdering	132
3.6.3	Høringsforslaget	95	4.4.6	Departementets forslag	133
3.6.4	Høringsinnspill	96	4.5	Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanningen	133
3.6.5	Departementets vurdering	96	4.5.1	Bakgrunn	133
3.6.6	Departementets forslag	98	4.5.2	Dagens regler	133
3.7	Utdanningsstøtte og behandling av personopplysninger	98	4.5.3	Høringsforslaget	134
3.7.1	Bakgrunn	98	4.5.4	Høringsinnspill	134
3.7.2	Generelt grunnlag for behandling av personopplysninger	99	4.5.5	Departementets vurdering	135
3.7.3	Automatisert behandling	104	4.5.6	Departementets forslag	136
3.7.4	Viderebehandling av personopplysninger	107	4.6	Politiattester	136
3.7.5	Forskriftshjemmel	112	4.6.1	Bakgrunn	136
			4.6.2	Dagens regler	136
			4.6.3	Høringsforslaget	137
			4.6.4	Høringsinnspill	137
			4.6.5	Departementets vurdering	137
			5	Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven	140
			5.1	Bakgrunn	140
			5.2	Høring	141
			5.3	Om yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven	142

5.4	Grunnleggende prinsipper for yrkesgodkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet	143	6	Endring i student-samskipnadsloven	167
5.4.1	Yrkesgodkjenning kontra godkjenning av utdanning	143	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	168
5.4.2	Krav om samme yrke	143	7.1	Endringer i universitets- og høyskoleloven	168
5.4.3	Fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstat	145	7.2	Regulering av fagskole-utdanningene	168
5.4.4	Krav til dokumentasjon	145	7.3	Behandling av personopplysninger	169
5.4.5	Godkjenningsprinsippet	145	7.3.1	Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven	169
5.4.6	Utligningstiltak	145	7.3.2	Forslag til endringer i utdanningsstøtteloven	169
5.4.7	Delvis adgang	146	7.4	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner	169
5.4.8	Språkkrav	147	8	Merknader til reglene i lovforslaget	171
5.5	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland	147	8.1	Endringer i opplæringsloven	171
5.5.1	Innledning	147	8.2	Endringer i universitets- og høyskoleloven	171
5.5.2	Overordnet om forslaget	147	8.3	Endringer i utdanningsstøtteloven	179
5.5.3	Formålsbestemmelsen	148	8.4	Endring i student-samskipnadsloven	180
5.5.4	Lovens virkeområde	149	8.5	Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven	180
5.5.5	Krav til dokumentasjon	150	8.6	Endringer i fagskoleloven	181
5.5.6	Godkjenningsprinsippet, herunder kravet om samme yrke og full kvalifisering	151		Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (formål og oppgaver for universiteter og høyskoler, studentrettigheter, fagskoleutdanningens omfang, behandling av personopplysninger, yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland mv.)	187
5.5.7	Utligningstiltak	154			
5.5.8	Delvis adgang	158			
5.5.9	Språkkrav	159			
5.5.10	Bruk av akademisk tittel og yrkestittel	161			
5.5.11	Generelle saksbehandlingsregler	162			
5.5.12	Elektronisk søknad	163			
5.5.13	Statistikk	164			
5.5.14	Forholdet til utlendingsregelverket	164			
5.6	Forslag til enkelte endringer for en bedre gjennomføring av direktivet	164			
5.6.1	Innledning	164			
5.6.2	Definisjon av etableringsstat	165			
5.6.3	Kontroll av kvalifikasjoner	165			
5.6.4	Vilkår for godkjenning	166			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven, yrkeskvalifikasjonsloven og utdanningsstøtteloven. I tillegg foreslår departementet to mindre endringer i opplæringsloven og i studentsamskipnadsloven.

Departementet foreslår i punkt 2 en rekke endringer i universitets- og høyskoleloven som ledd i oppfølgingen av universitets- og høyskolelovutvalgets utredning NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

Departementet foreslår endringer i bestemmelsene om universiteter og høyskolars formål og oppgaver. Formålsbestemmelsen foreslås endret til å angi formålet med universiteter og høyskoler, og bærekraftsperspektivet tas inn i formålet. Departementet foreslår å klargjøre reglene om lovens stedlige virkeområde. Kravet om at valg til studentorgan skal avholdes ved urnevalg foreslås fjernet slik at studentdemokratiene selv kan bestemme hvordan de skal gjennomføre valg.

Departementet foreslår å lovfeste at institusjonen skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen de gjør for studentdemokratiet. Departementet foreslår en regel om at studenter skal kunne varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen, og vernes mot gjengjeldelse.

Departementet foreslår å oppdatere læringsmiljøbegrepet og å tydeliggjøre institusjonens plikt til å tilrettelegge for et godt læringsmiljø. Departementet foreslår også å tydeliggjøre bestemmelsene om godkjenning eller godskriving av utenlandsk høyere utdanning i Norge og mellom norske institusjoner. Departementet foreslår en ny regel om krav om to sensorer ved vurderinger der institusjonene bruker karakterskalaen A til F, både på høyere og lavere grad. Videre foreslås det å tydeliggjøre regler om bortvisning, og institusjonene skal ha plikt til å politianmelde bruk av falske vitnemål. Departementet foreslår også at loven eksplisitt sier at institusjonene kan innhente politiattest både ved opptak til, og underveis i de aktuelle utdanningene.

Departementet foreslår å oppheve adgangen institusjonene har til å ansette administrerende direktør på åremål når institusjonene har valgt rektor som styreleder, slik at direktøren skal ansettes fast. Reglene for vekting av stemmer ved valg av rektor ved de institusjonene som har valgt rektor foreslås endret, slik at de ansattes stemmer teller likt uavhengig av om de er faglig eller administrativt ansatt.

Departementet drøfter og tar stilling til noen av endringsforslagene fra utvalget som departementet ikke følger opp med lovendringsforslag. Blant annet følger departementet ikke opp forslaget om endring i ledelsesmodellen for institusjonene eller innføring av en ny karakterskala. Departementet mener at gratisprinsippet skal ligge fast, og foreslår noen språklige endringer i bestemmelsen.

Departementet gjennomgår i punkt 3 regelverket for bruk av noen digitale verktøy innen høyere utdanning, og særlig for behandling av personopplysninger. Departementet foreslår endringer i en del bestemmelser i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Regelverket for noen av NOKUTs oppgaver, særlig knyttet til automatisering av saksbehandlingen ved godkjenning av utdanninger, foreslås endret, og det foreslås justeringer i regelverket for samordning av godkjenningsvedtak og bruk av et register over slike vedtak. For å sikre helhetlig regelverk foreslår departementet en mindre endring i opplæringsloven.

Departementet foreslår endringer i regelverket for vitnemålsportalen, en portal for sikker tilgjengeliggjøring av vitnemål, karakterer og annen dokumentasjon for oppnådd kompetanse. Endringene skal tilrettelegge for utvidet bruk av denne. Departementet foreslår også en mindre utvidelse og klargjøring av reglene for databasen for statistikk om høyere utdanning.

Departementet omtaler forslag til endringer i utdanningsstøttelevens regler for behandling av personopplysninger i punkt 3.7. Endringene er i hovedsak begrunnet i behov for klargjøring og presisering av eksisterende praksis. Departementet foreslår en generell hjemmel for behandling av

personopplysninger når dette er nødvendig for å forvalte rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteordningene. Departementet foreslår også en lovregulering av adgangen til bruk av automatisert behandling av personopplysninger. Videre omtaler departementet bruk av personopplysninger for å tilpasse informasjon til søkere og låntakere, for utvikling og test av IT-systemer og for utredning og evaluering av utdanningsstøtteordningene. Departementet foreslår at loven gir Lånekassen adgang til å hente inn opplysninger fra andre når dette er nødvendig for å forvalte en søkers eller låntakers rettigheter etter regelverket for utdanningsstøtte. Videre foreslår departementet en lovbestemmelse om utlevering av nærmere bestemte opplysninger til andre lands utdanningsstøttemyndigheter.

Punkt 4 omhandler forslag til endringer i fagskoleloven. Departementet gjennomgår og foreslår presiseringer i krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag og å tydeliggjøre utdanningens egenart og dens tilknytning til arbeidslivet. Departementet foreslår å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde, som i dag er på minimum et halvt års omfang. Fagskoler kan få akkreditering for fagskoleutdanninger med mindre enn et halvt års omfang dersom institusjonen minimum har tilbud om en fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, og har uteksaminert kandidater i minst to år. Videre foreslår departementet endringer i regelen om opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger. Departementet foreslår en plikt for fagskolene til å politianmelde bruk av falske dokumenter, og noen endringer i reglene for politiattest.

Punkt 5 omtaler forslag for å tilrettelegge for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland (land utenfor EU/EØS og Sveits) med sikte på forenkling og raskere godkjenning. Departementet foreslår at enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven også skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

I punkt 6 redegjør departementet for forslag til et mindre tillegg til studentsamskipnadsloven for å rette opp en tidligere feil.

2 Endringer i universitets- og høyskoleloven

2.1 Bakgrunn

2.1.1 Universitets- og høyskolelovutvalgets utredning

Universiteter og høyskoler er store og viktige samfunnsinstitusjoner som er avhengige av høy tillit i samfunnet. Høyere utdanning spiller en nøkkelrolle i utvikling av ny kunnskap og kompetanse for å løse både små og store, nasjonale og globale samfunnsutfordringer. For å ivareta studentenes og arbeidslivets behov trenger vi en mangfoldig universitets- og høyskolesektor, med institusjoner som har ulike faglige og strategiske profiler. Der som vi finner den beste måten å styre og regulere universitetene og høyskolene på, er verdien høy. Det gir et bedre grunnlag for forskning i verdenstoppen, utdanning som fører til at flere studenter trives og fullfører sine utdanninger, institusjoner som bidrar til kritisk samfunnsdebatt og utvikling av et liberalt og demokratisk samfunn.

Kunnskapsdepartementets styring av sektoren er basert på at institusjonene skal ha stor grad av autonomi og faglig frihet. Den samlede styringen av sektoren må ta hensyn til dette, enten det er styring gjennom etatsstyring, regelverk, organisering, finansiering eller på annen måte.

Alle universiteter og høyskoler i Norge er regulert av universitets- og høyskoleloven (uhl.). Noe av bakgrunnen for dagens lov er NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Universitets- og høyskoleloven ble vedtatt av Stortinget i 2005, og innebar at det for første gang ble én felles lov for statlige og private universiteter og høyskoler. Dette ga en mer ensartet regulering av private og statlige institusjoner. I dette lovarbeidet ble det imidlertid ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av alle bestemmelsene fra tidligere lovverk. En rekke lovbestemmelser ble derfor i hovedsak videreført, og resultatet er at mange av bestemmelsene stort sett har vært uforandret over flere tiår.

Siden universitets- og høyskoleloven ble vedtatt i 2005 har den blitt revidert en rekke ganger, men bare avgrensede deler av loven. Dette har ført til at regelverket på noen områder er fragmen-

tert og uklart. Loven kan på enkelte områder være vanskelig å forstå, noe som betyr at det kan være uklart for institusjonene, ansatte og studenter å vite hvilket ansvar, rettigheter og plikter de har.

I juni 2018 oppnevnte derfor regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå regelverket for universiteter, høyskoler og studentvelferd. Utvalget leverte NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* i februar 2020. Utvalgets mandat var å foreslå et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter, for universitetene og høyskolene, studenter og ansatte. Utvalget foreslo å videreføre hovedtrekkene i dagens lov. Lovforslaget bygger på de samme prinsippene om akademisk frihet, gratisprinsippet og institusjonenes autonomi som gjeldende lov.

Utvalget har gjort et omfattende arbeid og har hatt en åpen arbeidsform. Samlet sett er utvalgets utredning så omfattende at det vil ta tid å følge den opp med forslag til en helhetlig og ny lov. På enkelte områder er det også behov for videre utredninger og nye høringer. Departementet mener likevel at det er viktig nå å ta stilling til en del av utvalgets forslag, både for å avklare sentrale spørsmål som har vært på høring og fordi departementet på enkelte områder ser behov for endringer i regelverket også på kort sikt. Departementet følger derfor i første omgang opp utvalgets utredning med å fremme forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven i denne proposisjonen.

Utvalget anbefaler omfattende endringer i struktur og utforming av loven. Utvalget har også en rekke forslag til videre utredninger, for eksempel av lovens forskriftshjemler og om forskriftsmyndighet på noen områder bør flyttes fra universitetene og høyskolene til departementet. Hvis det blir aktuelt å vurdere slike endringer, kan det være behov for å sende disse på høring.

Kunnskapsdepartementet mener også det er andre endringer som bør vurderes i en ny lov, men som ikke er foreslått av utvalget. Det gjelder blant annet tema som krav til oppfølging av studenter, permisjonsbestemmelser som tar høyde for andre samlivsformer enn mor og far, og å

styrke studentenes permisjonsrettigheter ved sykdom. Slike forslag til endringer sendes på egen høring og er derfor ikke behandlet i denne lovproposisjonen. Departementet vil også vurdere utvalgets forslag om at loven bør ha et eget læringsmiljøkapittel.

Som en oppfølging av Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – lære hele livet*, vil departementet våren 2021 sende på høring et forslag om endringer i forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften). Formålet er å legge bedre til rette for fleksible videreutdanningstilbud som er tilpasset personer i arbeid. I det samlede arbeidet med regelverket vil departementet også vurdere forskriftsreguleringen av opptak til høyere utdanning og for etablering av studieprogrammer ved universiteter og høyskoler. Dette regelverket regulerer blant annet tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn ved opptak og hvilke institusjoner som kan tilby enkelte grader, eksempelvis mastergrad i rettsvitenskap og cand. med. For å gjøre det samlede regelverket for høyere utdanning mer oversiktlig og tilgjengelig, vil departementet også arbeide videre med forskriftene til loven med sikte på å samle flere forskrifter i en felles forskrift om høyere utdanning.

Departementet ser oppfølgingen av utvalgets forslag i sammenheng med blant annet Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* og Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*. Departementet vil arbeide videre både med utvalgets forslag og andre endringer som bør vurderes og komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny lov om universiteter og høyskoler på et senere tidspunkt.

2.1.2 Høring av utredningen

NOU 2020: 3 ble sendt på høring 19. februar 2002, med høringsfrist 22. mai. På grunn av koronasituasjonen ble fristen utsatt til 5. juni 2020. Høringsnotatet ble sendt til disse høringsinstansene:

Departementene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Datatilsynet

De nasjonale forskningsetiske komiteene

Diku – Direktoratet for internasjonalsisering og

kvalitetsutvikling i høyere utdanning

Innovasjon Norge

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning

Kompetanse Norge

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Norges forskningsråd

Regelrådet for næringslivet

Statens lånekasse for utdanning

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester

i høyere utdanning og forskning

Universell

Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen

Sametinget

Helse Vest RHF

Helse Midt-Norge RHF

Helse Nord

Helse Sør-Øst RHF

Oslo kommune

Universitetet og høyskoler

Samskipnadene

Akademiet for yngre forskere

Akademikerforbundet

Akademikerne

ANSA – Association of Norwegian Students

Abroad

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Audiografforbundet

Delta

Den norske Forleggerforening

Elevorganisasjonen

Forandringsfabrikken

Forskerforbundet

Forskningsinstituttene Fellesarena

Hovedorganisasjonen Virke

KS

Landsorganisasjonen i Norge

NITO – Norges Ingeniør- og Teknologio-
organisasjon

Norsk barnebokinstitutt

Norsk presseforbund

Norsk studentorganisasjon

Norsk tjenestemannslag

Næringslivets Hovedorganisasjon

Organisasjon for norske fagskolestudenter

Samskipnadsrådet

Sex og politikk

Simula Research Laboratory AS

Spillavhengighet Norge

Steinerskoleforbundet

Stipendiatorganasjonene i Norge	Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-
Studieforbundet Solidaritet	senter (KRUS)
UNINETT AS	Kunsthøgskolen i Oslo
Unio	Luftfartsutdanning Sør
Universitets- og høgskolerådet	MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	samfunn
	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Departementet mottok 132 høringsinnspill. Disse	(NMBU)
høringsinstansene hadde merknader til utvalgets	NMBUs klagenemnd
forslag:	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
	(NTNU)
Justis- og beredskapsdepartementet	Nasjonalt senter for samisk i opplæringa, Samisk
Forsvarsdepartementet	høgskole
Utenriksdepartementet	Nord universitet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Norges Handelshøyskole (NHH)
Datatilsynet	Norges musikkhøgskole
De nasjonale forskningsetiske komiteene	OsloMet – storbyuniversitetet
Digitaliseringsdirektoratet	Politi høgskolen
Diku – Direktoratet for internasjonisering og	Samisk høgskole
kvalitetsutvikling i høyere utdanning	Sentre for fremragende utdanning – fellessvar fra
Felles klagenemnd	bioCEED, CELL, Matric, CCSE, Excited,
Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning	iEARTH
(Kif)	Stiftelsen Handelshøyskolen BI
Kompetanse Norge	Studentombudene ved UIA, BI, UiT, UiO, NTNU,
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)	NHH, HVL, USN, OsloMet, Nord, UiS, NMBU
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	m.fl.
Nasjonalt fagskoleråd	Studentombudet ved Universitetet i Bergen
NOKUT	Universell
Norges forskningsråd	Universitetet i Trømsø – Norges arktiske
Norsk kulturråd	universitet
Språkrådet	Universitetet i Agder
Statped	Universitetet i Bergen
Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester	Universitetet i Oslo
i høyere utdanning og forskning	Universitetet i Stavanger
	Universitetet i Sørøst-Norge
Syssele mannen på Svalbard	Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)
Riksrevisjonen	VID vitenskapelige høgskole
	Viken fylkeskommune
Helse Bergen	
Helse Vest	ADHD Norge
Helse Sør-Øst RHF	Akademiet for yngre forskere
	Akademikerne
Arbeidsutvalget for institusjonsansvarlige i Norge	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Bibliotekarforbundet
Bergen Arkitekthøgskole	Crea – forbundet for kunst og kultur ved Norges
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehage-	musikkhøgskole
lærerutdanning	Den norske Forleggerforening
Fjellhaug Internasjonale Høgskole	Den norske legeforening
Høgskolen Kristiania	Den norske tannlegeforening
Høgskolen i Innlandet	Den norske veterinærforening
Høgskolen i Molde	Dysleksi Norge
Høgskolen i Østfold	Fleksibel utdanning Norge
Høgskulen i Volda	Forskerforbundet
Høgskulen på Vestlandet	Funkisstudentene
	KS

LO Norge
Mental Helse
Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning
NFTF
New University Norway
NHO
NITO
NITO Studentene
Noregs Mållag
Norges Handikapforbunds Ungdom
Norges ME-forening
Norges museumsforbund
Norsk bibliotekforening og Norsk fag-
bibliotekforening
Norsk epilepsiforbund
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening
Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og
Norsk Redaktørforening
Norsk Lektorlag
Norsk Målungdom
Norsk studentorganisasjon (NSO)
Norsk Sykepleieforbund
Norsk Tjenestemannslag
Norske Kveners Forbund – Ruijan Kveeniliitto
Nynorsk kultursentrum
Nynorsk forum
Organisasjon for norske fagskolestudenter
Parat
Pedagogstudentene i utdanningsforbundet
Romano kher, Kirkens bymisjon
Samskipnadsrådet
Studentdemokratiet i Sørøst-Norge
Studentforeningen ved Norges Handelshøyskole
Studentparlamentet ved Universitetet i Bergen
Studentparlamentet ved Universitetet i Oslo
Studenttinget NTNU
Studenttinget ved NMBU
Studenttinget på Vestlandet
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Unio
Unge funksjonshemmede, Funksjonshemmedes
Fellesorganisasjon, Hørselshemmedes Lands-
forbund, Hørselshemmedes Landsforbunds
Ungdom, Norges Blindforbund, Norges Blind-
forbunds Ungdom, Dysleksi Norge, Dys-
leksi Ungdom, Norsk Tourette Forening, ME-
foreningen og Funkisstudentene (felles svar
fra elleve organisasjoner)
Universitets- og høyskolerådet (UHR)
Utdanningsforbundet
Velferdstinget Vest

Anonym
Einar Braathen

Elisabeth Kolflaath Semprini (representerer et
opprop signert av i alt 98 personer)
J.K. Baltzersen
Karl Øyvind Jordell
Mikjel Thorsrud
Steinar Holden

Disse høringsinstansene hadde ikke merknader
til forslagene:

Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Lovisenberg diakonale høyskole
Ole Martin Ellingbø Nilssen

2.2 Forslag fra utvalget som ikke fremmes som lovendringsforslag

2.2.1 Akademisk frihet

Den akademiske friheten er lovfestet i uhl. § 1-5. Universitetenes og høyskolenes rett til selvbestemmelse i faglige spørsmål, den institusjonelle siden av den akademiske friheten, ble tatt inn i universitets- og høyskoleloven i 1989. Den individuelle akademiske friheten ble lovfestet i 2007. I denne lovproposisjonen bruker vi «akademisk frihet» som en samlebetegnelse for både den institusjonelle og den individuelle siden av akademisk frihet.

Akademisk frihet innebærer at universiteter og høyskoler har faglig frihet til selv å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag innenfor de rammene som er fastsatt i eller i medhold av lov. Det innebærer videre at de skal sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå og utøves i samsvar med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper. Akademisk frihet innebærer også at det ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om læreinholdet i undervisning og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet utover de rammene som er fastsatt i eller i medhold av lov. I tillegg har den enkelte ansatte på en institusjon under universitets- og høyskoleloven et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg for undervisningen. Den enkelte ansatte har også rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid, innenfor de rammene som følger av ansettelsesforholdet eller særlige avtaler.

At universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om innholdet i undervisning og forskning er en akademisk kjerneverdi og et grunnleggende prinsipp i et moderne samfunn.

Individuell og institusjonell akademisk frihet er også verdiene som trekkes fram i *Magna Charta Universitatum*, som 18. september 1988 ble undertegnet av 388 rektorer og ledere fra universiteter i hele Europa, i anledning 900-årsjubiléet til Universitet i Bologna. Dette ble starten på Bologna-prosessen.

I oktober 2020 sluttet Norge seg til en internasjonal erklæring om forskningsfrihet – *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. Erklæringen støtter akademisk frihet som et grunnleggende prinsipp i akademia, og sier blant annet at den enkelte har frihet til å velge metode og emne for forskning. Gjennom tilslutningen forplikter Norge seg til å arbeide aktivt for å beskytte den akademiske friheten. I november 2020 vedtok ministrene i Bologna-prosessen et kommuniqué hvor de blant annet ble enige om en felles definisjon av akademisk frihet for alle landene i European Higher Education Area (EHEA). En egen uttalelse som utdyper og problematiserer akademisk frihet nærmere, ble vedtatt som et vedlegg til kommuniquéet. Også gjennom disse vedtakene har Norge forpliktet seg til å fremme og beskytte akademisk frihet.

Bestemmelsene om akademisk frihet i gjeldende universitets- og høyskolelov omfatter både individuell og institusjonell akademisk frihet, se §§ 1-1 bokstav c og 1-5. Underdalutvalgets gjennomgang av akademisk frihet i NOU 2006:19 *Akademisk frihet – individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov* resulterte i et forslag om at individuell akademisk frihet for ansatte i undervisnings- og forskerstillinger skulle lovfestes. Det skjedde 15 år etter at institusjonell akademisk frihet for første gang ble lovfestet.

Universitets- og høyskolelovutvalget slutter seg til Underdalutvalgets grunnleggende forståelse av begrepet akademisk frihet. I tillegg drøfter universitets- og høyskolelovutvalget enkelte mulige utfordringer for den akademiske friheten som enten har blitt tydeligere eller har kommet til i senere år, som polarisert debattklima i samfunnet, undergraving av demokratiet i noen land, og åpen forskning.

Universitets- og høyskolelovutvalget konkluderer med at dagens lovgivning ivaretar den akademiske friheten på en god måte, og foreslår derfor å videreføre innholdet i dagens § 1-5 om faglig frihet og ansvar, men med en presisering i paragrafens første ledd om at institusjonene også har ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten.

Videre mener utvalget at det ikke er hindringer i dagens lovverk for at institusjonene kan

pålegge sine ansatte å gjøre forskningsresultater tilgjengelig for offentligheten. Utvalget mener det er mulig å regulere dette i retningslinjer for åpen publisering ved institusjonene og eventuelt også i arbeidsavtalene.

Justis- og beredskapsdepartementet mener i sitt høringsinnspill at utvalget i liten grad tar inn over seg det trusselbildet som retter seg mot utdannings- og forskningsinstitusjoner i vestlige demokratier. Det gjelder både med tanke på etterretningsvirksomhet og muligheten for påvirkning av den frie forskningen.

Kunnskapsdepartementet er klar over at norske høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner må forholde seg til denne type utfordringer, og har derfor planer om å utvikle egne retningslinjer for ansvarlig internasjonalt akademisk samarbeid i nær dialog med sektoren. Retningslinjene vil blant annet favne temaer som uønsket kunnskapsoverføring og spørsmål om akademisk frihet og etiske problemstillinger. Departementet har også etablert en fast møteplass for akademisk samarbeid med Kina, for mer systematisk dialog mellom myndighetene og sektoren om denne typen spørsmål. Formålet er å gjøre institusjonene bedre rustet til selv å gjøre gode vurderinger av blant annet sikkerhetsmessige aspekter ved sitt internasjonale virke.

Departementet er enig med universitets- og høyskolelovutvalget i at Underdalutvalgets forståelse og drøfting av det grunnleggende prinsippet om akademisk frihet står seg godt, også i dag. Departementet slutter seg også til universitets- og høyskolelovutvalget forslag om å videreføre innholdet i dagens § 1-5 om faglig frihet og ansvar. Departementet er også enig i at institusjonene har et ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten. Etter departementets vurdering innebærer ikke utvalgets forslag til presisering noen materiell endring. Forslaget vil ikke gi de ansatte noe sterkere vern eller gi ledelsen ved en institusjon en sterkere plikt til å gripe inn enn den har i dag. En endring i tråd med forslaget kan snarere føre til mer usikkerhet om hvor langt institusjoenes ansvar strekker seg. Departementet foreslår derfor å ikke følge opp utvalgets forslag på dette punktet.

Videre er departementet enig i at det er trekk i samfunnsutviklingen, særlig i noen land, som kan vekke bekymring. Det er tendenser til polarisering i debatten om kunnskap, og akademisk frihet, uavhengighet, og kvalitetssikring blir stadig viktigere for å beholde høy tillit til forskningsbasert kunnskap i samfunnet. De akademiske grunnverdiene og lovbestemmelsene som beskytter den

akademiske friheten ligger fast, men det er behov for å oppgradere politikken og systemene for å møte en ny tid, med nye medier, nye teknologier og nye utfordringer. Dette er spørsmål som departementet vil arbeide videre med, blant annet i arbeidet med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023–2032. I dette arbeidet vil departementet sette ned en ekspertgruppe som skal få i oppgave å utrede bestemte aspekter ved faglig frihet og ansvar.

2.2.2 Klage over karakterfastsettelse ved eksamen og blind sensur

Bakgrunnen for forslaget

Utvalget mener at ordningen med blind sensur, innført i 2014, har resultert i dårligere klagebehandling ved institusjonene. Ordningen har etter utvalgets syn forsterket svakhetene ved sensurordningen i universitets- og høyskolesektoren. Utvalget foreslo derfor å endre sensurordningen for å få den mer i tråd med de alminnelige reglene om klage på enkeltvedtak som følger av forvaltningsloven.

Dagens regler

Etter uhl. § 5-3 fjerde ledd skal ikke studentens begrunnelse for klagen, den opprinnelige karakteren eller en eventuell skriftlig karakterbegrunnelse fra den opprinnelige sensoren, opplyses til den nye sensoren. Denne ordningen kalles «blind sensur». Klage på en karakter er klage på et enkeltvedtak. Som utgangspunkt skal klager på enkeltvedtak følge reglene i forvaltningsloven. Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven om blind sensur er imidlertid et unntak fra forvaltningslovens hovedregel om at saken skal være så godt opplyst som mulig og at sakens dokumenter blir oversendt klageinstansen, jf. forvaltningsloven §§ 33 og 34.

Ordningen med blind sensur ble innført for å sikre ensartet behandling og en nøytral vurdering ved alle universiteters og høyskolars klagesensur. I tillegg er ordningen ment å forhindre mulig lojalitet mellom de nye sensorene og førstegangssensorene.

Etter dagens regler fastsetter institusjonen ny karakter ved klagesensuren hvis sensor mener at det er avvik mellom prestasjon og karakter. Dette gjelder både når vurderingen er til gunst og til ugunst for studenten. Den nye karakteren er den endelige karakteren forutsatt at det ikke foreligger et avvik på to karakterer eller mer. Dersom

det er et slikt vesentlig karakteravvik, følger det av uhl. § 5-3 sjette ledd at institusjonene må foreta en ytterligere vurdering før den fastsetter en endelig karakter.

Sensorveiledning er obligatorisk ved alle eksamener, jf. uhl. § 3-9 andre ledd siste punktum. Krav om obligatorisk, skriftlig sensorveiledning ble tatt inn i loven ved oppfølgingen av Meld.St.16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet*. Kravet er begrunnet med at de samme prinsippene og kriteriene for karakterfastsettelsen skal legges til grunn av alle sensorene for å sikre en mer lik sensur, både mellom sensorene og mellom første- og andregangssensur. Dette tiltaket har virket for kort til at vi kan se en effekt. Etter uhl. § 5-3 tredje ledd skal sensorveiledningen være tilgjengelig for alle kandidatene etter at karakterer er fastsatt.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslo at ordningen med blind sensur opphører og at klage på sensur gjøres som en ordinær toinstansbehandling. Utvalget la vekt på at sensurvedtak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og stilte spørsmål ved om en ny sensur gir en kvalitativt bedre sensur enn den opprinnelige. Den tidligere klageordningen med klage på karakterfastsettelse som en reell toinstansbehandling vil etter utvalgets syn gjøre den mer i samsvar med de alminnelige reglene om klage etter forvaltningsloven.

Høringsinnspill

Det er 37 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Av disse er det 27 instanser som støtter forslaget. Blant disse er *NOKUT, Diku, universitetene i Agder, Bergen, Oslo, Sørøst-Norge og Tromsø, Nord universitet og NTNU og en rekke høyskoler*. Blant de åtte som ikke støtter forslaget er *Oslo-Met, Dronning Mauds Minne Høgskole og studenttingene ved på Vestlandet og ved NTNU*.

NOKUT, Universitetet i Agder og Universitetet i Oslo påpeker at bortfall av blind sensur i større grad vil ivareta studentenes rettssikkerhet og sikre en reell klagebehandling. *Norsk studentorganisasjon (NSO), Studentdemokratiet i Sørøst-Norge og Studenttinget på Vestlandet* mener det skal være studentens faglige prestasjoner som skal være gjenstand for vurdering. Videre påpeker *NSO og Studenttinget på Vestlandet* at det er behov for et regelverk som forhindrer at det kan oppstå lojalitetsbånd mellom førstegangssensorene og de sensorene som behandler klagen.

Departementets vurderinger

Etter at ordningen med blind sensur ble innført er det gjort noen justeringer for å legge til rette for gode ordninger for sensuren, også ved klager. Det er innført en regel om ny sensur ved vesentlig karakteravvik, jf. uhl. § 5-3 sjette ledd. Hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, skal utdanningsinstitusjonen foreta ytterligere en vurdering før endelig karakter fastsettes. I tillegg er det krav om obligatorisk sensorveiledning, jf. uhl. § 3-9 andre ledd siste punktum.

Ordningen med blind sensur ble begrunnet med at den ville imøtekomme lovgiverens intensjon om at ny sensur skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig. Det skulle sikre en upartisk vurdering av eksamen. Det ble også lagt vekt på studentorganisasjonenes ønske om en sensurordning uten bindinger mellom første- og andregangs sensur. På den måten ville man oppnå en mest mulig uhildet vurdering ved ny sensur.

Departementet deler utvalgets vurdering av at blind sensur i realiteten er en ny førstegangssensur. Men departementet mener at dette ikke er en ulempe ved sensuren. Det er ikke holdepunkter for å hevde at en ny førstegangssensur vil være dårligere enn en ny sensur utført etter en åpen klagerunde slik forvaltningsloven foreskriver. En blind sensur sikrer at det ikke tas utenforliggende hensyn i sensuren, og at bindinger mellom første og andregangs sensur blir redusert. Departementet har også merket seg at det tidligere ble fremmet en del klager med stort avvik mellom første og andregangs sensur. Innføringen av krav til ny vurdering dersom første- og andregangs sensur avviker med to karakterer eller mer har imidlertid ført til færre slike tilfeller av vesentlig karakteravvik. Det legges til grunn at kravet om obligatorisk sensorveiledning ved alle eksamener også har bidradd til færre slike avvik.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i dagens regler om blind sensur i uhl. § 5-3 fjerde ledd femte punktum. Det foreslås heller ingen endringer i dagens regler i uhl. § 5-3 sjette ledd om krav til ny vurdering ved vesentlig karakteravvik som følge av klage.

2.2.3 Karakterskala

Bakgrunnen for forslaget

Utvalget har foreslått å innføre en tretrinns karakterskala med vurderingsuttrykket utmerket/

bestått/ikke-bestått. Forslaget er oppfølging av et innspill som utvalget fikk under arbeidet med utredningen. Utvalget har foreslått å innføre en slik karakterskala for å redusere stress, karakterpress, motivere studentene til å gjøre det bedre og for å minimere antall klager.

Dagens regler

Det følger av uhl. § 3-9 sjette ledd at «vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være bestått/ikke bestått eller en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått». Disse felles nasjonale karakterskalaene, innført i 2002, korresponderer med tilsvarende karakterskalaer ved utenlandske institusjoner og er hentet fra det europeiske ECTS-systemet. Et slikt felles system gjør resultatene fra norske utdanningsinstitusjoner mer sammenlignbare med høyere utdanning i andre land.

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått å innføre en ny tretrinns karakterskala med vurderingsuttrykket utmerket/bestått/ikke bestått. Den skal komme i tillegg til de to karakterskalaene som gjelder i dag.

Høringsinnspill

Det er 45 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Av disse er det 15 instanser som støtter forslaget, 29 som ikke støtter. En høringsinstans uttaler seg uten å ta standpunkt for eller imot.

Noen mener det skaper forvirring å ha to karakterskalaer med samme karakterbenevnelse. Det er særlig uheldig dersom de samme benevnelsene skal ha ulik valør i de to skalaene. Andre mener at den nye tredelte skalaen må erstatte den todelte dersom det ikke skjer en endring i begrepsbruken.

Norsk studentorganisasjon (NSO) mener det er både uhensiktsmessig og uheldig å innføre en ny vurderingsskala og at forslaget kan medføre utfordringer ved opptak til høyere grad og for studentmobilitet. *Studentdemokratiet i Sørøst-Norge* viser til at det kan skape problemer knyttet til internasjonale arbeidsgivere. *NSO, BI, Studentparlamentet ved UiB og Studenttinget på Vestlandet* mener at forslaget ikke vil bidra til å redusere karakterpress. Andre mener det vil være komplisert å forholde seg til en slik skala og kan heller ikke se nytten av dette.

Departementets vurderinger

Departementet viser til at institusjonene i dag selv kan vurdere om de skal bruke vurderingsuttrykket bestått/ikke bestått eller en gradert skala fra A til E for bestått og F for ikke bestått. Institusjonene kan bruke skalaen bestått/ikke bestått i utdanninger der institusjonene vil sikre at studentene holder et visst nivå, men der det av hensyn til trygg yrkesutøvelse og videre studier ikke er nødvendig med ytterligere gradering. Hvis institusjonene mener det er behov for å gradere prestasjonene, kan de bruke skalaen A-F. Dersom de som gir undervisningen mener det er behov for ytterligere å motivere studentene og fremme læring, er det ikke noe i veien for underveis i utdanningen å bruke alternative karakterskalaer eller vurderingsuttrykk.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i regelverket om karakterskalaer.

2.2.4 Flertallskrav ved vedtak om utestengning*Dagens regler*

Etter uhl. § 4-8 kan en student som har utvist ulike former for klanderverdig eller uredelig adferd bortvises eller utestenges. Slik adferd kan blant annet være fusk, bruk av falske vitnemål, grovt klanderverdig opptreden som skaper fare for andres liv eller helse og adferd som grovt forstyrrer medstudenter eller institusjonens virksomhet. Bortvisningen eller utestengningen kan skje fra den institusjonen der studenten tar utdanningen, fra nærmere bestemte områder ved institusjonen eller fra hele eller deler av utdanningen.

Etter uhl. § 4-8 fjerde ledd skal slike vedtak treffes med to tredjedels flertall. Tilsvarende kvalifisert flertall kreves dersom en student utestenges etter en skikkethetsvurdering, jf. uhl. § 4-10 fjerde ledd. Et slikt flertall kreves selv om hovedregelen i forvaltningsretten er at simpelt flertall er tilstrekkelig for å treffe vedtak.

Utalgets forslag

Utalget drøftet hvilket flertall som bør kreves for vedtak som nevnt om bortvisning og utestengning. Generelt mente utalget at særskilt begrunnelse må kreves for å stille krav om to tredjedels flertall for å treffe en bestemt avgjørelse. En slik særskilt begrunnelse foreligger etter utalgets syn ikke for utestengning eller bortvisning av en student etter forstyrende eller annen kritikkver-

dig adferd. Tilsvarende gjelder etter utalgets syn for vedtak om at en student ikke er skikket for det yrket som utdanningen gjelder og av den grunn må utestenges. Utalget foreslo derfor at kravet om to tredjedels flertall ikke blir videreført i disse tilfellene. Slike vedtak bør kunne treffes med simpelt flertall slik forvaltningsloven gir anvisning på.

Høringsinnspill

Tolv høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Åtte av disse støtter forslaget. De som støtter forslaget mener at det i andre, men like alvorlige tilfeller, er tilstrekkelig med simpelt flertall. Som eksempler nevnes annullering eller utestengning fra praksis på grunn av anmerkninger på politiattest. De som ikke støtter forslaget, herunder *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, peker på at utestengning er en alvorlig sanksjon for studenten og at det rettferdiggjør krav om kvalifisert flertall i slike saker. En utestengning kan føre til at en student mister sin studierett og retten til å ta den utdanningen som studenten er tatt opp til. Andre peker på at forslaget om simpelt flertall vil åpne for avgjørelser om bortvisning og utestengning uten at nemndas studentstemme framkommer. Noen peker på som uheldig at et vedtak om utestengning med simpelt flertall vil bli enklere å få gjennomført. Dette vil ramme studentenes rettsikkerhet.

Departementets vurdering

Departementet viser til at vedtak etter forvaltningsloven krever simpelt flertall og mener at det bør være utgangspunktet også i universitets- og høyskoleloven. Det er tilstrekkelig med simpelt flertall i en del andre saker som kan få alvorlige konsekvenser for en student. Som eksempler nevnes annullering av eksamen eller prøve, jf. § 4-7, og utestengning grunnet straffbare forhold anmerket på politiattest, jf. § 4-9. Departementet er enig i at det bør foreligge en særskilt begrunnelse dersom det skal stilles krav om kvalifisert flertall i vedtak etter universitets- og høyskoleloven. Utestengning av en student fra praksis er et alvorlig inngrep med store konsekvenser for den som rammes. Det samme gjelder utestengning fra et yrke etter en skikkethetsvurdering. Dette kan i seg selv tilsa et krav om to tredjedels flertall.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår departementet ingen endringer i kravene til kvalifisert flertall i de nevnte bestemmelsene i §§ 4-8 fjerde ledd og 4-10 fjerde ledd. Departementet viser

ellers til forslag til endringer i § 4-8 i proposisjons punkt 2.10.

2.2.5 Trakassering og seksuell trakassering

Dagens regler

Uhl. § 4-3 presiserer at «(...) styret skal innenfor sitt ansvarsområde arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering». I dag følger plikten til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering også av likestillings- og diskrimineringsloven. Bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven ble vedtatt for å tydeliggjøre institusjonenes ansvar og understreke betydningen av forebyggende arbeid i høyere utdanning. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2019.

Høringsforslaget

Utvalget foreslo at bestemmelsen i uhl. § 4-3 første ledd siste setning ikke skulle videreføres. Utvalget trakk fram at likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, også for universiteter og høyskoler, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 2 første ledd.

Høringsinnspill

Tre høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å fjerne siste setning i dagens § 4-3 første ledd, om at styret innenfor sitt ansvarsområde skal arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering. Disse er *Forskerforbundet*, *Tekna* og *Universitetet i Stavanger (UiS)*.

Ni høringsinstanser gir uttrykk for at de ikke støtter forslaget. Disse er *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *OsloMet – storbyuniversitetet*, *Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning*, *Den norske legeforening*, *LO*, *Norsk tjenestemannslag*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Studentforeningen ved Norges Handelshøyskole* og *Studenttinget NTNU*.

OsloMet og *Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning* mener bestemmelsen om trakassering og seksuell trakassering i universitets- og høyskoleloven ikke innebærer en uhenksom dobbeltregulering. Bestemmelsen gjør ikke loven mindre brukervennlig.

NSO frykter at en lovendring vil frita for eller svekke styrets ansvar. Videre mener de regelen bør videreføres av pedagogiske grunner, som særlig har kommet til uttrykk gjennom kartlegginger og media. *NSO* nevner også at flere institusjoner har utarbeidet egne retningslinjer.

Departementets vurderinger

Departementet mener forbudet mot trakassering og seksuell trakassering, og utdanningsinstitusjonenes plikt til å forebygge og forhindre slik trakassering, er viktig. Tallene fra SHoT – Studentenes helse- og trivselsundersøkelser og kartleggingen fra arbeidsgruppen mot mobbing og trakassering i utdanningssektor, viser at det er all grunn til å arbeide systematisk med denne problematikken for å bedre studentenes trivsel, helse og læringsmiljø og de ansattes arbeidsmiljø. Selv om det innebærer en dobbeltregulering, mener departementet at forbudet mot trakassering og seksuell trakassering i universitets- og høyskoleloven ikke bør oppheves. Departementet foreslår derfor ingen endringer i denne bestemmelsen.

2.2.6 Gradsforskriften

Uhl. § 3-2 første ledd om grader, yrkesutdanninger og titler gir hjemmel til å fastsette forskrift om «hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til». Slike regler er gitt i forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (gradsforskriften).

Utvalget foreslo å videreføre denne bestemmelsen, noe som har fått støtte i høringen.

Gradsforskriften har tre hovedformål:

- å hjemle selve gradssystemet: hva slags grader institusjonene kan gi, hva de heter og om normert studietid. I gradsforskriften er det fastsatt at det norske gradssystemet består av bachelorgrad, mastergrad, ph.d. og ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid, mv.
- å gi en oversikt over hvilke institusjoner som kan gi hvilke grader. Utover at det nasjonalt er ønskelig å ha en slik oversikt, har Norge også internasjonalt forpliktet seg til å ha oversikt over hvilke kvalifikasjoner den enkelte institusjon har rett til å gi og rapportere dette på egnet vis – gjennom Lisboakonvensjonen og den nye globale UNESCO-konvensjonen for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, gjennom Europass-forordningen og EQF-samarbeidet (jf. rekommandasjonens Annex VI). Se omtale i punkt 2.5.2.2.
- å regulere hvilke institusjoner som gir hvilke grader (etableringsretten). Dette omtales videre i stortingsmeldingen om styring av statlige universiteter og høyskoler.

I tillegg omfatter forskriften et kapittel om beskyttelse av titler som er gitt i medhold av det gamle gradssystemet. Det gjelder grader som cand.mag., cand.philol., cand.polit., siv.ing. osv. Forskriften ivaretar dermed også rettighetene til dem som er utdannet før innføringen av Kvalitetsreformen i perioden 2003–2007.

Departementets vurdering er at det er behov for forskriftsbestemmelser som ivaretar de ulike formålene med dagens gradsforskrift. Utformingen av forskriften er lik gradsforskriftene som var gitt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven av 1995 og tidligere lover på området. Omtalen i utvalgets utredning og enkelte innspill fra institusjonene viser et behov for å vurdere nærmere om bestemmelsene i forskriften kan utformes mer forståelig. Dette vil departementet komme tilbake til på et senere tidspunkt i en egen høring.

2.2.7 Tilleggs poeng til det underrepresenterte kjønn

Dagens regler

Det følger av uhl. § 3-7 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rangering av søkere ved opptaket til høyere utdanning. Dette er gjort i forskrift om opptak til høgare utdanning (opptaksforskriften) kapittel 7. Opptaksforskriften gjelder opptak til grunnutdanninger, hvor søkere rangeres på bakgrunn av poeng, som i hovedsak beregnes på bakgrunn av hvilke karakterer søkeren har oppnådd i videregående opplæring. Eventuelle tilleggspoeng legges til karaktergjennomsnittet som søkeren har oppnådd i sin videregående opplæring. Søkere kan få tilleggspoeng for alder, maksimalt åtte poeng, og for enten avtjent førstegangstjeneste, eller gjennomført og bestått høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning eller folkehøyskole.

Hvis ett kjønn er klart underrepresentert ved en utdanning og i relevant yrke som utdanningen gir kompetanse for kan institusjonene søke Kunnskapsdepartementet om å få lov til å bruke tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn (kjønns-poeng) ved opptak til dette studiet, jf. opptaksforskriften § 7-9. Kjønns-poeng innebærer å gi søkere av det ene kjønn et gode som det andre kjønn ikke får. Formålet er å oppnå større grad av likestilling mellom kjønnene på et overordnet nivå. Dette kan bidra til at det over tid oppstår ønskede endringer i samfunnet. Slik særbehandling kan oppfattes som urettferdig fordi en søker som har fått kjønns-poeng, kan komme inn på en utdanning på bekost-

ning av en student av det motsatte kjønn som har høyere konkurransepoengsum.

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 605 (2015–2016) regjeringen om å «utrede utforming og innføring av ekstrapoeng til gutter og jenter som søker på studier der det er for eksempel 80 prosent eller mer av det motsatte kjønn [...]». Kunnskapsdepartementet har fulgt opp dette ved behandling av søknader om bruk av kjønns-poeng til ett kjønn ved opptak til enkelte utdanninger.

Søknader fra institusjoner som ønsker å gi kjønns-poeng til det underrepresenterte kjønn ved opptak til høyere utdanning, må vurderes konkret opp mot de kriteriene som framgår av norsk lov, inkludert likestillingsregelverket, nasjonal praksis og praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen, og opp mot behovet i samfunnet. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (EUs likestillingsdirektiv) er gjennomført i norsk rett gjennom lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). Direktivet forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering på grunn av kjønn, seksuell trakassering og instruksjon om diskriminering, jf. direktivet artikkel 2, og åpner for positiv særbehandling i arbeidslivet, jf. direktivet artikkel 3.

Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven § 11 kan forskjellsbehandling som har til formål å fremme likestilling og hindre diskriminering, såkalt positiv særbehandling, være tillatt dersom noen vilkår er oppfylt. Vilårene som må være oppfylt er for det første at særbehandlingen er egnet til å fremme det formålet likestillings- og diskrimineringsloven har. For det andre må det være et rimelig forhold mellom formålet en ønsker å oppnå, og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som blir dårligere stilt. For det tredje må særbehandlingen ta slutt når formålet er oppnådd.

Utvalgets forslag

Utvalget viste til EUs likestillingsdirektiv og EU-domstolens praktisering av regelverket. På grunnlag av dette mente utvalget at det kunne stilles spørsmål ved om opptaksforskriften § 7-9 og praktiseringen av denne var i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven og likestillingsdirektivet. Utvalget var usikkert på om tilleggspoeng basert på kjønn faktisk er egnet til å fremme likestilling, slik likestillings- og diskrimi-

neringsloven forutsetter. Utvalget var også i tvil om kjønnspoeng er i samsvar med lovens krav til forholdsmessighet. Utvalget viste til at det å ikke komme inn på en utdanning til tross for at man er best kvalifisert, er inngripende for den enkelte. Hvis målet er å jevne ut den skjeve kjønnsbalansen i høyere utdanning, mente utvalget at noe må gjøres med utfordringene knyttet til om gutter og jenter har like muligheter i utdanningsløpet på nivåene under høyere utdanning. Videre mente utvalget at myndighetene bør bruke andre og mer målrettede virkemidler enn å tildele kjønns-poeng for å bekjempe skjevheten i kjønnsbalansen i enkelte utdanninger så vel som i samfunnet. Utvalget foreslo derfor å oppheve opptaksforskriftens bestemmelse om tilleggspoeng basert på kjønn.

Høringsinnspill

Det er 37 høringsinstanser som har kommentert forslaget. De fleste instansene ønsker at opptaksforskriftens bestemmelse om kjønns-poeng skal videreføres. Blant disse er universiteter, høyskoler og interesseorganisasjoner.

Departementets vurderinger

Kjønns-poeng innebærer en direkte forskjellsbehandling og er i utgangspunktet forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Loven åpner likevel for at direkte forskjellsbehandling kan være tillatt i visse sammenhenger.

Departementet mener at en jevnere kjønnsbalanse i arbeidslivet er viktig. Det at institusjoner kan gi kjønns-poeng til det underrepresenterte kjønn ved enkelte utdanninger, innenfor rammene av likestillings- og diskrimineringsloven, kan bidra til å oppnå dette. Departementet legger til grunn at opptaksforskriften § 7-9 om adgangen til å gi kjønns-poeng i seg selv verken er i strid med EUs likestillingsdirektiv eller likestillings- og diskrimineringsloven.

Departementet viser for øvrig til opptaksforskriften § 7-9 og omtalen av denne bestemmelsen i rundskriv F-06-20. Rundskrivet gir en oversikt over hvilke utdanninger som har kjønns-poeng for opptak til studieåret 2021–2022. For opptaket 2021–2022 har departementet ikke endret hvilke utdanninger som fortsatt kan benytte slike kjønns-poeng. Departementet har utvidet ordningen med kjønns-poeng til mannlige søkere til profesjonsstudiet i psykologi ved NTNU, Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo. Institusjonene gir nå kjønns-poeng til alle mannlige søkere, og ikke

lenger bare til søkere mannlige søkere i første-gangsvitnemålsvotene.

Departementet har gitt Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning i oppgave å utrede hvilken effekt bruken av kjønns-poeng har hatt. Denne utredningen vil være en del av grunnlaget for vurderingen av bruk av kjønns-poeng for opptaket i 2022. Utredningen vil også gi et kunnskapsgrunnlag for utvalget som skal vurdere det samlede opptakssystemet.

2.2.8 Regler for private høyskoler

Organisering og ledelse ved private høyskoler

Private høyskoler spiller en viktig rolle i universitets- og høyskolesektoren og er med på å gi mangfold. Mangfold kan bidra til mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjoner og til å opprettholde faglig spesialisering. Universitets- og høyskoleloven stiller krav til organisering og ledelse av private høyskoler. Etter uhl. § 8-1 stilles det krav om at private høyskoler må være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelser. Disse organisasjonsformene er regulert i aksjeloven og stiftelsesloven, og må følge krav til regnskap og dokumentasjon i bl.a. regnskapsloven og bokføringsloven. Det bidrar derfor til en ryddig organisering og muliggjør økonomisk tilsyn med at offentlige tilskudd er benyttet i tråd med kravene i universitets- og høyskoleloven.

Aksjeloven har bestemmelser om at generalforsamlingen velger styret og bestemmelser om de ansattes rett til å velge styremedlemmer. Stiftelsesloven krever at vedtektene for en stiftelse regulerer hvordan styret skal velges. I næringsdrivende stiftelser har de ansatte lovfestet rett til styrerepresentasjon. I tillegg til de alminnelige kravene som følger av valgt organisasjonsform, krever uhl. § 8-1 at studenter og ansatte skal være representert i styret, og at styret skal bestå av minst fem medlemmer. Dersom styret har mer enn ti medlemmer, skal studentene og de ansatte være representert med minst to medlemmer hver. Dette må det tas høyde for i organiseringen av private universiteter og høyskoler, for eksempel i vedtektene. Videre presiserer universitets- og høyskoleloven at kravene i likestillings- og diskrimineringsloven om representasjon av begge kjønn må være oppfylt.

Uhl. § 8-1 tredje ledd presiserer at det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid. Tilsvarende regel gjelder for statlige institusjoner, jf. uhl. § 9-2 sjette ledd.

Tilsyn med private høyskoler

Dagens regelverk for tilsyn med private høyskoler ble innført i 2018, se Prop. 44 L (2016–2017).

Hver privat høyskole må organiseres som et aksjeselskap eller stiftelse, jf. uhl. § 8-1 første ledd. Dette skal sikre at institusjonene har en veletablert organisasjonsform med tilhørende krav til regnskap og rapportering, og gi grunnlag for profesjonell drift.

Bestemmelsene om styrets ansvar innebærer at styret må sørge for at studentene får den utdanningen som akkrediteringen forutsetter og at driften for øvrig er i samsvar med lov, forskrift og andre retningslinjer. Videre skal styret fatte vedtak om at det er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Reglene presiserer også i hvilken grad institusjoner kan foreta utdelinger av et eventuelt positivt årsresultat. Det er i dagens regler også bestemt at handel med nærstående skal skje til markedsmessige vilkår. Alle private universiteter og høyskoler skal benytte statstilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål. Hensikten er at alle offentlige tilskudd og egenbetaling skal benyttes til godkjent virksomhet, altså virksomhet som danner grunnlag for akkrediteringen. Dette er også et krav etter det alminnelige statsstøttereguleringen. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurrans- og rammevilkår i hele EØS-området. Et felles regelverk om offentlig støtte for hele EØS-området bidrar også til å unngå et subsidiekappløp mellom EØS-statene.

Utvalgets vurdering

Utvalget foreslo å videreføre dagens regelverk uten endringer.

Høringsinnspill

To høringsinstanser, *Høyskolen Kristiania* og *Norsk studentorganisasjon*, støtter utvalgets vurdering av kravene til organisering og ledelse. *Nasjonalt fagskoleråd* mener at partene i arbeidslivet skal være representert i styret. Dette skal sikre god kobling til arbeidslivet og ivareta behovet for arbeidslivsrelevans.

Riksrevisjonen understreker nødvendigheten av en formalisert innsynsrett tilpasset tilsyns- og kontrollmyndighetenes behov og peker på at Riksrevisjonens adgang til informasjon med fordel kan omtales i loven. Riksrevisjonen peker videre på at innsynsretten har begrenset verdi i seg selv, der-

som den virksomheten det gis innsyn i, ikke samtidig underlegges et tilstrekkelig klargjort og presisert rammeverk for hvordan den skal innrette sin virksomhet og økonomiske disposisjoner. Dette vil være helt avgjørende for muligheten til å følge opp og verifisere etterlevelsen av rammeverket som de offentlige tilskuddene bygger på. Riksrevisjonen peker også på at den ved flere anledninger har bedt om at private utdanningsinstitusjoners forhold til det offentlige anskaffelsesregelverket klargjøres. Riksrevisjonen viser til at en større del av private universiteter og høyskolars inntekter er tilskudd fra staten.

Øvrige høringsinstanser hadde ikke synspunkter på utvalgets vurdering av reglene om tilsyn mv. Imidlertid ga NOKUT utvalget innspill blant annet om private høyskoler, og foreslo mulige endringer i reglene om private høyskolars bruk av statstilskudd og i tilskuddsmodellen.

Departementets vurdering

Departementet mener det ikke nå er grunnlag for å foreslå endringer i reglene om organisering av og tilsyn med private høyskoler. Departementet vil imidlertid vurdere nærmere høringsinnspillet fra Riksrevisjonen og ha dialog med NOKUT om behovet for eventuelle endringer i regelverket.

2.3 Formål og oppgaver**2.3.1 Bakgrunnen for forslaget**

Utvalget foreslo en ny formålsparagraf og at loven i større grad skal skille mellom hva som er universiteter og høyskolars formål, og hvilke oppgaver de har. Forslaget viderefører hovedtrekkene i dagens regulering av universiteter og høyskolars formål og oppgaver. Departementet støtter forslaget om at hovedinnholdet i disse bestemmelsene fortsatt skal være at universiteter og høyskoler skal frambringe og spre ny kunnskap og bidra til et høyt kompetansenivå i samfunnet.

2.3.2 Dagens regler*2.3.2.1 Lovens formål*

Uhl. § 1-1 fastsetter lovens formål. Bestemmelsen angir tre målsettinger, eller oppgaver, som universiteter og høyskoler skal jobbe med. Lovens formål er å legge til rette for at institusjonene kan tilby høyere utdanning på høyt nivå og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. Loven skal også

legge til rette for at universiteter og høyskoler kan formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet, og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater. Dette gjelder både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig, og i offentlig forvaltning, kultur og næringsliv.

2.3.2.2 Universiteter og høyskolars oppgaver

Formålsbestemmelsen i § 1-1 suppleres av § 1-3 om utdanningsinstitusjonenes virksomhet. Bestemmelsene om lovens formål og institusjonenes virksomhet angir samlet sett det overordnede samfunnsoppdraget universiteter og høyskoler har.

Dagens § 1-3 setter overordnede krav til høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet. Bestemmelsen angir hvilke forventninger lovgiver har til institusjonenes kjerneoppgaver, som er å tilby utdanning, forskning og formidling av høy kvalitet. I tillegg angir bestemmelsen de virkemidlene institusjonen skal ta i bruk for å fremme målene som er fastsatt i formålsbestemmelsen.

2.3.3 Høringsforslaget

2.3.3.1 Formål

Utvalget foreslo en ny formålsparagraf i universitets- og høyskoleloven, med fire vesentlige endringer fra dagens bestemmelse:

1. Formålsbestemmelsen skal angi formålet med universiteter og høyskoler, ikke formålet med loven slik som i dag.
2. Formålsbestemmelsen skal – sammen med en egen bestemmelse om universiteter og høyskolars oppgaver – bidra til å skille tydeligere mellom universiteter og høyskolars formål og institusjonenes oppgaver.
3. Formålet knytter institusjonene tettere til deres betydning for samfunnet og samfunnsoppdraget. Særlig sentralt er henvisningen til bærekraft.
4. Formålsbestemmelsen bringes på linje med formålsparagrafene i opplæringsloven og barnehageloven.

Utvalget foreslo å lovfeste at universiteter og høyskoler skal «bygge virksomheten på og utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper». Dette er et verdigrunnlag som også er nedfelt i formålsparagrafene i opplæringsloven og barnehageloven.

2.3.3.2 Oppgaver

Utvalget foreslo en ny bestemmelse i § 2-1 om universiteter og høyskolars oppgaver. Forslaget viderefører i stor grad dagens regler, men skiller seg særlig fra dagens bestemmelse på tre punkter. For det første foreslo utvalget ikke å videreføre bestemmelsen om effektiv ressursbruk og tilførsel av eksterne ressurser i dagens § 1-3 bokstav c. For det andre foreslo utvalget å fjerne plikten i § 1-3 bokstav h om samarbeid med andre særskilt nevnte aktører. Utvalget foreslo å erstatte dette med en generell plikt til å samarbeide med «relevante aktører». Endelig foreslo utvalget å lovfeste at universiteter og høyskoler skal bidra til livslang læring, i tillegg til etter- og videreutdanning.

2.3.4 Høringsinnspill

2.3.4.1 Ny formålsbestemmelse

Det er 47 instanser som har uttalt seg om dette forslaget. Av disse er det 36 som støtter utvalgets forslag, mens fire ikke støtter det. Syv av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men har kommentert det.

Blant instansene som støtter forslaget er 17 utdanningsinstitusjoner, *Diku*, *Kulturrådet*, *Norges forskningsråd*, *Viken fylkeskommune*, *Akademikerne*, *Forskerforbundet*, *NITO*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Tekna* og *Unio*.

Nord universitet, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*, *OsloMet*, *Samisk Høyskole*, *Universitetet i Sørøst-Norge (USN)*, *NSO*, *Akademikerne*, *LO*, *NITO* og *Tekna* er blant høringsinstansene som mener loven bør ha en formålsbestemmelse som omtaler akademias ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling. Også *Universitetet i Bergen (UiB)* støtter at institusjonene gjennom sin virksomhet skal bidra til en bærekraftig utvikling, men understreker at dette må forstås som et institusjonelt ansvar som ikke rokker ved den individuelle akademiske friheten. *Samisk høyskole* støtter i hovedsak forslaget og er særlig positiv til å ta inn bærekraftperspektivet.

Høgskolen i Volda, *Forskerforbundet* og *Unio* mener det er uheldig at «forskning» og «utdanning» ikke er med i formålsbestemmelsen. *Samisk høyskole* støtter i hovedsak forslaget, men etterlyser en henvisning til urfolksrettigheter.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig med en felles formålsbestemmelse for en såpass heterogen sektor. Rådet mener det kan være mer fornuft-

tig at den enkelte institusjonen utvikler sin egen formålsbestemmelse. UHR mener dessuten at det er en generell fare ved å konkretisere og slik framheve noen oppgaver. Det skyldes at noen like viktige oppgaver kan bli utelatt og at nye oppgaver kan oppstå. UHR, *Universitetet i Agder (UiA)*, *Universitetet i Stavanger (UiS)* og *MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn* foreslår blant annet at sektorens ansvar for alltid å stille kritiske spørsmål kommer direkte til uttrykk i formålsbestemmelsen.

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) og *Universitetet i Oslo (UiO)* er to av høringsinstansene som ikke støtter forslaget. Både UiT og UiO stiller blant annet spørsmål om det er et godt grep å innføre en formålsbestemmelse som angir formål for virksomheten istedenfor formålet med loven. Begge stiller også spørsmål ved om lovregulering av institusjonenes formål er forenlig med den institusjonelle autonomien.

2.3.4.2 Institusjonenes oppgaver

Det er 36 høringsinstanser som har kommentarer til forslaget. Blant disse er 13 utdanningsinstitusjoner. Seks av utdanningsinstitusjonene som har uttalt seg, støtter forslaget. Sju utdanningsinstitusjoner har kommentarer til forslaget uten å uttale om de støtter eller ikke. Totalt er det 20 instanser som uttaler at de støtter forslaget. Det er ingen som går imot forslaget, men det er 16 høringsinstanser som har kommentarer til forslaget uten å gi klart uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

De fleste innspillene gjelder forslaget om regulering av utdanning og forskning «på høyt internasjonalt nivå» (bokstav a og b) og til formuleringen «livslang læring og etter- og videreutdanning» (bokstav c).

Flere av høringsinstansene har innvendinger til utvalgets forslag om å lovfeste at universiteter og høyskoler skal tilby utdanning og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid «på høyt internasjonalt nivå». Blant disse er UHR, *OsloMet*, *NTNU*, *UiT*, *USN* og *Forskerforbundet*. Hovedinnvendingen er at bruken av «høyt internasjonalt nivå» er problematisk i en skalbestemmelse fordi det er et lite realistisk mål for all norsk forskning og høyere utdanning.

Høringsinstansene er delt i synet på hvordan de forstår betegnelsen «livslang læring» og hva de mener er hensiktsmessig regulering. Et flertall av høringsinstansene, blant annet UHR, *UiA*, *USN*, *Forskerforbundet* og *Unio*, mener at livslang læring er et bredere begrep enn etter- og videreut-

danning. De mener derfor det er unødvendig å regulere begge deler og at det vil være tilstrekkelig om § 2-1 bare henviser til «livslang læring». *NSO* uttaler på sin side at betegnelsen «livslang læring» er uklar og kan gjøre det vanskelig å skille mellom grunnskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning

Høyskolen i Volda er enig i at institusjonene må påta seg etter- og videreutdanningsoppgaver, men mener det ikke bør framstå som en egen oppgave. *Høyskolen i Volda* mener etter- og videreutdanning bør ses på som del av utdanningsoppdraget og foreslår at dette reguleres samlet. *OsloMet*, *UiT* og *Tekna* støtter derimot forslaget om å regulere både livslang læring og etter- og videreutdanning.

Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og *OsloMet* støtter ikke utvalgets forslag om å fjerne reguleringen av institusjonenes ansvar for effektiv ressursbruk og tilførsel av eksterne ressurser. Disse institusjonene mener at tilføring av ekstern finansiering fortsatt bør være en lovfestet oppgave. *USN*, *UiA* og *NTNU* mener på sin side at det er styrets ansvar å sørge for god og effektiv ressursforvaltning, uavhengig av finansieringsform, og at disse mekanismene vil gjøre seg gjeldende uavhengig av lovreguleringen.

2.3.5 Departementets vurdering

2.3.5.1 Formålet med universiteter og høyskoler

Formålsbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven angir hva som er lovens formål. Utvalget har foreslått at lovens formålsbestemmelse i stedet for å være en målsettingsbestemmelse, heller skal uttrykke det overordnede samfunnsformålet med universiteter og høyskoler. Forslaget innebærer at formålsbestemmelsen endres ved at den angir formålet med universiteter og høyskoler, ikke formålet med loven. Etter departementets vurdering vil ikke dette endre den rettslige betydningen av formålsbestemmelsen. Hensikten med en formålsbestemmelse er å beskrive og synliggjøre hva man ønsker å oppnå med den aktuelle loven. En formålsbestemmelse gir ikke rettigheter eller forpliktelser som kan håndheves. En formålsbestemmelse vil imidlertid ha betydning som et relevant tolkningsmoment, og kan ved å gi en påminnelse om sentrale hensyn, bidra til at hensynene vektlegges i større grad. Etter departementets vurdering bør universitets- og høyskoleloven ha en formålsbestemmelse som beskriver utdanningsinstitusjonenes samfunnsmandat. Formålsbestemmelsen bør regulere hva universiteter og høyskoler skal bidra med i stedet for hva loven skal bidra

med, noe som vil understreke institusjonenes roller. I tråd med utvalgets forslag og ønsket fra et klart flertall av høringsinstansene, mener departementet at formålsbestemmelsen bør angi hva som er formålet med universiteter og høyskoler.

Verdigrunnlaget for universiteter og høyskoler

Utvalget har foreslått at formålsbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven skal «bringes på linje med» formålsbestemmelsene i opplæringsloven og barnehageloven. Utvalget mener det bør være sammenheng mellom lovene når det gjelder verdigrunnlaget for virksomhetene på alle nivåer i utdanningsløpet, fra barnehage til doktorgrad.

Utvalget har foreslått å understreke at universiteter og høyskoler skal være bærere av de sentrale verdiene som samfunnet vårt bygger på. Utvalget foreslår blant annet at loven bør vise til «respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper». Dette verdigrunnlaget er også nedfelt i formålsbestemmelsene i opplæringsloven og barnehageloven. Departementet viser til at disse verdiene ikke er særegne for barnehagen og grunnskolen, men også er nevnt i Grunnlovens formålsbestemmelse, § 2. Departementet legger til grunn at det er bred oppslutning om dette verdigrunnlaget og at det også er sentralt for høyere utdanning. Samtidig mener departementet at det er forskjell på grunnopplæringens og høyere utdannings behov for en eksplisitt regulering av verdigrunnlaget. Dette skyldes blant annet at grunnskoleopplæring er obligatorisk og at opplæringslovens formålsbestemmelse har direkte betydning for opplæringen som gis.

Departementet mener at forståelse og respekt for menneskerettigheter, inkludert urfolksrettigheter, er en sentral verdi for universiteter og høyskoler, men at det ikke er behov for en slik konkretisering i loven. Utvalgets forslag til regulering av verdigrunnlaget er en svært overordnet regulering. Etter departementets vurdering tilsier institusjonenes autonomi at det ikke vil være hensiktsmessig å lovfeste at universiteter og høyskoler skal bygge på og utbre forståelse for respekt for menneskeverdet, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper. Uten en ytterligere konkretisering vil ikke en slik bestemmelse i universitets- og høyskoleloven tilføre noe utover det som følger av Grunnloven § 2 og annet regelverk som likestillings- og diskrimineringsloven, som gjelder uavhengig av universitets- og høyskoleloven.

Lovens formålsbestemmelse bør konsentrere seg om universiteter og høyskolars kjerneoppga-

ver. Dagens formålsbestemmelse i universitets- og høyskoleloven setter oppgavene utdanning, forskning og formidling i sentrum av institusjonenes virksomhet. Dette er kjerneoppgavene, og de bør etter departementets vurdering fortsatt ha en sentral plass i lovens formålsbestemmelse. Etter departementets vurdering gir dagens formålsbestemmelse et riktig bilde av hva som er hensikten med universiteter og høyskoler. Departementet foreslår derfor å beholde dagens formålsbestemmelse, men med enkelte justeringer.

Universiteter og høyskoler skal bidra til en bærekraftig utvikling

Utvalgets forslag om å regulere at universiteter og høyskoler skal «bidra til en miljømessig, sosial og økonomisk bærekraftig utvikling» har fått bred støtte i høringen. Et klart flertall av utdanningsinstitusjonene som har hatt kommentarer til den nye formålsbestemmelsen, støtter forslaget. *UiO* er blant mindretallet av høringsinstansene som ikke støtter forslaget til ny formålsbestemmelse. *UIO* støtter imidlertid utvalgets vurderinger av bærekraftperspektivet og mener at dette må ha en plass i formålsbestemmelsen.

Departementet deler utvalgets vurdering av universiteter og høyskoler som en sentral aktør og viktig nøkkel for å løse samfunnsutfordringene. Samfunnet må ha kunnskap for å kunne gjøre de riktige valgene slik at vi kan opprettholde velstand og velferd, ta vare på en klode som er i ferd med å bli overbelastet og verne om sentrale verdier som frihet og demokrati. FNs bærekraftsmål er allerede tett koblet til forskning og høyere utdanning ved at målene er en integrert del av alle områdene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, jf. Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. Etter departementets vurdering står universiteter og høyskoler så sentralt i utviklingen av et bærekraftig samfunn at det også bør gjenspeiles i lovens formålsbestemmelse.

Bærekraftig utvikling er kjernen i både Langtidsplan for forskning og høyere utdanning og FNs bærekraftsmål. Departementet vil likevel påpeke at bærekraftperspektivet i lovens formålsbestemmelse ikke kan være uløselig knyttet til FNs bærekraftsmål. Dette er først og fremst fordi disse kun gjelder fram til 2030, mens lovens formålsbestemmelse er ment å gjelde lengre. Det er heller ikke utenkelig at en eller flere av bærekraftdimensjonene vil kunne få et endret innhold over tid. Departementet mener forskning og høyere utdanning vil ha en nøkkelrolle for å løse

framtidige samfunnsutfordringer uansett hvilken vei utviklingen fører oss. Det er derfor viktig at lovens formålsbestemmelse er generell og dynamisk. Når bærekraftperspektivet ikke knyttes til og avgrenses til å gjelde FNs bærekraftsmål, vil bestemmelsen etter departementets vurdering kunne virke langsiktig. Samtidig vil den gi rom for både å tilpasse seg samfunnsutviklingen og sette politiske prioriteringer innenfor de rammene som loven setter.

Høyt internasjonalt nivå

Flere av høringsinstansene har uttalt seg om utvalgets forslag om å regulere et ambisjonsnivå ved å lovfeste at institusjonene skal tilby utdanning og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid «på høyt internasjonalt nivå». Høringsinstansene er delte i synet på forslaget.

Formuleringen «høyt internasjonalt nivå» er ikke ny i universitets- og høyskoleloven. Formuleringen står i dag i formålsbestemmelsen, jf. § 1-1. Uhl. § 1-3 om institusjonenes virksomhet benytter andre formuleringer om ambisjonsnivået for kvaliteten. Denne bestemmelsen anerkjenner imidlertid indirekte målet om et «høyt internasjonalt nivå» fordi bestemmelsen angir hva institusjonene skal gjøre «for å fremme lovens formål».

Departementet mener at utvalgets forslag til ny bestemmelse om universitetene og høyskolenes oppgaver er tett koblet til lovens formålsbestemmelse og legger til grunn at oppgavebestemmelsen ikke vil innebære en regulering av konkrete rettigheter eller plikter. Selv om også dagens lov regulerer en forventning om at universiteter og høyskoler driver høyere utdanning, forskning og utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå, ser departementet at forslaget til endringer i større grad enn i dag framstår som krav til den enkelte institusjonen. Videre deler departementet utvalgets vurdering og høringsuttalelsenes syn på at det ikke er et entydig svar på hva som er et høyt internasjonalt nivå på mange fagområder. Dette er ikke en del av akkrediteringskravene. Departementet mener likevel det er viktig å presisere at ambisjonen må være et høyt internasjonalt nivå. Hva som konkret ligger i ambisjonsnivået, vil kunne variere og må ses i lys av blant annet institusjonens størrelse og finansiering. Departementet mener derfor at formålsbestemmelsen bør vise til ambisjonen om høyt internasjonalt nivå.

2.3.5.2 Oppgaver

Utvalgets forslag tar sikte på å lage et tydeligere skille mellom institusjonenes formål og oppgaver enn det dagens lov gjør. Utvalgets forslag til § 2-1 om oppgaver må sees i sammenheng med utvalgets forslag til formålsbestemmelse. Dette betyr blant annet at bestemmelsen om institusjonenes oppgaver langt på vei angir hva som skal til for å kunne nå ambisjonene i formålsbestemmelsen.

I punkt 2.3.5.1 om formålsbestemmelsen foreslår departementet at ambisjonen om høyere utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå fremdeles skal framgå av formålsbestemmelsen. Etter departementets vurdering er det da unødvendig å angi ambisjonsnivå også i oppgavebestemmelsen.

Utover dette vil departementet i det vesentlige følge opp utvalgets forslag til ny bestemmelse om institusjonenes oppgaver, med enkelte mindre justeringer.

Dagens § 1-3 regulerer institusjonens ansvar for å tilby etter- og videreutdanning. Utvalget foreslo å videreføre dette ansvaret og i tillegg supplere det med et ansvar for å bidra til livslang læring. Dette ble begrunnet med at begrepet livslang læring «formidler bedre enn etter- og videreutdanning hva dette faktisk handler om – å lære hele livet».

Flere høringsinstanser har påpekt at «livslang læring» er et bredere begrep som også omfatter etter- og videreutdanning. Departementet er enig i denne forståelsen, men mener likevel at det er gode grunner for å regulere begge deler. Departementet vil derfor følge opp utvalgets forslag om å regulere livslang læring *i tillegg til* etter- og videreutdanning, men vil konkretisere at etter- og videreutdanning er en type tilbud som sorterer under livslang læring.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at en effektiv ressursbruk er en grunnleggende forutsetning for driften av virksomheten. At statlige midler skal brukes effektivt følger også av formålsbestemmelsen og andre krav i reglement for økonomistyring i staten, og gjelder både for departementets tildelinger til statlige institusjoner og tilskudd til private. Departementet mener derfor at det er overflødig å regulere dette eksplisitt i universitets- og høyskoleloven.

Departementet er enige i utvalgets vurdering av at det ikke er hensiktsmessig å eksplisitt angi relevante samarbeidspartnere for universiteter og høyskoler. Departementet vil likevel foreslå at bestemmelsen klargjør at det kan være relevant å samarbeide med aktører på både internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

2.3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre formålsbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven slik at den angir formålet med universiteter og høyskoler, og ikke formålet med loven. I tillegg foreslår departementet å ta bærekraftperspektivet inn i formålsbestemmelsen. Se forslag til endring i § 1-1.

Departementet foreslår å endre § 1-3 for å følge opp utvalgets forslag til ny bestemmelse om institusjonenes oppgaver, med enkelte justeringer.

2.4 Virkeområde

2.4.1 Bakgrunnen for forslaget

Utvalget foreslo å videreføre dagens regler om lovens saklige og stedlige virkeområde. Utvalget mente at det er behov for å klargjøre lovens stedlige virkeområde, men har ikke gitt et konkret forslag til en ny bestemmelse. Utvalget foreslo å avvente endring til det foreligger avgjørelse fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i en klagesak fra en norsk virksomhet som tilbyr mesteparten av utdanningen i utlandet. Etter departementets vurdering er det behov for en klargjøring av hva som ligger i kravet om at loven gjelder «virksomhet i riket». Departementet mener det ikke er nødvendig å avvente ESAs vurdering før det gjøres presiseringer om lovens stedlige virkeområde, og foreslår derfor å gjøre mindre endringer i dagens regler.

2.4.2 Dagens regler

Universitets- og høyskolelovens virkeområde er regulert i § 1-2. Bestemmelsene om lovens virkeområde angir både hvilke utdanningsinstitusjoner loven gjelder for, og hvor de kan tilby utdanning for at de skal falle inn under lovens virkeområde. Lovens saklige virkeområde framgår av første, andre og tredje ledd, mens lovens stedlige virkeområde framgår av femte, sjette og sjuende ledd. Fjerde ledd regulerer adgangen til å gjøre unntak fra loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Det følger av uhl. § 1-2 første ledd at loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir akkrediterte utdanningstilbud, eller som har oppnådd institusjonsakkreditering som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, jf. § 3-1. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning under universitets- og høyskoleloven, og både etablerte institusjoner og nye tilbydere kan søke om akkreditering.

Kongen avgjør hvilken kategori den enkelte institusjonen tilhører på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT. Kongen kan også, på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT, bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner, jf. § 1-2 tredje ledd.

Utgangspunktet er at norske lover gjelder for virksomhet i Norge. Alt internasjonalt samarbeid på utdanningsområdet – om det er i regi av FN, Europarådet, EU/EØS, Bologna-prosessen, OECD eller Nordisk ministerråd – tar utgangspunkt i nasjonal suverenitet på utdanningsområdet. Som eksempel nevnes traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 165 første ledd:

... while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organisation of education systems and their cultural and linguistic diversity.

Universitets- og høyskoleloven gjelder utdanninger som er en del av det norske systemet for høyere utdanning.

Hensikten med at universitets- og høyskoleloven presiserer lovens stedlige og saklige virkeområde, er å stille visse krav til institusjonene som tilbyr utdanning som faller under denne loven. Et sentralt hensyn er at det skal være mulig både å besiktige studiestedene i forbindelse med akkreditering av utdanninger og institusjoner og føre tilsyn med utdanningsinstitusjonenes virksomhet og kvaliteten på studietilbudene deres.

Hovedregelen er at loven gjelder for universiteter og høyskoler med «virksomhet i riket», jf. uhl. § 1-2 femte ledd. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen hvis ikke annet fastsettes av Kongen. Videre framgår det at Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene. Bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven må i all hovedsak anses som offentligrettslige, og da gjelder loven i utgangspunktet ikke på Jan Mayen og Svalbard, jf. lov om Svalbard § 2 andre ledd og lov om Jan Mayen § 2. Det er derfor nødvendig med en særlig hjemmel for at loven skal gjelde virksomhet på disse stedene.

Loven gjelder ikke for virksomhet som utføres utenfor Norge, jf. uhl. § 1-2 sjette ledd. Utenlandske utdanningsinstitusjoner, eller norske utdanningsinstitusjoner med virksomhet i utlandet, har dermed ikke krav på å bli vurdert for norsk akkreditering av utdanningen de tilbyr utenlands. Kongen kan bestemme at loven likevel skal gjelde helt eller delvis for slik virksomhet.

For å tilpasse lovens virkeområde til den internasjonale utviklingen åpner uhl. § 1-2 sjuende ledd for å avtale med et annet land eller internasjonal organisasjon at lovens virkeområde kan utvides eller innskrenkes på avgrensede saksområder.

Lovens virkeområde innebærer at utenlandske eller norske utdanningsinstitusjoner som ikke har virksomhet i Norge, i utgangspunktet ikke vil ha rettskrav på å tilby utdanning med norsk akkreditering eller bli vurdert for statstilskudd. Hvis en norsk utdanningsinstitusjon har akkreditering i Norge, kan institusjonen ha deler av virksomheten eller organiseringen i utlandet. Alle forhold som kan påvirke kvalitetssikringen av den delen som skjer i utlandet, må være avklart.

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.2.4 framhever departementet de sentrale hensynene bak bestemmelsen om stedlig virkeområde:

Departementet anser det som viktig å oppstille en hovedregel i loven der det slås fast at loven gjelder for virksomhet ved institusjoner i Norge. Dette vil ikke være til hinder for at norske institusjoner kan etablere studietilbud i andre land, innenfor de lovmessige rammer som gjelder for høyere utdanning i disse landene. Det vil heller ikke være til hinder for at deler av undervisningen ved norske institusjoner, som leder frem til norske grader, kan organiseres i utlandet. Det sentrale er at kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlig for, må skje i Norge, og at tildeling av grader og avvikling av eksamen har et tydelig fundament i virksomheten i Norge. I tillegg er det en absolutt forutsetning at NOKUT kan kontrollere at alle sider av institusjonenes akkrediterte utdanningstilbud er kvalitetssikret.

Hvis det oppstår avgrensningsspørsmål om hvordan lovens virkeområde skal forstås, har Kongen hjemmel til å bestemme at loven skal gjelde for virksomhet i utlandet. Hjemmelen åpner for at Kongen kan gi retningslinjer som klargjør forhold som er viktige for den kvalitetssikringen NOKUT skal gjøre, og for eventuelle samarbeid med utenlandske institusjoner.

Økt mobilitet mellom norske og internasjonale utdanningsinstitusjoner og samspillet med det internasjonale samfunnet er viktig for universitets- og høyskolesektoren. Økt mobilitet og internasjonalisering må likevel ikke gå på bekostning av de nasjonale kravene som er stilt for at et studietilbud skal lede fram til en norsk grad, og for at studietilbudet skal ha høy kvalitet.

2.4.3 Høringsforslaget

Universitets- og høyskolelovutvalget peker på at det gjennom forvaltningen av reglene om akkreditering og stedlig virkeområde har vist seg at det ikke alltid er klart hva som kreves for at en institusjon skal ha sin «virksomhet i riket». Hvis en institusjon har deler av virksomheten i utlandet, kan det være vanskelig å vurdere om institusjonen faller under lovens virkeområde eller ikke. Utvalget viser til at uttalelsene i lovforarbeidene som kan belyse hva som utgjør «virksomhet i riket», er svært knappe. Utvalget peker videre på at det er flere måter institusjonen kan organisere virksomheten på for likevel å få akkreditert studieprogrammene sine, for eksempel gjennom fellesgrader med utdanningsinstitusjoner i utlandet, eller gjennom samarbeid med en allerede akkreditert institusjon. Utvalget viser til at problemstillingen har blitt satt på spissen ved at en norsk aktør har klaget inn for ESA et avslag på akkreditering av studieprogrammer som i hovedsak foregår i andre EØS-land enn Norge. Ifølge NOKUT var omfanget av utdanningen i Norge ikke tilstrekkelig til å utgjøre «virksomhet i riket». Aktøren har anført at NOKUTs vedtak er i strid med EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelighet av tjenester.

Utvalget mener i utgangspunktet at det er behov for å klargjøre nærmere hva som skal regnes som «virksomhet i riket». Utvalget foreslo imidlertid å avvende uttalelse fra ESA og eventuelle videre avklaringer fra EFTA-domstolen før det foreslås en eventuell endring av lovteksten om stedlig virkeområde. Dersom det blir behov for en lovendring, foreslo utvalget at dette kunne gjøres ved å ta inn i loven en presisering av vilkåret om virksomhet i riket, og samtidig gi en nærmere beskrivelse av vilkåret for å anses som etablert i riket etter EØS-retten. En slik reguleringsmåte vil tydeliggjøre at NOKUT skal akkreditere universiteter og høyskoler som primært er etablert i Norge og driver sin virksomhet her. Det er hos disse tilbyderne NOKUT skal vurdere kvalitetskravene. Et slikt vilkår underbygger formålet med akkrediteringssystemet.

Utvalget foreslo på bakgrunn av dette å videreføre dagens bestemmelse om lovens stedlige virkeområde.

Utvalget foreslo også å videreføre dagens regulering av lovens saklige virkeområde.

2.4.4 Høringsinnspill

Det er fire høringsinstanser som har kommentert utvalgets forslag til regulering av lovens stedlige virkeområde. Det er *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*, *OsloMet–Storbyuniversitetet*, *Fjellhaug internasjonale høyskole* og *Norsk studentorganisasjon (NSO)*.

NTNU, OsloMet og NSO støtter forslaget, men kommenterer ikke vilkåret om virksomhet i riket. *Fjellhaug Internasjonale høyskole* viser til at dagens lovtekst og departementets forvaltning av denne fungerer godt, og at det er avgjørende at eventuelle endringer ikke innskrenker muligheten til å drive denne type kvalitetssikret virksomhet i utlandet.

Kunsthøgskolen i Oslo (KHiO) viser til den foreslåtte reguleringen av lovens saklige virkeområde og uttaler at betegnelsen «vitenskapelig høyskole» bør erstattes av for eksempel «spesialisert universitet» eller «spesialuniversitet».

2.4.5 Departementets vurdering

2.4.5.1 Stedlig virkeområde

Behov for endringer for å få et mer forutsigbart regelverk

Departementet er enig med utvalget i at det er et behov for å klargjøre innholdet i universitets- og høyskolelovens regler om stedlig virkeområde. Dette vil gi tydeligere rammer for det norske akkrediteringssystemet og større klarhet for virksomheter som ønsker å tilby utdanning som en del av det norske systemet for høyere utdanning. Departementet mener at det er behov for å gjennomføre enkelte endringer i loven nå.

Akkreditering er ikke et vilkår for å tilby høyere utdanning i Norge. Både norske og utenlandske virksomheter står fritt til å tilby ulike kurs og utdanninger, og det kreves ikke at virksomheten eller utdanningsopplegget er godkjent eller akkreditert av norske myndigheter. Det er hvis virksomheten ønsker å tilby utdanning som skal inngå i det norske systemet for høyere utdanning, tildele norske grader eller etter gitte kriterier skal kunne kvalifisere for offentlig finansiering, at utdanningen må være akkreditert. For tilbydere uten institusjonsakkreditering kan slik akkreditering bare gis av det nasjonale akkrediteringsorganet (NOKUT). Dette følger av universitets- og høyskoleloven.

Høyere utdanning i utlandet er normalt omfattet av det aktuelle landets lovgivning. Norske og utenlandske virksomheter som tilbyr

utdanning i utlandet, står fritt til å tilby denne utdanningen til norske studenter. Det finnes flere virksomheter som tilbyr utdanning som foregår utenfor Norge, og som i hovedsak er rettet mot norske studenter. Selv om tilbudet er rettet mot norske studenter, betyr ikke dette at utdanningen skal regnes som en del av det norske utdanningssystemet.

Regelen om stedlig virkeområde definerer dermed hvilke utdanninger som skal og kan akkrediteres av NOKUT. Regelen er en del av systemet for akkreditering av høyere utdanning i Norge. Videre er den basert på at det er behov for å vurdere studiestedenes kvalitet og egnethet (bibliotek, laboratorier, undervisningslokaler, osv.) både i forbindelse med akkreditering av utdanninger og institusjoner og i forbindelse med tilsyn med studiekvaliteten. I tillegg kommer det at NOKUT vurderer søknader og foretar tilsyn som en offentlig tjeneste, dvs. uten gebyrer for søkerne og institusjonene som er under vurdering.

EØS-rettslige forhold

EØS-avtalen artikkel 31 bestemmer at en tjenesteyter skal ha fri adgang til å etablere seg og starte opp næringsvirksomhet i en annen EØS-stat. Myndighetene har i utgangspunktet ikke adgang til å legge restriksjoner på en tjenesteyters rett til å etablere seg i en annen EØS-stat.

Restriksjoner kan bare innføres eller opprettholdes dersom de ikke forskjellsbehandler på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat, er begrunnet i tvingende allmenne hensyn og er egnet og nødvendig for å oppnå formålet med tillatelsesordningen.

En virksomhet som tilbyr utdanningstjenester mot betaling, driver økonomisk aktivitet som er omfattet av den frie etableringsretten når virksomheten drives på en stabil og vedvarende måte i en medlemsstat av personer fra en annen medlemsstat, se for eksempel EU-domstolens avgjørelser i C-55/94 *Gebhard* avsnitt 25 og 28 og C-171/02 *Kommisjonen mot Portugal* avsnitt 25. At en utdanning er akkreditert som høyere utdanning i Norge, vil ha betydning for virksomheten. Kravet om akkreditering for å kunne tilby høyere utdanning i Norge kan, i likhet med tilsvarende krav til akkreditering i andre land, ses som en restriksjon i den frie etableringsretten.

Det norske systemet for akkreditering har som formål å sikre kvaliteten i høyere utdanning i Norge. Dette anses som et tvingende allment hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner i etable-

ringsretten, se for eksempel EU-domstolens avgjørelser i C-153/02 *Neri* avsnitt 46 og C-393/17 *Kirschstein* avsnitt 72.

Systemet med akkreditering av høyere utdanning har som nevnt til hensikt å sikre kvaliteten på høyere utdanning i Norge. Utdanning som skal være en del av det norske systemet for høyere utdanning, må tilfredsstille de krav som er stilt for akkreditering. NOKUT følger *The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), på samme måte som andre godkjente akkrediteringsorganer i Det europeiske området for høyere utdanning (EHEA, som nå omfatter 49 land). Departementet anser det norske akkrediteringssystemet som egnet til å sikre oppnåelsen av formålet om høy kvalitet på norsk høyere utdanning. Systemet er åpent, og det er ingen saksbehandlingsgebyrer for å få en søknad behandlet. Hensikten med akkrediteringssystemet er å sikre kvalitet i norsk høyere utdanning. Departementet kan ikke se at det finnes mindre inngripende tiltak som på samme måte kan sikre at formålet oppnås. Systemet som sådan anses dermed ikke å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med akkrediteringssystemet.

Utdanning som ikke er en del av det norske utdanningssystemet, skal ikke akkrediteres etter universitets- og høyskoleloven og trenger heller ikke å tilfredsstille vilkårene for akkreditering. Det er derfor nødvendig å avgrense det norske akkrediteringssystemet til utdanninger som er, eller kan være, en del av det norske høyere utdanningssystemet. Regelen om stedlig virkeområde skal ivareta denne avgrensningen, og den er dermed et vilkår for å kunne bli vurdert for akkreditering i Norge. Departementet mener at en slik regel er egnet til å oppnå formålet om å sikre kvalitet i *norsk* høyere utdanning. Det er likevel åpnet for at deler av undervisningen ved norske institusjoner som leder fram til norske grader, kan organiseres i utlandet. Det krever at tildeling av grader og avvikling av eksamen har et tydelig fundament i virksomheten i Norge. Det betyr at utdanningen må ha en klar faglig forankring i virksomheten i Norge, noe som innebærer at mesteparten av utdanningen normalt må foregå i Norge. Kravet bidrar til å oppnå formålet om kvalitetssikring og høy kvalitet i norsk høyere utdanning. Institusjonens kvalitetsarbeid og bruk av kvalitetssikringssystemet skal blant annet fremme en kvalitetskultur blant ansatte og studenter. Det skal være en helhetlig tilnærming der alle er delaktige i det felles kvalitetsarbeidet, og dette bør foregå tett på utdanningsvirksomhe-

ten og læringsmiljøet. Når formålet med regelen om stedlig virkeområde er å sikre kvalitet i norsk høyere utdanning, er det nødvendig å regulere nærmere hvilke utdanninger som skal regnes som norsk høyere utdanning som er omfattet av akkrediteringssystemet. Etter departementets vurdering kan dette ikke gjøres på andre og mindre inngripende måter enn ved å stille krav som beskrevet over. Vilåret om at tildeling av grader og avvikling av eksamen må ha et tydelig fundament i virksomheten i Norge anses ikke for å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med akkrediteringssystemet.

Nærmere om kravet om virksomhet i riket

Det kan synes noe uklart hvilken betydning bestemmelsen i uhl. § 1-2 femte ledd om at loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i Norge, har for tilbud av norsk høyere utdanning som delvis foregår i utlandet, og for muligheten for å få akkreditert slik utdanning. Ordlyden i bestemmelsen er overordnet, mens lovens forarbeider gir noen holdepunkter for den nærmere tolkningen.

Kravet om virksomhet i riket gjelder ikke internasjonalisering og internasjonal studentmobilitet. Det er fordi slikt samarbeid er basert på at hvert land har ansvar for kvalitetssikringen av sine respektive utdanninger. Videre er det basert på åpenhet om systemene for kvalitetssikring, blant annet ved at alle EHEA-land skal oppfylle kravene i ESG. Slik kan samarbeidende universiteter og høyskoler ha tillit til hverandres utdanninger på tvers av landegrensene. Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, inklusive delstudier som ledd i internasjonal studentutveksling, er regulert i lovens §§ 3-4 og 3-5 om godkjenning. Se nærmere omtale i punkt 2.5 om godkjenning.

Bestemmelsen om virksomhet i riket gjelder heller ikke internasjonale fellesgrader. For slike studieprogrammer har norske myndigheter bare ansvar for de delene som foregår i Norge. Norske myndigheter har også ansvar for at universitetene og høyskolene som gir fellesgrader, må inngå avtaler om ansvars- og kostnadsfordeling mv., med de samarbeidende institusjonene, jf. studie-kvalitetsforskriften §§ 4-1 til 4-3.

Innenfor Det europeiske området for høyere utdanning (*European Higher Education Area*, Bologna-prosessen) er det fastsatt egne standarder og retningslinjer for kvalitetssikring som landene som deltar i samarbeidet, har forpliktet seg til å følge (*European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher*

Education Area (ESG)). Som et resultat av fastsettelsen av ESG, ble *European Quality Assurance Register* (EQAR) opprettet. EQAR er et register over godkjente kvalitetsikringsorganer som følger kravene i ESG. Det er en omfattende prosess å bli registrert i EQAR. NOKUT er et slikt registrert organ og er følgelig forpliktet til å følge standardene og retningslinjene i ESG. NOKUT er i tillegg medlem av *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), en medlemsorganisasjon for europeiske kvalitetsikringsorganer. For å være medlem av ENQA, må det også være godtgjort at kvalitetssikringsorganet følger ESG.

Enkelte land, især engelskspråklige, oppmuntrer sine universiteter og høyskoler til å etablere virksomhet i utlandet. I slike tilfeller er kvalitetssikringssystemet basert på at institusjonene selv betaler for ekstern kvalitetssikring av virksomheten. Slik utdanning omtales ofte som transnasjonal for å skille den fra ordinært internasjonalt samarbeid.

Som omtalt over anser departementet kravet om virksomhet i riket i lovens § 1-2 femte ledd som en del av vilkårene for akkreditering av en institusjon eller utdanning. Etter uhl. § 2-1 tredje ledd er NOKUTs oppgave blant annet å akkreditere institusjoner og studietilbud. Etter bestemmelsens sjette ledd kan departementet gi forskrift om blant annet standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud.

De nærmere kriteriene for akkreditering har departementet og NOKUT fastsatt i forskrifter. Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) er fastsatt av departementet og gir blant annet hjemmel for at NOKUT har fastsatt forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften). Den gir blant annet bestemmelser om vilkår for akkreditering av studietilbud og institusjoner.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å presisere hvilke vilkår som gjelder for å få akkreditering av utdanninger som delvis foregår i utlandet. Dette vil gjøre det lettere for en virksomhet å sette seg inn i vilkårene. For at dette skal være mulig, må vilkårene være tilstrekkelig klare. En slik klarhet vil sannsynligvis kreve at bestemmelsen inneholder flere elementer og har et visst omfang. Departementet mener at slike nærmere bestemmelser om hvor stor andel av en norsk høyere utdanning som kan foregå i utlandet, bør fastsettes i forskrift og ikke i bestemmelsen om lovens virkeområde.

Departementet mener likevel det er hensiktsmessig å gjøre enkelte endringer i lovens bestemmelse om stedlig virkeområde. Som omtalt over er hensynene bak og innholdet i vilkåret om stedlig virkeområde omtalt i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 3.2.4, jf. Innst. O. nr. 48 (2004–2005). Det går fram at kravet om virksomhet i riket ikke er til hinder for at deler av gradsgivende utdanning ved norske institusjoner kan gjennomføres i utlandet. Følgende tre vilkår må da være oppfylt:

1. Kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlig for, må skje i Norge.
2. NOKUT må kunne kontrollere at alle sider av institusjonenes akkrediterte utdanningstilbud er kvalitetssikret.
3. Utdanning, tildeling av grader og avvikling av eksamen må ha et tydelig fundament i virksomheten i Norge.

En akkreditering medfører at NOKUT gjennomfører en vurdering av om institusjonen eller utdanningsprogrammet fyller standarder og kriterier fastsatt av departementet og NOKUT når det gjelder kvalitetssikring, jf. uhl. § 3-1. Disse standardene og kriteriene er blant annet fastsatt i kapittel 3 i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften.

For å sikre at institusjonene opprettholder kvaliteten etter en akkreditering, fører NOKUT tilsyn. Både akkrediteringsprosesser og reakkrediteringer medfører behov for institusjonsbesøk. Slikt tilsyn kan ikke gjennomføres på en effektiv og formålstjenlig måte uten mulighet for nær kontakt med institusjonen, da ett av kriteriene for akkreditering av utdanninger og institusjoner er at lokaler og utstyr er egnet for den aktuelle utdanningen, eventuelt institusjonens samlede studietilbud.

Flere akkrediterte norske institusjoner tilbyr mindre deler av utdanningene i utlandet. I slike tilfeller kan NOKUT også gjennomføre tilsyn med utdanning som skjer i utlandet.

NOKUT har i sin praktisering av bestemmelsen om lovens stedlige virkeområde lagt vekt på de momentene som er omtalt over, og som framgår av lovens forarbeider. NOKUT har lagt til grunn at universiteter og høyskoler som har en vesentlig del av sine aktiviteter i Norge, omfattes av universitets- og høyskoleloven, også når noe av aktiviteten foregår i utlandet. Virksomheter som i det vesentlige er basert på aktiviteter i utlandet, skal normalt akkrediteres etter lovverket i det aktuelle landet. De regnes dermed ikke som norsk høyere utdanning, og omfattes dermed ikke

av loven og dens system for akkreditering av høyere utdanning i Norge.

Når det gjelder lovens stedlige virkeområde, bør utgangspunktet om at loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket, etter departementets vurdering videreføres. Loven bør i tillegg presisere at deler av utdanningen kan legges til utlandet, så lenge tildeling av grader og avvikling av eksamen har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge, jf. også Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), jf. Innst. O. nr. 48 (2004–2005). Dette er viktige utgangspunkter som vil gi rammer for en nærmere regulering i forskrift. Det bør i forskrift blant annet presiseres nærmere hvilke forhold som er avgjørende for om det foreligger en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Dette kan for eksempel være krav til administrative og faglige funksjoner, ansatte, avvikling av eksamen og sensur mv.

En adgang til å tilby større deler av enkelte utdanninger i utlandet er i tråd med en utvikling der institusjonene i stor grad har forventninger om internasjonalt samarbeid og orientering i sin virksomhet. Dette rokker ikke ved kravet om at institusjonen må ha et solid fundament i Norge og tilhøre det norske utdanningssystemet for å ha akkreditering etter universitets- og høyskoleloven.

For å sette tydelige krav til akkreditering for potensielle søkere vil departementet i forskrift vurdere hvordan det kan settes en klarere grense for hvor stor del av utdanningen som kan foregå i utlandet.

2.4.5.2 Saklig virkeområde

Utvalget har foreslått enkelte mindre språklige endringer og ellers å videreføre dagens regulering av lovens saklige virkeområde. Heller ikke høringen av utredningen tilsier at lovens regulering på dette punktet bør endres. Departementet legger derfor til grunn at dagens § 1-2 er dekkende for angivelsen og avgrensningen av hva loven skal gjelde. Uhl. § 1-2 tredje ledd åpner for at enkelte av lovens bestemmelser kan gjøres gjeldende også for institusjoner som ikke har oppnådd akkreditering eller som har særskilte forhold ved sin virksomhet som ikke er forenlig med alle lovens krav. Denne hjemmelen er brukt til å innlemme Forsvarets høyskoler, Politihøyskolen og Kriminalomsorgens utdanningscenter delvis under loven. Departementet mener denne bestemmelsen bør videreføres og foreslår ingen endringer i den.

Det er ikke gjort en gjennomgang av dagens institusjonskategorier. Etter departementets vur-

dering bør eventuelle endringer i institusjonskategoriene vurderes etter en helhetlig gjennomgang av de faglige standardene for akkreditering av institusjoner. Departementet foreslår derfor ikke endringer i bestemmelsen nå.

Departementet har heller ikke vurdert andre endringer i lovens virkeområde, verken en hjemmel for å innlemme enkelte ikke-akkrediterede virksomheter eller en generell adgang til å innlemme virksomheter under loven utover den som følger av gjeldende § 1-2 tredje ledd.

2.4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i lovens bestemmelse § 1-2 om virkeområde presiseres at deler av utdanningen kan legges til utlandet, så lenge tildeling av grader og avvikling av eksamen har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge.

2.5 Godkjenning av utdanning og realkompetanse

2.5.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår endringer i uhl. §§ 3-4 og 3-5. Departementet foreslår blant annet å lovfeste at vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bare kan påklages av søkeren. I tillegg foreslår departementet å dele opp dagens § 3-5 som regulerer den faglige godkjenningen av utenlandsk og norsk utdanning og av realkompetanse. Forslagene til endringer er gjort for å tydeliggjøre hva som gjelder for den enkelte kategorien av godkjenning, og dermed gjøre bestemmelsene enklere å forstå. Departementet foreslår videre å forenkle begrepsbruken slik at loven bare bruker begrepet «godkjenning». Det betyr at begrepene «godskriving» og «fritak» fjernes fra lovbestemmelsene.

Departementets forslag er basert på utvalgets forslag til kapittel 9 i ny lov, §§ 9-1 til 9-4, men med enkelte strukturelle endringer og presiseringer.

Utvalget var delt i synet på bestemmelsen om vedtakskompetansen til klagenemnda for NOKUT i saker om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Flertallet foreslo å videreføre gjeldende bestemmelser, hvor vedtakskompetansen er begrenset. Mindretallet foreslo å gjeninnføre forvaltningslovens regler om klagebehandling. Dette ble støttet av en del høringsinstanser, inkludert Universitets- og høyskolerådet (UHR).

Kunnskapsdepartementet har bestemt at flere virksomheter skal slås sammen til et nytt direktorat for høyere utdanning og kompetanse fra 1. juli

2021. Direktoratet vil også få oppgaver fra NOKUT. Samtidig skal NOKUT videreføres som et eget forvaltningsorgan, men i større grad rendyrkes som tilsyns- og akkrediteringsorgan. Departementet utreder NOKUTs oppgaver og lovregulering samlet våren 2021. Som del av dette arbeidet vil departementet, i lys av høringen og den delte anbefalingen fra utvalget, også se nærmere på klagenemndas vedtakskompetanse. Departementet tar sikte på å sende forslag til endringer i blant annet universitets- og høyskoleloven om NOKUTs virksomhet og oppgaver på høring sommeren 2021. Hvilke oppgaver som eventuelt skal overføres fra NOKUT til direktoratet, vil bli avklart i forbindelse med lovprosessen.

I utvalgets forslag til ny lov er bestemmelsene om godkjenning foreslått i et eget kapittel. I denne proposisjonen foreslår departementet å erstatte fortløpende nummerering med et tillegg av bokstaver til paragraf 3-5. Slik kan man inntil en eventuell ny universitets- og høyskolelov foreligger, unngå å endre hjemmelen for forskrifter som er knyttet til påfølgende paragrafer. Det gjelder for eksempel *forskrift om opptak til hogare utdanning 6. januar 2017 nr. 13* (opptaksforskriften), som er hjemlet i §§ 3-6 og 3-7.

2.5.2 Bakgrunn

2.5.2.1 Formålet med bestemmelsene

Formålet med godkjenningsbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven er i størst mulig grad å legge til rette for at personer kan få bruke kompetansen sin i arbeid eller videre utdanning. Formålet er også å unngå at personer og utdanningsinstitusjoner bruker tid og krefter på at den enkelte må oppnå samme kunnskap, ferdigheter og kompetanse flere ganger. Bestemmelsene skal bidra til god integrering av innvandrere og til å tilrettelegge for studentmobilitet både internasjonalt og mellom norske universiteter og høyskoler. Videre skal bestemmelsene bidra til anerkjennelse av kompetansen til voksne som søker seg til høyere utdanning.

Utdanning tatt ved samme institusjon er ikke omfattet av bestemmelsen i uhl. § 3-5. Grunnen er at det følger av institusjonens faglige frihet å bestemme innholdet i en grad eller et studieprogram. Institusjonene har derfor fullmakt til å lage forskrifter om dette. Det bør imidlertid ikke oppstilles strengere krav internt på institusjonen enn det som gjelder mellom institusjoner som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven.

Når det gjelder ordningene for godkjenning av *utenlandsk høyere utdanning* som reguleres i universitets- og høyskoleloven, er disse begrenset til å gjelde sammenligninger med norsk høyere utdanning. Dette gjelder både med hensyn til utdanningssystem, omfang og nivå, kalt generell godkjenning, og med hensyn til faglig innhold, nivå og læringsutbytte, kalt faglig godkjenning. Ordningene er viktige fordi personer med utenlandsk utdanning utgjør en stadig større del av den norske arbeidsstyrken. Mange av disse har behov for å få utdanningen sin godkjent for å få relevant arbeid i Norge.

Generell godkjenning foretas av NOKUT. Den er ment å være til hjelp for at søkerne skal kunne dokumentere sin kompetanse overfor potensielle arbeidsgivere for stillinger der det ikke er stilt spesielle krav til yrkesutøvelse i lov eller forskrift.

Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning foretas av universitetene og høyskolene og er hovedsakelig ment for dem med utenlandsk utdanning som ønsker å studere videre i Norge.

Godkjenning med henblikk på autorisasjon eller yrkesgodkjenning for å få adgang til å utøve et regulert yrke i Norge, reguleres i annet lovverk, blant annet yrkeskvalifikasjonsloven. Se proposisjonen punkt 5 om dette. Det er da den aktuelle yrkesgodkjenningsmyndigheten som skal behandle søknaden. For eksempel har Helse- og omsorgsdepartementet v/Helsedirektoratet ansvar for autorisasjon av kvalifikasjoner etter lov om helsepersonell. Et annet eksempel er Finansdepartementet v/Finanstilsynet som har ansvar for yrkesgodkjenning av regnskapsførere, revisorer og eiendomsmeglere.

2.5.2.2 Lisboakonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser

Lisboakonvensjonen

Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen av 11. april 1997 (Lisboakonvensjonen) er vedtatt av Europarådet og UNESCO i fellesskap og forvaltes i et samarbeid mellom disse organisasjonene. Det grunnleggende prinsippet i Lisboakonvensjonen er at godkjennende myndigheter i et land skal godkjenne høyere utdanningskvalifikasjoner fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre de kan vise til betydelige forskjeller mellom utdanningene, jf. konvensjonens artikkel V.I.:

Hver konvensjonspart skal godkjenne studieperioder fullført innenfor rammen av et program for høyere utdanning hos en annen konvensjonspart. Denne godkjenningen skal omfatte slike studieperioder som ledd i fullføringen av et program for høyere utdanning hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning, med mindre det kan påvises betydelige forskjeller mellom de studieperioder som er fullført hos en annen konvensjonspart, og den delen av programmet for høyere utdanning som de ville erstatte hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning.

Konvensjonen gjelder utdanning som gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, godkjenning av studieperioder og godkjenning av hele utdanninger, altså både faglig og generell godkjenning. Godkjenning av en avsluttet utdanning fra en annen konvensjonspart skal også gi adgang til videre studier på like vilkår med landets egne kandidater. En godkjenning av fullført utdanning innebærer også rett til bruk av akademisk tittel i samsvar med lover og forskrifter som gjelder i landet utdanningen er blitt godkjent i.

Norge har ratifisert Lisboakonvensjonen og er derfor forpliktet til å legge prinsippene i den til grunn ved vurdering av utenlandsk høyere utdanning som er tatt i en annen konvensjonsstat. Konvensjonen er blant annet viktig for samarbeidet i Det europeiske området for høyere utdanning (Bologna-prosessen). Bologna-prosessen er en all-europeisk prosess som omfatter 49 europeiske land, Europakommisjonen og alle de sentrale organisasjonene for utdanning høyere i Europa. Gjennom felles vedtak jobber medlemslandene for å reformere sine systemer for høyere utdanning slik at det skal være lettere å forflytte seg mellom europeiske universiteter og høyskoler, både for ansatte og for studenter. Målet er ikke å oppnå en felles utdanningspolitikk for alle landene, men at de ulike nasjonale systemene skal være sammenlignbare. Vedtakene som ministrene gjør på ministermøtene, og som nedfelles i kommunikéer, anses som forpliktende for det enkelte landet og den enkelte ministeren å følge opp. Som et resultat av Bologna-prosessen ble European Higher Education Area (EHEA) etablert av de europeiske ministrene på ministermøtet i 2010.

Lisboakonvensjonen omfatter UNESCOs «Europaregion», som også inkluderer Australia, Canada, New Zealand og USA. I motsetning til de tre førstnevnte landene har ikke USA ratifisert konvensjonen, og den er derfor ikke juridisk forpliktende for USA. Dette kan få konsekvenser for

søkere med utdanning derfra. De aller fleste europeiske land har ratifisert konvensjonen.

NOKUT er nasjonalt senter for informasjon om Lisboakonvensjonen. Det innebærer at NOKUT blant annet skal gi informasjon om Norges og andre konvensjonsparters utdanningssystem, gi råd i godkjenningssaker og fremme bruken av vitnemålstillegget *Diploma Supplement (DS)*. DS er et tillegg som utstedes sammen med vitnemålet. For kandidater fra norsk høyere utdanning utstedes det på engelsk. Det følger en mal som er en supplerende tekst til Lisboakonvensjonen, og som er vedtatt av Europarådet, UNESCO og Europakommisjonen i fellesskap. Gjeldende versjon ble også vedtatt på et ministermøte i Bologna-prosessen. DS skal sikre rettferdig, internasjonal akademisk og yrkesmessig godkjenning av kvalifikasjonen. Bruken av Diploma Supplement er blant annet viktig for å tydeliggjøre innholdet i det norske utdanningssystemet overfor andre lands høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere. Det er NOKUT som gir retningslinjer om innholdet i norsk Diploma Supplement. DS har blitt utstedt sammen med vitnemålet ved de statlige institusjonene siden 2002 og ved de private siden 2005. Diploma Supplement inngår dessuten i Europass-samarbeidet (se nedenfor om dette).

I tillegg til å være med i nettverket av nasjonale informasjonssentre for oppfølging av Lisboakonvensjonen i regi av UNESCO og Europarådet, kalt ENIC (*European Network of Information Centres in the European Region*), er NOKUT også norsk medlem i EU-nettverket for enheter med ansvar for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, kalt NARIC (*National Academic Recognition and Information Centres in the European Union*). NARIC-deltakelsen inngår i Erasmus+, det vil si EU-programmet for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Internasjonalt går disse informasjonsenhetene under samlebetegnelsen ENIC-NARIC. Det tette samarbeidet dem imellom er helt sentralt for å sikre kvaliteten på godkjenningsvedtakene som NOKUT fatter.

Ny global UNESCO-konvensjon om godkjenning av høyere utdanning

UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning ble vedtatt og signert av Norge i 2019. Norge tiltrådte konvensjonen som første land i 2020. UNESCO formulerte allerede i 1948 sin ambisjon om en global konvensjon for godkjenning av høyere utdanning. På UNESCOs generalforsamling i 2013 ble det vedtatt at UNESCO skulle arbeide for å utvikle en

slik global konvensjon. Norge har vært en aktiv bidragsyter i utviklingen av konvensjonen, både økonomisk og faglig. Kunnskapsdepartementet ledet de mellomstatlige forhandlingene. Konvensjonen er ment å bygge bro mellom UNESCOs ulike regionale godkjenningskonvensjoner, herunder Lisboa-konvensjonen.

Kvalifikasjonsrammeverk

I forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) har Kunnskapsdepartementet vedtatt overordnede læringsutbyttebeskrivelser for norske utdanninger. Ett av formålene med NKR og nasjonale kvalifikasjonsrammeverk generelt er å legge til rette for mobilitet og godkjenning gjennom informasjon og kvalitetssikring av innplasserte kvalifikasjoner. Universitets- og høyskoleutdanning er innplassert på nivå seks til åtte i NKR. Hele NKR er knyttet til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (*the European Qualifications Framework for lifelong learning*, EQF), som gjelder for EØS-området og EUs kandidatland med flere. I dag utgjør dette 39 land. Universitets- og høyskoleutdanningene er i tillegg «selvsertifisert», det vil si formelt knyttet, til kvalifikasjonsrammeverket i Det europeiske området for høyere utdanning (Bologna-rammeverket, *Overarching Framework of Qualifications of the European Higher Education Area*, QF-EHEA). Det ble vedtatt på ministermøtet i Bologna-prosessen i Bergen i 2005 og revidert på ministermøtet i Paris i 2018. QF-EHEA gjelder i 49 land.

Europass

Europass er et EU-system for digital dokumentasjon av alle typer kompetanse og kvalifikasjoner. Det gjelder egenerklært kompetanse, gjennom CV-mal, system for vurdering av språk- og digitale ferdigheter og formelle kvalifikasjoner gjennom vitnemålstilleggene Diploma Supplement og Certificate Supplement. Sistnevnte er en forklaring på innholdet i kvalifikasjoner fra fag- og yrkesopplæring og annen yrkesutdanning. Etter Europass-beslutningen i 2018 ((EU) 2018/646) blir samarbeidet gradvis utvidet til å bli et redskap for både karriereveiledning og dokumentasjon av enkeltpersoners kompetanse.

2.5.2.3 Tilknyttede oppgaver og ordninger ved NOKUT

NOKUT er nasjonalt informasjonssenter for alle ordninger for godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner og veileder søkere til rett godkjenningssinstans. NOKUT har også enkelte oppgaver som støtter opp under dette, blant annet som nasjonalt kontaktpunkt for EQF og assistansesenter for EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv.

Utover generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning tilbyr NOKUT to typer forhåndsvurderinger, for henholdsvis arbeidsgivere og universitets- og høyskolesektoren. I tillegg tilbyr NOKUT «automatiske godkjenninger» og kvalifikasjonsvurderinger. Ingen av disse ordningene er å anse som godkjenning i lovens forstand. De er således ikke juridisk bindende.

Forhåndsvurderingene er raske og tilgjengelige vurderingsformer som er ment som veiledende råd til arbeidsgivere, myndigheter eller institusjoner, basert på forenklet saksbehandling. De kan dermed bidra til fleksibilitet og rask fremdrift i prosesser der de involverte ikke etterspør formelle godkjenninger. Forhåndsvurderingen for arbeidsgivere innebærer en vurdering av om utdanningen er godkjent i personens hjemland, hvilket fagområde utdanningen er tatt innenfor, og hvilket nivå den utenlandske utdanningen tilsvarer i det norske utdanningssystemet. Forhåndsvurderingen ved opptak til doktorgradsutdanning (ph.d.-utdanning) gir en kort vurdering vedrørende omfanget av, og nivået på, den utenlandske høyere utdanningen.

De såkalte «automatiske godkjenningene» er nedlastbare erklæringer fra NOKUT, utarbeidet om høyere utdanning fra de andre nordiske landene og enkelte andre land, om at nærmere spesifiserte utdanninger fra det aktuelle landet alltid blir godkjent i Norge. Ordningen har bidratt til å redusere antallet søknader om generell godkjenning fra de aktuelle landene. Det viser at for en del arbeidsgivere er kvalitetssikret informasjon tilstrekkelig for å vurdere søkere til stillinger. Begrepet «automatisk godkjenning» brukes også internasjonalt om denne typen bekræftelser og liknende ordninger. Dette er et felt som får stadig mer oppmerksomhet, kanskje især gjennom EUs Rådsrekommendasjon, *Council Recommendation of 26 November 2018 on promoting automatic mutual recognition of higher education and upper secondary education and training qualifications and the outcomes of learning periods abroad* (2018/C 444/01).

Utover dette foretar NOKUT kvalifikasjonsvurderinger for søkere som verken kan få godkjenning av sin utenlandske høyere utdanning etter den ordinære generelle ordningen eller ordningen for søkere uten verifiserbar dokumentasjon, se nedenfor pkt. 2.5.3.1 om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Det kan skyldes at søker ikke har tilstrekkelige språkkunnskaper i engelsk, norsk eller annet skandinavisk språk, at vedkommende ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, eller ikke har fullført høyere utdanning. Kvalifikasjonsvurderingen inneholder informasjon om søkerens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse og er gyldig i tre år.

Videre forvalter NOKUT godkjenningsordninger for andre typer utenlandsk utdanning enn universitets- og høyskoleutdanning. For utenlandsk fagskoleutdanning foretar NOKUT en generell vurdering av utdanningens nivå og omfang, mens det for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er eksterne fagkomiteer som gjør en faglig vurdering av opplæringen.

NOKUT har dessuten ansvar for yrkesgodkjenning av lærere i skole og for styrer og pedagogisk leder i barnehage.

2.5.3 Generell godkjenning av høyere utdanning

2.5.3.1 Dagens regler

Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Personer som har høyere utdanning fra utlandet, kan søke om generell godkjenning av utdanningen, jf. uhl. § 3-4. En slik generell godkjenning gir potensielle arbeidsgivere informasjon om hvilket nivå den aktuelle utdanningen ligger på, og hvilket omfang den har. I tillegg er en generell godkjenning en bekreftelse på at det utenlandske vitnemålet er ekte (verifiserbart).

Det er bare enkeltpersoner som kan søke om generell godkjenning. En ikke-akkreditert institusjon kan ikke benytte seg av denne ordningen for å få et generelt «godkjenningsstempel» på utdanningstilbudet sitt. Institusjoner må følge bestemmelsene om akkreditering, jf. uhl. § 2-1 tredje ledd, jf. § 3-1.

Uhl. § 3-4 gir NOKUT myndighet til å treffe vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning «slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning». Vedtak om generell godkjenning er basert på en vurdering av den utenlandske høyere utdanningen ut fra kunnskap

om utdanningssystemet i det aktuelle landet. Det faglige innholdet i utdanningen vurderes ikke. Vedtak om generell godkjenning er hensiktsmessig for søkere som vil bruke godkjenningen for stillinger der arbeidsgiver ønsker ansatte med høyere utdanning, men der det ikke er satt krav om spesiell yrkesgodkjenning.

Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) gir regler for hvordan NOKUT skal behandle søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. De sentrale bestemmelsene for slike saker fremkommer av forskriften § 6-1 tredje og femte ledd. Der heter det at NOKUT skal påse at utdanningen det søkes godkjenning for, har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning. Det kan i særskilte tilfeller gjøres unntak fra bestemmelsen. Videre skal NOKUT følge opp at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning ivaretas. I vurderingen legger NOKUT også vekt på om dokumentasjonen er ekte, og om søkeren faktisk har gjennomført utdanningen vedkommende har papirer på. En generell godkjenning sier imidlertid ikke noe om selve kvaliteten på utdanningen til den enkelte søkeren, eller om resultatene vedkommende har oppnådd i utdanningen.

Det finnes enkelte tilfeller der det ikke er mulig for søkeren å dokumentere utdanningen sin, der dokumentasjonen kan være ufullstendig, eller der dokumentasjonen ikke anses som tilstrekkelig pålitelig. Det vil for eksempel gjelde utdanningsdokumenter fra land hvor infrastrukturen på utdanningsområdet er dårlig eller har brutt sammen.

Gjennom Lisboakonvensjonen har Norge forpliktet seg til å ha godkjenningsordninger som også tar høyde for at flyktninger som ikke har verifiserbar dokumentasjon for sine kvalifikasjoner fra høyere utdanning, skal få vurdert og godkjent kompetansen sin.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet opprettet NOKUT den såkalte UVD-ordningen i 2013. UVD står for *uten verifiserbar dokumentasjon*. Denne ordningen gjelder for personer med fullført utenlandsk høyere utdanning som ikke kan få generell godkjenning for den på grunn av manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon. Ordningen er spesielt rettet mot flyktninger og personer i en flyktninglignende situasjon som oppfyller visse krav. Søkeren må blant annet ha permanent oppholdstillatelse. I tillegg må søkeren beherske enten norsk, svensk, dansk eller engelsk.

UVD-ordningen innebærer en skreddersydd, sakkyndig vurdering hvor søkerens kompetanse kartlegges gjennom tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. På grunnlag av en sakkyndig rapport utarbeidet av fagpersoner innenfor det aktuelle utdanningsområdet, fatter så NOKUT et enkeltvedtak om generell godkjenning.

Siden UVD-ordningen stiller spesifikke krav til søkerne og innebærer en omfattende faglig vurdering, kan det ta tid før søkerne får godkjent utdanningen.

Klage over NOKUTs vedtak – rettslig klageinteresse og vedtakskompetanse

NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utdanning er bestemmende for søkerens rettigheter og er derfor et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det betyr at vedtaket kan påklages. Forvaltningsloven åpner for at også andre med rettslig klageinteresse kan påklage et vedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Det følger av studiekvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b at bare personen vedtaket retter seg mot, kan påklage dette.

Departementet har oppnevnt en egen klagenemnd for enkeltvedtak fattet av NOKUT i slike saker, jf. uhl. § 5-1 sjuende ledd og studiekvalitetsforskriften § 7-1. Nemnda består av seks medlemmer med personlige varamedlemmer. Lederen av nemnda og lederens varamedlem skal oppfylle de lovbestemte kravene til lagdommere. To av medlemmene skal være studenter. De resterende medlemmene er som regel ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Ifølge uhl. § 3-4 siste punktum kan ikke klageinstansen «overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang», det vil si den skjønnsmessige vurderingen. Søkeren kan bare få omgjort et vedtak hvis klagenemnda finner at det er saksbehandlingsfeil, rettsanvendelsesfeil eller brudd på forvaltningsrettslige prinsipper som forbud mot myndighetsmisbruk eller forskjellsbehandling. Begrensningen av klageinstansens vedtakskompetanse kom inn i loven i 2014 etter forslag i Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*. Begrunnelsen for endringen var at departementet mente at klagenemnda ikke hadde tilstrekkelig sakkyndig kompetanse om andre lands utdanningssystemer og de internasjonale prinsippene som ligger til grunn for den generelle godkjenningen av utdanningen til å overprøve NOKUTs vurdering av den gjennomførte utdanningens nivå og omfang.

Norsk høyere utdanning akkreditert etter tidligere ordninger

Uhl. § 3-4 gir hjemmel for at norsk utdanning som er akkreditert som høyere utdanning etter tidligere ordninger, likestilles med utdanning akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. I lovbestemmelsen omtales dette som «generell godkjenning», mens det i realiteten er det som i dag omtales som «akkreditering». Denne bestemmelsen skal både ivareta hensynet til dem som har utdanning som er akkreditert etter privathøyskoleloven, den tidligere NKU-lista, samt utdanninger avlagt etter helsefaglige og maritime rammeplaner fra før 1991 mv.

NKU – Nasjonalt koordinerende utvalg for godkjenning av eksamener – var et utvalg under Universitetsrådet, senere Universitets- og høyskolerådet, som foretok sakkyndige vurderinger og vedtok generell godkjenning eller uttelling i grad på vegne av rådets medlemsinstitusjoner. Da privathøyskoleloven ble vedtatt i 1986, ba departementet NKU om å foreta de faglige vurderingene for godkjenning etter privathøyskoleloven. NKU var operativt fram til NOKUT ble etablert i 2003.

Fram til 1991 var det formell forskjell på høyskoleutdanning og universitetsutdanning. Norge hadde da det som kalles for et binært system for høyere utdanning, slik mange land har i dag, for eksempel Tyskland, Nederland og Sveits. Studenter som søkte seg til universitetet etter å ha tatt en høyskoleutdanning, fikk da vanligvis ikke godkjent høyskoleutdanningen fullt ut i henhold til normert studietid. Endringene til dagens faglig formelle likestilling av universitets- og høyskoleutdanninger skjedde i perioden 1981 til 1991. De fleste høyskoleutdanningene ble likestilt med universitetsutdanning i 1981. Da ble lærerutdanninger, sosionom- og barneverns- og pedagogutdanninger, bibliotek-, journalistutdanninger og ingeniørutdanninger mv., ført inn under eksamensloven av 1970. Det innebar at disse utdanningene fra da av skulle godkjennes tid-for-tid ved overgang til universitet eller vitenskapelig høyskole. Med tid-for-tid menes for eksempel at ett års fulltids utdanning ved en institusjon skulle tilsvare ett års utdanning ved den nye institusjonen. For kunsthøgskolene skjedde dette i 1989. De siste utdanningene som ble likestilt med resten av høyere utdanning, var de maritime og helsefaglige utdanningene. De ble i 1991 tatt inn i kapittel 4 om eksamener og grader i 1989-loven om universiteter og vitenskapelige høyskoler. For utdanninger avlagt før hen-

holdsvis 1981, 1989 og 1991 er det følgelig ofte fastsatt avkortning i tid. Fremdeles kan det være enkelte voksne søkere til universiteter og høyskoler med utdanninger som må vurderes opp mot vedtak om godkjenning etter privathøyskoleloven, NKU-lista eller vedtak om avkortning for rammeplaner.

Uhl. § 3-4 ble utformet da NOKUT ved etableringen i 2003 fikk overført ansvaret for forvaltningen av den daværende privathøyskoleloven. Bestemmelsen ble ikke vurdert endret i universitets- og høyskoleloven fra 2005, som også omfatter privat høyskoleutdanning. For mer om dette, se punkt 2.5.3.4.

2.5.3.2 Høringsforslaget

Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Utvalget foreslo å videreføre NOKUTs kompetanse til å fatte vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og i tillegg presisere at NOKUTs vedtak skal være i tråd med Lisboakonvensjonen. Dette er i realiteten en kodifisering av gjeldende praksis.

Klage over NOKUTs vedtak – rettslig klageinteresse

Utvalget foreslo å presisere i lovbestemmelsen at det kun er den som vedtaket gjelder for, som kan påklage dette. Dette følger i dag bare av studiekvalitetsforskriften. Utvalget vurderte dette som en svak hjemmel fordi hovedregelen i forvaltningsloven er at enhver med rettslig klageinteresse kan påklage et vedtak.

Norsk høyere utdanning akkreditert etter tidligere ordninger

Lovutvalget foreslo å ikke videreføre bestemmelsen som gir NOKUT myndighet til å avgjøre om utdanning fra en «norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal gis generell godkjenning [...]». Bakgrunnen for dette var at NOKUT hadde informert utvalget om at NOKUT ikke hadde truffet noen vedtak om generell godkjenning av slik utdanning. Utvalget oppfatter derfor denne bestemmelsen som overflødig. Se omtale av dette i punkt 2.5.3.1 og i 2.5.3.4.

2.5.3.3 Høringsinnspill

Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

De fleste høringsinstansene støtter innholdet i forslagene, som i praksis er en videreføring av innholdet i dagens regler.

Høringsinstanser som konkret har kommentert forslagene, er *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*, *Høgskolen i Innlandet*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*, *OsloMet – storbyuniversitetet*, *Politi- og høgskolen*, *Universitetet i Bergen*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)* og *Universitets- og høgskolerådet*.

NOKUT skriver at utvalgets lovforslag om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning gjør det uklart hvor studiekvalitetsforskriftens kapittel 6 vil være hjemlet og foreslår derfor et nytt fjerde ledd med forskriftshjemmel. NOKUT støtter utvalget i at en eksplisitt hjemmel om at vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i tråd med Lisboakonvensjonen, må gi en tydeligere føring på at konvensjonen skal følges. Også *OsloMet* og *Høgskolen i Innlandet (HINN)* støtter dette.

Universitetet i Tromsø og *NTNU* støtter forslaget om endring av struktur på lovbestemmelsene om godkjenning. *NTNU* mener at dette bidrar til å tydeliggjøre de ulike bestemmelsene om godkjenning av høyere utdanning. Også *Universitetet i Sørøst-Norge (USN)* støtter forslaget om ny struktur.

Universitetet i Oslo støtter ikke forslaget om at forpliktelsene som følger av Lisboakonvensjonen, tas inn i lovteksten, da dette allerede følger av Norges tilslutning til konvensjonen. Det foreslår at dette i stedet omtales i merknader til lovbestemmelsen.

Klage over NOKUTs vedtak – rettslig klageinteresse

Ingen høringsinstanser har konkret omtalt forslaget om å lovfeste at det bare er den som vedtaket gjelder, som kan påklage dette til klagenemnda.

2.5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Departementet mener at ordningen med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning fungerer godt. Ifølge årsrapporten fra NOKUT for 2019 behandlet de 8 623 søknader om

godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i 2017, 7 014 i 2018 og 6 596 i 2019. Reduksjonen i antall søknader siden 2017 skyldes en kombinasjon av lavere arbeidsinnvandring, færre flyktninger og ordningen for automatisk godkjenning, se omtale i punkt 2.5.2.3. Tross denne reduksjonen viser tallene at dette er en godkjenningsordning som oppleves som nyttig for svært mange med utdanning fra utlandet, om de er norske eller kommer som arbeidsinnvandrere eller flyktninger.

Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at NOKUT, etter søknad fra personer, avgjør om utdanning fra en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon skal gis generell godkjenning. Videre foreslår departementet, i tråd med utvalgets forslag, å ta inn en tilleggsbestemmelse som presiserer at NOKUT skal legge Lisboa-konvensjonen til grunn ved slik godkjenning.

Departementet viser til forslaget til endringer i § 3-4 første og andre ledd.

Klage over NOKUTs vedtak – rettslig klageinteresse

Departementet viser til at det alminnelige utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 er at både parter og «andre med rettslig klageinteresse» har adgang til å påklage et enkeltvedtak. Formålet bak denne bestemmelsen i forvaltningsloven er blant annet å åpne for at interesseorganisasjoner og andre foreninger kan klage der hvor saken berører interessene til en større del av medlemmene og ligger innenfor området hvor foreningen etter sitt formål og sine oppgaver ellers har interesse. For eksempel vil en yrkes- eller næringsorganisasjon ha klagerett etter forvaltningsloven § 28 i saker som i realiteten fastlegger eller regulerer adgangen til yrket, hvilke faglige kvalifikasjoner som kreves for å utøve yrket, eller som direkte angår spørsmål av særlig betydning, se Rt. 1952 s. 554. Tilsvarende gjelder også etter *lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister* (tvistemålsloven) § 1-4 første ledd, som gir organisasjoner søksmålsrett i «forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta» hvis vilkårene i tvistemålsloven § 1-3 er oppfylt.

Siden begrensningen i klageadgangen er et unntak fra det generelle utgangspunktet for klage, mener departementet, i likhet med utvalget, at den bør fremkomme av lovbestemmelsen og ikke

bare av forskriften. Ingen av høringsinstansene har konkret kommentert dette forslaget i høringen.

Departementets forslag

Departementet foreslår at det i lovbestemmelsen om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning blir presisert at vedtak om generell godkjenning av utenlandsk utdanning bare kan påklages av søkeren. Dette følger i dag av studie-kvalitetsforskriften § 1-9 bokstav b.

Departementet viser til forslaget til endring i § 3-4 tredje ledd.

Norsk høyere utdanning akkreditert etter tidligere ordninger

Som nevnt i 2.5.3.1 og 2.5.3.2 hjemler uhl. § 3-4 også at norsk utdanning som er akkreditert som høyere utdanning etter tidligere ordninger, likestilles med utdanning akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. Formuleringen i loven er at NOKUT kan gi «generell godkjenning» av utdanning fra en norsk institusjon som ikke går inn under universitets- og høyskoleloven.

Ordlyden «generell godkjenning» i denne bestemmelsen ble opprinnelig formulert flere år før ordningene med akkreditering og generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ble etablert. Den blir nå derfor ofte misforstått. Lovens begrep «godkjenning» betyr her i realiteten det som i dag normalt omtales som «akkreditering», noe som reguleres i uhl. § 3-1. Begrepet «generell» i § 3-4 viser til godkjenningens allmenne gyldighet når det brukes om norsk utdanning. Det samme begrepet i den samme paragrafen betyr at godkjenningen ikke kan relateres til noen spesifikk norsk utdanning når det brukes om utenlandsk utdanning. Ved lovendringen i 2002 ble regelen om generell godkjenning av norsk utdanning tatt inn i samme bestemmelse som generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Dette hadde sin bakgrunn i at NOKUT ved etableringen i 2003 overtok ansvaret for privathøyskoleloven, og slik fikk ansvar for begge ordningene. NOKUT hadde imidlertid bare ansvar for å forvalte godkjenningsordningen etter privathøyskoleloven i to år, fram til gjeldende universitets- og høyskolelov ble vedtatt i 2005. Da ble også privathøyskoleloven opphevet. Bestemmelsen ble ved en feil ikke revidert ved utarbeidelsen av gjeldende universitets- og høyskolelov.

Det vil fortsatt være behov for at utdanninger akkreditert etter tidligere ordninger, blant annet

privathøyskoleloven, kan likestilles med akkrediterte utdanninger etter gjeldende lov, da det i flere år framover vil være mange i arbeidsfør alder som har slike utdanninger. Det er derfor viktig å sikre at utdanning som var å anse som akkreditert høyere utdanning etter tidligere ordninger, fortsatt er å anse som likestilt med utdanninger som er akkreditert etter gjeldende lov. Mer presist gjelder dette utdanninger godkjent etter den tidligere privathøyskoleloven, etter den tidligere godkjenningsordningen for høyere utdanning som fremkommer av NKU-lista og utdanninger avlagt etter helsefaglige og maritime rammeplaner fra før 1991 mv.

Å sikre fortsatt likestilling av disse utdanningene er viktig for rettighetene i arbeidslivet for personer med slike kvalifikasjoner, fordi lønn i en del tariffavtaler (til dels) er basert på utdanning. Det er også viktig for at personer som vender tilbake til høyere utdanning etter mange år i arbeids- og organisasjonsliv, kan få riktig uttelling for sine kvalifikasjoner.

Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen, men å flytte den til en egen paragraf og omformulere den slik at det blir tydelig at den bare gjelder fortsatt gyldighet for tidligere akkrediteringer og godkjenninger. NOKUT skal ikke gi noen ny generell godkjenning. Siden dette forslaget om omformulering av dagens bestemmelse ikke innebærer noen realitetsendring og bare har til hensikt å klargjøre hva bestemmelsen betyr, har forslaget ikke vært på høring.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 d.

2.5.4 Faglig godkjenning

2.5.4.1 Dagens regler

Innledning

På bakgrunn av uhl. § 3-5 kan personer som har bestått emner, fag, eksamener eller prøver fra en annen norsk eller utenlandsk utdanningsinstitusjon, eller som har tilegnet seg dokumentert kompetanse uavhengig av læringsarena (realkompetanse), søke om å få dette godkjent som del av en grad eller et studieprogram ved et universitet eller en høyskole. Det er også mulig å søke om en faglig jevngodhetsvurdering av en fullført utenlandsk grad, med påfølgende rett til å bruke tittelen som er fastsatt for utdanningen den er jevngod med.

Avhengig av hvor kompetansen er oppnådd, kan personer søke om enten å få den godskrevet

etter § 3-5 første ledd, å få fritak fra utdanning etter § 3-5 andre ledd, eller å få en faglig jevngodhetsvurdering etter § 3-5 tredje og fjerde ledd.

Å bytte mellom studieprogrammer, institutter eller fakulteter innenfor samme utdanningsinstitusjon omfattes ikke av disse bestemmelsene, etter som institusjonene selv bestemmer innholdet i egne grader og studieprogrammer. Regulering av slik intern mobilitet fremgår derfor av institusjonenes egne forskrifter, jf. også omtalen av dette under punkt 2.5.1.

Godskrivingsforskriften (*forskrift 21. desember 2018 nr. 2221 om godskrivning og fritak av høyere utdanning*) utfyller lovens bestemmelser i § 3-5 første og andre ledd. I Rundskriv F-04-18 *Forskrift om godskrivning og fritak av høyere utdanning – merknader til bestemmelsene* er det redegjort nærmere for dette regelverket.

Både godskrivning og fritak innebærer at utdanningsinstitusjonen, ved å fatte et positivt vedtak, går god for at den aktuelle utdanningen eller kompetansen kan inngå som en del av en utdanning ved egen institusjon. Studenten slipper da å ta tilsvarende fag med samme læringsinnhold på nytt. For både godskrivning og fritak vurderer utdanningsinstitusjonen søknadene opp mot fastsatt læringsutbytte og konkrete krav i en bestemt utdanning ved institusjonen.

Alle vedtak i saker om godskrivning, fritak og faglig jevngodhet er enkeltvedtak, da de er bestemmende for søkerens rettigheter. Søkeren kan klage på vedtaket til institusjonens klagenemnd etter reglene i forvaltningsloven. Det vil si at søkeren kan klage på alle sider av vedtaket, også den skjønnsmessige vurderingen som er foretatt.

Godskrivning av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven

Formålet med bestemmelsen i uhl. § 3-5 første ledd er å sikre fleksible og gode overganger mellom norske universiteter og høyskoler. Godskrivning innebærer at studenten ikke må tilegne seg tilsvarende læringsinnhold på nytt, ved at emnene som har blitt godskrevet, inngår som en del av utdanningen ved den nye utdanningsinstitusjonen.

Godskrivning innebærer at beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra tilsvarende institusjoner skal ha lik uttelling. Det betyr at studentene skal få samme antall studiepoeng som ved den første institusjonen, så lenge utdanningen «oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen», jf. uhl. § 3-5 første ledd. Denne bestemmelsen gjelder bare for

utdanning som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. Bestemmelsen er en videreføring av tidligere bestemmelser fra eksamensloven av 1970, lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler av 1989 og universitets- og høyskoleloven av 1995 om godkjenning tid for tid av utdanning fra de andre institusjonene under loven. Se også punkt 2.5.3.1. Samtidig er bestemmelsen tilpasset kravene til oppbygging av studieprogrammer etter gradssystemet som ble innført med Kvalitetsreformen (Ot.prp. nr. 83 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 4 (2008–2009)).

Høyere utdanning fra utlandet, utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskoleloven, og realkompetanse faller utenfor uhl. § 3-5 første ledd.

Fritak for dokumentert realkompetanse og for utdanning tatt ved en institusjon som ikke er regulert av universitets- og høyskoleloven

Etter uhl. § 3-5 andre ledd kan universiteter og høyskoler gi fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen «velegnet eksamen eller prøve», det vil si dokumentert relevant utdanning. Dette omfatter utdanning som ikke oppfyller vilkårene for godskriving etter uhl. § 3-5 første ledd. Eksempler på utdanning det kan gis fritak for, er høyere utdanning fra utlandet, folkehøyskole- og fagskoleutdanning.

I tillegg kan det gis fritak for realkompetanse, det vil si dokumentert kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Formell læring er den som skjer i utdanningssystemet, eventuelt for annet autorisasjons- eller sertifiseringsformål. Ikke-formell læring er strukturert opplæring gjennom kurs og andre tilbud som ikke inngår i utdanningssystemet. Uformell læring skjer gjennom livet på arenaer som ikke først og fremst er beregnet på strukturert læring.

Uhl. § 3-5 andre ledd andre punktum om realkompetansevurdering ble innført ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr. 58 (1999–2000). Dette var ledd i oppfølgingen av kompetansereformen på 1990-tallet, jf. St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* og Innst. S. nr. 78 (1998–99) om samme reform, der Stortinget konkluderte med at realkompetanse skulle kunne gi avkortning i utdanning. Videre er *EUs rådsrekommendasjon om godkjenning av realkompetanse* (2012/C 398/01) innlemmet i EØS-avtalen. Gjennom rekommendasjonen har landene forpliktet seg til at utdan-

ninger helt eller delvis skal kunne godkjennes på grunnlag av realkompetanse.

I motsetning til godskriving etter uhl. § 3-5 første ledd er fritaksbestemmelsen i samme bestemmelse andre ledd en «kan-bestemmelse». Det vil si at det ikke er satt krav til uttelling, da søkerne kan ha svært ulik bakgrunn. Institusjonen har imidlertid plikt til å vurdere søknader om slikt fritak, ettersom beslutningene er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. innledningen ovenfor. For at institusjonen skal kunne innvilge en søknad, må den vurdere søkerens utdanning eller realkompetanse som likeverdig med læringsutbyttet som er fastsatt for utdanningen, faget eller emnet som vedkommende søker om fritak fra. For godkjenning av utenlandsk høyere utdanning vil også ofte Lisboakonvensjonen gjelde. Da er kravet til å godkjenne sterkere.

Et innvilget fritak betyr at institusjonen som gir fritaket, går god for at søkeren har kompetanse likeverdig med det som institusjonen forventer av en ordinær student som har gjennomført og bestått det samme faget eller emnet ved institusjonen. Fritaket innebærer «avkortning» av tiden det tar å ta utdanningen, det vil si at studenten får godkjent det antallet studiepoeng som gjelder for emnet eller emnene fritaket gjelder for. Studenten trenger da ikke å delta i studieopplegget som fritaket gjelder for, heller ikke erstatte det med et annet emne.

Uhl. § 3-5 tredje ledd gir akkrediterte universiteter og høyskoler myndighet til å avgjøre søknader fra enkeltpersoner om en grad tatt ved en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon er faglig jevn god med en utdanning som den enkelte institusjonen tilbyr. Institusjoner som ikke har institusjonsakkreditering som universitet, høyskole eller vitenskapelig høyskole, kan ikke foreta en slik vurdering. Dette er en forskjell fra bestemmelsens første og andre ledd, som ikke inneholder en tilsvarende begrensning om at institusjonen skal være institusjonsakkreditert.

I motsetning til bestemmelsene i § 3-5 første og andre ledd, gjelder § 3-5 tredje ledd bare fullførte utdanninger, ikke enkeltfag. I «faglig jevn god» ligger et krav om at utdanningen må oppfylle institusjonens spesifikke krav til faglig bredde og fordypning i utdanningen som søkeren ønsker jevnføring med. Det må også foreligge faglig samsvarende. Godkjenning etter § 3-5 tredje ledd gir søkeren rett til å bruke tittelen som er fastsatt for utdanningen det er jevnført med.

Bestemmelsen i § 3-5 fjerde ledd er ment for flyktninger og andre i en flyktninglignende situasjon som mangler dokumentasjon for utdanningen.

gen sin. Den er, i likhet med andre og tredje ledd, en «kan-bestemmelse». Bestemmelsen i fjerde ledd har vært lite brukt etter innføringen av ordningen med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for søkere uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen). Se 2.5.3.1.

Det følger av uhl. § 3-5 femte ledd at NOKUT har ansvar for å formidle informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning av utdanning. NOKUT skal etter samme bestemmelse også legge til rette for samordnet nasjonal praksis.

Sjette ledd i § 3-5 gir utdanningsinstitusjonene adgang til å ta betaling for vurdering av utenlandsk doktorgrad i andre tilfeller enn ved søknad på utlyst stilling ved institusjonen. Bestemmelsen ble tatt inn i loven fordi dette er tidkrevende og kostbare vurderinger som krever en sakkyndig komité. Bestemmelsen skal også motvirke søknader om godkjenning fra personer som ikke har til hensikt å bruke den utenlandske doktorgradskompetansen i Norge. Søkeren skal bare belastes reelle utgifter ved en slik godkjenning, og beregningen av institusjonens kostnader må kunne dokumenteres overfor søker. I vurderingen skal institusjonene ta hensyn til søkere fra lavinntektsgrupper, jf. Ot.prp. nr. 83 (2007–2008).

Universitets- og høyskoleloven § 3-5 sjuende og siste ledd gir departementet forskriftskompetanse. Forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning (godskrivingsforskriften) er hjemlet i denne bestemmelsen. Godskrivingsforskriften inneholder nærmere regler om godskriving og fritak, herunder definisjoner av begrepene godskriving, fritak og realkompetanse, jf. forskriften § 2. Forskriften inneholder videre presiseringer av tilknytningskravet for tildeling av grad, krav ved tildeling av flere grader på delvis samme grunnlag og unntak for fellesgrader og rammeplanstyrte utdanninger.

2.5.4.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslo å dele dagens § 3-5 i tre nye paragrafer for å skille tydeligere mellom de forskjellige godkjenningsordningene. Det vil si én paragraf for faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, én for faglig godkjenning av utdanning tatt ved en institusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven og én for faglig godkjenning av utdanning eller dokumentert realkompetanse som er oppnådd utenfor universitets- og høyskolesektoren. Utvalget foreslo også å videreføre skillet mellom skal-bestemmelsen og kan-bestemmelsene i dagens regler. Det betyr at det bare er utdanning tatt ved et annet universitet eller høyskole under

universitets- og høyskoleloven som en institusjon skal godkjenne, gitt at kravene til utdanningen er oppfylt. I tillegg til å videreføre dagens regler foreslo utvalget å presisere at en institusjon skal godkjenne utdanning tatt i et land som har tiltrådt Lisboakonvensjonen, så sant det ikke foreligger betydelige forskjeller mellom utdanningene. Dette følger allerede av konvensjonen.

Når det gjelder faglig godkjenning etter § 3-5 fjerde ledd, der det står at godkjenning etter tredje ledd også kan gis «på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn ved eksamen», la utvalget til grunn at dette også omfatter realkompetanse. Utvalget foreslo derfor at universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte etter loven, i særlige tilfeller kan godkjenne dokumentert realkompetanse som faglig jevn god med utdanninger ved egen institusjon. En slik godkjenning gir da rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for utdanningen det er jevnført med. Utvalget påpeker at intensjonen er å videreføre dagens regler.

Utvalget har også foreslått endring i terminologi, slik at begrepet «godkjenning» brukes i stedet for «godskriving» eller «fritak». Dette er foreslått for å skape klarhet.

2.5.4.3 Høringsinnspill

De fleste høringsinstansene er enig i forslaget til endring av begreper og struktur.

Høringsinstansene som konkret har kommentert forslagene, er *Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit)*, *Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning*, *Kompetanse Norge*, *NOKUT*, *Høgskolen i Innlandet*, *Høgskulen på Vestlandet*, *Høyskolen Kristiania*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *OsloMet – storbyuniversitetet*, *Polithøgskolen*, *Universitetet i Bergen*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet*, *Universitets- og høgskolerådet*, *Den norske legeforening*, *Nasjonalt fagskoleråd*, *Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning*, *Norsk studentorganisasjon* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter*.

Enkelte høringsinstanser har tatt opp spørsmål som ikke var på høring. Det gjelder interesseorganisasjoner for fagskoleutdanning og organer som legger stor vekt på realkompetansevurdering. *Nasjonalt fagskoleråd* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter* har tilnærmet lik høringsuttalelse. De skriver at det ikke er tilstrekkelig begrunnet hvorfor studenter med utdanning fra

fagskoler ikke gis en tilsvarende rett som studenter med utdanning fra universiteter og høyskoler. Videre understreker de at det bør være samme plikt til å godkjenne fagskoleutdanning som del av en universitets- og høyskoleutdanning som det er for å godkjenne utdanning tatt ved et universitet eller en høyskole.

Kompetanse Norge mener at departementet bør gi en felles forskrift for realkompetansevurdering for å sikre at studenter som søker godkjenning, får riktig uttelling.

2.5.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Begreper og struktur

Som det fremgår av avsnittene over, er faglig godkjenning en fellesbetegnelse for flere godkjenningsordninger. Det ordningene har til felles, er at det er universitetene og høyskolene som foretar dem, fordi de gjelder sammenligninger med (deler av) ett bestemt studieprogram ved den institusjonen som mottar søknaden om godkjenning. Faglig godkjenning omfatter ulike utenlandske og norske utdanninger og dokumentert realkompetanse.

Departementet foreslår en omstrukturering av dagens § 3-5 som regulerer den faglige godkjenningen av annen utdanning eller kompetanse. Departementets forslag er basert på utvalgets forslag til §§ 9-1 til 9-4, men skiller noe mer mellom de ulike godkjenningsordningene. Endringene er foreslått for å klargjøre hva som gjelder for den enkelte kategori av godkjenning.

Begrepene «godskrivning», «fritak» og «godkjenning» brukes i dag i loven, men begrepsbruken har i praksis vist seg å bidra til å komplisere snarere enn å klargjøre ulikhetene mellom bestemmelsene. Departementet foreslår derfor, som utvalget, å forenkle begrepsbruken slik at loven bare bruker begrepet «godkjenning». Departementet legger til grunn at søkere og andre brukere av regelverket da vil se på hva som er regulert i den aktuelle lovbestemmelsen, framfor hvilket begrep som er brukt. Dette vil gjøre regelverket mer forståelig. Det er også i samsvar med den ensartede begrepsbruken i Lisboakonvensjonen, hvor «recognition» brukes som en overordnet betegnelse for alle vedtak som på norsk tilsvarer «godkjenning». Endringen av begrepene innebærer i seg selv ingen realitetsendring av dagens regler.

Faglig godkjenning av utdanning tatt ved annet norsk universitet eller høyskole

Bestemmelsen i dagens uhl. § 3-5 første ledd er helt sentral for å tilrettelegge for mobilitet mellom norske universiteter og høyskoler. Den skal sikre at studentene får full uttelling for utdanningen de har tatt, i den grad den faglig passer inn i studieprogrammet ved den nye institusjonen. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at studenter som flytter mellom institusjoner som tilbyr akkrediterte utdanninger etter universitets- og høyskoleloven, får rett til godkjenning av fag, emner, eksamener eller prøver i den nye graden. Det er ønskelig at studentene fortsatt skal ha mulighet til mobilitet mellom institusjonene i universitets- og høyskolesektoren uten at det legges faglige hindre for det. Dette nødvendiggjør en slik regulering.

Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse om faglig godkjenning av utdanning tatt ved en annen utdanningsinstitusjon som er regulert av universitets- og høyskoleloven. Forslaget til bestemmelse på dette området er i tråd med utvalgets forslag. Se også punkt 2.5.4.1.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 e.

Utdanning og kompetanse tatt utenfor universitets- og høyskolesektoren

Departementet foreslår, som utvalget, å videreføre bestemmelsen i uhl. § 3-5 andre ledd om godkjenning av utdanning tatt utenfor universitets- og høyskolesektoren. Bare høringsinstansene fra fagskolesektoren har kommentert forslaget om videreføring av dagens regler. De ønsker at bestemmelsen skal endres til en «skal»-bestemmelse. Se også punkt 2.5.4.3.

Det er viktig at studenter som ønsker å bruke en påbegynt eller fullført utdanning tatt ved en utdanningsinstitusjon som ikke har akkreditering etter universitets- og høyskoleloven, for eksempel en fagskoleutdanning, fortsatt kan få utdanningen godkjent som del av en grad ved en høyere utdanningsinstitusjon, herunder at studenten ikke må ta det aktuelle emnet på nytt. En student kan også få godkjent dokumentert kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som studenten har tilegnet seg uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikke-formell og uformell læring (omtalt i punkt 2.5.4.1).

Godkjenningsbestemmelsen i forslaget til § 3-5 f er en *kan*-bestemmelse og viderefører dagens regel § 3-5 andre ledd. Det betyr at institusjonen ikke har plikt til å gi fritak på samme måte som den plikter å godkjenne utdanning tatt ved et annet universitet eller høyskole som er underlagt denne loven. Utdanningsinstitusjonen har imidlertid plikt til å vurdere søknaden faglig. Vedtak i søknader om fritak vil være enkeltvedtak med krav til begrunnelse og rett til klage.

Fagskoleutdanning er et alternativ til universitets- og høyskoleutdanning og er regulert i egen lov. For slik utdanning gjelder andre formål og andre krav til læringsutbytte, akkreditering og ansattes kvalifikasjoner enn for universitets- og høyskoleutdanning. Det er derfor ikke gitt at det i alle tilfeller kan forutsettes lik uttelling ved overgang fra fagskole til universitet eller høyskole. Den vurderingen må gjøres av universitetet eller høyskolen som har ansvar for studieprogrammet som det søkes om godkjenning for. På samme måte er det i lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) § 8 en *kan*-bestemmelse for søkere fra universitets- og høyskoleutdanning som søker godkjenning for del av fagskoleutdanning. Det er derfor ikke grunnlag for å foreslå en *skal*-bestemmelse her. Spørsmålet har heller ikke vært på høring.

Departementets forslag

Departementet foreslår på bakgrunn av ovennevnte ingen endring i gjeldende bestemmelse om at universitetene og høyskolene kan godkjenne annen norsk utdanning, utenlandsk utdanning som ikke er høyere utdanning, eller dokumentert realkompetanse som del av egen utdanning. Forutsetningen for slik godkjenning er at læringsutbyttet tilsvarer det som er fastsatt for de emnene som søknaden gjelder. Endringen som foreslås, er bare strukturell, fordi denne delen av dagens § 3-5 andre ledd foreslås skilt fra den delen som gjelder godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 f.

Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning *Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som del av utdanning ved institusjonen*

Departementet foreslår at universiteter og høyskoler fortsatt kan godkjenne utenlandsk høyere utdanning som del av egne studieprogrammer. Slik godkjenning er en faglig vurdering av om stu-

denten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle utdanningen ved institusjonen. Godkjenningen innebærer at studenten ikke må ta tilsvarende eksamen, emne eller utdanning på nytt.

Utvalget foreslo en tilleggsbestemmelse med enkelte presiseringer om faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som er tatt i en stat som har ratifisert Lisboakonvensjonen. Forslaget innebærer å lovfeste at utdanningsinstitusjonene må forholde seg til konvensjonen når det gjelder slik utdanning, herunder at denne skal godkjennes så sant det ikke foreligger betydelige forskjeller mellom utdanningene. De fleste av høringsinstansene støtter forslaget. Departementet støtter også forslaget, blant annet fordi det kan stilles spørsmål ved om utdanningsinstitusjonene i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg forpliktelsene som følger av Lisboakonvensjonen når de vurderer utdanning tatt ved utenlandske universiteter og høyskoler i en konvensjonstat. Selv om dette som nevnt allerede følger av forpliktelsene til Lisboakonvensjonen, ser departementet det som hensiktsmessig at det også presiseres i loven. Det følger også av Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter — Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning* punkt 9.4 at regelverket for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ikke alltid praktiseres

«[...] i samsvar med bakgrunnen for regelverket eller ordlyden i selve lovbestemmelsen. Regjeringen vil derfor i forbindelse med arbeidet med ny universitets- og høyskolelov understreke Norges forpliktelse etter Lisboakonvensjonen når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning, og vurdere å endre bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven slik at prinsippet i konvensjonen om at den utenlandske utdanningen skal godkjennes så lenge det ikke foreligger «betydelige forskjeller» lovfestes. Dette vil tydeliggjøre lovverket og de reglene som institusjonene må følge når de vurderer om høyere utdanning fra utlandet skal godkjennes.»

Videre står det i meldingen at utdanningsinstitusjonene oppfordres

«[...] til å legge prinsippene i Lisboakonvensjonen til grunn når de vurderer den utenlandske utdanningen, også overfor land som ikke har tiltrådt konvensjonen.»

Departementets forslag

Universiteter og høyskoler kan fortsatt godkjenne utenlandsk høyere utdanning som del av egne studieprogrammer når dette tilfredsstillende institusjonens faglige krav. Departementet foreslår også å skille delen av dagens fritaksbestemmelse i § 3-5 andre ledd fra resten av bestemmelsen, se forslag til ny § 3-5 f. Dette gjøres for å tydeliggjøre rettighetene til søkere med utenlandsk høyere utdanning, som ofte vil være omfattet av Lisboakonvensjonens bestemmelser.

Departementet viser til forslaget til endringer i § 3-5.

Jevngodhetsvurdering – avlagt grad

Utvalget foreslo å videreføre bestemmelsen om at en person som har tatt en hel grad ved en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, kan få vurdert om utdanningen er faglig jevngod med utdanning tatt ved en norsk institusjon.

Ingen av høringsinstansene er uenig i dette.

I prinsippet burde en generell godkjenning være tilstrekkelig for å si noe om den utenlandske utdanningens omfang og nivå. En grunn til likevel å beholde bestemmelsen om faglig jevngodhet er at det i Norge er enkelte særegne bestemmelser som berører adgangen til yrkesutøvelse, som kravene til godkjenning for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven. Der er det satt kvalifikasjonskrav som bedriftene skal oppfylle, men som i praksis innebærer en indirekte yrkesregulering uten at det foreligger noen autorisasjonsordning. Det har ført til at mange med utdanning fra utlandet har ønsket jevngodhetsvurdering for sine utdanninger, især i ingeniørfag og arkitektur, tidligere spesielt gradene sivilingeniør og sivilarkitekt. En annen grunn til å beholde bestemmelsen er at mange studenter som tar utdanning i utlandet, kan oppleve det som en trygghet å få en faglig jevngodhetsvurdering.

Departementets forslag

Departementet foreslår ingen endring i bestemmelsen. Det betyr at en person som har tatt en hel grad ved en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, fortsatt kan få vurdert om utdanningen er faglig jevngod med utdanning tatt ved en norsk institusjon.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 a.

Jevngodhetsvurdering – udokumentert utdanning

Utvalget foreslo, som omtalt i punkt 2.5.4.2, at en faglig jevngodhetsvurdering av dokumentert realkompetanse også kan gjøres for en hel grad. Grunnen er at utvalget tolket denne lovbestemmelsen slik at den også åpner for faglig jevngodhetsvurdering tilsvarende hel grad på bakgrunn av realkompetansevurdering. Imidlertid ville utvalgets forslag i praksis innebære et forslag om å etablere en ny godkjenningsordning, fordi bestemmelsen i dag bare gjelder flyktninger mv. Selv om departementet ser at det kan argumenteres for at bestemmelsens ordlyd i seg selv kan leses slik utvalget tolker den, er det ikke dette som fremgår av forarbeidene. Bestemmelsen i § 3-5 fjerde ledd er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven av 1995. Merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 85 (1993–94) viser at den var ment å gjelde for flyktninger og andre som på grunn av krig eller liknende ikke kunne dokumentere sine kvalifikasjoner.

Det er ofte et gjennomgående problem med tidligere forarbeider at det bare vises til at forslaget er en videreføring av tidligere bestemmelser uten å omtale hva dette innebærer. Da godkjenning av realkompetanse for opptak og fritak ble innført i høyere utdanning med virkning fra 1. januar 2001, ble det heller ikke nevnt noe om at det skulle være mulig å få realkompetansevurdering for en hel grad, jf. Ot.prp. nr. 58 (1999–2000). Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsen bare gjelder jevngodhetsvurdering basert på manglende dokumentasjon.

Det ble gitt en del godkjenninger etter denne bestemmelsen før UVD-ordningen ble innført (se 2.5.3.1). Ettersom utvalget skriver at hensikten var å videreføre dagens regler på området, mener departementet at det ville være feil å fremme utvalgets forslag.

Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre innholdet i dagens regler, men med en endret ordlyd som gjør bestemmelsen enklere å forstå. Siden forslaget ikke innebærer noen endringer i bestemmelsens betydning, har den foreslåtte endringen i ordlyd ikke vært på høring.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 b.

2.6 Opptaksregelverket

2.6.1 Dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse

2.6.1.1 Dagens regler

Det følger av uhl. § 3-6 første ledd at grunnlaget for opptak til lavere grads studier ved universiteter og høyskoler er generell studiekompetanse. Bestemmelsen i uhl. § 3-6 har flere unntak fra kravet om generell studiekompetanse i andre, tredje og fjerde ledd. Unntakene er nærmere regulert i *forskrift om opptak til høgare utdanning* (opptaksforskriften) kapittel 3.

Etter uhl. § 3-6 tredje ledd kan utdanningsinstitusjonene i særskilte tilfeller gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse for søkere som er under 25 år (dispensasjon). Dispensasjon er nærmere regulert og beskrevet i opptaksforskriften § 3-2. Forskriftsbestemmelsen gjentar aldersbegrensningen i uhl. og fastsetter ytterligere to vilkår som må være oppfylt for at institusjonen skal kunne gi dispensasjon. For det første må institusjonen vurdere om søkeren har en varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende. For det andre må institusjonen vurdere om denne tilstanden er av en slik karakter at det ikke har vært mulig for søkeren å oppfylle enkelte krav om generell studiekompetanse.

Dersom søkeren oppfylder disse vilkårene, kan søkeren oppnå generell studiekompetanse etter dispensasjonsbestemmelsen. Selv om søkeren kan få dispensasjon fra reglene om generell studiekompetanse, må institusjonene likevel gjøre en konkret vurdering av om søkeren er kvalifisert for den utdanningen vedkommende søker opptak til. Institusjonen må vurdere om søkeren har de nødvendige faglige forutsetningene for å gjennomføre den aktuelle utdanningen, uten å ha fullført og bestått alle fag som kreves for å oppnå generell studiekompetanse.

Bestemmelsen gir for eksempel søkere med dyskalkuli som dokumenterer at det ikke har vært mulig å fullføre matematikkfaget, adgang til å få opptak til bestemte utdanninger. Samtidig vil institusjonene normalt vurdere at en slik søker ikke vil kunne få tilbud om en studieplass ved en utdanning som krever visse matematikkferdigheter.

2.6.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslo å fjerne den øvre aldersgrensen for dispensasjonssøkere slik at søkere over 25 år også kan få dispensasjon fra kravet om generell

studiekompetanse ved opptak til høyere utdanning. I tillegg foreslo utvalget å lovfeste nærmere regler om dispensasjon, dvs. regler som i dag står i opptaksforskriften.

2.6.1.3 Høringsinnspill

Departementet mottok 28 høringsinnspill til dette forslaget. Alle som har uttalt seg er positive til at aldersgrensen fjernes. Disse er blant annet direktorater, utdanningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner.

Kompetanse Norge støtter forslaget og mener at det styrker voksnes mulighet til å ta utdanning. *Høgskulen på Vestlandet* mener at aldersbegrensningen i bestemmelsen er aldersdiskriminerende for søkere med diagnoser som dyskalkuli. *Oslo-Met* viser til at aldersgrensen på 25 år henviser søkere til å søke opptak på grunnlag av realkompetanse, noe som i praksis medfører at slike søkere har begrensede muligheter til å søke utdanning etter fylte 25 år. *Universitetet i Agder* viser til at søkere som har reelle grunner til å få dispensasjon bør kunne vurderes for dette uten hensyn til søkerens alder.

Norges handelshøyskole støtter at aldersbegrensningen fjernes, men viser til at vilkårene for å få dispensasjon ikke endres ved å fjerne aldersgrensen. *Høgskolen i Østfold*, *Norges handelshøyskole* og *Universitetet i Sørøst-Norge* ønsker at vilkårene i bestemmelsen blir ytterligere utdypet i merknader, slik at lovgiverens intensjon blir tydeligere. De viser til at sektoren har utfordringer med å formidle til søkere hva som legges i begrepene som benyttes i dispensasjonsbestemmelsen i opptaksforskriften. *Høgskolen i Østfold* foreslår i tillegg at ordet 'dispensasjon' tas inn i lovteksten.

Det er ingen av høringsinstansene som støtter utvalgets forslag om å flytte bestemmelsen om dispensasjon fra opptaksforskriften til universitets- og høyskoleloven. Forslaget er omtalt av *Høgskolen i Østfold*, *Norges handelshøyskole*, *NTNU* og *Universitetet i Oslo*.

Universitetet i Oslo, *NTNU*, *Norges handelshøyskole* og *Høgskolen i Østfold* støtter ikke at vilkårene for dispensasjon fjernes fra opptaksforskriften. De anser det mer hensiktsmessig at vilkårene forblir i opptaksforskriften som i dag. *NTNU* mener det er usikkert om en flytting av bestemmelser gjør dem lettere tilgjengelig og mener at departementet heller bør fastsette mer detaljerte bestemmelser i forskrift. *Universitetet i Oslo* mener at en slik flytting gjør loven for detaljert.

2.6.1.4 Departementets vurderinger

Formålet med bestemmelsen om dispensasjon er å hindre urimelig behandling av søkere som kan dokumentere at de ikke har mulighet for å fullføre og bestå videregående opplæring, for eksempel på grunn av spesifikke lese-, skrive- eller matematikkvansker. Bakgrunnen for at bestemmelsen er begrenset til søkere som er 24 år eller yngre er at man anså eldre søkere ivaretatt av realkompetanseordningen. Denne ordningen åpner for at søkere som er 25 år eller eldre kan få opptak på bakgrunn av realkompetanse dersom de ikke har generell studiekompetanse.

Departementet mener praksis har vist at dette ikke er en god løsning. Realkompetansevurdering og dispensasjonsvurdering er to ulike ordninger som skal ivareta to ulike søkergrupper. Dette viser seg også ved at vilkårene som må være oppfylt for å oppnå realkompetanse, er knyttet nært opp mot utdanningen søkeren ønsker opptak til. Vilkaene for de to ordningene er ulike. Det er derfor ikke slik at en søker som ikke lenger vil få dispensasjon på grunn av alder, i stedet vil få opptak på bakgrunn av realkompetanse. De forholdene som gjorde at søkeren i utgangspunktet ikke klarte å oppnå generell studiekompetanse, kan også ha forhindret søkeren i å oppnå tilstrekkelig realkompetanse. Departementet mener det er urimelig at søkere som kvalifiserer for dispensasjon fratas denne muligheten det året de fyller 25.

Departementet foreslår at ordet «dispensasjon» tas inn i lovbestemmelsen for å gjøre den tydeligere. Departementet peker videre på at de nærmere reglene om dispensasjon ikke bør flyttes fra forskriften til loven, slik utvalget foreslår. Detaljnivået i bestemmelsen tilsier at de nærmere vilkårene for dispensasjon fortsatt bør fremgå av forskrift.

2.6.1.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne den øvre aldersgrensen for dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse i uhl. § 3-6 tredje ledd. De øvrige vilkårene som må være oppfylt for at en søker skal kunne få dispensasjon har ingen sammenheng med søkerens alder. En aldersgrense fremstår derfor som unaturlig.

Departementet viser til forslaget til endring i § 3-6 tredje ledd.

2.6.2 Prosjekt nasjonalt masteropptak

Dagens masteropptak

Det følger av uhl. § 3-7 tredje ledd at det skal være et eget opptak til høyere grads studier som bygges på lavere grad (vanligvis bachelor) ved universiteter og høyskoler. Etter uhl. § 3-6 sjuende ledd kan utdanningsinstitusjonen fastsette faglige minstekrav, med mindre departementet har fastsatt opptakskrav i forskrift, for eksempel i mastergradsforskriften eller i en rammeplan. Opptak til ett- til to-årige mastergradsutdanninger foregår i dag lokalt ved hver enkelt institusjon.

Et samordnet masteropptak

Endringer i opptaksprosessen for masterstudier har vært omtalt og arbeidet med i flere sammenhenger de siste ti årene. UHR Utdanning, som er en nasjonal samordningsarena for Universitets- og høyskolerådets medlemmer på utdanningsområdet, satte i 2013 ned en arbeidsgruppe som skulle se på problemstillinger og utfordringer ved opptak, særlig med tanke på et økende antall internasjonale søkere som krever mer ressurser til saksbehandling. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i 2015, der innspill fra alle universiteter og høyskoler var tatt med. Det var stor tilslutning for en ny løsning for masteropptakene, og utdanningsinstitusjonene har etter dette arbeidet med ulike utredninger og behovsanalyser.

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning – har etablert et digitaliseringsstyre for høyere utdanning og forskning. Digitaliseringsstyret skal styrke digitaliseringen gjennom nasjonal styring og samordning og har en rådgivende funksjon overfor Unit. Styret har satt ned et prosjekt som utreder en mulig løsning for et nasjonalt masteropptak for alle søkere. Prosjektet tar sikte på å levere forslag til forskriftsbestemmelser om dette til departementet i løpet av våren 2021.

Departementet legger til grunn at det har hjemmel til å fastsette en felles løsning for et nasjonalt masteropptak, jf. uhl. § 3-7 første og tredje ledd, og kan fastsette forskriftsbestemmelser om dette. Departementet avventer imidlertid forslaget fra prosjektgruppen om dette før departementet tar stilling til om det skal etableres en slik ordning med nasjonalt masteropptak. Et eventuelt forslag om forskriftsregulering av dette vil bli sendt på alminnelig høring.

2.7 Krav om to sensorer ved eksamen

2.7.1 Bakgrunnen for forslaget

Utvalget foreslo å innføre krav om to sensorer, hvorav en ekstern, ved gjennomføring og vurdering ved alle eksamener hvor vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F, også ved lavere grad. Utvalget peker på at det kan være lite samsvare mellom ulike sensorers vurderinger, og viser til at ekstern deltakelse i sensureringen vil sikre studentenes rettsikkerhet, likebehandling og objektivitet på en bedre måte enn i dag.

2.7.2 Dagens regler

Det følger av uhl. § 3-9 første ledd at «Universiteter og høyskoler skal sørge for at kandidatens kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte.» Det følger videre av uhl. § 3-9 andre ledd at det er styret ved institusjonen som oppnevner sensor ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakteren for det aktuelle studiet. Ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad, dvs. på selve mastergradsoppgaven eller lignende, se forskrift om krav til mastergrad av 1. desember 2005 nr. 1392 (mastergradsforskriften) § 6, skal det være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern. En ekstern sensor kan ikke være ansatt ved den aktuelle institusjonen. For andre vurderinger på høyere grad og for alle vurderinger på lavere grad, er det lovfestet at det skal være «sensor ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium».

Ved klage over karakterfastsettingen er det alltid krav om to sensorer, hvorav minst én skal være ekstern.

Universitetsloven av 1995 § 50 inneholdt et krav om at det alltid skulle være to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved alle eksamener. Bestemmelsen ble opphevet i 2002 for å bidra til mindre ressurskrevende vurderingsformer. Samtidig ble det også lagt bedre til rette for alternative undervisnings- og vurderingsformer og bedre oppfølging av studentene underveis i utdanningen. For at studentenes rettsikkerhet ved vurderinger fremdeles skulle ivaretas, og for å sikre uavhengig kvalitetskontroll av den enkelte utdanningen, ble det innført et krav om ekstern evaluering av vurderingsordningene.

Det er opp til den enkelte institusjonen å bestemme hvordan den eksterne deltakelsen i vurderingen skal gjennomføres. I Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) viser departementet til at dette kan skje ved:

En ekstern deltakelse i den enkelte vurdering eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene. [...] Systemet med ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsordningene skal også ivareta studentenes rettsikkerhet ved å sikre like og upartisk bedømmelse av studentene.

Sensors vurdering av besvarelser som ikke kan klassifiseres som riktige eller gale, det vil si blant annet besvarelser i form av essays, rapporter, avhandlinger, konserter og kunstverk, vil inneholde skjønnsmessige vurderinger, jf. Prop. 64 L (2017–2018). Det er derfor ikke usannsynlig at én sensor ved en slik vurdering kan komme til et annet resultat enn en annen sensor. Forarbeidene viser til at når flere er sammen om sensuren, øker sjansene for at det gir en mest mulig korrekt karakter. Når sensorer regelmessig sensurerer i fellesskap og det varierer hvem en sensor har som «med-sensor», kan det utvikle seg en «sensorkultur» for hva som er gode og mindre gode måter å løse oppgavene på.

Som oppfølging av Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) viste Kunnskapsdepartementet i Prop. 64 L (2017–2018) til følgende:

[S]elv om det ikke lenger er et krav i loven om to sensorer ved sensurering av eksamen i lavere grad, er det ingen hindringer i lovverket for at dette gjeninnføres av utdanningsinstitusjonene hvis dagens sensurordning oppfattes som lite tilfredsstillende. Det er heller ingen hindringer i lovverket for å la eksamensbesvarelsen vurderes av eksterne sensorer. Utdanningsinstitusjonene står med andre ord ganske fritt til å gjeninnføre en del av det som høringsinstansene har pekt på som problematisk ved dagens lovbestemmelser om eksamen og sensur.

2.7.3 Høringsforslaget

Utvalget foreslo å gjeninnføre et krav om to sensorer, hvorav en ekstern, ved alle eksamener hvor vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F, også ved lavere grad. Forslaget innebærer at det ved alle vurderinger, der det brukes en gra-

dert karakterskala utover bestått/ikke bestått, skal oppnevnes to sensorer som sammen fastsetter eksamenskarakteren. I tillegg foreslår utvalget å innføre et krav om to sensorer ved kandidatens selvstendige arbeid både på høyere og lavere grad, uavhengig av vurderingsuttrykket.

2.7.4 Høringsinnspill

Det er 52 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Av disse er det 21 instanser som støtter forslaget. Blant disse var det 13 som ga støtte med forbehold. Det er 29 instanser som ikke støtter forslaget. *Helse Vest RHF* og *Landsorganisasjonen i Norge* (LO) har gitt høringsinnspill, uten å ta stilling til forslaget.

Blant dem som støtter forslaget er: *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Tromsø*, *Høgskolen i Volda*, *Høgskolen i Østfold*, *Kunsthøgskolen i Oslo*, *Bergen Arkitektthøgskole*, *Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter*, *Norsk studentorganisasjon* (NSO), *Forskerforbundet*, *Norsk Lektorlag*, *Norsk Tjenestemannslag* og *Nasjonalt senter for samisk i opplæringa*.

Blant dem som ikke støtter forslaget er: *Diku*, *NOKUT*, *Universitets- og høgskolerådet*, *20 universiteter og høyskoler*, *Akademikerne* og *Tekna*.

NSO er enig i utvalgets vurdering av at gjennomføring av to sensorer vil bedre studentenes rettssikkerhet og at studentene kan føle seg tryggere på resultatet. Videre støtter NSO utvalgets vurdering av bruk av ekstern sensor, da NSO mener at studentene som hovedregel ikke bør bli sensurert av ansatte som har hatt en direkte veiledende eller undervisende rolle overfor dem.

Universitetet i Tromsø, *Høgskolen i Østfold* (HiØ), *Høgskolen på Vestlandet*, *Høgskolen i Kristiania*, *Norges Handelshøgskole*, *NTNU*, *Sentre for fremragende utdanning* (bioCEED (UIB), CELL (UIO), *Matric* (UiA), *Excited* (NTNU), *CCSE* (UIO), *iEarth* (UIB)), *Universitetet i Agder*, *Akademikerne*, *Tekna*, *Nasjonalt senter for samisk i opplæringa*, *Forskerforbundet*, *Unio* og *Utdanningsforbundet* peker alle på at det kan være vanskelig å skaffe ekstern sensor. Det skyldes sammenslåing av institusjoner og at det kan være vanskelig å finne eksterne sensorer med tilstrekkelig kompetanse på det aktuelle fagområdet. *Nasjonalt senter for samisk i opplæringa* peker på problemer med å finne gode eksterne sensorer som også behersker samisk.

HiØ, *Forskerforbundet* og *Unio* viser til at krav til to sensorer på lavere grad kan medføre «et betydelig merarbeid» (HiØ) eller være «uhensiktsmessig» (Unio) ved sensur ved praksisstudier, i form

av betydelig økte kostnader. De ber om at det gjøres en presisering og oppmykning av uttrykket «ekstern» sensor.

Flere høringsinstanser er opptatt av kostnadene ved å innføre krav om to sensorer. *Høgskolen Innlandet* mener at dette ikke bør innføres hvis det ikke følger med ekstra midler, da omkostningene ikke står i forhold til nytten. *NMBU* mener at en bestemmelse som foreslått vil medføre betydelig kostnadsøkning og er usikker på om et krav om to sensorer vil føre til bedre kvalitet. *NTNU* og *Norsk Tjenestemannslag* mener utvalget ikke godt nok har utredet de økonomiske konsekvensene. Blant annet *OsloMet* mener at krav om to sensorer vil være økonomisk og administrativt ressurskrevende. *Dronning Mauds Minne Høgskole*, *Høgskolen Innlandet*, *MF vitenskapelig høyskole*, *NOKUT*, *Politi- og høgskolen* og *VID vitenskapelige høgskole* peker alle på at forslaget vil kunne være et økonomisk insentiv til at flere går over til å bruke karakterskalaen bestått/ikke bestått ved eksamener.

AHO, *Høgskolen i Molde*, *OsloMet*, *Nord Universitet*, *NTNU*, *Politi- og høgskolen*, *UHR*, *UiB*, *UNIS*, *USN*, *NOKUT* og flere sentre for fremragende utdanning) framhever at forslaget kan gjøre at mindre ressurser blir brukt på vurdering og læring og mer blir brukt på prøving og eksamener. Konsekvensene av forslaget kan være at flere går over til én tellende avsluttende eksamen. Dette vil stride mot prinsippene som lå til grunn for Kvalitetsreformen, jf. St.meld.nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – kjenn din rett – Kvalitetsreform for høyere utdanning*. *Høgskolen i Molde*, *NMBU*, *Nord Universitet* og *USN* peker på at forslaget vil kunne hindre utvikling av vurderingsformer. *NMBU* mener at man heller bør styrke undervisnings- og veiledningstilbudet. *NHH* viser til at forslaget kan gå ut over kvaliteten på sensor-korpset.

2.7.5 Departementets vurdering

Departementets utgangspunkt er at institusjonene selv har ansvaret for utdanningenes kvalitet, inkludert at vurderingsformen de velger ved eksamen eller prøve holder tilstrekkelig kvalitet og at studentenes rettssikkerhet blir ivaretatt. Departementet viser videre til at institusjonene selv som hovedregel har frihet til og ansvar for å ta i bruk de lærings- og vurderingsformene som de mener gir den beste kvaliteten, jf. uhl. 3-9 første ledd.

Etter dagens regler skal styret ved institusjonen oppnevne sensor ved alle vurderinger der resultatet inngår på vitnemål eller regnes inn i karakteren for vedkommende studium, jf. § 3-9

andre ledd første punktum. I tillegg er kvaliteten på sensur og krav til likebehandling ved sensurering styrket ved at det er innført et krav om obligatorisk sensorveiledning ved alle eksamener, se § 3-9 andre ledd siste punktum og omtale i punkt 2.2.2. Videre skal det være minst to sensorer og minst en av dem skal være ekstern ved vurdering av kandidatens selvstendige arbeid på høyere grad. Departementet legger til grunn at «selvstendig arbeid» er mastergradsoppgaven eller tilsvarende arbeid, jf. uhl. § 3-9 andre ledd andre punktum og mastergradsforskriften § 6. En ekstern sensor kan ikke være ansatt ved den aktuelle institusjonen. Departementet foreslår ingen endringer i disse bestemmelsene.

Departementet deler utvalgets vurdering av at et krav om to sensorer ved alle vurderinger der vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F, kan bidra til en bedre karakterfastsettelse. Et lovfestet krav om to sensorer kan være særlig viktig i de tilfellene der eksamen ikke lar seg etterprøve, for eksempel ved muntlig eksamen. To sensorer kan forhindre at studentene bare blir vurdert av undervisere de har hatt å gjøre med tidligere. Slik sett kan to sensorer gi en mer nøytral og uavhengig vurdering av studentens prestasjoner. Det kan derfor øke studentenes rettssikkerhet og bidra til at studentene kan føle seg trygget på at karakteren er riktig.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener det kan være vanskelig å finne tilstrekkelig mange eksterne sensorer. Strukturreformen i høyere utdanning og de senere årenes sammenslåinger av institusjoner har ført til at det er færre institusjoner å hente eksterne sensorer fra. I tillegg er det behov for flere sensorer i dag enn det var i 2002, både på høyere og lavere grad. Det følger av at det i dag avholdes flere og hyppigere eksamener, jf. St. meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport fra Kvalitetsreformen i høyere utdanning*.

Som vist over foreslår departementet ikke endringer i kravet om at det skal være minst én ekstern sensor ved bedømmelsen av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad. Departementet mener imidlertid at det ikke bør være et krav at den ene av sensorene må være ekstern ved andre bedømminger der det gis en gradert karakter A til F. Departementet foreslår derfor innført et krav om to sensorer ved alle eksamener der vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F.

Selv om begge sensorene kan være ansatt ved den samme institusjonen, mener departementet det er viktig at institusjonene legger vekt på å finne minst en sensor som har en mest mulig uav-

hengig rolle overfor de studentene vedkommende skal være sensor for. Selv om det har vært flere institusjonssammenslåinger de senere årene, har mange institusjoner lignende utdanninger på forskjellige campuser. Eksempler på dette er NTNU, som har studiesteder både i Trøndelag, Ålesund og Gjøvik, og Høgskulen på Vestlandet, som tilbyr bachelor i sykepleie både i Bergen, Førde, Stord og Haugesund. Slik geografisk avstand kan gjøre det enklere å finne sensorer uten tilknytning til utdanninger på andre studiesteder.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at innføringen av et krav om to sensorer ved alle vurderinger der vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F, vil medføre økte kostnader. Et krav om to sensorer når karakter skalaen er gradert fra A til F kan derfor føre til at flere institusjoner vil øke bruken av vurderingsformen bestått/ikke bestått. Departementet mener at den enkelte institusjonen selv må vurdere hvilken vurderingsform som er den mest hensiktsmessige i det enkelte faget. Institusjonene står fritt til å velge hvilken karakter skala de ønsker å bruke i de enkelte fagene så lenge vurderingen skjer på en faglig og upartisk måte. I tillegg må vurderingen sikre det faglige nivået på vedkommende studium, jf. § 3-9 første ledd. Dersom institusjonene mener at sensuren vil ivareta disse hensynene ved å bruke vurderingsformen bestått/ikke bestått, kan dette igjen føre til lavere kostnader til sensur ved en del eksamener. Departementet legger til grunn at institusjonene selv må gjøre nødvendige prioriteringer for å dekke kostnader til sensur.

Utvalget foreslo også å innføre et krav om to sensorer ved kandidatens selvstendige arbeid både på høyere og lavere grad, uavhengig av vurderingsuttrykk. Med «selvstendig arbeid» menes på høyere grad mastergradsoppgave eller lignende, på lavere grad er dette bacheloroppgave eller lignende (også kalt bachelorarbeid). Dagens regulering i § 3-9 andre ledd andre punktum inneholder ingen begrensning om at det kun er ved bruk av karakter skalaen A til F at kravet om to sensorer, herav en ekstern, ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad, skal utløses. Utvalgets forslag er allerede ivaretatt i gjeldende lovtekst. Når det gjelder lavere grad har Universitets- og høyskolerådet i sine veiledende retningslinjer for sensur, fastsatt av UHRs styre 11. desember 2015, anbefalt at det bør være to sensorer, herav en ekstern, ved bedømmelse av bachelorarbeid. Dette kravet gjelder også generelt, uavhengig av vurderingsuttrykk. Med styrkingen av kravet om at det skal være to sensorer ved alle eksamener der vur-

deringsuttrykket er A til F, og på grunnlag av føringene som sektoren selv har vedtatt for vurdering av bachelorarbeid, mener departementet at kravet om to sensorer er tilstrekkelig ivaretatt også for selvstendig arbeid på lavere grad.

For at universitetene og høyskolene skal kunne gjøre nødvendige vurderinger og tilpasninger, tar departementet sikte på at bestemmelsen med krav til to sensorer ved alle vurderinger der det brukes gradert karakterskala A til F, trer i kraft på et senere tidspunkt.

2.7.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre krav om to sensorer ved alle eksamener der vurderingsuttrykket er gradert med karakterskalaen A til F. Departementet foreslår også å lovfeste et krav om uavhengighet til den utdanningen der vurderingen skjer, for minst en av de to sensorene.

Departementet viser til forslaget til endring i § 3-9 andre ledd.

2.8 Studentrepresentasjon i styringen av institusjonene

2.8.1 Dagens regler

Studentene kan opprette et studentorgan for å ivareta sine interesser og fremme studentenes synspunkter overfor styret ved institusjonen, jf. uhl. § 4-1. Bestemmelsen innebærer at studentorganet skal anerkjennes som en del av institusjonens organisatoriske nettverk, jf. Ot.prp. nr. 85 (1993–1994) s. 57. Tilsvarende kan studentene ved den enkelte avdelingen eller grunnenheten opprette et studentorgan for denne.

Det følger av § 4-1 andre ledd at når studenter velger representanter til studentorganet, skal det som hovedregel gjøres ved at det avholdes urnevalg blant studentene. Denne regelen ble tilføyd i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitetsloven) § 27 som et resultat av behandlingen i Kirke- utdannings- og forskningskomiteen (KUF-komiteen). Urnevalg har også vært lovfestet ved enkelte statlige utdanningsinstitusjoner, for eksempel i lov 9. desember 1055 nr. 3 om Universitet i Oslo § 39 fra 1977 fram til en felles lovregulering i 1995. Begrunnelsen var at KUF-komiteen mente at «urneavstemminger kan gi større valgdeltagelse», jf. Innst. O. nr. 40 (1994–1995) s. 19. Komiteen understreket videre at «dette er viktig både for studentorganets tillit og for at studentorganet er politisk representativt i forhold til egen velgermasse».

Etter § 4-1 tredje ledd skal institusjonen «legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte». Hva som er «tilfredsstillende», vil kunne variere og avhenger blant annet av institusjonens størrelse, studentmasse, organisering og finansiering. Kravet innebærer at institusjonene i samråd med studentorganet i hvert enkelt tilfelle må vurdere behovet for lokaler, kontorutstyr og eventuell dekning av studentorganets øvrige utgifter. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og øverste studentorgan. Det følger av forarbeidene til universitetsloven av 1995 at «tilfredsstillende arbeidsforhold er en forutsetning for at studentorganene skal fungere slik det er lagt opp til i loven», jf. Ot.prp. nr. 85 (1993–1994) s. 57.

Det følger av § 4-1 siste ledd at studentorganet skal høres i alle saker som angår studentene.

2.8.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslo å fjerne kravet om at valg til studentorgan skal avholdes ved urnevalg. Videre foreslo utvalget at utdanningsinstitusjonene skal ha en lovbestemt plikt til å stille lokaler vederlagsfritt til rådighet for studentarbeid. Utvalget mente at studentenes rett til å bli hørt også bør styrkes og presiseres. Det foreslo derfor å innføre et krav om at institusjonene må sende saker som berører studentinteresser på høring til studentorganene i så god tid i forveien at de har mulighet til å behandle og uttale seg om dem. Utvalget foreslo også at dagens krav om at omfanget av tilrettelegging for studentorganer skal spesifiseres i en avtale, blir endret til at det skal være dialog om omfanget av tilretteleggingen mellom institusjonen og det øverste studentorganet. Tilretteleggingen skal fremgå av et skriftlig dokument utformet av institusjonen.

2.8.3 Høringsinnspill

Departementet har mottatt 15 høringsinnspill til kapitlet om studentrepresentasjon. Åtte av høringsinnspillene støtter utvalgets forslag til endringer uten merknader. Disse er høyere utdanningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner. Tre av disse støtter utvalgets forslag til endringer med merknader. Disse er *Forsvarets Høgskole (FHS)*, *Studenttinget ved NTNU* og *Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet*. Det er to høringsinstanser som er negative til utvalgets forslag. Disse er *Norsk studentorganisasjon (NSO)* og *Studentparlamentet ved UiB*.

Studentparlamentet ved UiB og NSO går imot forslaget om at det ikke lenger skal være krav om at valg til studentorganer skal avholdes med urnevalg. De begrunner dette med at forslaget er en unødvendig endring. NSO ønsker å verne om urnevalg som hovedregel for gjennomføring av valg ved studentdemokratiene, da denne valgordningen krever deltakelse blant hele studentmassen. NSO påpeker at de anser digitale valg til studentdemokratiene slik de gjennomføres i dag, som urnevalg. NSO foreslår følgende tekst «(...) *Ved valg til organ som nevnt i første ledd skal det avholdes manuelt eller elektronisk urnevalg blant studentene.*»

NSO støtter heller ikke endringsforslaget om at institusjonen skal være ansvarlig for et skriftlig dokument om omfanget av tilretteleggingen. NSO mener en slik avtale bør eksistere, men i større grad bidra til ansvarliggjøring av institusjonen. *Studenttinget ved NTNU* støtter ikke utvalgets forslag om at studenters rett til å bli hørt «styrkes». Studenttinget foretrekker eksisterende lovtekst.

NSO, *Studenttinget ved NTNU*, *Studentparlamentet ved UiB* og *Forsvarets Høgskole* presiserer at institusjonene må sende saker på høring til studentorganene i god tid i forveien slik at organet kan uttale seg om sakene dersom det angår studentene. Forsvarets Høgskole legger til at loven skal presisere hva som menes med «alle studentorganer.» Det vil føre til mindre ekstraarbeid, klargjøre hva som er riktig høringsinstans for studentene og bidra til at studenter i enda større grad blir hørt.

2.8.4 Departementets vurdering

2.8.4.1 Valg til studentorgan

Institusjonene har stor grad av autonomi, og utgangspunktet er at de selv fastsetter sin interne organisering. Imidlertid har loven enkelte bestemmelser som griper inn i dette utgangspunktet for å sikre at institusjonene tilrettelegger for studentene. Dagens bestemmelse om studentenes representasjon i institusjonenes organer tar sikte på å sikre studentmedvirkning, slik som ansatterepresentasjon tar sikte på å sikre at de ansatte deltar i styringen av institusjonene. Studentene har også sjasjonsfrihet på lik linje med at arbeidstakerne har rett til å danne fagforeninger. Det er derfor i utgangspunktet unødvendig at universitets- og høyskoleloven har en bestemmelse om at studentene kan organisere seg.

Departementet mener at studentorganene skal stå fritt til selv å bestemme hvordan medlemmer av organene blir rekruttert. Imidlertid tilsier hensynet til demokratisk deltakelse og forutberegnelighet at det er hensiktsmessig å lovfeste valg til studentorgan i universitets- og høyskoleloven.

Studentenes rett til å opprette et studentorgan innebærer ikke at studentene er pålagt å etablere et studentorgan, men at de har anledning til å gjøre det. Etersom utgangspunktet er organisasjonsfrihet og at det er opp til studentene selv å velge om de vil benytte seg av denne muligheten, mener departementet at bestemmelser om studentorganenes virksomhet ikke bør være for detaljerte. Hvordan valg til studentorganer organiseres er for eksempel noe departementet mener at studentorganet selv bør kunne fastsette.

Urnevalg er hovedregelen for valg til studentorgan i dag. Urnevalg er ikke definert i universitets- og høyskoleloven, men valgloven beskriver fremgangsmåten ved stemmegivning ved at «stemmeseddelen [legges] i en urne». Departementet har lagt dette til grunn som definisjonen på urnevalg i universitets- og høyskoleloven. NSO understreker i sitt høringsinnspill at de anser digitale valg til studentdemokratiene slik de gjennomføres i dag, som urnevalg. Departementet mener imidlertid at elektronisk valg ikke vil kunne betegnes som et urnevalg. Departementet legger derfor til grunn at elektroniske valg ikke vil være i tråd med dagens hovedregel om urnevalg.

Regelen om urnevalg ble tilføyd for å oppnå en høyere valgdeltakelse blant studentene for å sikre tillit og representativitet. Det er for øvrig flere måter å organisere et valg på, og det er ikke lenger gitt at urnevalg er den valgformen som vil gi størst valgdeltakelse. Departementet legger til grunn at det som er utslagsgivende for valgdeltakelsen, er i hvor stor grad studentorganet når ut til studentene på egen institusjon og skaper engasjement. Studentorganene lokalt er da også nærmest til å avgjøre hvilken valgform som vil bidra til at flest mulig studenter deltar i valget ved deres institusjon. Departementet mener derfor det er formålstjenlig at valgformen overlates til studentene selv.

Videre mener departementet at det også er sentralt at den digitale utviklingen åpner for nye løsninger for organisering av valg. Regelverket bør være mest mulig teknologinøytralt og ikke stenge for bruk av nye løsninger. Dette vil også forhindre begrensninger av hvilke valgordninger som studentene kan benytte i framtiden.

Med denne lovendringen får studentorganene ansvaret for å sørge for gode valgordninger. Loven vil da ikke lenger inneholde en hovedregel som krever én type valgmetode hvor hele studentmassen kan delta. Departementets vurdering er at den reelle forskjellen likevel ikke vil bli så stor, ettersom det alltid har vært anledning til å gjøre unntak fra hovedregelen. Forskjellen er at loven ikke lenger vil kreve et enstemmig vedtak på allmøte i forkant.

Departementet anser det tilstrekkelig at loven åpner for valg hvor hele studentmassen kan delta, og mener at det er studentorganene som bør ha ansvaret for å sørge for en hensiktsmessig valgordning. Dersom studentene mener urnevalg i en eller annen form er det beste, har de anledning til å bestemme dette selv uten at det står i loven.

2.8.4.2 *Studentenes rett til å bli hørt*

Studenter og studentorganisasjoner har på lik linje med andre enkeltpersoner og organisasjoner i visse tilfeller rettigheter etter forvaltningsloven når institusjonene treffer enkeltvedtak eller fastsetter forskrifter. I de sakene studentene opptrer som part, fordi institusjonen skal fatte et enkeltvedtak som direkte berører studentene, har de for eksempel etter forvaltningsloven §§ 16 og 18 rett til å uttale seg og rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dersom institusjonen skal fastsette en lokal forskrift, for eksempel om regler for eksamen som direkte påvirker studentene, vil forvaltningsloven § 37 om blant annet uttalelser fra interesserte, kunne komme til anvendelse.

Studentorganisasjonenes rett til å bli hørt er dermed til en viss grad dekket av forvaltningsloven. Departementet mener likevel at det er behov for at universitets- og høyskoleloven regulerer en rett som strekker seg lenger enn etter forvaltningsloven. Ved en institusjon vil det være flere saker som er av betydning for studentene, men som ikke nødvendigvis faller innenfor forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak eller forskrift, som skal høres. Det vil heller ikke alltid være slik at studentorganene har partsrettigheter etter forvaltningsloven i saker som er av betydning for dem. Ettersom studentene gjennom studentorganisasjonene sitter på både verdifull innsikt og kompetanse som kan bidra til utviklingen og driften av institusjonen gjennom bedre beslutningsgrunnlag, og de blir berørt av institusjonens beslutninger, mener departementet at de i universitets- og høyskoleloven bør sikres en utvidet rett til å bli hørt.

Retten til å bli hørt etter dagens § 4-1 fjerde ledd framstår som noe uklar.

Departementet ønsker å tydeliggjøre retten til å bli hørt ved å si noe om i hvilke type saker institusjonene har plikt til å høre studentene, når dette skal skje og hvordan.

Studentenes rett til å bli hørt bør være i saker som angår studentene. Med dette mener departementet saker som berører studentinteresser. For å sikre at institusjonene har god framdrift og ikke forsinkes unødige, må institusjonene selv vurdere hvilke saker som berører studentinteresser og som krever at studentene blir involvert.

Når det gjelder tidsaspektet for studentorganenes rett til å bli hørt, mener departementet studentene bør ha en reell mulighet til å uttale seg. Den konkrete situasjonen må være avgjørende for hvor mye tid som er tilstrekkelig for å kunne sette seg inn i saken og komme med synspunkter. Dette vil i stor grad kunne variere ut ifra sakens omfang, kompleksitet og lignende. Departementet mener derfor at det er institusjonene selv som i hvert enkelt tilfelle skal vurdere hva som er god nok tid for studentene.

Videre mener departementet at institusjonene bør sørge for at studentene blir hørt ved å involvere dem på egnet måte. Departementet ønsker ikke å gi føringer for hvordan studentene skal involveres. Dette må institusjonene selv vurdere. Departementet vurderer at det ikke er behov for endringer i bestemmelsen.

2.8.4.3 *Tilrettelegging for studentorgan*

Hensynet bak dagens bestemmelse om tilrettelegging er å sikre at studentene kan drive sitt arbeid og medvirke i de prosessene som angår studentene. Departementet mener dette er nødvendig for at studentorganene skal ha reell mulighet til å drive sin virksomhet.

Dagens krav er at tilretteleggingen skal være «tilfredsstillende». Begrepet er en rettslig standard med et skjønnsmessig innhold som kan endre seg over tid. Institusjonene har både ulike størrelse og ulike fagområder og studentgrupper. Det vil derfor variere mellom institusjonene hva som er nødvendig for at studentorganene skal kunne drive sitt arbeid på tilfredsstillende måte. Departementet mener et slikt krav er hensiktsmessig å videreføre, nettopp fordi institusjonene er ulike og studentene har ulike behov. Omfanget av tilrettelegging må gjenspeile det faktiske behovet til studentene. Dette kan for eksempel være egnede kontorlokaler som er tilgjengelige for studentmassen, kontorrekvisita og IT-støtte som PC-

er, e-postadresser, telefon, hjemmeside, midler til å lønne ansatte og tillitsvalgte.

Departementet har vurdert om regelverket bør ha enkelte minimumskrav til tilrettelegging for studentorganer. Det kan være ulike måter å fastsette et minimumskrav for tilrettelegging på. Et eksempel kan være at institusjonen skal stille egnede lokaler til disposisjon for studentene. Det følger allerede av dagens § 4-1 et krav om at institusjonene skal stille egnede lokaler vederlagsfritt til disposisjon for studentorganene, for at de skal kunne drive sitt arbeid, dersom dette er et behov studentene har. At institusjonen selv fastsetter omfanget av tilretteleggingen, vil etter departementets mening ikke svekke studentenes rettigheter i forhold til dagens situasjon. Det er også i tråd med utgangspunktet om at institusjonene i størst mulig grad må fastsette den interne organiseringen og kunne disponere ressursene selv.

2.8.4.4 Dokumentasjonskrav for omfanget av tilretteleggingen

I dag følger det av loven at omfanget av tilrettelegging skal defineres i en avtale mellom det øverste studentorganet og institusjonen. Hensikten med bestemmelsen har vært å stille krav til at det skal være en form for dialog mellom partene og at dette skal munne ut i en avtale.

Av forarbeidene fremgår at studentorganet ikke kan pålegge institusjonen bestemte ytelser, men har krav på å bli rådført når institusjonen fastsetter hvilken tilrettelegging den skal gi. Bruken av ordet «avtale» er etter departementets vurdering misvisende når det ikke er noe krav om at det skal oppnås enighet mellom institusjonen og studentorganet. Departementet anser det derfor hensiktsmessig å fjerne kravet om at omfanget av tilretteleggingen skal fremgå av avtale. Dette er i tråd med utvalgets forslag. Et alternativ til et krav om avtale er å lovfeste et krav om samarbeid eller dialog slik som utvalget har foreslått. Departementet mener imidlertid at loven i minst mulig grad bør fastsette framgangsmåter. Det er etter departementets syn mer hensiktsmessig å stille krav til resultatet.

Videre mener departementet at institusjonenes tilretteleggingsplikt innebærer at studentene må få anledning til å redegjøre for sine behov. Slik kan institusjonene selv vurdere hva de må tilby for å oppfylle denne plikten. Forutsetningene kan imidlertid endre seg over tid. Bare gjennom dialog med studentorganet kan institusjonen vurdere hva som vil være tilfredsstillende tilrettelegging i

hvert enkelt tilfelle. Selv med et forslag om å fjerne kravet til at omfanget av tilretteleggingen skal fremgå av en avtale, mener departementet det er hensiktsmessig at studentorganet kan legge sine behov fram for institusjonen. Deretter skal institusjonen dokumentere omfanget av tilretteleggingen. Dette vil fremdeles forplikte institusjonene til å tilrettelegge for studentorganet og sikre forutberegnelighet for studentene. Et slikt forslag til endring er ikke ment å svekke studentenes rett til tilrettelegging.

2.8.5 Departementets forslag

Departementet foreslår en språklig justering i bestemmelsen om at studentene har rett til å opprette studentorgan. Departementet foreslår videre å oppheve kravet om at valg til studentorgan skal avholdes ved urnevalg. Slik blir det opp til studentorganene selv å velge valgform. Departementet foreslår å lovfeste at institusjonen skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen etter tredje ledd.

Departementet viser til forslaget til endring i § 4-1.

2.9 Læringsmiljø

2.9.1 Innledning

Utvalget foreslo i NOU 2020: 3 en ny lov om universiteter og høyskoler. Noen av forslagene har departementet valgt å ikke følge opp nå, men departementet vil vurdere dem i arbeidet med ny universitets- og høyskolelov.

Utvalget foreslo blant annet et eget kapittel i loven om læringsmiljø og studentrepresentasjon for å synliggjøre viktigheten av at studentene skal ha et godt læringsmiljø og andre lovbestemte rettigheter for studentene. Departementet vil gå inn for dette når det skal fremme forslag til ny universitets- og høyskolelov. Departementet vil også vurdere regler om universiteter og høyskoleansvar for aktiv oppfølging av studentene.

Utvalget foreslo å videreføre bestemmelsen om at studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov har rett til egnet individuell tilrettelegging, jf. uhl. § 4-3 femte ledd. Videre foreslo utvalget at utdanningsinstitusjonene skal lage handlingsplaner for tilrettelegging. Det følger av dagens regler at institusjonene alltid skal arbeide aktivt, systematisk og målrettet, både for å sørge for universell utforming av læringsmiljøet og for god individuell tilrettelegging, der hvor universell utforming ikke er mulig eller hensikts-

messig, jf. uhl. § 4-3 andre og femte ledd. Institusjonene må selv, ut fra en analyse av situasjonen og utfordringene, alltid vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige å gjennomføre.

Departementet mener at universitets- og høyskoleloven i minst mulig grad bør regulere universitetene og høyskolenes arbeidsprosesser, og mener derfor at loven i utgangspunktet ikke bør stille krav om at de skal lage handlingsplaner for tilrettelegging. Videre legger departementet til grunn at institusjonene i praksis må lage slike handlingsplaner for å oppfylle vilkårene i § 4-3 femte ledd.

Utvalget foreslo å videreføre dagens regelverk for tilrettelegging og permisjon under svangerskap og til omsorg for barn. Utvalget foreslo også å videreføre dagens regler om rett til utsatt eksamen ved graviditet. En student kan også ha behov for permisjon fra utdanningen i en tidsbegrenset periode. Permisjon fra utdanning utover ved graviditet eller til omsorg for barn er ikke lovregulert. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere en styrking av studentenes rettigheter til permisjon, utover svangerskap for å sikre en mer enhetlig praksis på institusjonene. Universitets- og høyskoleloven viser til arbeidsmiljølovens bestemmelser om permisjon ved fødsel, som gjelder for både mor, far, medmor og adoptivforeldre. Det følger videre av barneloven § 4 a tredje ledd at regler i lov eller forskrift som gjelder for en far, også gjelder for en medmor. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere å foreslå en lovendring for å presisere dette, fordi formålet er å skape en lov som tydeligere tar høyde for ulike samlivsformer.

2.9.2 Læringsmiljøbegrepet og forbud mot gjengjeldelse

2.9.2.1 Dagens regler

Læringsmiljøbegrepet

Etter uhl. § 4-3 første ledd skal studentene ha et godt studiemiljø. Institusjonens styre har det overordnede ansvaret for dette. Bestemmelsens andre ledd stiller krav om at det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser gjelder i utgangspunktet ikke for studenter og elever. I arbeidsmiljøloven § 1-6 første ledd bokstav a er det imidlertid fastsatt at arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet gjelder for «elever ved institusjoner som har under-

visning eller forskning som formål når disse utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven». I forskrift 16. desember 2005 nr. 1568 om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere (forskrift om aml. og ikke-arbeidstakere), er det presisert at «elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål skal når de utfører arbeid som ledd i praktisk opplæring, og arbeidet foregår under forhold som kan innebære fare for deres liv og helse, anses som arbeidstakere i forhold til arbeidsmiljøloven kapittel 1, 2, 3, 4, 5, 18 og 19, med unntak av § 19-2». Som hovedregel er det i stedet bestemmelsene i uhl. § 4-3 som regulerer kravene til studenters arbeids- eller studiemiljø.

Kravene i § 4-3 andre ledd bokstavene a til i er fastsatt som funksjonsbestemmelser. Dette innebærer at institusjonene skal finne hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger som tilfredsstiller lovens krav. Institusjonene kan gjøre lokale vurderinger av hva som vil være tilfredsstillende standarder ved det enkelte studiestedet og for det enkelte studiet. Bestemmelsen innebærer ikke at studentene kan kreve de samme individuelle tilpasningene som en arbeidstaker har krav på etter arbeidsmiljøloven. Dette har bakgrunn i den grunnleggende forskjellen mellom student og arbeidstaker og arbeidsgiver på den andre, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell punkt 12.1.10 merknader til § 44 nr. 2, side 51. En student med funksjonsnedsettelse eller andre særskilte behov kan kreve individuelle tilpasninger, jf. uhl. § 4-3 femte ledd.

Utdanningsinstitusjonene har ansvaret for å legge til rette for at den enkelte student skal ha forutsetningene, både fysisk og psykisk, for å tilegne seg den kunnskapen som forventes av utdanningen. Kravene til læringsmiljø legger til rette for at studentene kan gjennomføre utdanningene og tilegne seg forventet læringsutbytte.

Universell utforming

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 at både statlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Plikten gjelder også for universiteter og høyskoler. Loven definerer universell utforming som «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virk-

somhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse», jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17 andre ledd. Universell utforming innebærer at omgivelsene utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten særskilt tilrettelegging. Universell utforming ved utdanningsinstitusjonene løser likevel ikke ethvert behov for studenter som har en funksjonsnedsettelse. Derfor har universitets- og høyskoleloven supplerende regler om rett til individuell tilrettelegging både for studenter med funksjonsnedsettelse og for studenter med andre særskilte behov. Individuell tilrettelegging skal ikke erstatte universell utforming, men skal være et supplement i tilfeller der den universelle utformingen ikke dekker individuelle behov for tilrettelegging, se Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) kapittel 10.6.4 side 180.

Loven stiller de samme kravene om universell utforming til statlige og private utdanningsinstitusjoner. Universell utforming følger også av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Alle universiteter og høyskoler skal ha handlingsplaner for universell utforming.

Forbud mot gjengjeldelse

Studenter kan varsle om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen, men det er i dag ingen bestemmelse om forbud mot gjengjeldelse ved varsling i universitets- og høyskoleloven.

2.9.2.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslo en modernisering av begrepet læringsmiljø i uhl. § 4-3, for å legge vekt på andre deler av læringsmiljøet enn det fysiske. Utvalget mente at læringsmiljøet skal inkludere tilrettelegging, det psykososiale læringsmiljøet, det organisatoriske læringsmiljøet og det digitale og pedagogiske læringsmiljøet.

Utvalget foreslo videre en egen bestemmelse om universell utforming og at utdanningsinstitusjonene skal ha handlingsplaner for universell utforming.

Utvalget foreslo også å lovfeste en rett for studentene til å varsle om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen i universitets- og høyskoleloven, og et forbud mot gjengjeldelse når en student varsler om kritikkverdige forhold.

2.9.2.3 Høringsinnspill

Læringsmiljøbegrepet og universell utforming

Det er 22 høringsinnspill som støtter forslaget. Ingen går imot forslaget. To har kommentar til forslaget uten å være for eller imot. Forslaget om å modernisere begrepet og formulere de ulike elementene i læringsmiljøet får i utgangspunktet støtte fra de som uttaler seg. Forslaget blir støttet av blant annet direktorater, utdanningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner.

Likestillings- og diskrimineringsdirektoratet, Universitetet i Agder, Høgskolen i Østfold, Universitetet i Sørøst-Norge, Norsk studentorganisasjon (NSO) og NOKUT er positive til den nye definisjonen og mener det er bra at det tydeligere fremgår av loven hva læringsmiljøet innebærer. NOKUTs erfaring fra tilsyn tilsier at mange institusjoner allerede jobber med andre dimensjoner enn de som i dag er lovfestet. NOKUT peker også på at dersom moderniseringen av læringsmiljøbegrepet er ment som en utvidelse av dagens krav, bør det utredes nærmere.

NSO mener det er positivt at utvalget har valgt å legge til elementet «tilrettelagt læringsmiljø» for å tydeliggjøre viktigheten av individuell tilrettelegging som et supplement til universell utforming. NSO mener loven likevel bør stiller mer konkrete krav til det fysiske, psykososiale, digitale, organisatoriske og pedagogiske læringsmiljøet

Universell mener «tilrettelagt læringsmiljø» er uheldig og forvirrende. Andre deler av læringsmiljøet kan være utformet ut fra prinsipper om universell utforming, men også være gjenstand for tilrettelegging i de tilfeller der universell utforming ikke er mulig eller tilstrekkelig. Det kan antyde at det eksisterer et parallelt læringsmiljø for dem som trenger tilrettelegging. Universell foreslår at alle deler av læringsmiljøet skal utformes etter prinsippet om universell utforming, og at læringsmiljøet skal tilrettelegges for studenter som har behov for dette der det er nødvendig.

NITO studentene mener at forslaget svekker kravene til studentenes fysiske arbeidsmiljø.

Forbud mot gjengjeldelse

Det er 14 høringsinstanser som støtter forslaget. Ingen er imot. De som uttrykker støtte for forslaget er hovedsakelig organisasjoner og utdanningsinstitusjoner.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at både retten til å varsle om kritikkverdige forhold og forbudet mot gjengjeldelse bør skilles ut i en egen bestemmelse etter samme mønster som

arbeidsmiljøloven, både når det gjelder definisjonsbruk, eksempler og oppbygging. Å skille ut reglene i en egen bestemmelse vil tydeliggjøre studentenes rettigheter og skape en mer brukervennlig lov.

NSO er svært positiv til forslaget og mener dette sikrer studentene vern på lik linje med arbeidstakere i arbeidsmiljøloven.

Høgskolen i Østfold mener at et forbud mot gjengjeldelse ved varsling bør følges av et krav om at institusjoner skal ha et tilfredsstillende varslingssystem for tilbakemelding. Dette kan bidra til å senke studentenes terskel for å varsle om krittikkverdige forhold.

2.9.2.4 Departementets vurdering

Læringsmiljøbegrepet

En forutsetning for god studiekvalitet er studentenes læringsmiljø. Studenters rett til et godt læringsmiljø skal sikre at studentene kan bruke sin tid på å lære og utdanne seg. Videre skal et godt læringsmiljø bidra til at individuelle forhold ved studenten, for eksempel funksjonsnedsettelse, ikke skal være til hinder for at studentene har lik mulighet til å ta høyere utdanning.

Departementet peker på at kravene til læringsmiljø har endret seg siden bestemmelsen ble fastsatt i 2005. Studentene må derfor kunne kreve mer av institusjonene i dag. Dagens bestemmelse retter seg fortrinnsvis mot det fysiske læringsmiljøet, men departementet mener det er flere deler av læringsmiljøet som bør omtales i loven. Departementet mener at læringsmiljøbegrepet bør omfatte både fysisk, psykososialt, organisatorisk, digitalt og pedagogisk læringsmiljø.

Det fysiske læringsmiljøet inkluderer bygninger, omgivelser og kravet til universell utforming.

Det psykososiale læringsmiljøet dreier seg om de mellommenneskelige forholdene, der trivsel og samhandling står sentralt. Det psykososiale læringsmiljøet består av en rekke faktorer ved utdanningen, medstudenter og institusjonen. Departementet understreker at det psykososiale læringsmiljøet også påvirkes av faktorer som institusjonene ikke kan ha ansvar for. Institusjonene har likevel et ansvar for å legge til rette for at den enkelte studenten skal ha forutsetninger for å tilegne seg den kunnskapen som forventes under utdanningen. Når en student ber om tilrettelegging, må institusjonen alltid foreta en konkret og skjønsmessig helhetsvurdering med utgangspunkt i om den mener det er behov for å sette inn ytterligere tiltak eller ikke.

Det organisatoriske læringsmiljøet handler blant annet om hvordan utdanningene er organisert, herunder hvordan arbeidet med læringsmiljøet spesielt er organisert.

Det digitale læringsmiljøet handler om bruk og utvikling av IKT i læring, og hvordan IKT brukes, integreres og utnyttes som en del av den pedagogiske virksomheten innenfor hvert enkelt fagområde.

Det pedagogiske læringsmiljøet omfatter utforming av læringsmål, form og innhold for et studieprogram eller emne, slik som valg av læringsaktiviteter og vurderingsformer, og hvordan det faglige innholdet ellers presenteres. For øvrig legger departementet til grunn at kravene til læringsmiljø ikke griper inn i uhl. § 1-5 om faglig frihet og ansvar. Det pedagogiske læringsmiljøet påvirkes av studentenes forutsetninger for læring, med utgangspunkt i ulike læringsstiler, behov og preferanser, også av deres kulturelle og personlige bakgrunn.

Departementet mener det fysiske læringsmiljøet er viktig og foreslår at dette fortsatt skal være en del av læringsmiljøbegrepet. Departementet foreslår likevel å ta ut opplistingen av de fysiske elementene fra dagens lov. Det fysiske læringsmiljøet skal ikke nedprioriteres av institusjonene til fordel for de andre delene av læringsmiljøet. Forslaget til lovendring skal ikke føre til en svekkelse av krav til det fysiske læringsmiljøet.

Departementet understreker at oppdateringen av læringsmiljøbegrepet ikke er ment som en utvidelse av begrepet. Det skal presisere og tydeliggjøre dagens regler og institusjonenes ansvar.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å stille ytterligere krav til læringsmiljøet i lovteksten. Kravene til hva som er fullt ut forsvarlig vil endre seg over tid. Loven må derfor ikke leses som et hinder for institusjonenes arbeid med læringsmiljøet i tråd med samfunnsutviklingen.

Universell utforming

Universell utforming innebærer at omgivelsene utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten særskilt tilrettelegging. Universell utforming løser ikke ethvert behov som studenter med funksjonsnedsettelse har. Supplerende regler om rett til individuell tilrettelegging er derfor nødvendig, både for studenter med funksjonsnedsettelse og for studenter med andre særskilte behov. Individuell tilrettelegging skal ikke erstatte universell utforming, men være et supplement i tilfeller hvor den universelle utformingen ikke dekker individu-

elle behov for tilrettelegging, jf. FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Departementet mener at universell utforming er til nytte for alle studenter, også dem uten funksjonsnedsettelse.

Departementet viser til at statlige og private utdanningsinstitusjoner som er rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Fra 1. januar 2021 gjelder plikten til universell utforming for universitetene og høyskolene også informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT), jf. forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT-) løsninger § 11.

Selv om departementet foreslår å presisere læringsmiljøbegrepet er det viktig at styret ved institusjonene fortsatt sørger for at utformingen av det fysiske læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming. For å hindre at det fysiske læringsmiljøet svekkes eller nedprioriteres av institusjonene, foreslår derfor departementet at bestemmelsen viser til ansvaret for universell utforming.

Forbud mot gjengjeldelse

Studentene kan varsle om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen. For å legge til rette for at studenter faktisk varsler om kritikkverdige forhold mener departementet at det må lovfestes et vern mot gjengjeldelse. Høringsinnspillene støtter dette.

Departementet viser til regelverket i arbeidsmiljøloven om vern for arbeidstakere som varsler. Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 kan arbeidstakere varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Bestemmelsens andre ledd definerer kritikkverdige forhold som «forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet.» Bestemmelsen har også eksempler på slike forhold, blant annet fare for liv eller helse, myndighetsmisbruk osv. Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-4 er arbeidstaker vernet mot gjengjeldelse. Etter bestemmelsens andre ledd menes med gjengjeldelse her «enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon ...». Eksempler kan være trusler, trakassering eller usaklig forskjellsbehandling.

Departementet peker på at formuleringene i arbeidsmiljøloven ikke nødvendigvis er direkte overførbare til studentenes forhold ved utdan-

ningsinstitusjonen, men at de kan gi veiledning om hva slike forhold eksempelvis kan være. Departementet foreslår ikke en opplisting i universitets- og høyskoleloven slik som i arbeidsmiljøloven, men påpeker at arbeidsmiljøloven kan være en rettesnor for tolkningen av en slik bestemmelse i universitets- og høyskoleloven.

2.9.2.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å oppdatere læringsmiljøbegrepet for å tydeliggjøre kravene til læringsmiljøet. Videre foreslår departementet å lovfeste et forbud mot gjengjeldelse dersom studentene varsler om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen.

Departementet viser til forslaget til endring i § 4-3 første, andre og sjuende ledd.

2.9.3 Læringsmiljøutvalg

2.9.3.1 Dagens regler

Det følger av uhl. § 4-3 tredje ledd at universiteter og høyskoler skal ha et utvalg som skal sørge for å ivareta studentenes læringsmiljø.

Dette innebærer blant annet at læringsmiljøutvalgene skal jobbe for at institusjonens styre ivaretar sitt ansvar ved å legge forholdene til rette for et godt studiemiljø, og at institusjonen jobber for å bedre studentvelferden. Styret har det overordnede ansvaret for at det fysiske og psykiske læringsmiljøet er fullt forsvarlig. Læringsmiljøutvalgene skal bidra til dette ved nøye å følge utviklingen i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. I tillegg skal læringsmiljøutvalget delta i planleggingen av alle tiltak som gjelder læringsmiljøet, og sikre at studentenes medbestemmelsesrett i disse sakene blir ivaretatt.

Det er videre lovfestet at læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager på læringsmiljøet. Det skal videre ha adgang til å kommentere disse klagenes. Videre skal læringsmiljøutvalget gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer for institusjonen.

Det følger også av lovbestemmelsen at utvalget rapporterer direkte til styret. Videre skal det hvert år utarbeide en rapport til styret om institusjonenes arbeid med læringsmiljø. Etter loven kan styret også tillegge utvalget andre oppgaver.

Læringsmiljøutvalget skal bestå av like mange representanter fra studentene som fra institusjonen. Utvalgets leder velges hvert år. Lederen veksler mellom å være et medlem fra studentene og fra institusjonen.

2.9.3.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslo at plikten til å opprette et læringsmiljøutvalg med en 50-50 fordeling mellom studentene og institusjonene ble videreført som en egen bestemmelse i loven.

Utvalget vurderte ulike endringer i bestemmelsen om læringsmiljøutvalg. Det ene alternativet var å foreta en strukturendring ved at man slo sammen læringsmiljøutvalgene og utdanningsutvalgene ved institusjonen, og at man la organiseringen av et slikt utvalg på et annet nivå i organisasjonen. Et annet alternativ var å fjerne lovfestingen av utvalgene, og et tredje var å beholde dagens lovfesting av læringsmiljøutvalgene.

Forslaget som utvalget gikk inn for var å beholde en lovfesting av institusjonenes plikt til å ha et læringsmiljøutvalg. I tillegg foreslo utvalget at man lovfester en observatørrett for studentsamskipnadene.

Ut over dette mente utvalget at loven i minst mulig grad burde detaljregulere hvordan institusjonene organiserer læringsmiljøutvalgene. Dagens oppramsing av konkrete saker som utvalget skal arbeide med foreslås derfor fjernet fra loven. I stedet foreslås angitt i loven at utvalget skal arbeide med de øvrige bestemmelsene i forslagets kapittel om læringsmiljø.

2.9.3.3 Høringsinnspill

Beholde kravet om læringsmiljøutvalg med en 50-50 fordeling i loven

Departementet har mottatt 23 høringsinnspill til forslaget. Blant disse støtter 20 utvalgets forslag om å videreføre lovkravet om at institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg hvor studentene og institusjonen har like mange representanter hver. Støtten kommer fra blant annet direktorater, utdanningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner.

Høgskolen i Østfold, NITO-studentene og Studenttinget ved NTNU er uenige i utvalgets forslag om å bevare et krav i loven om at institusjonene skal opprette et læringsmiljøutvalg.

Høgskolen i Østfold mener at læringsmiljøet har nær sammenheng med god utdanningskvalitet. Høgskolen mener derfor at institusjonene selv må velge hvordan arbeidet med læringsmiljø best organiseres.

NITO-studentene hevder at læringsmiljøutvalgene er en arena hvor studentene har en sterk

representasjon, men hvor utvalgenes mandat gjør at arenaen får begrenset betydning. NITO-studentene hevder videre at læringsmiljøutvalgenes mulighet for å påvirke utformingen av et pedagogisk læringsmiljø er begrenset. Dette begrunnes med at utvalget overlapper med andre organers rolle. NITO-studentene ønsker heller en utvidet studentrepresentasjon i et utdanningsutvalg for hele institusjonen.

Studenttinget ved NTNU mener læringsmiljøutvalgene ikke er en løsning som fungerer for alle institusjoner uavhengig av størrelse. Studenttinget ved NTNU viser til at det opprinnelige formålet bak bestemmelsen var at loven umiddelbart påla institusjonene å opprette et læringsmiljøutvalg, men at opprettelsen av et utvalg ikke bør være et mål i seg selv. Det sentrale er at studentene skal få bidra i institusjonenes arbeid for godt læringsmiljø.

NSO støtter forslaget, men er bekymret over at læringsmiljøutvalgets adgang til å rapportere direkte til institusjonsstyret er tatt ut av loven, og at utvalgene ikke lenger har en lovfestet rett til å innstille direkte til styret. *NSO* mener at institusjonenes adgang til å tilpasse læringsmiljøutvalgenes struktur, organisering og oppgaver i dialog med studentene kan ivaretas, selv om loven også inneholder visse minstekrav på dette området.

Lovfesting av studentsamskipnadenes observatørstatus

Det er seks høringsinstanser som støtter forslaget om å innføre et krav som sikrer studentsamskipnadene en observatørstatus i læringsmiljøutvalgene. Disse er *OsloMet – storbyuniversitetet*, *Universitetet i Stavanger (UiS)*, *Forskerforbundet*, *Norsk studentorganisasjon (NSO)*, *Studenttinget ved NTNU* og *Tekna*. Ingen av disse har kommentert forslaget ut over å støtte dette.

Universitets- og høyskolereådet (UHR) er imot forslaget og viser til at dette vil være en for detaljert regulering.

Handelshøgskolen BI viser til at den har sentralisert sitt læringsmiljøutvalg, selv om den har flere lokasjoner og er tilknyttet ulike studentsamskipnader. Den mener at dersom studentsamskipnadenes observatørstatus skal lovfestes, må det presiseres at dette ikke innebærer at alle studentsamskipnadene som en utdanningsinstitusjon er tilknyttet, får observatørstatus. Dette vil gi en uhensiktsmessig økning i antallet representanter.

2.9.3.4 Departementets vurdering

Krav til læringsmiljøutvalg med en 50-50 fordeling mellom studenter og ansatte

Bestemmelsen som pålegger institusjonene å opprette et læringsmiljøutvalg ble vedtatt for å sikre studentene kontroll og medbestemmelsesrett i saker som angår studentenes læringsmiljø. En slik medvirkningsmulighet ble ansett for å være ett av tre kriterier som måtte være oppfylt for at institusjonenes arbeid med læringsmiljø skulle lykkes.

Etter departementets syn er det viktig at institusjonenes arbeid med læringsmiljø styrkes og at studentene har en reell innflytelse på dette området. Departementet mener derfor at lovbestemmelsen om at institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg bør videreføres.

Det fremkommer av høringsinstansens syn at det er variasjoner i hvordan læringsmiljøutvalgene fungerer ved de ulike institusjonene. Dette er også blitt påpekt av Oxford Research i «Evaluering av ordningen med læringsmiljø-utvalg – LMU» fra 2018. I forbindelse med denne evalueringen ble det av flere medlemmer fra ulike læringsmiljøutvalg påpekt at det var utfordringer ved den nye organiseringen i sektoren, spesielt geografisk spredning. Evalueringen ble gjennomført kort tid etter strukturreformen som ble gjennomført i universitets- og høyskolesektoren der flere universiteter og høyskoler ble fusjonert. Etter departementets syn er det ikke unaturlig at dette også påvirker hvordan utvalgene fungerte på tidspunktet for evalueringen. Det vil ta tid for utvalgene å finne sin plass i en ny organisasjon. I tillegg krever en slik omorganisering mye ressurser. Det er derfor ikke sikkert at funnene som fremkommer i evalueringen fra Oxford Research gir et riktig bilde av dagens situasjon. Som en løsning på utfordringen med at flere av læringsmiljøutvalgene ikke opplever å være tett nok på det faktiske arbeidet med læringsmiljøet, er det ved enkelte institusjoner etablert flere læringsmiljøutvalg på de ulike studiestedene. Disse jobber med tiltak rettet mot det geografiske stedet og rapporterer gjerne til et sentralt læringsmiljøutvalg. Departementet mener det kan være en god løsning dersom loven åpner for at institusjonene oppretter flere læringsmiljøutvalg der det er hensiktsmessig.

Departementet støtter også en lik fordeling av representanter i utvalget, slik at halvparten er studenter og den andre halvparten er representanter fra institusjonen. Dette gir studentene en tilsvarende representasjon i læringsmiljøutvalget som

arbeidstakere har i arbeidsmiljøutvalgene. Det vil sikre at studentene har en reell innflytelse i saker som angår deres læringsmiljø. Dersom man skal ha læringsmiljøutvalg, er det viktig at studentene har en sentral rolle i dette.

Et krav i loven om at institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg innebærer et inngrep i institusjonenes organisasjonsfrihet og deres autonomi. Departementet mener likevel at dette ikke er et uforholdsmessig stort inngrep. Læringsmiljøutvalgene ble etablert fordi man ønsket å opprette en parallell til arbeidsmiljøutvalgene. I disse er ansatte sikret halvparten av plassene for å kunne ha en reell innflytelse på virksomhetenes arbeid for å ivareta et godt arbeidsmiljø. Universitetene og høyskolene bør etablere tilsvarende utvalg for å jobbe med saker relatert til læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen.

Departementet understreker at dersom læringsmiljøutvalgenes plikt til å rapportere direkte til styret blir fjernet, vil institusjonene stå fritt til å rapportere hvis de finner det hensiktsmessig. Departementet vil understreke at styrene fremdeles har det overordnede ansvaret for institusjonenes arbeid med læringsmiljøet. Det bør derfor være en naturlig del av styrenes arbeid å behandle rapporter fra læringsmiljøutvalgene. Det samme gjelder styrets mulighet til å delegere andre oppgaver til læringsmiljøutvalgene. At denne rapporteringsplikten utgår fra lovteksten, er ikke ment å avskjære styrene fra likevel å rapportere.

Om studentsamskipnadenes observatørstatus

Studentsamskipnadene utgjør en sentral rolle i studentenes læringsmiljø, og det er viktig med et vel-fungerende samarbeid mellom institusjonene og samskipnadene på dette området. Samtidig er ikke samskipnadene den eneste andre aktøren læringsmiljøutvalgene kan og bør samarbeide med.

Å lovfeste samskipnadenes observatørstatus vil etter departementets syn innebære et inngrep i institusjonens ansvar for å fastsette egen organisering. Et slikt lovkrav harmonerer heller ikke med den forenklingen som utvalget foreslår om læringsmiljøutvalgenes organisering for øvrig. Departementet mener det i størst mulig grad bør være opp til institusjonene å avgjøre hvordan de skal organisere arbeidet med eget læringsmiljø, og at loven derfor i minst mulig grad bør regulere institusjonenes organisering av læringsmiljøutvalgene. Det er institusjonene som kjenner forholdene ved egne institusjoner best og som derfor også har de beste forutsetningene for å bedømme

hvordan arbeidet best bør organiseres. Samarbeidet mellom utvalgene og studentsamskipnadene kan etter departementets syn ivaretas uten at det stilles krav om det i loven. Departementet mener at institusjonene selv må vurdere om studentsamskipnadene skal tilbys å være observatører i læringsmiljøutvalgene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å ikke lovfeste studentsamskipnadenes observatørstatus.

2.9.3.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg, men fjerne kravet om at læringsmiljøutvalgene skal rapportere direkte til styret.

Departementet viser til forslaget til endringer i § 4-3 tredje ledd.

2.10 Reaksjoner mot falsk og annen uredelig opptreden

2.10.1 Plikt til å politianmelde bruk av falskt vitnemål

2.10.1.1 Bakgrunnen for forslaget

Bruk av falskt vitnemål ved søknader om opptak til en utdanning skal i dag politianmeldes. Utvalget mener at bruk av falskt vitnemål under utdanningen bør behandles på samme måte. Alvorlighetsgraden er den samme. Utvalget mener derfor at også reaksjonen – å politianmelde i slike saker – bør være den samme.

2.10.1.2 Dagens regler

Det heter i uhl. § 3-7 sjette ledd at bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter er forbudt. Forbudet gjelder også for dokumenter utstedt fra falske institusjoner. Bruk av et falskt vitnemål eller falskt dokument innebærer at et dokument som er forfalsket eller ettergjort, benyttes som ekte.

Etter sjuende ledd skal politianmeldelse skje dersom institusjoner under universitets- og høyskoleloven, NOKUT eller Samordna opptak oppdager at dokumenter som nevnt er levert av en student. Disse reglene gjelder ved studentopptak.

Av uhl. §§ 4-7 og 4-8 følger hvilke konsekvenser slik bruk kan få. Blant disse er annullering av eksamen eller prøve, underkjenning av et kurs, utestengning fra institusjonen og tap av retten til å gå opp til eksamen.

I forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgare utdanning (opptaksforskriften) § 10-1 framgår nærmere hva slags bruk som rammes av forbudet. Her heter det:

Eit vitnemål eller dokument er falskt dersom det inneheld skriftleg eller digital dokumentasjon som ikkje er sannferdig, eller dersom innhaldet i eit opphavleg, skriftleg eller digitalt, vitnemål eller dokument er manipulert eller endra.

Videre er dokumenter fra en «falsk institusjon» definert som «[...] dokument som er utferda av ikkje-eksisterande utdanningsinstitusjonar eller av utdanningsinstitusjonar som gir urett uttrykk for å ha ei akkreditering etter lov om universiteter og høyskoler § 3-1 eller etter tilsvarende utanlandsk regelverk.»

Dokumenter fra en slik institusjon kan være ekte dokumenter. Det avgjørende er om de er utstedt av en falsk institusjon. Falske institusjoner kan være ikke-eksisterende utdanningsinstitusjoner, for eksempel der en privatperson eller et selskap som ikke tilbyr noen form for utdanning, selger og distribuerer utdanningsdokumenter. Falske institusjoner kan videre være institusjoner som ikke har den nødvendige akkrediteringen som skal til for å tilby høyere utdanning, men som gir inntrykk av å ha slik akkreditering.

Av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 følger det at taushetsplikten ikke er til hinder for å politianmelde forholdet.

En rettslig plikt til å politianmelde gjelder ikke utenom opptakssituasjonen, dvs. ved bruk av falskt vitnemål ved eksamen, prøver eller godkjenning av kurs. Under utdanningen er det altså i gjeldende universitets- og høyskolelov ingen plikt til å politianmelde slik bruk.

2.10.1.3 Høringsforslaget

Høringsforslaget innebærer at bruk av falskt vitnemål ikke bare skal politianmeldes ved opptak som i dag. Det skal også skje ved bruk av falskt vitnemål ved eksamen, prøve eller godkjenning av kurs, altså i situasjoner i tid etter at opptak er skjedd.

2.10.1.4 Høringsinnspill

Ti høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Disse er: NOKUT, Felles klagenemnd, Universitetet i Oslo, Dronning Mauds Minne Høyskole, Høyskolen Kristiania, MF Vitenskapelig høyskole, NHH, Forskerforbundet, Norsk studentorganisa-

sjon og Studentforeningen ved Norges handelshøyskole.

Alle ti høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget. *MF Vitenskapelig høyskole* ønsker imidlertid nærmere klargjort når i saksgangen politianmeldelse skal skje.

2.10.1.5 Departementets vurdering

Departementet ser ingen grunn til at politianmeldelse bare skal skje ved bruk av falskt vitnemål ved opptak, og ikke ved tilsvarende bruk under utdanningen. Alvoret ved bruk av falskt vitnemål er det samme i begge situasjoner. Politianmeldelse bør derfor være obligatorisk i begge tilfeller. Departementet støtter på denne bakgrunn forslaget fra utvalget. Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg støtter også forslaget. Det understrekes at forslaget ikke bare gjelder bruk av falskt vitnemål, men også andre falske dokumenter. Det omfatter også bruk av dokumenter utstedt av falske institusjoner.

2.10.1.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at politianmeldelse skal skje i saker der falskt vitnemål, andre falske dokumenter og dokumenter utstedt av falske institusjoner, blir brukt under utdanningen, dvs. ved eksamen, prøve eller godkjenning av kurs.

Departementet viser til forslaget til § 4-8 nytt sjette ledd.

2.10.2 Bortvisning ved forstyrrende opptreden

2.10.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Uhl. § 4-8 første ledd om bortvisning og utestengning rammer ikke alle tilfeller av uønsket adferd. Uønsket adferd av mildere karakter, men som likevel krever at institusjonen griper inn av hensyn til undervisningen, andre studenter og ansatte, faller utenfor bestemmelsen. Det kan dreie seg om studenter som snakker høyt sammen eller som avbryter undervisningen på annen måte, eventuelt gjør dette gjentatte ganger. Det kan også gjelde studenter som forsøker å trakassere en foreleser eller annet undervisningspersonale.

Utvalget ønsker på denne bakgrunn å innføre et nytt første punktum i bestemmelsen som fanger opp også denne typen uønsket adferd.

I slike tilfeller vil privat eiendomsrett normalt være tilstrekkelig hjemmel for bortvisning. Men

fordi studentene har en rett til utdanningen de er tatt opp på og universiteter er offentlige steder, bør likevel den forstyrrende adferden overstige en viss terskel før den fører til bortvisning.

Utvalget ønsker at en slik bortvisning skal kunne skje med umiddelbar virkning. Den skal kunne skje uten forutgående advarsel og styrebehandling fra institusjonen og uten vilkår om at en slik forstyrrelse har skjedd tidligere.

Det vil være de som underviser eller de som har ansvaret for områder der studentene driver med selvstudium, som gis myndighet til å bortvise etter bestemmelsen. En beslutning om umiddelbart å bortvise på grunn av slik forstyrrende adferd, vil etter utvalgets syn ikke anses som et enkeltvedtak. Det vil derfor ikke utløse klagerett. Utvalget vurderer en slik bortvisning som så lite inngripende overfor studenten at det ikke er naturlig å si at den er bestemmende for studentens rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven § 2.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler passer ellers etter utvalgets syn dårlig i slike saker. Bestemmelsene i forvaltningsloven om forhåndsvarsel eller retten til å klage vil være vanskelige å praktisere. Utvalget har på denne bakgrunn lagt til grunn at det må trekkes en nedre grense for hvilke inngrep som er å regne for enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Til sammenligning er i juridisk teori bortvisning fra undervisning i skolen for mindre enn en dag vurdert til ikke å være et enkeltvedtak.

2.10.2.2 Dagens regler

Uhl. § 4-8 første ledd gir adgang til bortvisning av en student fra institusjonen for grovt forstyrrende adferd. Studenten kan bortvises fra institusjonen for inntil ett år dersom vedkommende – tross skriftlig advarsel – gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for institusjonen som sådan.

Oppførselen må altså være «grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen». I dette ligger at det må foreligge en kvalifisert form for avvikende adferd som påvirker læringsmiljøet og det psykososiale miljøet. Det kan dreie seg om aggressiv eller plagiosom opptreden som ødelegger arbeidsmiljøet for medstudenter og ansatte.

Videre må oppførselen ha skjedd «gjentatte ganger». Studenten må ha utvist grovt klanderverdig opptreden mer enn én gang for at bestemmelsen skal få anvendelse. På den annen side holder

det at slik opptreden har funnet sted to ganger for at vilkåret anses oppfylt.

Det er videre et vilkår at studenten må ha motatt en skriftlig advarsel før studenten kan bortvises. Det er styret eller institusjonens klagenemnd som fatter vedtak. Myndighet til å gi advarsel kan delegeres til andre ved institusjonen. Advarselen må opplyse om at bortvisning kan bli aktuelt hvis studenten fortsetter med den grovt forstyrrende adferden.

Studenten kan bortvises fra «nærmere bestemte områder ved institusjonen». Bortvisningen er begrenset til de områdene hvor den uønskede oppførselen har forekommet. Eksempler på områder kan være forelesningsauditorier, laboratorier, lesesaler, andre undervisningsrom og fellesområder.

En student som er bortvist etter første punktum, har fortsatt rett til å gå opp til eksamen. Bortvisningen kan imidlertid gjelde obligatorisk undervisning som er et vilkår for å gå opp til eksamen. Slik bortvisning kan ha som praktisk konsekvens at studenten mister retten til å ta eksamen.

Etter § 4-8 første ledd siste punktum har institusjonen adgang til – som en siste utvei – å utestenge en student fra utdanningen hvis studenten har fått en skriftlig advarsel om bortvisning som han eller hun ikke respekterer.

I tillegg kan institusjonen etter samme bestemmelse frata studenten retten til å gå opp til eksamen i inntil ett år dersom studenten tross skriftlig advarsel ikke respekterer bortvisningsvedtaket. At studenten blir fratatt retten til å gå opp til eksamen, innebærer at studenten heller ikke kan gå opp til eksamen ved en annen institusjon i utestengningsperioden.

Det er styret eller institusjonens klagenemnd som treffer vedtak om bortvisning eller utestengning. Det følger videre av bestemmelsen at institusjonen «kan» bortvise eller utestenge. Institusjonen må vurdere alvorret i den aktuelle handlingen og avpasse graden og varigheten av vedtaket etter forholdet.

Hensikten med bestemmelsen er å beskytte medstudenter og ansatte, ikke å ilegge studenten en straff. Vedtaket bør ikke være mer omfattende enn nødvendig for å ivareta dette hensynet. Hensynet til medstudenter og ansatte må veies opp mot den belastningen et slikt vedtak vil være for studenten.

Det er ingen bestemmelse i gjeldende lov som gir adgang til umiddelbar bortvisning på grunn av forstyrrende opptreden uten skriftlig advarsel på forhånd.

2.10.2.3 Høringsforslaget

Utvalget foreslo et nytt første punktum i bestemmelsens første ledd om at institusjonene kan bortvise personer på grunn av forstyrrende opptreden. Institusjonene bør umiddelbart kunne bortvise studenter som forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid.

2.10.2.4 Høringsinnspill

26 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. 24 av disse støtter forslaget. Elleve av disse støtter det uten begrunnelse. Disse er: *NTNU, Oslo Met, Felles klagenemnd, Dronning Mauds Minne Høyskole, Høyskolen Kristiania, Kunsthøyskolen, MF Vitenskapelig høyskole, NHH, Stiftelsen handelshøyskolen BI, VID Vitenskapelige høyskole og Forskerforbundet.*

13 av høringsinstansene støtter forslaget med kommentarer og forbehold. Disse er: *Universitetene i Bergen, Oslo, Stavanger og Sørøst-Norge, Universitetssenteret på Svalbard, Forsvarets høyskole, Høyskolen i Innlandet, Høyskolen i Østfold, Helse Vest, Norsk Studentorganisasjon (NSO), Studentforeningen ved Norges Handelshøyskole, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge og Funkisstudentene.*

Akademikerne og Studentombudet ved Universitetet i Agder støtter ikke høringsforslaget.

Av kommentarer og forbehold fra dem som støtter forslaget nevner departementet følgende:

Universitetet i Bergen ønsker at det blir nærmere presisert hvordan bortvisning skal skje i praksis. Det gjelder hvem som skal ha myndighet til å bortvise, hvordan lovens begrep «forstyrrer» skal forstås, hva som er alvorlig nok for bortvisning og om myndigheten etter bestemmelsen kan eller bør delegeres.

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) sier at umiddelbar bortvisning særlig vil være hensiktsmessig i akutte situasjoner og i intensive emner av kort varighet. I slike tilfeller vil en fullstendig saksbehandling med skriftlig advarsel fra styret og påfølgende bortvisning ikke la seg gjennomføre innenfor den tidsperioden som gjelder eller som studieemnet går over.

Universitetet i Sørøst-Norge ønsker at rektor må bli delegert bortvisningsmyndigheten.

NSO understreker at terskelen for å bortvise en student fra undervisningen alltid må være høy.

Studentforeningen ved Norges handelshøyskole påpeker at typiske eksempler hvor bortvisning kan skje vil være gjentatte avbrytelser eller trakassering av foreleseren.

Høyskolen i Østfold understreker at forslaget kan ha en god forebyggende effekt for å hindre utvikling av negative læringsmiljøer. Forslaget åpner for at berørte institusjoner får et større handlingsrom i tilfeller av forstyrrende adferd. Likevel påpeker skolen faren for ulik praksis mellom institusjoner og at studenters rettssikkerhet kan bli svekket ved bortvisning uten enkeltvedtak og klagerett.

Studentdemokratiet i Sørøst-Norge ønsker nærmere presisert når en bortvist student igjen kan komme tilbake til undervisning. De ønsker ikke at den enkelte faglæreren skal avgjøre dette.

Universitetet i Oslo peker på at det i hvert enkelt tilfelle konkret må tas stilling til om enten bestemmelsen om umiddelbar bortvisning eller etter skriftlig advarsel skal tas i bruk. Er forstyrrelsen av grov art – eksempelvis vold eller seksuelle overgrep – må bortvisning kunne skje uten forutgående advarsel.

Forsvarets høyskole påpeker at privat eiendomsrett er hjemmel god nok i en del tilfeller, men at forslaget til ny bestemmelse vil ha en pedagogisk og veiledende funksjon.

Funkisstudentene påpeker at forslaget ikke må ramme funksjonshemmede studenter uforholdsmessig, for eksempel på grunn av ukontrollert adferd eller lyder som studenten ikke kan lastes for. De mener at dette må være gjenstand for nærmere regulering.

Helse Vest støtter forslaget fordi dette kan hindre at pasienter settes i fare i praksissituasjoner i helsetjenesten.

Akademikerne som ikke støtter forslaget, er skeptiske til at slik bortvisning ikke vil bli vurdert som enkeltvedtak og med det ikke gi klagerett. De påpeker at bortvisning av svært kort varighet normalt ikke er så inngripende at det vil kunne regnes som et enkeltvedtak. Men de mener at det bør nyanseres for de tilfellene hvor undervisningsopplegg har obligatorisk fremmøte for studenter. I slike tilfeller mener de at selv bortvisning av svært kort varighet kan føre til at studenten ikke får godkjent et studieemne. Dette gjelder særlig dersom bortvisningen skal gjelde for mer enn en enkelt dag, men i visse studieemner kan en enkelt fraværsdag i seg selv være nok til at emnet ikke godkjennes. Studenten vil i slike tilfeller ha en opplagt rettslig klageinteresse.

Studentombudet ved Universitetet i Agder støtter heller ikke forslaget. Det peker på at slik bortvisning som ønskes regulert i nytt første punktum, under enhver omstendighet kan skje med hjemmel i ulovfestede bestemmelser om eiendomsrett. I tillegg peker ombudet på faren for

at et tilfelle blir regulert av nytt første punktum i stedet for av bestemmelsens annet punktum. Det er rettssikkerhetsmessig uheldig for den som blir bortvist.

2.10.2.5 Departementets vurdering

Departementets syn er at en bestemmelse som den foreslåtte kan være hensiktsmessig i akutte situasjoner og i intensive studieemner av kort varighet. Her vil en fullstendig saksbehandling med skriftlig advarsel fra styret og påfølgende bortvisning ikke la seg gjennomføre innenfor den tidsperioden som situasjonen eller studieemnet åpner for.

Det er i høringen påpekt at det må bli presisert i retningslinjer hvem som skal ha myndighet til å bortvise, hvordan lovens begrep «forstyrrer» skal forstås, hva som er alvorlig nok for bortvisning, hvilket ledd i bestemmelsen som skal brukes og om myndigheten til å bortvise kan eller bør delegeres. Departementet bemerker at bestemmelsen i første omgang må gis noe tid til å virke og bli praktisert. Behovet for eventuelle presiseringer kan vurderes når det er høstet erfaring om bestemmelsen og det skjønnet som den krever. Men departementet mener det uansett må være klart at myndigheten til å bortvise må kunne delegeres, for eksempel til rektor ved institusjonen. Slik delegasjon er avgjørende siden bestemmelsen nettopp skal kunne tas i bruk umiddelbart uten forutgående styrebehandling.

Ellers er departementets syn at terskelen for å bortvise studenter generelt må være høy. Dette gjelder studentenes rettssikkerhet som alltid må gis høy prioritet.

Departementet er enig i at en bestemmelse som den foreslåtte kan forebygge negative læringsmiljøer.

Det er framhevet i høringen at privat eiendomsrett er hjemmel god nok i en del tilfeller for umiddelbar bortvisning, men at forslaget til ny bestemmelse vil ha en pedagogisk og veiledende funksjon. Departementet slutter seg til at privat eiendomsrett normalt sett er hjemmel god nok i slike tilfeller. På den annen side er ikke en slik hjemmel åpenbar for enhver som skal praktisere regelverket og som kommer opp i situasjoner hvor ønsket og behovet for umiddelbar bortvisning oppstår. Noen vil savne en klart uttrykt hjemmel i eget og kjent regelverk for nettopp å ta i bruk et slikt inngripende tiltak mot en student. Dette gjelder ikke minst fordi slike situasjoner oppstår plutselig. Departementet mener derfor at en lovfesting av dette er hensiktsmessig. Med en

klar bestemmelse i eget og kjent regelverk vil institusjonene umiddelbart kunne reagere. Det kan ikke forventes at enhver institusjon skal kjenne til at bortvisning kan skje i kraft av alminnelig og ulovfestet eiendomsrett.

Departementets syn er videre at bortvisning må kunne skje selv om studenten tar en utdanning der obligatorisk fremmøte er nødvendig for å få godkjent et studieemne. Studenten må være klar over at forstyrrende adferd kan få konsekvenser i form av bortvisning og utestengning. Det er en risiko studenter løper ved alle forstyrrelser og ved alle typer av utdanninger.

Departementet vil ellers peke på behovet for en hjemmel til å bortvise i de litt mildere tilfellene av forstyrrelser som ikke dekkes av dagens uhl. § 4-8. Det vil gjøre bortvisningshjemmelen i loven mer komplett.

På bakgrunn av ovennevnte, utvalgets egne vurderinger og mottatte høringsinnspill vil departementet støtte utvalgets forslag. Det understrekes at forslaget har fått massiv støtte fra dem som har uttalt seg i høringen.

2.10.2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår et nytt første punktum i uhl. § 4-8 første ledd som gir institusjonene adgang til umiddelbar bortvisning ved forstyrrende adferd som rammer undervisningen eller medstudenters arbeid.

Departementet viser til forslaget til endring i § 4-8 første ledd.

2.11 Politiattester

2.11.1 Endringer for å tydeliggjøre ulike grunnlag for innhenting av politiattest

2.11.1.1 Bakgrunnen for forslaget

Hjemmelen for å innhente politiattest ligger i dag både i første og andre ledd i uhl. § 4-9. Politiattest kan etter første ledd innhentes i situasjoner hvor en student kan komme i kontakt med mindreårige. Men slik innhenting kan etter andre ledd også gjøres når studenten kan komme i kontakt med sårbare grupper som er beskyttet av lovgivning om ulike typer av yrkesutøvelse. Eksempler på slike lover er helsepersonelloven, opplæringsloven og barnehageloven.

Utvalget mente at det å slå sammen disse to hjemmelsgrunnlagene i ett og samme ledd ville tydeliggjøre at det er to ulike grunnlag for å innhente politiattest.

2.11.1.2 Dagens regler

Uhl. § 4-9 første ledd lyder:

I studier der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier, kan det kreves at studentene legger frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, ved opptak til eller underveis i studiet.

Andre ledd i samme bestemmelse lyder:

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøvelse, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

Dette innebærer at det foreligger to ulike grunnlag for å kreve politiattest av studenter. Det gjelder for det første der de kan komme i kontakt med mindreårige. For det andre gjelder det der de kan komme i kontakt med sårbare grupper som er beskyttet gjennom profesjonslovgivning.

2.11.1.3 Høringsforslaget

Utvalgets forslag går ut på at første og andre ledd i uhl. § 4-9 blir slått sammen. Det vil da av ett og samme ledd framgå at det foreligger to ulike grunnlag for å innhente politiattest fra studenter.

Forslaget innebærer ingen realitetsendring, bare en tydeliggjøring.

2.11.1.4 Høringsinnspill

Seks høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Fire av disse støtter forslaget: *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *Høyskolen i Østfold*, *NITO* og *Studentdemokratiet i Sørøst-Norge*.

Bufdir, *Høyskolen i Østfold* og *NITO* peker på at forslaget gir en god presisering og tydeliggjøring, noe som vil gi klare og enkle regler. Videre påpeker de at en sammenslåing vil gi god oversikt over og en bedre forståelse av hjemmelsgrunnlagene for innhenting av politiattest fordi de vil bli samlet på ett sted.

To høringsinstanser støtter ikke forslaget. Disse er *Felles klagenemnd* og *Akademikerne*. Felles klagenemnd peker på at de tidvis har erfart at underinstansene blander sammen grunnlagene og vurderingene som skal gjøres for de to ulike hjemmelsgrunnlagene. Nemnda er derfor noe usikker på om en sammenslåing vil ha ønsket effekt.

2.11.1.5 Departementets vurdering

Departementet ser ikke at forslaget fra utvalget utgjør noen avgjørende forskjell i forhold til dagens ordning. Utvalget hevder imidlertid at forslaget om sammenslåing av første og andre ledd i bestemmelsen vil tydeliggjøre at det foreligger to ulike grunnlag for å innhente politiattest. Høringsinnspill peker på at dette vil gi god oversikt, enklere regler og ikke minst en bedre forståelse av de hjemmelsgrunnlagene som foreligger i loven for å kreve politiattest fremlagt. Forslaget innebærer ingen realitetsendring, bare en tydeliggjøring. På bakgrunn av dette slutter departementet seg til forslaget til utvalget.

2.11.1.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at de to hjemmelsgrunnlagene for innhenting av politiattest i § 4-9 blir samlet i ett og samme ledd i lovbestemmelsen.

Departementet viser til forslaget til endring i § 4-9 første ledd.

2.11.2 Politiattest kan kreves både ved opptak og underveis i utdanningen

2.11.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Behovet for en politiattest kan oppstå både ved opptak til utdanningen, underveis i denne eller i begge tilfeller. Perioden fra opptaket til en utdanning inntil denne er avsluttet for en student kan gå over mange år. Mye kan endre seg i denne perioden. Utvalget har foreslått en mindre presisering i ordlyden. Dette vil bedre vise at politiattest kan kreves både ved opptak og underveis i et utdanningsløp.

2.11.2.2 Dagens regler

I uhl. § 4-9 første ledd om krav til politiattest for studenter som kan komme i kontakt med mindreårige heter det at politiattest kan kreves «ved opptak til *eller* underveis i studiet.» Bestemmelsen peker på to alternativer som – tross ordlyden «*eller*» – begge kan tas i bruk.

Uhl. § 4-9 første ledd suppleres av § 6-5 i forskrift om opptak til høyere utdanning – opptaksforskriften. Etter denne kan fornyet vandelskontroll utføres i tråd med politiregisterloven § 43. I denne lovbestemmelsen heter det at brukeren av en tidligere utstedt politiattest på nærmere vilkår kan få utlevert nye opplysninger av betydning.

2.11.2.3 Høringsforslaget

Utvalget har foreslått en endring i ordlyden slik at denne klarere sier at politiattest kan kreves fremlagt både ved opptak og underveis i utdanningen. Ordet «*eller*» foreslås erstattet av ordet «*og*».

2.11.2.4 Høringsinnspill

Elleve høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Disse er: *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *NTNU*, *Oslo Met*, *Universitetet i Bergen*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *Høyskolen i Østfold*, *NITO*, *Helse Bergen*, *Helse Vest* og *Studentdemokratiet i Sørøst-Norge*.

Ti av disse støtter forslaget fullt ut. De peker på at forholdene for en student og kravene om å fremlegge politiattest kan endre seg over tid. Perioden fra opptak til en utdanning og inntil denne er avsluttet kan strekke seg over mange år. Det kan være uheldig dersom studenter underveis i utdanningen blir sendt ut i en praksisperiode utelukkende basert på en politiattest som ble fremlagt ved opptak, kanskje flere år i forveien. Tilsvarende kan det være uheldig dersom politiattest ikke er fremlagt ved opptak til utdanningen, men først kreves når en praksisperiode skal påbegynnes et stykke ut i utdanningen. Da kan man risikere at studenten blir stanset i utdanningen på grunn av en anmerkning og ikke kan fullføre. Det vil være uheldig for både studenten selv og samfunnet dersom utdanningen da må avbrytes. Det må derfor ikke være tvil om at politiattest kan kreves både ved opptak til og underveis i utdanningen.

Universitetet i Oslo støtter ikke forslaget fullt ut. Det mener at plikten til å innhente politiattest ved opptak er klar, men at det er uklart om det oppstår ny plikt til å innhente attest underveis i utdanningen.

2.11.2.5 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det ikke er framkommet innvendinger mot forslaget.

Ordlyden i uhl. § 4-9 første ledd sier at institusjonene har anledning til å innhente politiattest «ved opptak til *eller* underveis i studiet.» Samtidig sier opptaksforskriften at politiattest skal innhentes ved opptak, men at det senere kan gjøres en fornyet vandelskontroll.

Departementet vurderer det slik at uhl. § 4-9 første ledd med ordlyden «ved opptak til *eller* underveis i studiet» peker på to alternativer for fremleggelse av politiattest som begge – tross

ordet «eller» – kan komme til anvendelse. Dagens ordlyd peker ikke på en «enten/eller»-løsning der det ene alternativet utelukker det andre. Etter departementets syn er det bare snakk om en noe upresis ordlyd i dagens bestemmelse.

På bakgrunn av ovennevnte slutter departementet seg til at lovteksten blir presisert ved at ordet «eller» blir erstattet av ordet «og.» Det innebærer ingen realitetsendring, bare en presisering av dagens regler.

Departementet bruker gjennomgående i proposisjonen ordet «utdanning» i stedet for «studiet». § 4-9 er ordet «studiet» brukt. Departementet foreslår ingen endring i lovens ordlyd på dette punktet selv om ordet «utdanning» like gjerne kunne ha vært brukt.

2.11.2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at uhl. § 4-9 første ledd endres for å presisere at politiattest kan kreves framlagt ved opptak til *og* underveis i studiet.

2.11.3 Midlertidig utelukkning grunnet straffbare forhold

2.11.3.1 Bakgrunnen for forslaget

Etter gjeldende uhl. § 4-9 om utestengning grunnet straffbare forhold kan studenter etter fjerde ledd «utestenges» fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Men det framgår videre av samme ledd at utestengningen gjelder for en begrenset periode. Den gjelder fram til rettskraftig dom foreligger eller til saken er henlagt. Bestemmelsen regulerer ikke full utestengning fra hele utdanningen, heller ikke for alltid.

Universitets- og høyskoleloven bruker begrepet «utestengning» normalt om full utestengning fra hele utdanningen, ikke bare fra deler av den. Utvalget foreslo derfor å bruke ordet «utelukke» i stedet for ordet «utestenge» i § 4-9 fjerde ledd for klart å vise at studenten bare utelukkes fra deler av studiet.

Utvalget begrunner forslaget med et ønske om å rydde opp i lovbestemmelsens begrepsbruk og gi klar veiledning om hva bestemmelsen er ment å gi uttrykk for.

2.11.3.2 Dagens regler

I uhl. § 4-9 fjerde ledd heter det at «den som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i politiattester i medhold av andre ledd, kan utestenges fra

praksisstudier eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis...»

Her brukes begrepet «utestenges» for deler av utdanningen, ikke om full utestengning fra hele utdanningen.

2.11.3.3 Høringsforslaget

Utvalget foreslo å endre ordlyden i gjeldende uhl. § 4-9 fjerde ledd fra «utestenges» til «utelukes». Utvalget foreslo dette for å få fram at det dreier seg om utelukkning fra deler av utdanningen, ikke full utestengning fra hele utdanningen, inntil det foreligger en rettskraftig dom eller saken blir henlagt.

Utvalget foreslo også at loven presiserer at begrepet «utelukkning» etter dette leddet er ment som en midlertidig reaksjon. Utvalget foreslo å ta begrepet «midlertidig» inn i lovteksten for ytterligere å understreke dette.

2.11.3.4 Høringsinnspill

Seks høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Disse fem støtter forslaget: *NTNU, Universitetet i Oslo, Universitetet i Sørøst-Norge, Høyskolen i Østfold og NITO.*

Flertallet peker på det som er utvalgets begrunnelse for endringen. De mener at «utelukke» er et bedre og mer dekkende begrep enn «utestenge». Begrepet «utestenge» peker på noe mer inngripende som full utestengning fra hele studiet, ikke bare «utelukket» fra deler av studiet. Begrepet «utelukke» gir etter høringsinstansenes syn et riktigere signal om hva reaksjonen reelt går ut på.

Studentombudet ved Universitetet i Bergen støtter ikke forslaget. Det mener at utelukkning er noe som skjer i forkant av opptak ved at en student hindres tilgang. Utestenging skjer derimot i etterkant ved at studenten blir utvist. I tillegg hevder ombudet at bestemmelsen ikke inneholder noen tidsbegrensning.

2.11.3.5 Departementets vurdering

Høyskolen Østfold (HiØ) sier det etter departementets syn dekkende slik:

Innføring av et slikt nytt begrep i loven trekker et klart skille mot utestenging som materielt sett er langt mer inngripende idet studenten i slike tilfeller er utestengt fra hele studiet. HiØ støtter bruk av det nye begrepet utelukke fordi

dette mer presist gjenspeiler realiteten i de tilfeller det fattes vedtak om at studenten ikke får ta del i nevnte deler av studiet.

Departementet slutter seg til det synet som HiØ her legger til grunn.

For øvrig understreker departementet at utelukkningen kan skje til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt. Det framgår av dagens lov og foreslås ikke endret.

Til rettskraftig dom foreligger eller saken blir henlagt er imidlertid ytterpunktene tidsmessig for hvor lenge utelukkningen kan skje. I ordet «kan» ligger at et skjønn må utøves i hvert enkelt tilfelle for å ta nærmere stilling til dette. Det betyr at utelukkningen kan opphøre før rettskraftig dom foreligger eller før saken er henlagt.

Departementet stiller seg positivt til den begrunnelsen som utvalgets forslag bygger på og de høringsinnspillene som støtter forslaget. Forslaget vil slik departementet ser det bidra til mer konsekvent begrepsbruk i loven og slik sett kunne motvirke feiltolkninger og uklarheter. I tillegg støtter departementet at ordet «midlertidig» blir tilføyd i lovbestemmelsen. «Midlertidig utelukke» vil ytterligere klargjøre at det ikke dreier seg om full utestengning fra hele utdanningen for alltid. Det dreier seg derimot om utelukkning fra deler av utdanningen for en begrenset tidsperiode.

2.11.3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at ordlyden i § 4-9 fjerde ledd endres fra «utestenges» til «utelukkes» og at ordet «midlertidig» inntas i bestemmelsen.

Departementet viser til forslaget til endring i § 4-9 fjerde ledd.

2.12 Ansettelses

2.12.1 Bakgrunn

Utvalget foreslo et nytt kapittel i universitets- og høyskoleloven som samler bestemmelsene om ansettelsesforhold og følger strukturen i statsansattelloven.

Utvalget pekte også på noen generelle problemstillinger. Ansettelsesforhold i universitets- og høyskolesektoren er regulert i både arbeidsmiljøloven, statsansattelloven og universitets og høyskoleloven. Spørsmålet er derfor om, og i tilfelle i hvilket omfang, det bør være andre regler for ansettelsesforhold ved universiteter og høyskoler enn i øvrige virksomheter. I tillegg tok utvalget opp utfordringen

med at ansettelsesprosesser i undervisnings- og forskerstillinger tar uforholdsmessig lang tid.

Utvalget kommenterte også universitets- og høyskolesektorens utstrakte bruk av midlertidige stillinger.

2.12.2 Regulering av ansettelsesforhold i universitets- og høyskolesektoren

2.12.2.1 Forholdet til annet regelverk

Vedtaket om å ansette arbeidstakere er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett. Hvordan ansettelsesprosessen er regulert har stor betydning for både arbeidsgivere, arbeidstakere og søkere til stillinger ved universiteter og høyskoler. Regelverket er omfattende og består av ulike lover med forskrifter som flere departementer forvalter.

Uhl. § 6-1 slår fast at arbeidsmiljøloven og statsansattelloven gjelder for ansettelsesforhold ved universiteter og høyskoler, med de særregler som følger av universitets- og høyskoleloven. Arbeidsmiljøloven gjelder for alle ansettelsesforhold i Norge, og i tillegg gjelder statsansattelloven for ansatte i staten. Bestemmelsene om ansettelsesforhold i universitets- og høyskoleloven går foran de generelle reglene i arbeidsmiljøloven og statsansattelloven. Alle disse lovene har også forskrifter som har betydning for ansettelsesforhold. Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder for alle institusjonene i sektoren, og denne har bestemmelser som er viktige ved ansettelsesforhold. For statlige universiteter og høyskoler gjelder også forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Utvalget mente at det fortsatt er behov for særlige regler for ansettelsesforhold i universitets- og høyskoleloven. Departementet er enig i denne vurderingen og viser til utvalgets begrunnelse.

Uten egne regler i universitets- og høyskoleloven ville ansettelsesforhold ved statlige institusjoner være regulert i arbeidsmiljøloven og statsansattelloven. Ved private høyskoler ville ansettelsesforhold utelukkende være regulert av arbeidsmiljøloven. En viktig del av begrunnelsen for å ha egne regler i universitets- og høyskoleloven er derfor å sikre at statlige og private universiteter og høyskoler omfattes av det samme regelverket. Uten felles regler om ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger ville arbeidsmiljøloven vært eneste felles rettslige grunnlag. Kunnskapsdepartementets statsråd har også et konstitusjonelt ansvar for universitets- og høyskolesektoren som kan følges opp med særregler om ansettelse i en lov som departementet selv forvalter.

Reglene skal bidra til at institusjonene er konkurransedyktige i kampen om å rekruttere de beste søkerne. De må også sikre at sektoren kan beholde og utvikle høyt kompetente ansatte, slik at institusjonene på best mulig måte kan utføre sitt samfunnsoppdrag. Det er konkurranse både mellom universiteter og høyskoler, og mellom sektoren og arbeidslivet for øvrig. Norske utdanningsinstitusjoner konkurrerer også med utenlandske institusjoner om de beste kandidatene.

Bestemmelsene har også til hensikt å legge til rette for økt mobilitet mellom statlige og private universiteter og høyskoler.

Mobilitet kan bidra til å øke arbeidslivsrelevansen i utdanningene, skape nettverk med kompetansmiljøer og styrke kunnskapsflyt mellom ulike sektorer. Ved at regelverket legger til rette for mobilitet vil ansatte kunne bringe med seg nyttige erfaringer og kompetanse fra andre deler av arbeidslivet nasjonalt og internasjonalt til institusjonene. Mest mulig like regler om ansettelser i sektoren, og for øvrig i det norske arbeidslivet, vil bidra til å oppfylle mål om forutsigbarhet for arbeidsgiver og arbeidstaker, for fleksibilitet, økt mobilitet, og legge bedre til rette for omstilling. Departementet vil derfor vurdere bestemmelsene om ansettelser nærmere med tanke på en forenkling og harmonisering med øvrig regelverk.

2.12.2.2 Ansettelsesprosessen

Ansettelser i offentlig sektor skal følge kvalifikasjonsprinsippet, det vil si at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes, jf. blant annet statsansatte-loven § 3 første ledd. Ansettelsesorganet må legge vekt på utdanning og erfaring, jf. § 3 andre ledd. I tillegg til vurderingen av kompetanse må den som ansetter også gjøre en vurdering av personlig egnethet. Arbeidsgivere står i utgangspunktet fritt til å gjennomføre en vurdering av søkerne slik de mener er hensiktsmessig; ved intervju, testing, referanseinnhenting mv.

Universitets- og høyskoleloven har bestemmelser med saksbehandlingsregler for utlysning og ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger i § 6-3, hvor det blant annet heter at søkerens utdanning og erfaring skal vurderes av en sakkyndig komite.

I dag følger det av uhl. § 6-3 tredje ledd andre punktum at ansetteleseorganet *kan* gjennomføre intervju, prøveforelesning eller andre prøver. For ytterligere å forsterke kravet til arbeidsgiver om at også søkerens pedagogiske kvalifikasjoner må vurderes, foreslo utvalget å endre ordlyden i

denne bestemmelsen til at ansettelsesmyndigheten *skal* gjennomføre intervju, prøveforelesning mv. For øvrig hadde ikke utvalget konkrete forslag til endringer i bestemmelsene om ansettelsesprosedyre.

Utvalget mente reglene om sakkyndig komite ved ansettelse av undervisnings- og forskerstillinger reflekterer den særlige rollen slike stillinger har i sektoren og deres betydning for samfunnsoppdraget. Utvalget mente også at denne prosessen tar uhensiktsmessig lang tid, slik at man i dag risikerer å miste sterke kandidater. Men utvalget foreslo ingen endringer i regelverket.

Departementet viser til at det alltid har vært sammenheng mellom reglene om ansettelsesprosedyrer i universitets- og høyskolesektoren og i staten for øvrig. Det er imidlertid ikke foretatt en systematisk gjennomgang av universitet- og høyskoleloven regler om dette etter innføringen av statsansatte-loven.

Som et eksempel hadde den nå opphevede tjenestemannsloven bestemmelser om at institusjonene kunne ha et innstillingsråd som foretok en skriftlig vurdering av kandidatene og innstilte på hvilke søkere som burde få stillingen, eventuelt en ordning hvor nærmeste leder innstilte. I første tilfelle skulle deretter et tilsettingsråd (nå ansettelsesråd) fatte vedtak om ansettelse. I forbindelse med innføring av statsansatte-loven 1. juli 2017 ble det foretatt en forenkling slik at ordningen med innstillingsråd ikke lenger finnes i staten, unntatt i departementene. Nå behandles ansettelser i staten som hovedregel bare i *ett* kollegialt organ og nærmeste leder innstiller, se statsansatte-loven § 5 første ledd. I universitets- og høyskolesektoren har vi imidlertid fortsatt ordningen med behandling av ansettelsesaker i to kollegiale organer, både innstillingsråd eller -utvalg og ansettelsesråd eller -utvalg, selv om den er avvirket i staten for øvrig.

Departementet vektlegger betydningen av kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser. Derfor er det nødvendig og viktig at arbeidsgiver også vurderer pedagogiske kvalifikasjoner og søkerens egnethet for stillingen, i tillegg til den faglige bedømmingen som gjøres av sakkyndig komite. Departementet vil imidlertid vurdere nærmere om det er nødvendig og hensiktsmessig å lovfeste en plikt til å gjennomføre intervju mv.

Departementet ser etter dette at det er flere hensyn som taler for at det foretas en helhetlig gjennomgang av bestemmelsene om ansettelser, og vil arbeide videre med utvalgets forslag om å samle bestemmelsene i ett kapittel og eventuelt komme tilbake til forslag om endringer.

2.12.2.3 Midlertidige ansettelser

Regelverket

Ansettelse i fast stilling er hovedregelen i norsk arbeidsliv og er blant annet lovfestet i arbeidsmiljøloven § 14-9 og statsansatteloven § 9. Fast stilling betyr bl.a. at ansettelsesforholdet bare kan avsluttes etter lovenes regler om oppsigelse og avskjed, og at den ansatte har visse rettigheter ved omstilling.

Midlertidige stillinger opphører ved ansettelsesavtalens sluttdato uten at arbeidsgiver eller arbeidstaker behøver å gå til oppsigelse. Midlertidige stillinger kan være ulike vikariater, engasjementer, prosjektstillinger og åremål. For at arbeidsgiver skal kunne avvike fra regelen om fast ansettelse og ansette midlertidig, må det finnes en hjemmel for dette i lov eller forskrift. Slike bestemmelser finnes både i arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og i universitets- og høyskoleloven med forskrifter.

Universitets- og høyskoleloven har særbestemmelser om midlertidige stillinger i §§ 6-4, 6-5 og 6-6. Departementet har fastsatt forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat, jf. uhl. § 6-4 fjerde ledd. I tillegg har departementet også fastsatt forskrift om ansettelse på innstegsvilkår, jf. § 6-4 første ledd punkt k. En slik stilling har som formål at den ansatte både skal kvalifisere seg og ha rett til fast ansettelse ved utløpet av åremålet.

Trygge ansettelsesforhold er viktig for å sikre konkurranseevnen til utdanningsinstitusjonene. Med mange midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren øker faren for at dyktige medarbeidere søker seg til faste stillinger andre steder. Det har derfor vært stor enighet mellom institusjonene selv og partene i sektoren om at det må iverksettes ulike tiltak for å få ned midlertidigheten. Departementet og de ulike aktørene bidrar aktivt i dette arbeidet.

Anvendelse av regelverket

Utvalget kom med få forslag til endringer i lovbestemmelsene, men problematiserte adgangen til å ansette midlertidig etter statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a, som hjemler midlertidig ansettelse «*når arbeidet er av midlertidig karakter*»... Inntrykket er at det er kultur og praksis i sektoren for å benytte bestemmelsen som grunnlag for å ansette midlertidig når arbeidet er eksternt finansiert, og at bestemmelsen brukes i større omfang enn den egentlig åpner for.

Statsansatteloven kapittel 2 har bestemmelser i §§ 3 til 14 om ansettelse mv. Forskriften til statsansatteloven § 3 tredje ledd sier at det kan gjøres unntak fra reglene i lovens § 3 til § 7 om ansettelsesprosedyre mv. når det ansettes arbeidstakere i staten som skal utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Dette blir feilaktig tolket på enkelte institusjoner og også ofte benyttet som hjemmel for å ansette midlertidig dersom en stilling er eksternt finansiert. I utgangspunktet har det imidlertid ikke betydning for rettigheter og plikter i et arbeidsforhold hvordan en stilling er finansiert. Arbeidsgiver er kontraktmessig bundet av arbeidsavtalen uavhengig av på hvilken budsjettpost lønn og sosiale kostnader forbundet med arbeidsforholdet belastes. Hjemmel for å kunne ansette midlertidig i stedet for fast må derfor finnes i øvrig regelverk. Men mange oppdrag, dvs. arbeid som er eksternt finansiert, er nettopp arbeid av midlertidig karakter. I så fall kan vilkåret for å ansette midlertidig med hjemmel i statsansatteloven § 9 være oppfylt.

Etter at det i en periode har vært søkelys på problemstillingen om midlertidige ansettelser, og regelverket er tydelig formidlet til sektoren, ser det ut til at institusjonene gradvis er i ferd med å endre praksis. Det foretas nå i økt utstrekning vurderinger av hvorvidt et arbeid er av midlertidig karakter, eller om det kan ansettes fast i slike tilfelle.

Utvalget viste for øvrig til at regelverket er omfattende, og at dette kan ha ført til ulik praksis også når det gjelder bruk av midlertidige stillinger på institusjonene. Det så også behov for mer juridisk forskning på, og undervisning i, utdanningsrettslige emner og påpekte at det finnes lite juridisk litteratur av betydning for universitets- og høyskolesektoren. De ansatte er institusjonenes største ressurs og institusjonene har et stort handlingsrom når det gjelder egen drift, derfor kreves det at de besitter tilstrekkelig kompetanse til å anvende regelverket om ansettelser korrekt og hensiktsmessig.

Etter departementets syn bør institusjonene i sektoren vurdere tiltak som kan bidra til å øke kompetansen på det arbeidsrettslige området.

Spesielt om åremålsstillinger

Åremålsstillinger er tidsavgrensede stillinger som opphører uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp, oftest etter 4 eller 6 år. De er derfor også formelt stillinger som bidrar til midlertidighet. Utvalget uttalte imidlertid at institusjonene ser ut til å ønske å ansette på åremål, spesielt i utdanningsstillinger og lederstillinger. Universitets- og

høyskoleloven § 6-4 første ledd lister opp alle stillinger der det er mulig å ansette på åremål. I tillegg finnes hjemler for å ansette i åremålsstillinger i staten i statsansatteloven og i forskriften til denne.

Under arbeidet med utredningen fikk utvalget innspill om at bestemmelsen i § 6-4 første ledd bokstav j burde oppheves. Bestemmelsen sier at åremål kan benyttes «...når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet». Utvalget omtalte spørsmålet og mente det er stort behov for åremålsstillinger i disse fagene, og foreslo derfor ingen endringer. Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Utvalget foreslo konkret å begrense åremålsperioden for postdoktorstillinger i uhl. § 6-4 første ledd bokstav f til kun én periode uten adgang til gjentakelser, for å presisere at postdoktorstillingen har som funksjon å sikre den ansatte fast stilling. Departementet viser her til arbeidet som er igangsatt med å utarbeide en strategi for rekruttering og karriere i høyere utdanning. Departementet vil ta stilling til utvalgets forslag når dette arbeidet er avsluttet.

2.12.3 Åremål for administrerende direktør

2.12.3.1 Dagens regler

Uhl. § 6-4 har en uttømmende opplisting av hvilke stillinger åremål kan benyttes for. En av disse er administrerende direktør. Når et universitet eller en høyskole har valgt rektor, skal den etter dagens regler ha en administrerende direktør som øverste leder for den samlede administrative virksomheten ved institusjonen, jf. uhl. § 10-3. Vedkommende kan ifølge § 10-3 tredje ledd ansettes i perioder på fire til seks år, men maksimalt tolv år sammenhengende.

2.12.3.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslo å fjerne adgangen til å ansette administrerende direktør på åremål, jf. uhl. § 6-4 første ledd bokstav b. Mindretallet foreslo å beholde denne adgangen. Utvalgets forslag må ses i sammenheng med forslagene knyttet til ekstern eller valgt styreleder og rektor.

2.12.3.3 Høringsinnspill

Universitetet i Bergen, Norges teknisk vitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo, OsloMet,

Kunsthøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole har uttalt seg konkret om dette forslaget

OsloMet støtter flertallets forslag om at administrerende direktør alltid skal ansettes i fast stilling. De ser dette i sammenheng med flertallets forslag til endringer i bestemmelsen om at styreleder skal være ekstern og at institusjonene selv kan bestemme om de ønsker valgt eller ansatt rektor, se omtale i punkt 2.14.2.

Øvrige instanser støtter mindretallets forslag om å videreføre adgang til åremål for administrerende direktør. *UiO* og *UiB* er blant instansene som mener dagens bestemmelse har fungert godt, og er derfor imot forslaget. Begge har i dag valgt rektor og har administrerende direktør ansatt på åremål. De er også imot flertallets forslag om ekstern styreleder. Deres høringsinnspill om muligheten til å ansette administrerende direktør i en åremålsstilling bør sees i sammenheng med dette.

Noen av institusjonene mener at det er gode grunner til at enkeltpersoner ikke bør sitte for lenge i en lederstilling. *UiB* mener at åremålsansettelse kan forhindre at det skjer en akkumulering av administrativ makt. De viser til at en direktør som blir sittende for lenge kan, på grunn av sin lange erfaring, bli en *for* sterk aktør i ledelsen av institusjonen. *UiB* mener imidlertid at åremålsperioden ikke bør sammenfalle med rektors valgperiode. *UiB* foreslår at åremålsperioden blir utvidet til å kunne være to ganger seks år.

Kunsthøgskolen i Oslo, NTNU og Norges musikkhøgskole støtter heller ikke flertallets forslag.

2.12.3.4 Departementets vurderinger

Dersom styret ved institusjonen velger en ordning med valgt rektor, en mulighet departementet foreslår å videreføre, se punkt 2.14.2, er det i dag hjemmel i universitets- og høyskoleloven til å kunne ansette administrerende direktør i en åremålsstilling. Sektoren selv ønsker å benytte slike tidsbegrensede arbeidsavtaler og begrunner det med et ønske om å sikre utskiftning og fornyelse i ledelsen. Utvalgets mindretall foreslo med samme begrunnelse å videreføre institusjonenes adgang til å ansette administrerende direktør på åremål. Utvalgets flertall foreslo på sin side at administrerende direktør alltid skal ansettes i fast stilling.

Begrunnelse for å ha administrerende direktør i åremålsstilling er at det kan være en ulempe for sektoren om ledere blir sittende lenge, fordi institusjonene er avhengig av innovasjon og

utvikling for å kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. At samme person potensielt skal ha en så sentral stilling i svært lang tid mener de kan gi stillstand for institusjonen, og hindre nyskapende satsninger

En administrerende direktør ansatt i åremålsstilling har svakere stillingsvern enn om vedkommende var fast ansatt, som er hovedregelen i norsk arbeidsliv. Direktøren må slutte i stillingen uten oppsigelse ved utløpet av åremålet og vil for eksempel ikke ha fortrinnsrett ved en eventuell omstilling. En administrerende direktør i åremålsstilling er heller ikke garantert å bli ansatt i en ny påfølgende åremålsperiode når den første perioden utløper, men må konkurrere med andre søkere om stillingen. Dersom vedkommende blir fast ansatt når rektor er valgt, vil det innebære en trygghet for egen posisjon og stilling. Dette kan gi en dynamisk administrativ ledelse med en aktiv holdning til å initiere eller bidra konstruktivt i større omstillinger. Videre vil dette kunne ivareta behovet for en positiv og offensiv holdning i større endringsprosesser som kan gå over flere år. Det vil også gjøre det enklere å ta kontroversielle eller upopulære beslutninger som antas å være uønsket av ansatte ved institusjonen. Dersom man må konkurrere på nytt om «egen» stilling er det institusjonens kollegiale organ, eventuelt styret, med representanter for de samme ansatte, som skal fatte vedtak om ny ansettelse. Det vil kunne virke begrensende i denne sammenhengen.

Et stadig skifte i toppledelsen kan også innebære en risiko for at viktige erfaringer går tapt. Man kan heller ikke se bort ifra at institusjonene, ved å utlyse administrerende direktørstillinger som faste, vil tiltrekke seg søkere med en annen og bredere kompetanse. Potensielle søkere kan se mulighet til å arbeide med aktuelle lederutfordringer og utviklingsoppgaver i et langt tidsperspektiv.

En høyt kompetent ledelse av institusjonene i universiteter og høyskolesektoren er svært viktig. Dette er komplekse organisasjoner. I en universitets- og høyskoleinstitusjon med delt ledelse, det vil si med valgt rektor som også er styreleder, innehar samme person begge disse rollene.

I øvrige store virksomheter med en toppleder i åremål er fast ansettelse for eventuelle øvrige direktører i virksomheten det vanlige. Ved innføring av statsansatteloven ble hjemmelen for å kunne benytte åremål i slike tilfeller fjernet. Ordlyden i forskrift til nå opphevede tjenestemannsloven § 3 nr. 1 første punktum lød: «Den øverste administrative leder for en virksomhet kan tilsettes på åremål når lederoppgavene krever at vedkom-

mende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering». I forskrift til statsansatteloven § 6 første ledd heter det nå at «Virksomhetens øverste leder kan ansettes på åremål....» Særregelen om åremål for *administrativ* leder ble altså fjernet. Hjemmelen for å kunne ansette administrativ leder i åremål finnes derfor nå kun i universitets- og høyskolesektoren. Det å fjerne denne muligheten også fra uhl. vil harmonere med endringene i regelverket for staten generelt.

Også for å sikre en klar rollefordeling mellom styret, rektor og administrerende direktør og få en profesjonell og dynamisk ledelse på institusjonene, bør det være minst en stilling som besettes på ordinær måte som fast.

Departementet mener at hensynet til kontinuitet i toppledelsen derfor best ivaretas ved at administrerende direktør, som innehar en av de viktigste rollene på institusjonen, ansettes fast. Ved institusjoner som følger hovedmodellen med ansatt rektor har rektor også rollen som øverste administrative leder. Rektor kan likevel ha en åremålsstilling, jf. uhl. § 10-1 og § 6 første ledd i forskrift til statsansatteloven. I disse tilfellene vil institusjonen gjerne ha en eller flere ansatte direktører i faste stillinger. I en slik modell for ledelse er derfor hensynene som taler for å ansette administrerende direktør i fast stilling godt ivaretatt.

På denne bakgrunn foreslår departementet å fjerne bestemmelsen om at administrerende direktør skal kunne ansettes på åremål i institusjoner med valgt rektor.

2.12.3.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å oppheve adgangen til å ansette administrerende direktør på åremål.

Departementet viser til forslaget til endring i § 6-4.

2.13 Gratisprinsippet

2.13.1 Dagens regler

Det som ofte omtales som «gratisprinsippet» i den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren, er lovfestet i uhl. § 7-1 første ledd. Bestemmelsen slår fast at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan, i særskilte tilfeller og etter søknad, godkjenne unntak fra dette.

Etter uhl. § 7-1 andre ledd kan departementet fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og til å kreve inn andre utgifter i tilknytning til studiene. Departementet har gjort dette i forskrift 15. desember 2005 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften). Egenbetalingsforskriften gjelder for både statlige og private institusjoner.

Gratisprinsippet gjelder ikke for private universiteter og høyskoler. At private institusjoner kan ta betalt fra studentene, følger forutsetningsvis av uhl. § 8-3, og er også fastslått i egenbetalingsforskriften § 4-1.

Gratisprinsippet gjelder heller ikke for utdanninger som ikke er «ordinære». Uhl. § 7-1 første ledd omfatter bare «ordinære utdanninger». Dette betyr grunnutdanningene. Andre utdanningstilbud enn grunnutdanningene kan tilbys mot betaling. Dette kan for eksempel være kursvirksomhet eller erfaringsbaserte utdanninger rettet mot personer som er i arbeid. Departementet viser til Innst. O. nr. 48 (2004–2005), der flertallet i komiteen har følgende merknad:

Dette flertallet mener at institusjonene fortsatt skal kunne ta egenbetaling for etter- og videreutdanning, for eksempel organisert som desentralisert utdanningstilbud og opplegg basert på fjernundervisning. Egenbetalingsstudier skal ikke gå på bekostning av den ordinære utdanningsvirksomheten, men komme i tillegg til den statlig finansierte virksomheten. Slik vil en kunne ivareta forpliktelsene som ligger i oppfølgingen av Kompetansereformen.

Hvilke utdanningstilbud institusjonene kan kreve egenbetaling for er nærmere regulert i egenbetalingsforskriften.

Før 2005 var det ikke et lovfestet prinsipp at høyere utdanning skulle være gratis, men i et rundskriv fra departementet ble det forutsatt at studenter ikke skulle betale for utdanning som var finansiert over statsbudsjettet.

Gratisprinsippet ble drøftet i NOU 2003: 25 (Ryssdalutvalget), i departementets forslag til ny lov og i komitébehandlingen av lovforslaget.

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) foreslo departementet å lovfeste at statlige institusjoner som hovedregel ikke skal kunne ta egenbetaling fra studentene for studier som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Dette var en videreføring av dagens regler og en klarere avgrensning enn det som forslaget i NOU 2003: 25 innebar. Departementet pekte på at lovfestingen krever at det

klargjøres hvilke studier institusjonene skal kunne ta egenbetaling for, for eksempel videreutdanningstilbud og studier som universiteter og høyskoler tilbyr som fleksible eller desentraliserte løsninger. Departementet viste til at disse bare delvis er finansiert over institusjonenes grunnbudsjetter. Uten adgang til å ta egenbetaling for slike utdanninger ville det være vanskelig å opprettholde eksisterende omfang på tilbudene. I Innst. O. nr. 48 (2004–2005) sluttet et flertall i komiteen, med visse presiseringer, seg til departementets intensjon om at en lovfesting av gratisprinsippet var en videreføring av regelverket og praksis.

Gratisprinsippet er ikke absolutt. Studenter må selv dekke utgifter til læremidler, jf. egenbetalingsforskriften § 3-3 første ledd. Læremidler kan være lærebøker, bærbar PC, kompendier, kopier, utskrifter, papir og lignende. Kostnader til livsopphold og reise til utdanningsstedet, også i utdanning med praksis, må studentene i utgangspunktet dekke selv.

Det kan oppstå spørsmål om rekkevidden av gratisprinsippet som ikke er direkte regulert i regelverket, for eksempel i forbindelse med praksis som ledd i utdanningen, eller i forbindelse med ekskursjoner som er del av undervisningsopplegget. Departementet har lagt til grunn at utgangspunktet er at ekskursjoner og studieturer som er en del av den obligatoriske opplæringen, skal være gratis. Dersom institusjonen tilbyr studieturer hvor studentene selv må betale utgifter, må dette være frivillig. Institusjonene må tilby et faglig fullgodt alternativ som ikke innebærer reise for dem som ikke ønsker å delta på studieturen. Ved praksis i utdanningene er utgangspunktet motsatt, fordi studenter normalt må dekke kostnader til reise og livsopphold. Dette gjelder også i de tilfellene der studiestedet er på et annet sted enn der studentene normalt tar utdanningen – slik tilfellet er når de er i praksisutdanning for eksempel på et sykehus. Institusjonene kan imidlertid tilby studentene å dekke noen av kostnadene, for eksempel til reise eller bosted ved praksis i utdanningen. Institusjonene tilbyr å dekke slike kostnader i varierende grad.

2.13.2 Høringsforslaget

Utvalget mente at gratisprinsippet bør ligge fast og foreslo å videreføre lovbestemmelsen i uhl. § 7-1 med noen språklige endringer. Utvalget foreslo videre at departementet gjør en vurdering av regelverket om egenbetaling i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2019: 12 *Lære-*

kraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne (Markussenutvalget).

Utvalget pekte på at Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017* aktualiserte spørsmålet om rammene for gratisprinsippet bør fortsette å gjelde slik de er i dag. Perspektivmeldingen 2017 understreket at det framover blir nødvendig med en tydeligere prioritering av mål og å øke effektiviteten i offentlig sektor. På grunnlag av dette antydte utvalget at det er mulige måter å avgrense gratisprinsippet på. Et eksempel kan være å begrense den enkeltes rett til gratis utdanning til et visst antall år eller et visst antall grader, og at utdanning utover dette vil kreve delvis egenbetaling. Utvalget pekte på at denne typen vurderinger vil innebære vanskelige avveininger mellom flere hensyn. Departementet mener det ikke er grunnlag for å gå inn i slike vurderinger nå.

2.13.3 Høringsinnspill

Det er 36 høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag om regulering av gratisprinsippet og egenbetaling fra studenter. Høringsinnspillene kommer fra hele bredden i sektoren. Det er innspill fra større og mindre utdanningsinstitusjoner, studentorganisasjoner og fagforeninger. Det er 16 høringsinstanser som støtter forslaget, to er uenige og 18 har kommentarer uten å ta eksplisitt stilling til om de støtter forslaget.

De aller fleste høringsinstansene, også de som ikke tar eksplisitt stilling, uttaler seg positivt om utvalgets forslag om at gratisprinsippet skal ligge fast og at det bør gjøres en gjennomgang av regelverket om egenbetaling. Blant disse er *Universitets- og høyskolerådet, Norges Handelshøyskole, Høgskolen i Volda, Høgskolen i Østfold, MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn, Universitetet i Agder, Universitetet i Sørøst-Norge, Stiftelsen handelshøyskolen BI, Akademikerne, Tekna-Teknisk naturvitenskapelig forening, NITO og Kompetanse Norge*.

Universitetet i Sørøst-Norge mener at det er behov for å vurdere gratisprinsippet i et livslangt læringsperspektiv. Også *Norges Handelshøyskole (NHH)* ser et økende behov for å kunne tilby «skreddersøm» av eksisterende studietilbud tilpasset til nye grupper studenter og oppfordrer departementet til å vurdere en større åpning for egenbetaling av etter- og videreutdanningstilbud. NHH viser til at de med en større åpning for egenbetaling kan imøtekomme etterspørselen etter

enkelte videreutdanningstilbud som kan gjennomføres ved siden av fulltidsjobb.

Flere peker på at regelverket om egenbetaling er uklart, og at det bør forenkles og tydeliggjøres. Det bør også tilpasses behovet for etter- og videreutdanningstilbud som er fleksible, korte og eventuelt modulbaserte. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener blant annet at regelverket for organisering og finansiering av etter- og videreutdanningstilbud er komplisert og uklart. NHO mener videre at man bør se på hvordan universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan være aktører for livslang læring. Også *Universitetet i Oslo (UiO)* mener at dagens unntak fra gratisprinsippet er vanskelige å praktisere og kombinere med ambisjonen om styrket livslang læring. UiO mener en vesentlig økning av etter- og videreutdanningstilbudet vil kreve mer fleksible studie- og finansieringsmodeller.

2.13.4 Departementets vurderinger

2.13.4.1 Lovregulering av gratisprinsippet

I forbindelse med innføringen av § 7-1 i ny universitets- og høyskolelov i 2005 ble det forutsatt at prinsippet om at ordinære utdanninger som er finansiert over statsbudsjettet skal være gratis for studentene (gratisprinsippet), allerede gjaldt som ulovfestet rett. Både Ryssdalutvalget (NOU 2003: 25), departementet (Ot.prp. nr. 79 (2003–2004)) og komiteen på Stortinget (Innst. O. nr. 48 (2004–2005)) la dette til grunn.

Universitets- og høyskolelovutvalget tar i NOU 2020: 3 til orde for at gratisprinsippet bør ligge fast. Departementet slutter seg til dette, og er enig i utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen i uhl. § 7-1. Tilgang til høyere utdanning er et viktig samfunnsgode. Det norske utdanningssystemet er tuftet på at alle skal gis lik rett og mulighet til utdanning, uavhengig av økonomisk situasjon. Staten har et særlig ansvar for finansieringen av institusjonene og for gode studiestøtteordninger. En høyt utdannet befolkning har stor økonomisk og samfunnsmessig verdi. Dette taler for at det offentlige skal ta en stor del av kostnaden ved høyere utdanning. Høyere utdanning har uansett en kostnad for den enkelte i form av tapt arbeidsinntekt under utdanningen, og å ta betaling for studieplassen i tillegg til dette kan gjøre den totale kostnaden urimelig høy. Statlige universiteter og høyskoler bør ikke drive sin primærvirksomhet basert på forretningsmessige prinsipper.

Praktiseringen av gratisprinsippet har vist seg å reise noen avgrensningsspørsmål. Departemen-

tet og NOKUT mottar jevnlig spørsmål fra studenter og institusjoner om hvilke utgifter studentene må dekke selv og hvilke institusjonen skal dekke. Særlig gjelder det utgifter til reise og opphold i praksis, ekskursjoner eller spesielt kostbare læremidler. Hensynet til forutsigbarhet og likebehandling kan tilsi at det fastsettes mer detaljerte regler i egenbetalingsforskriften, for å presisere grensene for gratisprinsippet.

Departementet foreslår å videreføre gratisprinsippet i uhl. § 7-1, i tråd med utvalgets forslag. Dette har bred støtte i høringen. Departementet foreslår også å følge opp noen forslag til språklige presiseringer i bestemmelsen.

2.13.4.2 Endringer i egenbetalingsforskriften

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* varsler regjeringen at den vil utrede mulige endringer i egenbetalingsforskriften. Regjeringen ønsker at helheten i regelverket skal bli bedre gjennom å se egenbetalingsforskriften i sammenheng med regelverket om offentlig støtte og retningslinjene som gjelder for institusjonenes oppdragsvirksomhet. Formålet er at regelverket skal gi større fleksibilitet og handlingsrom for institusjonene for bedre å tilpasse sine utdanningstilbud til arbeidslivets og samfunnets behov. Regjeringens mål er et regelverk som er tydelig og enkelt, og som tilrettelegger for en enhetlig praktisering i sektoren.

Departementet har sendt på høring forslag til endringer i egenbetalingsforskriften. Forslaget tar sikte på å innføre et tydeligere og mer fleksibelt regelverk, og åpne for at statlige universiteter og høyskoler i større grad kan tilby utdanninger mot egenbetaling. Utdanningene må være særlig tilrettelagt for personer som er i arbeid. Forslaget er i tråd med den åpningen som allerede eksisterer for erfaringsbaserte mastergradsutdanninger. En klar forutsetning er at egenbetalingsstudier for personer i arbeid ikke skal komme i konflikt med den ordinære utdanningsvirksomheten, som skal være gratis.

2.13.5 Departementets forslag

Departementet foreslår noen språklige presiseringer i § 7-1 om egenbetaling.

2.14 Styring og ledelse ved statlige universiteter og høyskoler

2.14.1 Bakgrunn

Departementet foreslår endringer i uhl. § 10-2 om vektning av stemmer ved valg av rektor, se punkt 2.14.3. I tillegg har departementet vurdert utvalgets forslag om ledelsesmodell ved institusjonene, oppnevning av eksterne styremedlemmer, lovfesting av styremedlemmers uavhengighet, lovlig-hetskontroll av styrevedtak og skriftliggjøring av instruks. Departementet foreslår ikke endringer i reglene på disse områdene, se punkt 2.14.2.

2.14.2 Forslag fra utvalget som ikke følges opp med endringer

2.14.2.1 Rektor og styreleder

Dagens regler

Dagens regler for organisering og ledelse for statlige universiteter og høyskoler ble vedtatt i 2016, jf. Prop. 41 L (2015–2016).

Hovedmodellen er at det skal være et styre med elleve medlemmer, jf. uhl. § 9-3. Fire av styremedlemmene, inkludert styrelederen, blir oppnevnt av departementet. Styret selv fastsetter organiseringen av institusjonen og ansetter rektor, som har ansvar for den samlede virksomheten. Denne modellen, der styrelederen blir oppnevnt av departementet og ansatt rektor har et helhetlig ansvar for alle sider av virksomheten, omtales som enhetlig ledelse. Hensikten er å etablere en tydelig ansvarsfordeling mellom styret som øverste ansvarlige organ og rektor som daglig leder.

En annen modell for organisering og ledelse er at rektor velges av de ansatte og studentene, og at rektor også er styrets leder, jf. uhl. § 10-2. Også i denne modellen har styret elleve medlemmer. Fire styremedlemmer oppnevnes også i denne modellen av departementet, mens rektor velges blant de fire styremedlemmene som blir valgt av ansatte i undervisnings- og forskerstilling. Både studentene og de ansatte har stemmerett ved valg av rektor, og både ansatte og eksterne kandidater kan velges som rektor.

Når rektor er valgt, skal institusjonen etter dagens regler ha en administrerende direktør, se uhl. § 10-3. Utvalget foreslo endringer i reglene for å ansette direktør på åremål, se drøfting i 2.12.3.

Høringsforslaget

Utvalget var delt i synet på ledelsesmodell for statlige universiteter og høyskoler. Et flertall i utvalget foreslo at alle statlige universiteter skal ha ekstern styreleder, oppnevnt av departementet. Dette er i tråd med dagens hovedmodell. Utvalget foreslo videre at institusjonene selv kan avgjøre om rektor skal ansettes eller velges. I dagens hovedmodell er det ikke mulig for institusjonene å ha valgt rektor og ekstern styreleder. Institusjonene må i dag velge mellom ekstern styreleder og ansatt rektor, eller valgt rektor som også er styrets leder.

Utvalgets flertall presiserte at styret må sørge for at rektor og den øvrige ledelsen rekrutteres gjennom prosesser som gir et så bredt tilfang av relevante kandidater som mulig, og har legitimitet både innad i og utenfor institusjonen. Uavhengig av om rektor skal velges eller ansettes, viste utvalget til at styret også kan stille vilkår om kvalifikasjoner som aktuelle kandidater må ha.

Mindretallet i utvalget foreslo å videreføre dagens ordning med at statlige universiteter og høyskoler selv kan bestemme om de skal ha ekstern styreleder og ansatt rektor, eller om de skal ha valgt rektor som også er styrets leder.

Høringsinnspill

26 høringsinstanser støtter mindretallets forslag, mens fem støtter flertallets forslag.

Blant høringsinstansene som støtter mindretallets forslag om videreføring av dagens regler er universiteter og høyskoler, og organisasjoner. Det omfatter blant annet *Kunsthøgskolen i Oslo*, *Høgskolen i Innlandet*, *Høgskolen i Østfold*, *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet*, *Universitetet i Bergen*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet*, *Akademikerne*, *Norsk studentorganisasjon*, *Forskerforbundet* og *LO*. Høringsinstansene viser blant annet til at dagens regler har en god balanse mellom hensynene til henholdsvis institusjonenes autonomi og statens styringsbehov, og at valgfriheten mellom to ulike modeller støtter hensynet til institusjonsmangfold. Flere av høringsinstansene peker på at det ikke er holdepunkter for at den ene eller den andre modellen gir en mer forsvarlig ledelsesmodell for universiteter og høyskoler.

Høringsinstansene som støtter flertallets forslag er *Høgskulen i Volda*, *Høgskulen på Vestlandet*, *Utdanningsforbundet*, *Spekter* og *Studentforeningen NHH*. Noen av disse viser til at en ekstern sty-

releder kan bidra med et friskt blikk på organisasjonen og slik sett være en pådriver for innovasjon. Noen av høringsinstansene peker samtidig på at det bør være opp til institusjonene selv å velge om de vil ha ekstern styreleder og ansatt rektor, eller ekstern styreleder og valgt rektor.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) mener at det bør være opp til den enkelte utdanningsinstitusjonen selv å velge en hensiktsmessig organisasjons- og styringsform innenfor overordnede lovreguleringer. Samtidig peker UHR på at flertallsforslaget om en ledelsesmodell som gjør det mulig å ha valgt rektor og ekstern styreleder, bør forkastes. Det begrunnes med at et slikt forslag er egnet til å gi en rekke uklare arbeids- og ansvarsforhold.

Departementets vurderinger

Utvalgets flertall foreslo at alle institusjoner skal ha ekstern styreleder, men at den enkelte institusjonen selv skal bestemme om rektor skal velges eller ansettes. Departementet mener at i en ledelsesmodell med ekstern styreleder og der rektor ikke er del av styret, framstår det enda klarere at rektors prioritet skal være å lede institusjonen i tråd med mandatet vedkommende til enhver tid har fra styret. Departementet mener at et hovedargument for å ha ekstern styreleder, nettopp er å styrke rolleklarhet, den strategiske og utviklende rollen og kontrollfunksjonen. Dette er uløselig knyttet til kompetanse til å ansette rektor som daglig leder. Departementet støtter derfor høringsinnspillene som peker på at flertallets forslag er egnet til å gi uklare arbeids- og ansvarsforhold.

Departementet mener derfor at spørsmålet om regulering av ledelsesmodell handler om hvorvidt dagens hovedmodell skal gjelde for alle institusjoner, eller om institusjonene fortsatt skal kunne velge modellen hvor valgt rektor også er styrets leder.

Som lagt til grunn i forarbeidene til dagens bestemmelser, så er det ekstern styreleder og ansatt rektor som etter departementets vurdering best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte kandidaten som rektor og som gir et tydelig og avklart ansvarsforhold mellom styret og den daglige ledelsen. Samtidig gikk departementet inn for at institusjonene selv kunne fastsette at de vil ha valgt rektor som styrets leder:

«Departementet går derfor inn for at det fortsatt skal være mulig for institusjonene å fastsette at de skal fortsette med valgt rektor som

styrets leder dersom dette vurderes som det beste for institusjonen [...].»

Departementet kan ikke se at det foreligger vesentlige hensyn i dag som tilsier en annen vurdering. Dette er også i samsvar med synspunktene til et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet. Samlet sett mener departementet at dagens regulering av ledelsesmodell for statlige universiteter og høyskoler bør videreføres.

2.14.2.2 Oppnevning av eksterne styremedlemmer Dagens regler

Uhl. § 9-3 første ledd fastsetter at styret til statlige universiteter og høyskoler som et utgangspunkt skal ha elleve medlemmer. I tillegg fastsetter bestemmelsen det alminnelige utgangspunktet for fordeling av styrets medlemmer: det skal bestå av fire medlemmer blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne styremedlemmer.

Uhl. § 9-4 sjette ledd regulerer oppnevning av eksterne styremedlemmer til styret. Bestemmelsen sier at forslag til eksterne styremedlemmer og varamedlemmer fremmes av institusjonens styre, mens det er departementet som oppnevner disse styremedlemmene. For kunsthøgskolene fremmes forslag av høyskolens styre og av Norsk kulturråd. Sametinget oppnevner på fritt grunnlag to av de eksterne styremedlemmene og ett varamedlem ved Samisk høgskole. Departementet oppnevner på fritt grunnlag styreleder blant de eksterne styremedlemmene, med mindre institusjonen har valgt rektor som styrets leder, og øvrige eksterne medlemmer og numeriske varamedlemmer for fire år.

Høringsforslaget

Et flertall i utvalget foreslo at institusjonene selv skal oppnevne to av de eksterne styremedlemmene, mens departementet skal oppnevne to. Et mindretall i utvalget foreslo å videreføre dagens ordning hvor departementet oppnevner alle fire.

Utvalgets flertall mente at institusjonenes autonomi tilsier at de selv bør oppnevne to av de eksterne styremedlemmene. Flertallet mente dette også bør gjelde for Kunsthøgskolen i Oslo og Samisk høgskole, og at Samisk høgskole bør innhente forslag fra Sametinget.

Mindretallet foreslo at departementet fortsatt bør oppnevne alle de fire eksterne medlemmene. Dette vil gi de beste forutsetningene for at de eksterne styremedlemmenes kompetanse og bakgrunn kan ses samlet. Mindretallet forutsatte at oppnevningen som i dag skjer på bakgrunn av innspill fra institusjonenes styrer og i dialog med institusjonenes ledelse.

Utvalget var enstemmig om at institusjonene bør foreslå eksterne styremedlemmer for departementet, uavhengig av om departementet skal oppnevne to eller fire styremedlemmer. Et samlet utvalg foreslo også å ta ut av loven at Sametinget oppnevner to styremedlemmer for Samisk høgskole. Utvalget mente Samisk høgskole skal behandles likt med andre institusjoner. Utvalget foreslo også å ikke videreføre dagens bestemmelse om at Norsk kulturråd skal fremme forslag til eksterne styremedlemmer ved Kunsthøgskolen i Oslo.

Høringsinnspill

Ti høringsinstanser støtter flertallets forslag om at institusjonene oppnevner to av de eksterne styremedlemmene mens departementet oppnevner to. Disse er *Arkitektur- og designhøgskolen, Høgskulen på Vestlandet, Norsk miljø- og biovitenskapelige universitet, OsloMet, Universitetet i Bergen, Universitetet i Stavanger, Tekna, Utdanningsforbundet, Studentforeningen ved NHH* og *De nasjonale forskningsetiske komiteene*.

Tolv høringsinstanser støtter mindretallets forslag om at departementet fortsatt skal oppnevne alle fire. Disse er *Høgskolen i Molde, Høgskulen i Volda, Høgskolen i Østfold, Kunsthøgskolen i Oslo, Nord universitet, Norges handelshøgskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Akademikerne, Norsk studentorganisasjon og Studenttinget ved NTNU*.

Samisk høgskole mener at dagens ordning hvor Sametinget kan oppnevne to medlemmer og et varamedlem, har fungert godt. Høgskolen mener at det sikrer at det samiske samfunnet får medvirkningsmulighet. Dersom dagens ordning endres, mener høyskolen at det bør vurderes andre måter å sikre at Sametinget har innflytelse på valget av eksterne styremedlemmer. *Nasjonalt senter for samisk i opplæringen* peker på at den samlede virkningen av forslagene fra flertallet i utvalget fører til en svekkelse av samisk selvbestemmelse over egne utdanningsinstitusjoner.

Kulturrådet har ikke merknader til forslaget om at Kulturrådet ikke lenger skal foreslå

eksterne styremedlemmer ved Kunsthøgskolen i Oslo, men etterlyser utdypende begrunnelse.

Departementets vurdering

Syv av elleve styremedlemmer velges i dag ved institusjonen blant ansatte eller studenter ved institusjonen. Dersom institusjonene i tillegg oppnevner to av de eksterne styremedlemmene, vil institusjonen selv ha full innflytelse over ni av elleve styremedlemmer. Det kan prinsipielt antas å styrke institusjonenes autonomi, slik flertallet i utvalget mente. Med autonomi menes her en form for forankring i institusjonen, blant annet ut fra faglig egenart, kompetanse og ønsket utvikling. Departementet vil som et utgangspunkt peke på at også for de institusjonene som i dag har ekstern styreleder og ansatt rektor, oppnevner departementet alle fire eksterne styremedlemmer. Departementet har ikke registrert noen debatt i sektoren om at dette er problematisk med tanke på institusjonenes autonomi.

Formålet med eksterne styremedlemmer er at de skal tilføre kompetanse og synspunkter utenfra, fra arbeidsliv, samfunnsliv, og så videre. De oppnevnes i dag av departementet, etter innspill fra institusjonene selv. Departementet har de siste årene i økende grad vektlagt institusjonenes innspill og ser på det som sentralt for arbeidet. Dette kombinert med at syv av elleve styremedlemmer allerede velges ved institusjonen, gjør at departementet mener at hensynet til autonomi nødvendigvis ikke er det førende når det kommer til oppnevning av institusjonenes eksterne styremedlemmer. Departementet legger vekt på hensynet til å sikre et faglig kompetent, profesjonelt og godt sammensatt styre for institusjonene.

Det er videre et grunnleggende prinsipp at styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av vervet og skal legge vekt på hva de mener er best for institusjonen. Departementet mener dette er et viktigere argument for oppnevning av eksterne styremedlemmer enn institusjonenes autonomi.

Slik mindretallet peker på, er det et poeng at kompetanse og bakgrunn for de fire eksterne medlemmene ses samlet og i sammenheng. Selv om det er mulig å se for seg en viss grad av samarbeid mellom departementet og institusjonene i prosessen, er departementet enig med mindretallet i at det vil bli vanskeligere å sikre god sammenheng og helhet dersom to skal oppnevnes av departementet og to av institusjonene. Departementet mener det er en fordel at departementet utnevner alle fire medlemmer, fordi det gjør det mulig å sikre helhet. Departementet har videre en

legitim interesse i å utpeke en viss andel av styremedlemmene ved institusjonene, også med tanke på at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten.

Høringsinstansene er delt relativt jevnt i spørsmålet, og det er samlet sett ikke mange høringsinstanser som omtaler temaet. Høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, gir i liten grad en begrunnelse for hvorfor de støtter henholdsvis flertallet eller mindretallet.

Departementet mener etter dette at dagens ordning legger best til rette for en helhetlig tilnærming til oppnevning av eksterne styremedlemmer. Selv om det finnes enkelte argumenter for flertallets forslag, vil en oppdeling av myndigheten til å oppnevne eksterne medlemmer også kunne medføre en mer komplisert prosess, hvor departementet og institusjonene må samordne sitt arbeid med å finne relevante kandidater. Departementet mener samtidig at man bør være varsom med å vektlegge institusjonenes autonomi som en begrunnelse for en slik ordning. Samlet sett mener departementet at dagens ordning best legger til rette for at de eksterne medlemmenes kompetanse og bakgrunn ses i en helhet, og dermed danner grunnlag for et kompetent, profesjonelt og faglig godt sammensatt styre.

Departementet mener dagens regler for styring og ledelse ikke bør endres nå. Følgelig foreslår departementet heller ikke endringer i bestemmelsene om oppnevning av eksterne styremedlemmer ved Kunsthøgskolen i Oslo og Samisk høyskole.

2.14.2.3 Styremedlemmers uavhengighet

Dagens regler

Universitets- og høyskoleloven har i dag ingen regulering om at styremedlemmer i styrer til statlige universiteter og høyskoler skal opptre uavhengig.

Høringsforslaget

Utvalget foreslo en bestemmelse som presiserer at styrets medlemmer skal opptre uavhengig. Utvalget mente at det er behov for å klargjøre at styremedlemmene er uavhengige i utførelsen av sitt verv og skal treffe sine avgjørelser ut fra hva de mener er best for den institusjonen de er satt til å styre. Utvalget pekte på at dette er særlig aktuelt overfor departementet eller dem som har valgt styremedlemmene.

Høringsuttalelsene

Seks høringsinstanser støtter forslaget om at styremedlemmer skal opptre uavhengig. Disse instansene er *Nord universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Forskerforbundet, Norsk studentorganisasjon og Universitets- og høyskolerådet*. Det er ingen høringsinstanser som uttaler at de er mot forslaget.

Departementets vurderinger

Departementet har noe forståelse for at styremedlemmer kan føle en viss lojalitet til dem som har valgt dem – enten det er studenter, ansatte eller eksterne styremedlemmer som er oppnevnt for å tilføre styret annen type kompetanse og erfaring. Å lovfeste uavhengighet kan bevisstgjøre medlemmene om at de skal utøve vervet til fordel for hele institusjonenes beste, uavhengig av grunnlaget for hvordan de er rekruttert inn i styret.

Samtidig er dette et grunnleggende premiss som allerede gjelder i dag. Styret er et kollegialt organ og det er et grunnleggende premiss for styret at de skal treffe sine avgjørelser ut fra hva de mener er best for den virksomheten de er satt til å styre. Beskrivelsen av styrets oppgaver og arbeid i loven er med på å underbygge dette. Utgangspunktet er derfor at dette er prinsipper som gjelder allerede i dag. Prinsippet gjelder generelt for styrearbeid.

Det vil også være vanskelig å definere konkret hva som menes med uavhengighet i praksis. Det er for eksempel uklart hva uavhengighet innebærer, siden departementet har instruksjonsmyndighet over virksomheten bortsett fra der hvor instruksjonsmyndigheten er avskåret i lov. Departementet mener ikke hensynet til bevisstgjøring er et tilstrekkelig tungtveiende argument som tilsier at det er særlig behov for en slik regulering for styremedlemmer i denne sektoren.

2.14.2.4 Lovlighetskontroll av styrevedtak

Dagens regler

Universitets- og høyskoleloven har i dag ingen regulering om lovlighetskontroll av styrevedtak.

Høringsforslaget

Utvalget pekte på at det kan oppstå uenighet i et styre om en avgjørelse er rettslig gyldig. Flertallet mente derfor at tre eller flere styremedlemmer

bør kunne kreve lovlighetskontroll av et styrevedtak. Kontrollen skal bare omhandle det rent rettslige, ikke spørsmål om mer strategiske vurderinger eller beslutninger. Flertallet foreslo at det er departementet som foretar kontrollen. Et krav om at minimum tre medlemmer må kreve en slik kontroll skal sikre at kravet er reelt og adgangen ikke misbrukes.

Mindretallet mente det ikke er behov for en slik bestemmelse. Mindretallet mente at hvis styret er i tvil om de rettslige rammene må styret sørge for å få saken bedre utredet. Mindretallet mente det vil være bedre i samsvar med målsettingen om å sikre institusjonenes autonomi at styrets avgjørelse ikke kan overprøves av departementet.

Høringsinnspill

Fire høringsinstanser, *Arkitektur- og designhøgskolen, Norsk teknisk-naturvitenskapelig universitet, Universitetet i Sørøst-Norge og Norsk studentorganisasjon*, støtter forslaget. Ni høringsinstanser er imot forslaget. Disse er *Høgskulen i Volda, Norsk handelshøyskole, Norges musikkhøgskole, OsloMet, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Forskerforbundet og Nito*. En tiende høringsinstans, *Studenttinget NTNU*, mener at det må være minst fire styremedlemmer som kreves for å kunne kreve lovlighetskontroll.

Departementets vurdering

Departementet mener at styret har ansvar for å sørge for at vedtak det fatter er i tråd med de rettslige rammene for vedtaket. Dersom det er usikkerhet, må styret søke råd, for eksempel fra juridisk ekspertise innenfor eller utenfor institusjonen. Det bør i så fall skje før et styrevedtak fattes, og være en naturlig del av saksforberedelsen. Dersom det er uenigheter i et styre om hvorvidt et vedtak er rettslig gyldig eller ikke, bør det avklares før styret fatter vedtak. Departementet vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å lovfeste en bestemmelse om lovlighetskontroll av styrevedtak.

2.14.2.5 Krav om at instruks skal være skriftlige

Dagens regler

Det er i dag ikke regulert i universitets- og høyskoleloven hvordan pålegg og instruks fra departementet til institusjonene skal gis, herunder krav til at disse må gis skriftlig.

Det følger av regelverk for økonomistyring i staten at departementet i samråd med virksomheten skal fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal dokumenteres. Det er også detaljerte krav til utforming av tildelingsbrev til underliggende virksomheter.

Høringsforslaget

Utvalget foreslo en bestemmelse i loven som sier at instruks skal skje skriftlig. Utvalget pekte på at departementet kan gi statlige universiteter og høyskoler instruks, med unntak for de områdene hvor instruksmyndighet er avskåret i lov eller i medhold av lov. Departementet må gi instruks til styret som det øverste organet, og ikke til enkeltpersoner. Utvalget mente at instruks bør være skriftlige for å sikre åpenhet og etterprøvbarehet. Ifølge utvalget kan en slik regel også bidra til at institusjoner ikke opplever å bli mer styrt enn det som er tiltenkt, ved at det blir tydeligere når det gis en instruks. Skriftlighet vil være særlig viktig når Stortinget eventuelt skal avgjøre statsrådets konstitusjonelle ansvar.

Høringsinnspill

Det er ni høringsinstanser som støtter forslaget. Dette er *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Høgskulen i Volda*, *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet*, *Forskerforbundet*, *Norsk studentorganisasjon*, *Studenttinget NTNU* og *en privatperson*. En høringsinstans, *Politi høgskolen*, støtter ikke forslaget.

Departementets vurdering

Noen former for styring skjer gjennom skriftlige tildelingsbrev, og økonomiregelverket stiller krav til at også nye tildelinger gjennom året skjer gjennom skriftlige supplerende tildelingsbrev. Det er naturlig at et departement og underliggende virksomhet har andre former for løpende dialog gjennom året. Det er likevel en grunnleggende forutsetning at dialog av en viss betydning må kunne dokumenteres. Det gjelder også styring gjennom instruks. Det følger av økonomiregelverket i staten at styringsdialogen skal dokumenteres. Normal praksis i forvaltningen er at instruks fra departement til underliggende virksomhet som et klart utgangspunkt skal skje skriftlig. Departementets utgangspunkt er

derfor at krav til dokumentasjon allerede følger av dagens regler og praksis.

Dersom det er uklart om et departement instruerer eller ikke, mener departementet det er nærliggende at dette i stedet kan handle om uklar kommunikasjon mellom departementet og underliggende virksomhet. Departementet tilstreber tydelighet i sin kommunikasjon, og legger til grunn økonomiregelverkets bestemmelser om dokumentasjon i styringsdialogen og i øvrig kommunikasjon med institusjonene. I tilfeller hvor det er uklarerheter i dialogen mellom departement og institusjon, eller at dialog uavhengig av form ikke dokumenteres, mener departementet at det er slike uklarerheter i kommunikasjonen som er problemet. Det vil man i så fall ikke løse ved en lovregulering.

Lovregulering av instruks som styringsvirkemiddel er et prinsipielt spørsmål om hvordan styring i staten generelt skal reguleres. Departementet mener det ikke er særlige forhold som tilsier at det skal være et større behov for et lovfestet krav om skriftlighet ovenfor universiteter og høyskoler enn ellers i staten.

2.14.3 Vekting av stemmer ved valg av rektor

2.14.3.1 Dagens regler

Av uhl. § 10-2 fremgår det at ved valg av rektor skal stemmene vektes etter en fordelingsnøkkel fastsatt av styret, innenfor følgende rammer:

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

Ordningen stammer fra den gang styret var et akademisk kollegium med valgt rektor som leder. I en slik sammenheng ble stemmene fra ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger ansett som særlig viktig. Ordningen var på denne måten også med på å forsterke det delte ansvaret mellom styret som akademisk organ og en administrerende direktør med et administrativt ansvar.

2.14.3.2 Høringsforslaget

Utvalget mente at stemmene som i dag fortsatt bør vektes mellom ansatte og studenter. Hvis hver stemme skal telle likt, vil studentene alene, fordi de er så mange, kunne avgjøre hvem som velges som rektor. Utvalget mente at ansatte og studenter har ulik tilknytning til institusjonene, og at det taler for at stemmene til de ansatte bør

vektes slik at de teller mer enn stemmene til studentene. Et samlet utvalg foreslo derfor ingen endringer i dagens bestemmelser om at studentenes stemmer bør vektes lavere enn de ansattes stemmer. Utvalgets flertall og mindretall foreslo likevel ulik regulering av hvordan studentenes stemmer skal kunne vektes. Dette i sammenheng med ulike forslag for vekting av ansattes stemmer, se konkretisering nedenfor.

Utvalget var delt i synet på vekting av de ansattes stemmer. Flertallet i utvalget mente det ikke bør være ulik vekting mellom grupper av ansatte. Flertallet pekte på at rektor er leder for alle ansatte, og derfor at de ulike gruppene av ansattes stemmer bør vektes likt. Flertallet foreslo at dersom rektor velges, skal ansattes stemmer telle 75 %, uten vekting mellom grupper av ansatte, og studentenes stemmer 25 %.

Mindretallet mente ansatte i undervisnings- og forskerstillinger har et særlig ansvar for å fremme den akademiske friheten og utøve kjernevirksomheten til institusjonene. Mindretallet viste til at rektor representerer det vitenskapelige kollegiet ved institusjonen i vid forstand, og at dette bør komme til uttrykk ved at ansatte i undervisnings- og forskerstillinger sine stemmer tillegges større vekt. Mindretallet foreslo å videreføre dagens bestemmelse.

2.14.3.3 Høringsinnspill

Det er tolv høringsinstanser som støtter flertallets forslag om at det ikke lenger skal være ulik vekting av stemmene til grupper av ansatte. Disse er *Kunsthøgskolen i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Høgskulen i Volda, OsloMet, Universitetet i Bergen, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Akademikerne, Tekna, Unio, Studentparlamentet ved Universitetet i Bergen og Elisabeth K Simprini (representerer et opprop signert av i alt 98 personer)*.

Seks høringsinstanser støtter mindretallets forslag om at dagens regler om vekting videreføres. Disse er *MF vitenskapelig høyskole, Universitetet i Oslo, Forskerforbundet, Norsk studentorganisasjon, Norsk tjenestemannslag og Utdanningsforbundet*. Norsk tjenestemannslag mener at spørsmålet om vekting av stemmer krever en grundigere diskusjon enn det utvalget har foretatt.

2.14.3.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets vurderinger om at det bør være vekting mellom ansatte og studenter.

Alle ansatte ved utdanningsinstitusjonene er sentrale for virksomheten. Ansatte i undervisnings- og forskerstillinger har i utgangspunktet større innflytelse ved valg, fordi det er betraktelig flere vitenskapelige enn teknisk-administrative stillinger. En institusjon har etter dagens regler i tillegg anledning til å vekte ansatte i undervisnings- og forskerstillinger sine stemmer enda mer, til opp mot 71 prosent av stemmene. Dagens praksis kan dermed innebære at vekting av ansatte i forsknings- og undervisningsstillinger blir skjevere enn loven gir inntrykk av. Først vektes stemmene ved at de vitenskapelige ansatte er i overtall, dernest ved at stemmene deres vektes høyere. Departementet mener dette samlet sett kan føre til et ubalansert resultat.

Departementet mener det er gode grunner til at stemmene til de ansatte skal telle like mye ved et rektorvalg. Ansatte i forsknings- og undervisningsstillinger vil fremdeles være langt flere enn andre ansatte og dermed fortsatt ha større innflytelse som gruppe i et valg. Departementet foreslår derfor at stemmer ikke skal vektes mellom ulike grupper av ansatte.

Utvalgets flertall foreslo å vekte ansattes stemmer 75 prosent og studentenes stemmer 25 prosent. I dag kan studentenes stemmer vektes mellom 15 og 30 prosent. Det er etter det departementet kan se, ingen institusjoner som i dag vekter studentenes stemmer over 25 prosent. De fleste vekter studentene under 25 prosent. I realiteten vil derfor ikke utvalgets forslag svekke studentenes innflytelse, men i noen tilfeller heller styrke den. Samtidig ønsker departementet å beholde muligheten for at studentenes stemmer kan vektes opp mot 30 prosent, slik som i dag. Departementet vurderer derfor at vekting mellom ansatte og studenter på henholdsvis 70–75 prosent og 25–30 prosent er rimelig. Departementet foreslår derfor å følge utvalgets flertall i forslaget om vekting mellom ansatte og studenter, men med noe mer fleksibilitet slik at de vektes henholdsvis 70–75 prosent og 25–30 prosent.

2.14.3.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at ved institusjoner hvor rektor velges, skal stemmene vektes, slik at stemmene til de ansatte vektes 70–75 prosent og stemmene til studentene vektes 25–30 prosent.

Departementet viser til forslaget til endringer i § 10-2 fjerde ledd.

3 Behandling av personopplysninger og digitale tjenester

3.1 Bakgrunn

Det behandles mange personopplysninger innenfor de høyere utdanningssektorene. Slik behandling er i hovedsak nødvendig for å ivareta de registrertes egne interesser. Den digitale utviklingen i samfunnet medfører forventninger om at også det offentlige skal digitalisere sin virksomhet og kommunikasjon med innbyggerne. Dagens elever og studenter har i større grad forventninger om at saksbehandling, kommunikasjon og deling av opplysninger skal skje både digitalt og der det er mulig også automatisk. Dette vil gjelde alt fra å ha tilgang til vitnemål og karakterer, søknadsbehandling ved opptak til utdanninger, godkjenning av annen utdanning til å gjennomføre eksamen. Digitaliseringen har ført til en utvikling i hvordan oppgaver utføres og tjenester videreutvikles. Behovet for deling av data og samarbeid er blitt større. Automatisering av saksbehandling er blitt en viktig del av digitaliseringen.

Kunnskapsdepartementet la høsten 2017 fram *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren*. Strategien innebærer mål om at utdanningsinstitusjoner skal være i stand til å ta i bruk relevante digitale verktøy. Videre legger strategien opp til en målrettet styrking av informasjonssikkerheten i sektoren gjennom et tydeligere rammeverk for styringen av informasjonssikkerhet på sektornivå. Strategien følges opp bl.a. gjennom *Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning 2019–2021* som har et eget kapittel 7 om informasjonssikkerhet og personvern med flere målbilder og initiativ. Handlingsplanen slår fast at informasjonssikkerhet og personvern er et prioritert område og et fundament for vellykket digitalisering. Kunnskapsdepartementet vil legge fram en ny strategi for perioden 2021–2025 i løpet av våren 2021.

Universitets- og høyskolelovutvalget (NOU 2020: 3) foreslo å videreføre dagens bestemmelser i universitets- og høyskoleloven om behandling av personopplysninger med noen språklige justeringer og å samle bestemmelser om behandling av personopplysninger i et eget kapittel. Utvalget anbefalte videre at endringer som har

personvernmessige konsekvenser må bli vurdert i forbindelse med departementets egen gjennomgang av personvernbestemmelsene og behovet for nye lovbestemmelser i underliggende etater. Forslagene her tar utgangspunkt i dagens universitets- og høyskolelov og kartlagte behov. Departementet vil i det videre arbeidet med oppfølging av utredningen vurdere utvalgets forslag om blant annet å samle bestemmelser om behandling av personopplysninger i et eget lovkapittel.

Om høringen

Departementet sendte 6. oktober 2020 på høring forslag til endringer i utdanningsstøtteloven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven som gjaldt behandling av personopplysninger på enkelte områder innenfor utdanningsstøtte og høyere utdanning. Forslagene var i hovedsak knyttet til regulering av nødvendig supplerende rettsgrunnlag til behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 c og e. I tillegg ble det foreslått enkelte endringer i opplæringsloven og i studiekvalitetsforskriften, da de henger faglig sammen med innholdet i høringsnotatet.

Høringsnotatet hadde svarfrist 10. desember 2020 og ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Nasjonalt fagskoleråd
NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norges forskningsråd
Norsk senter for forskningsdata AS (NSD)
Riksarkivet
Statens lånekasse for utdanning
Unit

Utdanningsdirektoratet	Disse høringsinstansene uttalte at de ikke hadde merknader til forslagene:
Statsforvalterne Fylkeskommunene	Helse- og omsorgsdepartementet Samferdselsdepartementet Utenriksdepartementet
Universitetene og høyskolene Fagskolene	Arbeids- og veldferdsdirektoratet Statsforvalteren i Innlandet Handelshøyskolen BI Høyskolen i Innlandet Rogaland fylkeskommune Trøndelag fylkeskommune
Akademikerne Arbeidsgiverforeningen Spekter Association of Norwegian Students Abroad (ANSA) Elevorganisasjonen Folkehøgskolerådet Forskerforbundet Forum for fagskoler – Abelia Hovedorganisasjonen Virke KS Landsorganisasjonen i Norge Lærernes Yrkesforbund Norsk Lektorlag Norsk studentorganisasjon Norske fag- og friskolers forbund Næringslivets Hovedorganisasjon Organisasjon for norske fagskolestudenter Rådet for offentlige fagskoler Skolelederforbundet Skolenes landsforbund Unio Universitets- og høyskolerådet Utdanningsforbundet YS	
Departementet mottok 23 høringsinnspill. Disse høringsinstansene hadde merknader til forslagene:	
Justis- og beredskapsdepartementet Digitaliseringsdirektoratet Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) Kompetanse Norge NOKUT NSD – Norsk senter for forskningsdata AS Statens lånekasse for utdanning Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) Nord universitet Universitetet i Oslo Universitetet i Tromsø Norges Arktiske universitet Fagskolen Aldring og helse Norsk studentunion	

3.2 Kort om personvernregelverket

Personopplysningsloven som trådte i kraft i 2018, gjør EUs personvernforordning (kjent som *GDPR*) til norsk rett og utfyller samtidig forordningen på noen punkter. Forordningen åpner for at det generelle personopplysningsregelverket kan utfylles i særlovgivningen, jf. forordningen artikkel 6 nr. 2. Formålet med personvernforordningen er å verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene.

Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4 nr. 1. Datatilsynet informerer på sine nettsider om regelverket, blant annet om hva en personopplysning er, og om hva som er særlige kategorier av personopplysninger.

Alle former for behandling av personopplysninger er omfattet av forordningen. Med «behandling» er ment enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten den er automatisert eller ikke. Typiske behandlinger er innsamling, registrering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling eller samkjøring og sletting. Flere eksempler er regnet opp i forordningen artikkel 4 nr. 2.

Reglene for behandling av personopplysninger bygger på noen grunnleggende prinsipper, som er fastsatt i forordningen artikkel 5. Alle som behandler personopplysninger, må overholde disse prinsippene, og det er et krav at den som behandler personopplysninger, skal kunne dokumentere at prinsippene overholdes.

All behandling av personopplysninger må være *lovlig, rettferdig og gjennomsiktig*. Det betyr

blant annet at det må foreligge et rettslig grunnlag før behandling av personopplysninger kan skje, et såkalt behandlingsgrunnlag. Et sentralt prinsipp er at personopplysninger bare skal behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål, og at personopplysninger ikke kan gjenbrukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet (*formålsbegrensning*). Prinsippet om *dataminimering* innebærer at mengden innsamlede personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å oppnå innsamlingsformålet. Personopplysninger som behandles skal være *korrekte*. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig. Prinsippet om *lagringsbegrensning* innebærer at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de ble innhentet for. Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes *integritet og konfidensialitet* beskyttes (sikring av personopplysningene). Prinsippet om *ansvarlighet* betyr at den behandlingsansvarlige har ansvar for å overholde reglene for behandling av personopplysninger og skal kunne dokumentere dette.

Reglene om behandlingsgrunnlag følger av forordningen artikkel 6.

I offentlig forvaltning vil behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e være mest aktuelle. Artikkel 6 nr. 1 bokstav c gir grunnlag for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e gir adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag. Den behandlingsansvarlige må i tillegg kunne vise til et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen. Departementet drøfter i dette punktet behovet for supplerende rettsgrunnlag og foreslår nødvendige endringer.

Formålsbegrensningsprinsippet innebærer at personopplysninger ikke kan viderebehandles på en måte som er uforenlig med det angitte formålet. Artikkel 5 nr. 1 bokstav b slår fast at viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke skal anses som uforenlig med de opprinnelige formålene. Det kreves derfor ikke supplerende rettsgrunnlag for å benytte personopplysninger til statistikk eller til forskning. Ved

utlevering av personopplysninger (fra den behandlingsansvarlige) må det imidlertid påses at mottaker også har et rettslig grunnlag for sin behandling. Personopplysningsloven §§ 8 og 9 vil kunne utgjøre et supplerende grunnlag for behandling av personopplysninger for formål knyttet til forskning og statistikk. Datatilsynet anbefaler at det i størst mulig grad gis klare hjemler også for slik viderebehandling.

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt at det må legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 3, og at det synes å være tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle. Se Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 6.3.2.

Det stilles særlige krav til behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger. Forordningen artikkel 9 definerer særlige kategorier av personopplysninger som opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning, fagforeningsmedlemskap, genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person, helseopplysninger og en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering.

Disse personopplysningskategoriene er gitt et særskilt vern. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt etter artikkel 9 nr. 1, med mindre en av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 åpner for behandlingen, eventuelt i kombinasjon med nasjonale lovbestemmelser.

Særlig aktuell for offentlige organer er forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Den åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser», på grunnlag av unionsretten eller nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det målet som søkes oppnådd, være forenlig med det vesentligste innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at det som utgangspunkt må foreligge en lov eller forskrift som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Forordningen gir ikke noe klart svar på hvor klart eller spesifikt slike nasjonale bestemmelser må være utformet. På samme måte som når det gjelder kravet om supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, må det vurderes konkret om en bestem-

melse er tilstrekkelig for en gitt behandling. Det at slike opplysninger trenger et særlig vern, kan tilsa at det må kreves klarere rettslig grunnlag enn etter artikkel 6 nr. 3. Personopplysningenes sensitivitet vil i denne sammenhengen være et moment i vurderingen av inngrepets art og omfang, som igjen har betydning for hvilke krav som stilles til behandlingsgrunnlaget. Se Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 7.

Forordningen artikkel 10 fastsetter ytterligere krav til behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser. Behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak på grunnlag av artikkel 6 nr. 1, skal bare utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter. Det kreves et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett for at slik behandling skal være tillatt.

3.3 NOKUT – automatisering, særlige kategorier av personopplysninger og oppkobling til vitnemålsportalen

3.3.1 Generelt

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – er et forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet med kompetanse innenfor norsk og utenlandsk høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning) og høyere utdanning, i tillegg til utenlandsk opplæring. NOKUTs formål og oppgaver er forankret i uhl. § 2-1. Flere av NOKUTs oppgaver og hvordan de skal utføres er også beskrevet i andre bestemmelser i samme lov, i tillegg til fagskoleloven, opplæringsloven, yrkeskvalifikasjonsloven og i forskrifter tilhørende de enkelte lovene.

En av oppgavene til NOKUT er å godkjenne enkeltpersoners utenlandske utdanning og fagopplæring. NOKUT gir generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter uhl. § 3-4, av utenlandsk fagskoleutdanning etter fagskoleloven § 7 og godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter opplæringsloven § 3-4 a. En generell godkjenning innebærer at NOKUT vurderer utdanningenes nivå og omfang, og hva den eventuelt kan sammenliknes med i det norske utdanningssystemet. Vedtak om generell godkjenning av høyere utdanning og fagskoleutdanning er hensiktsmessig for søkere som vil bruke god-

kjenningen mot det ikke-regulerte arbeidsmarkedet. Vedtak om sidestilling av utenlandsk fag- og yrkesopplæring gjør at fagarbeidere med slikt opplæringsgrunnlag kan brukes på lik linje med norske fagarbeidere. Det fører til fagarbeidertillegg for enkeltindividene også mot det ikke-regulerte arbeidsmarkedet. NOKUTs godkjenning i disse ordningene er et viktig hjelpemiddel for å bekrefte og synliggjøre kompetanse enkeltpersoner besitter fra utlandet.

NOKUT mottar årlig i underkant av 10 000 søknader for de ulike godkjenningsordningene. De siste årene har søknadsbehandlingen blitt digitalisert. NOKUT har satset stort på digitalisering og har utviklet et eget saksbehandlingssystem for behandling av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Søkerne logger seg på en sikker søkerportal hvor de laster opp relevante dokumenter og fyller inn informasjon om seg selv og sin utdanning som er nødvendig for å kunne vurdere søknadene. Pålogging skjer ved bruk av ID-porten som sikrer identifisering. For søkere som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, opprettes en profil manuelt. For egenregistrerte brukere kreves at søker laster opp et gyldig pass eller annet identitetsdokument.

3.3.2 Godkjenning av utenlandsk opplæring og utdanning – behandling av personopplysninger og automatisert saksbehandling

3.3.2.1 Dagens regler

Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er hjemlet i opplæringsloven § 3-4 a. NOKUT skal, etter søknad fra enkeltpersoner, avgjøre om utenlandsk fag- eller yrkesopplæring kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Departementet er gitt hjemmel til å fastsette forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og avgrensning i klageretten. Departementet har foreløpig ikke fastsatt slik forskrift.

Godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

Det følger av fagskoleloven § 7 at NOKUT, etter søknad fra enkeltpersoner, skal avgjøre om en utdanning fra en utenlandsk fagskole eller annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, skal gis en generell godkjenning slik at den ut fra nivå og omfang godkjennes som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning i Norge.

At utdanningen er sidestilt betyr at den må være på samme nivå og ha samme omfang som den norske utdanningen. Hensikten med formuleringen i lovbestemmelsen er at den skal være romslig nok til å ivareta det store mangfoldet i strukturer og systemer, da utdanningssystemene i andre land er svært ulike på dette nivået, samtidig som det skal være mulig å gjenkjenne fagskolenes nivå og innretning. Det er også viktig at det i, eller i forbindelse med, godkjenningsvedtaket opplyses om hvilket yrke, bransje eller sektor den utenlandske fagskoleutdanningen kvalifiserer for i det landet den er avlagt. Det skal også foretas en verifisering og vurdering av utdanningen i henhold til akkrediteringsstatus, omfang og nivå.

Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Etter uhl. § 3-4 skal NOKUT, etter søknad fra enkeltpersoner, avgjøre om utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal gis generell godkjenning. At det gis generell godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. En generell godkjenning sier imidlertid ikke noe om selve kvaliteten på utdanningen til den enkelte søkeren, eller om resultatene søkeren har oppnådd i utdanningen sin.

Generell godkjenning av utdanningen vil i utgangspunktet være basert på den dokumentasjonen søkeren legger fram. Det følger av studie-kvalitetsforskriften kapittel 6 hvordan NOKUT skal behandle søknader om godkjenning av høyere utenlandsk utdanning. I behandlingen av søknader vurderer NOKUT om dokumentasjonen er ekte, om den utenlandske utdanningsinstitusjonen er godkjent av en offentlig myndighet i det aktuelle landet (akkreditert), og om søkeren faktisk har gjennomført den utdanningen vedkommende har papirer på.

Se punkt 2.5.3 for utfyllende omtale av generell godkjenning etter uhl. § 3-4.

3.3.2.2 Høringsforslag

Behandlingsgrunnlag for særlige kategorier av personopplysninger

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste et supplerende rettsgrunnlag for å gjøre det tydelig at NOKUT kan behandle særlige kategorier av personopplysninger ved vurdering av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Opplysningene må enten være gitt av

søkeren selv eller være innhentet med samtykke fra søker. NOKUT skal aldri ellers innhente slike opplysninger på eget initiativ, men vil av og til måtte behandle slike fordi de inngår i dokumenter som er nødvendige for å vurdere søknaden.

Behandlingsgrunnlag for automatisert saksbehandling

NOKUT har igangsatt en omfattende digitaliseringsprosess, blant annet ved etablering av et eget saksbehandlingssystem. Digitaliseringen fører til betydelige effektiviseringsgevinster og forenkling av saksbehandlingen for både NOKUT og søkerne. Et naturlig skritt i den videre utviklingen er å automatisere saksbehandlingen der det er mulig. Automatisert saksbehandling innebærer at et datasystem fatter beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i datasystemet. Rettsanvendelsen skjer gjennom datasystemet og ikke ved manuell menneskelig behandling.

Departementet foreslo å lovfeste et supplerende rettsgrunnlag for at NOKUT skal kunne fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk opplæring og utdanning basert på automatisert saksbehandling. Departementet foreslo også at det skal tas inn en presisering av at personen vedtaket retter seg mot kan kreve at det overprøves manuelt.

3.3.2.3 Høringsinnspill

Det er tre høringsinstanser som har gitt innspill til forslagene. Disse er Kompetanse Norge, NOKUT og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).

Kompetanse Norge støtter forslaget om at NOKUT skal kunne behandle særlige kategorier av personopplysninger, men oppfatter at departementets forslag krever samtykke for deler av behandlingen av slike opplysninger, noe de mener ikke er et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag.

NOKUT støtter forslagene, men stiller spørsmål om formålsbegrensning til bestemmelsen om behandling av særlige kategorier av personopplysninger, og har forslag til ny ordlyd. NOKUT mener ordlyden bør si at det er adgang til å behandle personopplysninger «når det er nødvendig for å utøve oppgaver etter loven», i stedet for departementets forslag som sier at behandling kan skje ved vurdering av søknader etter § 3-4 første ledd. NOKUT bruker tidligere vedtak når de vurderer nye søknader for å unngå usaklig forskjellsbehandling.

NOKUT mener det er behov for særskilt behandlingsgrunnlag for særlige kategorier av personopplysninger, automatisering og deling via vitnemålsportalen også for godkjenninger etter yrkeskvalifikasjonsregelverket.

Digitaliseringsdirektoratet mener bestemmelsen om automatisering må ha tilsvarende ordlyd som forslaget til bestemmelsen om automatisering i utdanningsstøtteleven.

3.3.2.4 Departementets vurdering

Krav til behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen

Forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e gir adgang til behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Det følger videre av artikkel 6 nr. 3 at supplerende rettsgrunnlag må fastsettes i unionsretten eller i nasjonal rett. Departementet vurderer at NOKUT har behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger som er nødvendig for å vurdere og fatte vedtak i godkjenningssaker etter henholdsvis uhl. § 3-4, fagskoleloven § 7 og opplæringsloven § 3-4 a som supplerende rettslig grunnlag. Departementet har videre vurdert at det foreliggende rettsgrunnlaget er avgrenset til behandling av ordinære personopplysninger med det formålet å behandle godkjenningssøknader. I dette ligger også at NOKUT kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å oppfylle forvaltningsrettslige plikter som for eksempel å sørge for at det ikke forekommer usaklig forskjellsbehandling. Departementet mener derfor det ikke er behov for å utvide formålet i bestemmelsen slik NOKUT foreslår.

Behandlingsgrunnlag for særlige kategorier av personopplysninger

For at NOKUT skal kunne tilby godkjenningsordninger til dem som ønsker det, slik NOKUT er pålagt i lov, er det i noen tilfeller også nødvendig å behandle særlige kategorier av personopplysninger. NOKUT etterspør ikke slike personopplysninger. Imidlertid kan det både ved utfylling av søknadsskjemaet og i vedleggene framkomme opplysninger som regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter forordningen artikkel 9. Opplysninger om religion, seksuell legning og helse er eksempler på opplysninger som kan framkomme av søknaden. Et eksempel er at det i

vigselsattester som brukes til å bekrefte en navneendring også er informasjon om en persons religion, etnisitet eller helse. I slike tilfeller vil disse opplysningene i seg selv ikke være relevante for behandling av søknadene, men dokumentet som sådant (for eksempel vigselsattest eller utdanningsdokumenter) er nødvendig for å sikre at den som leverer søknaden er den samme som har fullført utdanningen. For at NOKUT skal kunne utstede et positivt vedtak, er det avgjørende at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på navnehistorikk.

Det forekommer også at særlige kategorier av personopplysninger blir oppgitt i søknaden selv om NOKUT ikke har bedt om dette. At slike opplysninger blir gitt av søkeren på eget initiativ, kan for eksempel skje når søkeren skal begrunne hvorfor NOKUT av ulike grunner ikke kan kontakte tidligere utdanningsinstitusjoner for å få verifisert utdanningsdokumenter. Det kan være personer som har vært på flukt på grunn av sin religion, seksuelle legning eller politiske overbevisning. Helseopplysninger kan også bli nevnt av søkeren selv som en del av søknaden. Slik informasjon kan for eksempel søkeren ha oppgitt i fritekstfelt i søknadsskjemaet.

Norge er etter Lisboakonvensjonen artikkel 7 forpliktet til å legge til rette for at flyktninger og personer i en lignende situasjon kan få vurdert sine kvalifikasjoner også dersom de ikke har nødvendig dokumentasjon.

I de tilfeller der det ikke er mulig å dokumentere gjennomført utdanning på en tilfredsstillende måte, tilbyr NOKUT alternative ordninger. Dette er viktig for at flest mulig som kommer til Norge skal kunne benytte sin utdanning. I enkelte tilfeller kan ikke søkeren dokumentere utdanningen sin, eller dokumentasjonen kan være ufullstendig. I andre tilfeller anses ikke dokumentasjonen som tilstrekkelig pålitelig. Dette vil for eksempel gjelde utdanningsdokumenter fra land hvor infrastrukturen på utdanningsområdet er dårlig eller har brutt sammen. NOKUT har utviklet et tilbud for å sørge for at også disse søkerne skal få vurdert sine kvalifikasjoner. Intervjubarerte ordninger som UVD (uten verifiserbare dokumenter) og NOKUTs kvalifikasjonsvurdering brukes til å sannsynliggjøre at søkeren besitter kvalifikasjoner tilsvarende den utdanningen vedkommende oppgir å ha fullført.

Etter forordningen artikkel 9 nr. 1 er behandling av særlige kategorier av personopplysninger i utgangspunktet forbudt. Disse personopplysningene er etter sin karakter særlig sensitive og er derfor gitt et særskilt vern. Dette skyldes at sam-

menhengen de behandles i kan skape betydelig risiko for den enkeltes grunnleggende rettigheter og friheter. For at behandling av opplysninger som nevnt i artikkel 9 nr. 1 skal være lovlig, må vilkårene i ett av unntakene i artikkel 9 nr. 2 være oppfylt. Et slikt grunnlag kan være for eksempel samtykke eller lov. I tillegg må det foreligge behandlingsgrunnlag etter artikkel 6.

Samtykke bør som et utgangspunkt ikke brukes som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i situasjoner hvor det utøves offentlig myndighet. NOKUTs vedtak om godkjenning er enkeltvedtak. Dersom en person nekter å samtykke til behandlingen, vil NOKUT kunne avslå søknaden på grunn av manglende dokumentasjon.

En godkjenning fra NOKUT er ikke et formelt krav for å få jobb eller søke utdanning. Det er imidlertid på det rene at en NOKUT-godkjenning i flere typer bransjer ofte settes som krav når stillinger blir utlyst. En godkjenning fra NOKUT gjør at arbeidsgiveren selv slipper å vurdere dokumentasjonen på den utenlandske utdanningen. Det er for øvrig noe de færreste arbeidsgivere har kompetanse til å gjøre.

Formålet med behandling av særlige kategorier av personopplysninger er å oppfylle NOKUTs oppgaver med å godkjenne utenlandsk utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og fagutdanning.

Det er søkeren som gir sine personopplysninger til NOKUT, eller som gir tillatelse til at de hentes inn fra andre. Dette gir søkeren en stor grad av kontroll over hvilke opplysninger som skal behandles. Videre bidrar løsninger som tar utgangspunkt i prinsippene for selvbetjent forvaltning til at den registrerte vil ha innsyn i egne personopplysninger. Søknader om godkjenning fra NOKUT skjer i en søkerportal hvor søkeren selv har full oversikt over de personopplysningene som inngår i beslutningsgrunnlaget. Dette sikrer at de grunnleggende personverninteressene om innsyn og kunnskap, kontroll og opplysnings- og behandlingskvalitet ivaretas.

Dataminimeringsprinsippet (se omtale i punkt 3.2) ivaretas ved at NOKUT gir god og tydelig informasjon og veiledning om hvilke opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å belyse søkerens sak tilstrekkelig. Dette vil redusere mengden av overskuddsinformasjon.

Opplysninger som har vært en del av beslutningsgrunnlaget til et vedtak, må som utgangspunkt kunne oppbevares så lenge klagefristen på et vedtak løper. Det kan også være andre grunner til å oppbevare opplysninger lenger. Det er et generelt krav om at behandlingsansvarlig foretar

en vurdering av hvor lenge man har et lovlig formål til å oppbevare opplysningene, eventuelt hvor lenge man er pålagt å oppbevare disse etter annen lovgivning. Vurderingen må dokumenteres.

Risikoen for eventuelt misbruk av personopplysninger må reduseres med tilfredsstillende informasjonssikkerhet, innebygd personvern og rutiner for internkontroll, jf. bestemmelser i forordningen kapittel IV. Departementet legger til grunn at NOKUT til enhver tid sørger for å oppfylle forordningens krav til informasjonssikkerhet, innebygd personvern og rutiner for internkontroll i sine systemer.

Behandlingsgrunnlag for automatisert saksbehandling

En automatisering og effektivisering av NOKUTs saksbehandling for godkjenningsordningene vil sørge for bedre utnyttelse av samfunnets ressurser fordi saksbehandlingstiden blir betydelig kortere. Det vil også bidra til bedre opplysningskvalitet, likebehandling og riktig rettsanvendelse. Dette vil igjen øke rettssikkerheten for søkerne. Departementet legger til grunn at ved å gi alle søkere mulighet til å be om en manuell overprøving av vedtaket, vil rettighetene og interessene til de registrerte bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte. NOKUT utvikler løsninger for automatisering framover. Departementet mener det er gode grunner for å åpne opp i regelverket for automatisering av alle godkjenningsordningene, slik at NOKUT kan igangsette og videreutvikle løsninger.

Forordningen artikkel 22 nr. 1 fastsetter at den registrerte skal ha rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling som har rettsvirkning for vedkommende. Etter nr. 2 i samme artikkel vil dette ikke gjelde dersom det foreligger unntak i nasjonal rett. Den registrerte skal uansett ha rett til menneskelig inngripen fra den behandlingsansvarlige, til å uttrykke sine synspunkter og til å motsette seg avgjørelsen, se artikkel 22 nr. 3.

For at helautomatiserte avgjørelser skal være tillatt, krever artikkel 22 nr. 2 bokstav b at det fastsettes egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Utformingen av tiltakene må være basert på en konkret vurdering av den aktuelle behandlingen. Forvaltningslovens regler om veiledningsplikt, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage må i utgangspunktet vurderes som et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak. Garantiene i forvaltningsloven er minimumsga-

rantier. I tillegg kan derfor andre tiltak vurderes tatt i bruk for å redusere den økte risikoen som automatisert behandling kan medføre. Departementet forutsetter at det må foreligge tilstrekkelige kvalitetssikringsmekanismer for å sikre at opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen, er riktige og dekkende.

Departementet vil vurdere om det er behov for regulering i forskrift til opplæringsloven av NOKUTs supplerende rettsgrunnlag i saker om godkjenninger etter yrkeskvalifikasjonsregelverket.

3.3.2.5 *Departementets forslag*

Departementet foreslår å lovfeste et supplerende rettsgrunnlag for å tydeliggjøre at NOKUT kan behandle personopplysninger etter som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 ved vurdering av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. NOKUT skal aldri innhente slike opplysninger på eget initiativ, men vil av og til måtte behandle slike fordi de inngår i dokumenter som er nødvendige for å vurdere søknaden. Tilsvarende vil gjelde for opplysninger etter artikkel 10.

Departementet foreslår å lovfeste et uttrykkelig behandlingsgrunnlag for at NOKUT skal kunne fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk opplæring og utdanning basert på automatisert saksbehandling. Departementet foreslår at det tas inn en presisering om at søkeren kan kreve at det overprøves manuelt.

Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil også gjelde i tilfeller hvor det fattes vedtak ved bruk av automatisert saksbehandling. Den personen som vedtaket retter seg mot, vil derfor ha rettigheter både som «den registrerte» etter personvernregelverket og som «part» etter forvaltningsloven.

Departementets forslag innebærer at det fastsettes en egen bestemmelse i henholdsvis universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven som åpner for automatiserte avgjørelser. Departementet legger til grunn at dette oppfyller kravet i forordningen art. 22 nr. 2 bokstav b.

Departementets forslag om å innføre en rett for søkeren til å kreve manuell overprøving av vedtaket er et tiltak som kan avhjelpe eventuelle ulemper. Forvaltningslovens regler om veiledningsplikt, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage må i utgangspunktet anses å være et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Departe-

mentet forutsetter at det må foreligge tilstrekkelige kvalitetssikringsmekanismer for å sikre at opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen er riktige og dekkende.

Departementet foreslår at «departementet» i opplæringsloven § 3-4 a første ledd blir endret til «NOKUT», for å synliggjøre hvem som har ansvaret i dag.

Departementet viser til forslag til endringer i uhl. § 3-4 fjerde og femte ledd, fagskoleloven § 7 andre og tredje ledd og i opplæringsloven § 3-4 a andre og tredje ledd.

3.3.3 **Behandlingsgrunnlag for å koble NOKUTs vedtak til vitnemålsportalen**

3.3.3.1 *Bakgrunn*

Vitnemålsportalen gir enkeltpersoner mulighet til å dele sine karakterer og vitnemål fra høyere utdanning på en sikker og effektiv måte. Portalen og reguleringen av denne er nærmere beskrevet i punkt 3.5.1 og 3.5.2. NOKUT har lagt til rette teknisk for at vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring skal kunne deles gjennom vitnemålsportalen. For at dette skal kunne gjennomføres, må NOKUTs database med vedtak være tilknyttet portalen. Fødselsnummer eller D-nummer og informasjon om at NOKUT har et vedtak om den registrerte i sitt system, må overføres. Dette innebærer en behandling av personopplysninger med et annet formål enn det de ble samlet inn for. Det er nødvendig at det foreligge et behandlingsgrunnlag.

3.3.3.2 *Dagens regler*

I dag er vitnemålsportalen regulert i uhl. § 4-14 og fagskoleloven § 41. Departementet viser til omtalen av dette i 3.5.2.

3.3.3.3 *Høringsforslaget*

I høringsnotatet foreslo departementet egne behandlingsgrunnlag for at NOKUT skal kunne formidle vedtak om godkjenning etter henholdsvis uhl. § 3-4, fagskoleloven § 7 og opplæringsloven § 3-4 a gjennom portalen.

Departementet foreslo et nytt ledd i uhl. § 3-4 som sier at fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak hos NOKUT, kan registreres i vitnemålsportalen. Videre foreslo departementet å presisere at vedtak bare kan deles når dette blir bestemt av den registrerte selv.

Tilsvarende bestemmelser ble foreslått inntatt i både fagskoleloven § 7 for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og opplæringsloven § 3-4 a for godkjenning av fag- og yrkesopplæring.

3.3.3.4 Høringsinnspill

Det er tre høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om å koble NOKUTs vedtak til vitnemålsportalen. Disse er *NOKUT*, *Kompetanse Norge* og *NMBU*. Alle tre støtter forslaget.

NOKUT mener at det også bør fastsette behandlingsgrunnlag for at vedtak om yrkesgodkjenninger kan deles via portalen.

3.3.3.5 Departementets vurdering

Dersom NOKUT kobler seg til vitnemålsportalen, vil framtidige søkere med et godkjenningsvedtak fra NOKUT, få mulighet til å dele dette på en sikker og praktisk måte med for eksempel studiesteder og arbeidsgivere. Dette vil gi samme tilgangsmuligheter som dem med vitnemål og karakterer fra norske utdanningsinstitusjoner. Vitnemålsportalen blir beskrevet i punkt 3.5. Denne kan forhindre dokumentforfalskninger og gjøre det lettere for arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner å kontrollere at en persons utdanning er ekte. I tillegg gir denne den enkelte en enkel, sikker og varig tilgang til egne godkjenninger.

Oppkobling til vitnemålsportalen vil innebære at fødselsnummer eller D-nummer til alle som får et godkjenningsvedtak fra NOKUT, og informasjon om at personen har fått et vedtak fra NOKUT, for den registrerte vil bli tilgjengelig i portalen. Først når en person logger seg på og aktivt velger å dele vedtaket med andre, vil selve vedtaket deles fra NOKUTs systemer i en tidsbegrenset periode. Opplysningene oppbevares ikke i vitnemålsportalen, og de må hentes fra NOKUTs systemer hver gang de ønskes delt.

Delingen av innholdet i vedtaket vil skje med samtykke som behandlingsgrunnlag. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette nærmere. Samtykke er derimot ikke et praktisk alternativ for koblingen mellom NOKUTs system og portalen som overfører fødselsnummer/D-nummer. Dersom det skal være mulig for enkeltpersoner å bruke portalen til å dele sine vedtak, må det fastsettes et tilsvarende behandlingsgrunnlag i lov som det allerede er for universiteter og høyskoler etter uhl. § 4-14 og for fagskoler etter fagskoleloven § 42.

Departementet vil komme tilbake til spørsmål om også vedtak om yrkesgodkjenninger bør deles via portalen.

3.3.3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det for godkjenningsordningene etter uhl. § 3-4, fagskoleloven § 7 og opplæringsloven § 3-4 a, fastsettes et uttrykkelig behandlingsgrunnlag for å koble vedtakene til portalen.

Departementet foreslår et nytt ledd i uhl. § 3-4 som sier at fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak hos NOKUT, kan registreres i vitnemålsportalen. Videre foreslår departementet å presisere at vedtak bare kan deles når dette blir bestemt av den registrerte selv. Tilsvarende bestemmelser foreslås inntatt i nye ledd i både fagskoleloven § 7 og opplæringsloven § 3-4 a.

Se forslag til endringer i uhl. § 3-4 fjerde ledd, fagskoleloven § 7 femte ledd og opplæringsloven § 3-4 a fjerde ledd.

3.4 Register over vedtak om godkjenning av utenlandske studier (GAUS)

3.4.1 Bakgrunn

Norge er forpliktet av *Konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen* (Lisboakonvensjonen). Se nærmere omtale av konvensjonen i 2.5.2.2. Lisboa-konvensjonen legger vekt på at saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utdanning skal skje på en rettferdig og åpen måte etter et system som er åpent for innsyn, er forutsigbart og ikke-diskriminerende. Avgjørelsene skal være konsekvente og pålitelige, og kriteriene for vurderingene skal være tilnærmet like for alle godkjenningsinstanser.

GAUS er et register som inneholder enkeltvedtak om godkjenning av utenlandske studier. I Norge er godkjenning av utenlandsk utdanning og kvalifikasjoner organisert etter formålet med godkjenningen. Dersom formålet er godkjenning av høyere utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, er det NOKUT som vurderer utdanningen (generell godkjenning). Dersom formålet er godkjenning for å oppnå en norsk grad eller innpassing for videre studier i Norge, skal det universitetet eller den høyskolen man ønsker å studere ved, behandle søknaden (faglig godkjenning). GAUS inneholder godkjenningsvedtak

både fra universiteter og høyskoler og fra NOKUT. Med GAUS kan saksbehandlere som jobber med godkjenning av utenlandsk utdanning ved utdanningsinstitusjoner, få tilgang til å lese andre institusjoners vedtak.

Formålet med GAUS er blant annet å bidra til kvalitet og likebehandling ved vurdering av godkjenning av utenlandsk utdanning i forbindelse med opptak til utdanninger. Deler av begrunnelsen for å opprette en slik database var også å få et bedre statistikkgrunnlag for myndighetenes planlegging for bruk av innvandreres kompetanse.

Forløperen til GAUS var Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG). NAG ble opprettet i 2002 som et ledd i regjeringens fornyelsesprogram og var også en del av oppfølgingen av Lisboa-konvensjonen. Universitetet i Oslo utviklet databasen, og daværende *Informasjonssenteret for internasjonal utdanning* var systemeier og ansvarlig for kvalitetssikringen. NAG ble lansert som en frittstående database som fikk data overført fra universitetenes felles studentsystem (FS). Det skulle inneholde alle vedtak i saker som gjelder både generell godkjenning og faglig innpassing av utenlandsk høyere utdanning.

Ansvar for NAG ble overført til NOKUT da dette ble opprettet i 2003. NOKUT har som en av sine oppgaver å fremme gjennomføringen av Lisboa-konvensjonen i Norge. Det skal blant annet bidra til å sikre gode rutiner for saksbehandling av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning, slik at denne oppleves som åpen og rettferdig.

NAG fungerte ikke som ønsket, og en arbeidsgruppe vurderte hvordan basen kunne restruktureres for å bli et nyttig redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet, likebehandling av søkere, bedre informasjon om godkjenninger og redusert saksbehandlingstid. Resultatet var at GAUS ble opprettet i 2013. Forvaltningen av databasen ble først flyttet fra NOKUT til samarbeidstiltaket FS ved Universitetet i Oslo. Deretter ble basen overtatt av Ceres, nå Unit.

Unit – *direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning* – har ansvaret for å forvalte og drifte GAUS. Vedtak blir hentet til GAUS både fra det felles studentsystemet (FS) som universiteter og høyskoler bruker, og fra NOKUTs saksbehandlingssystem. Institusjonene bruker en webapplikasjon til å søke i GAUS. Det er mulig å søke på saker og personer.

Personopplysninger som registreres om studenter og søkere i GAUS i dag er: navn, fødselsdato, fødselsnummer, kjønn, statsborgerskap, adresse hjem, adresse studiested. I tillegg registreres selve vedtakene.

I tillegg til å få tilgang til praksis for godkjenning fra andre institusjoner for lettere å kunne likebehandle og sikre en nasjonal samordningspraksis på godkjenningsfeltet, brukes registeret også til å finne ut om en søker allerede har fått godkjenning av en annen institusjon eller av NOKUT. Dette sikrer at enkeltpersoner ikke får flere vedtak om godkjenning av samme utdanning fra ulike institusjoner.

Det er tilgangsstyring til GAUS, og hver institusjon gir tilgang for de saksbehandlerne som trenger det. Det er bare saksbehandlere som jobber med godkjenning på institusjonene og som har særskilt behov for å søke i GAUS, som får tilgang.

3.4.2 Dagens regler

Universiteter og høyskoler har etter uhl. § 3-5 tredje ledd i oppgave å vurdere søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevn god med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjonen. Etter andre ledd kan det gis fritak for deler av utdanning på grunnlag av utenlandsk utdanning. Se nærmere omtale av faglig godkjenning i 2.5.4. NOKUT har etter § 3-4 ansvar for å gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ved at utdanningens nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning.

Etter uhl. § 3-5 femte ledd har NOKUT ansvar for å formidle informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning av høyere utdanning og legge til rette for en samordnet nasjonal praksis. Dette framkommer også av forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) § 1-5 fjerde ledd og § 6-2 andre ledd. Etter forskriften § 6-2 første ledd har institusjonene som gir faglig godkjenning etter uhl. § 3-5, plikt til å rapportere om sine avgjørelser til NOKUT. NOKUT har også plikt til å tilgjengeliggjøre egne vedtak om generell godkjenning etter § 6-1 fjerde ledd. Disse to pliktene utgjør grunnlaget for å ha et register som GAUS. Gjeldende bestemmelser samsvarer ikke med dagens praksis ettersom NOKUT ikke har ansvar for registeret og dermed ikke kan samordne en nasjonal praksis.

3.4.3 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet vist til at bestemmelsene om deling av vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning i lov og forskrift ikke er oppdatert i tråd med de endringene som er gjort i forvaltningen av registeret. Bestemmelsene viser til

at vedtak skal rapporteres til NOKUT. Men det er Unit som forvalter GAUS i dag og som dermed formidler informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning.

Departementet foreslo en tydeligere regulering av GAUS i universitets- og høyskoleloven og i studiekvalitetsforskriften. Dette ble gjort for å ivareta krav om et rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger som skjer i GAUS, og plikten til å innrapportere opplysninger.

Departementet foreslo at det skal lovfestes en plikt for NOKUT og institusjonene til å samordne sin praksis om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter §§ 3-4 og § 3-5 og registrere vedtak. Videre foreslo departementet at GAUS, registeret som brukes for å tilrettelegge for en samordnet nasjonal praksis, blir inntatt i bestemmelsen. Departementet foreslo å omtale GAUS som et register.

Departementet foreslo at det skal inntas en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere regulering av GAUS, herunder hvilke personopplysninger som kan registreres. Departementet tar sikte på å fastsette utfyllende regulering i studiekvalitetsforskriften, basert på forslaget som ble hørt.

3.4.4 Høringsinnspill

Fire høringsinstanser har kommentert forslaget om å regulere GAUS. *Unit* og *NOKUT* støtter forslaget. *UiT Norges arktiske universitet* støtter forslaget og mener det er positivt at det blir fastsatt at Unit har behandlingsansvar. *Nord universitet* støtter at NOKUT kan dele vedtak med GAUS. Men det støtter ikke at NOKUTs ansvar for å samordne praksisen skal bli redusert, heller ikke at det innføres en samordningsplikt for de enkelte institusjonene.

3.4.5 Departementets vurdering

Departementet mener at det er behov for et tydeligere behandlingsgrunnlag for registrering og behandling av opplysninger i registeret enn det som følger av dagens regelverk. Dette er viktig for å ivareta kravene til behandlingsgrunnlag i personvernforordningen.

Formålet med registeret er å kunne dele opplysninger om hvilke utdanninger som er blitt godkjent, slik at praksisen for godkjenning blir samordnet. I tillegg er det behov for at opplysninger kan deles for å sikre at enkeltpersoner ikke får ulike vedtak fra flere institusjoner.

Departementet mener at det er behov for å tydeliggjøre i regelverket hvilke opplysninger

som skal behandles i et slikt register, hvem som har plikt til å rapportere, og hvem som er ansvarlig for GAUS. Dette vil sikre at både institusjonene, NOKUT og Unit har gode behandlingsgrunnlag for å dele og behandle personopplysninger, i samsvar med formålene med registeret.

Den nye bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven vil være behandlingsgrunnlaget for behandling av personopplysninger i registeret. I tillegg vil den fastsette en plikt for NOKUT og utdanningsinstitusjonene til å registrere opplysninger og også gi rett til innsyn i opplysninger fra andre institusjoner.

GAUS er et viktig register for å kunne dele informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning mellom institusjoner og NOKUT, og mellom institusjoner. For at registeret skal fungere etter sin hensikt er det nødvendig at alle institusjoner deler slik informasjon. GAUS sørger for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet, likebehandling av søkere, og bedre informasjon om godkjenninger og redusert saksbehandlingstid.

Nord universitet er uenig i at NOKUTs ansvar reduseres og at det innføres en plikt for den enkelte institusjonen til å samordne sin praksis. Departementet påpeker at forslaget i praksis ikke innebærer en endring av NOKUTs ansvar, eller at NOKUTs rolle som nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning blir endret. NOKUT skal fortsatt tilby informasjon og råd om godkjenningsfaglige spørsmål. Videre følger det i dag av studiekvalitetsforskriften § 6-2 første ledd at institusjoner som etter uhl. § 3-5 femte ledd godkjenner utenlandsk utdanning, skal rapportere sine avgjørelser til NOKUT. Forslaget innebærer derfor ingen ny plikt for institusjonene, men det blir presisert at rapporteringen skal skje til GAUS (Unit), og ikke til NOKUT. Institusjonenes del av ansvaret for samordning av praksis er altså å bruke registeret som verktøy i saksbehandlingen og å registrere godkjenningsvedtakene der.

Forslagene som ble sendt på høring innebærer ingen nye former for behandling av personopplysninger, men tydeliggjør dagens praksis. Behandling av personopplysninger i GAUS er nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser etter Lisboa-konvensjonen. Registeret bidrar til samordning av praksis og likebehandling. I tillegg sikrer det at enkeltpersoner ikke får flere vedtak om godkjenning av samme utdanning fra ulike institusjoner.

GAUS er et lukket register, og det innebærer blant annet at det bare er saksbehandlere med særskilt behov for opplysningene i registeret som har tilgang. Det lagres ikke personopplysninger av særlig kategori i GAUS.

Departementet forutsetter at Unit (fra 1. juli 2021: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) som behandlingsansvarlig og forvalter av registeret, fastsetter rutiner for registrering og tilgang til registeret i samsvar med øvrig personvernregelverk. Det er videre viktig at utdanningsinstitusjonene og NOKUT sørger for å informere sine søkere om at vedtak som fattes i godkjenningssaker vil bli registrert i GAUS.

3.4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår en tydeligere regulering av GAUS i universitets- og høyskoleloven. Forslaget innebærer at behandlingen av personopplysninger som skjer i registeret og plikten til å rapportere opplysninger, får et behandlingsgrunnlag i samsvar med dagens praksis og i tråd med personvernforordningen. Departementet foreslår at det lovfestes en plikt for NOKUT og institusjonene til å samordne sin praksis om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og registrere vedtak i registeret.

Videre foreslår departementet at det inntas en hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regulering av registeret, herunder hvilke personopplysninger som kan registreres.

Ordlyden i bestemmelsen er justert for å reflektere forslaget til omredigering av godkjenningsregler i nåværende § 3-5.

Departementet viser til forslaget til ny § 3-5 h.

3.5 Portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av oppnådd kompetanse

3.5.1 Bakgrunn

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal (vitnemålsportalen) er en portal som skal sikre sannferdig formidling av vitnemål og karakterer og forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Portalen ble tatt i bruk i 2017 og er regulert i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og i forskrift om nasjonal vitnemåls- og karakterportal. Målet med etableringen av et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer var 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.

Selve portalen inneholder det minimumet av informasjon som er nødvendig for at tjenesten

skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten hentes fra datakilden der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si den enkelte utdanningsinstitusjonen. Dette betyr at systemet ikke inneholder resultater i form av vitnemål og karakterer, men bare er et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser og dele informasjonen med en mottaker.

Før en person logger inn og tar i bruk systemet, vil det bare ha informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer, altså bare fødselsnummer koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til en utdanningsinstitusjons database. Informasjon om karakterer og vitnemål vil bare overføres fra utdanningsinstitusjonen til portalen når den som informasjonen gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine, for eksempel med en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen formidle de resultatene som vedkommende har bestemt å dele, og i den perioden vedkommende har bestemt at disse skal være tilgjengelig.

De fleste universiteter og høyskoler, inkludert alle de statlige, benytter seg av det studieadministrative systemet Felles studentsystem (FS). Det er FS som er koblet til vitnemålsportalen, og det er der resultatene hentes fra. De fleste fagskolene mangler et tilsvarende system. Foreløpig er det derfor i hovedsak bare resultater fra universiteter og høyskoler som kan deles gjennom vitnemålsportalen.

Portalen er under utvikling. Som ledd i arbeidet med såkalte tjenestekjeder (digitalt samarbeid til det beste for brukeren) har Unit i samarbeid med andre etater utarbeidet et forslag til tjenesten *Min kompetanse*, som inngår i rapporten *Tjenestekjeder i kunnskapssektoren* (september 2020). En slik tjeneste kan gi innbyggerne en samlet oversikt og kontroll over egen formell kompetanse, autorisasjoner og sertifiseringer, og mulighet for å dele videre ved behov. For å kunne utvide vitnemålsportalen til *Min kompetanse* er det blant annet nødvendig at de enkelte utstederne av dokumentasjon av kompetanse har behandlingsgrunnlag for å utlevere og gi tilgang til personopplysningene.

3.5.2 Dagens regler

I dag er vitnemålsportalen regulert i uhl. § 4-14, fagskoleloven § 41 og i forskrift om nasjonal vitnemåls- og karakterportal. Lovbestemmelsene i de to lovene er utformet på lik måte og regulerer

adgangen til å behandle personopplysninger i portalen. Etter de to lovbestemmelsene er det høyskoler, universiteter og fagskoler som kan koble seg til portalen for å kunne dele vitnemål og karakterer. Forskriften regulerer blant annet portalens virkeområde, formål, behandlingsansvarlig og hvilke opplysninger den kan inneholde.

3.5.3 Høringsforslaget

3.5.3.1 Regulering av portalen

Departementet foreslo at formålet til portalen utvides til å omfatte vitnemål, karakterer, annen dokumentasjon av oppnådd kompetanse og vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning. Dette er ment å omfatte alle former for dokumentasjon av kompetanse fra grunnskole til og med høyere utdanning. Dokumentasjon av oppnådd kompetanse kan også gjelde dokumentasjon utenfor det formelle utdanningssystemet.

Departementet foreslo videre at det i andre ledd framgår at Unit er behandlingsansvarlig for portalen.

3.5.3.2 Behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger

Forslaget til endringene i regulering av portalen innebærer at det også må gjøres tekniske endringer i utformingen av behandlingsgrunnlaget slik at opplysninger fra universiteter, høyskoler og fagskoler kan bli innhentet til portalen.

I høringsnotatet foreslo departementet at behandlingsgrunnlag for at universiteter og høyskoler kan levere opplysninger til portalen videreføres i ny § 4-14 a i universitets- og høyskoleloven. Bestemmelsen viderefører dagens behandlingsgrunnlag. Rettsgrunnlaget for at fødselsnummer eller D-nummer og opplysninger om at utdanningsinstitusjonen har opplysninger om personens vitnemål og karakterer som kan innhentes automatisk til portalen, blir videreført. Departementet foreslo at det blir presisert at opplysninger om vitnemål og karakterer bare kan deles når dette initieres av den registrerte. Dette er fastsatt i forskriften i dag.

Departementet foreslo videre fagskoleloven § 41 andre ledd endret slik at det gis et særskilt behandlingsgrunnlag for at fagskolene kan dele opplysninger med portalen. Dette er på samme måte som for universiteter og høyskoler ment å videreføre dagens behandlingsgrunnlag.

Fagskoler har som nevnt over ikke koblet seg til portalen i dag fordi de ikke har noe system –

verken eget eller felles – som kan gjøre dette mulig. Departementet har i en høring 3. november 2020 fremmet forslag om at fagskoler skal få tilgang til å lagre sine vitnemål mv. i den nasjonale databasen for lagring av vitnemål (NVB). NVB inneholder i dag vitnemål fra videregående opplæring. Dersom fagskolevitnemål lagres i NVB, vil det være mulig å koble resultater fra fagskolen til vitnemålsportalen, slik det i dag er supplerende rettsgrunnlag for i fagskoleloven § 41. Departementet foreslo i høringsnotatet det nødvendige behandlingsgrunnlaget slik at fagskoler kan overføre opplysninger om vitnemål og karakterer til NVB, se forslag til fagskoleloven § 41 nytt første ledd.

Kompetanse Norge skal sørge for avvikling av prøver i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven med forskrifter. De har etablert integrasjon mellom sitt prøvesystem og vitnemålsportalen, for å kunne tilby god tilgang for brukerne og sikker digital deling av offentlige prøve-resultater. Kompetanse Norge har supplerende rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger i integreringsloven §§ 41 til 44. Supplerende rettsgrunnlag for deling av opplysninger med vitnemålsportalen er inntatt i integreringsforskriften § 63.

3.5.3.3 Navn

I lovforslagene som ble sendt på høring, foreslo departementet å benytte en generell betegnelse for portalen: *nasjonal portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse*. Departementet mente at det kan være hensiktsmessig at portalen reguleres uten egennavn, og at det må være opp til ansvarlig forvaltningsorgan å vurdere hva som er et godt og dekkende navn.

3.5.4 Høringsinnspill

Det er fire høringsinstanser som har uttalt seg om forslagene knyttet til portalen. *NOKUT* og *Unit* støtter forslagene. Norsk senter for forskningsdata (*NSD*) støtter også forslagene, men er skeptisk til å bruke begrepet «nasjonal» i navnet når det ikke er noen plikt for alle institusjoner til å benytte portalen. *Norsk studentunion (NSO)* er positive til å utvide portalens mandat, men støtter ikke at det skal bli mulig å dele dokumentasjon på kompetanse oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet. *NSO* støtter heller ikke forslaget om å bytte navn.

Unit støtter forslagene, og spesielt utvidelse av ordlyden som gjør at også informasjon om annen

oppnådd kompetanse kan deles. Unit viser til at portalen snart vil være klar til at NOKUT kan dele sine vedtak, og at det vil bli mulig å dele dokumentasjon på sikkerhetsopplæring fra Stiftelsen Sentralregisteret. Unit er også i dialog med Vegvesenet og Mesterregisteret for å kunne muliggjøre deling av førerkort og mesterbrev. Unit er opptatt av at ordlyden i loven ikke må sette begrensninger for hvilke typer kvalifikasjoner som kan deles. Unit antar at mange aktører i fremtiden vil ønske å koble seg til.

Unit tolker den foreslåtte ordlyden i § 4-14 første ledd slik at også sertifiseringer og dokumentasjon på uformell kompetanse som kursbevis fra offentlige eller private aktører og vitnemål fra folkehøyskoler, vil kunne deles.

I tillegg støtter Unit endring av navnet på portalen. Videre foreslår Unit enkelte ordlydsendringer i bestemmelsen, blant annet at det i andre ledd tredje punktum brukes «dokumentasjon» i stedet for «dokumenter».

Unit foreslår å legge til «annen personidentifikator» i tillegg til fødsels- eller D-nummer i bestemmelsene om portalen. Dette fordi det vil bli behov for å bruke andre former for identifikatorer, for eksempel eID etter eIDAS-forordningen. Forordningen skal legge til rette for bruk av samme identifikator for elektroniske løsninger innad i EU/EØS.

3.5.5 Departementets vurdering

Departementet mener at dagens regulering av vitnemålsportalen ikke er hensiktsmessig, og bærer preg av en oppstart med bare vitnemål fra universitet og høyskoler. Portalen er et godt verktøy med potensiale til å bli brukt på flere områder. Vitnemål, kompetansebevis og annen dokumentasjon om kompetanse fra videregående opplæring er eksempler på hva som kan være relevant å formidle gjennom portalen. Vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning fra NOKUT er et annet.

Departementet mener det er viktig å legge til rette for at portalen kan kobles til flere kilder og dermed dele andre type dokumenter. Det innebærer at formålet med portalen må utvides, og at andre kilder må få behandlingsgrunnlag for å dele opplysninger med portalen. Departementet foreslår at selve portalen og dens (utvidede) formål blir hjemlet i uhl. § 4-14 første ledd. Behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger gjennom portalen må fastsettes i det regelverket der det naturlig hører hjemme.

Departementet mener at det ikke er behov for å ha en egen forskrift om portalen, og foreslår å oppheve dagens forskriftshjemmel. Enkelte

bestemmelser i nåværende forskrift foreslås tatt inn i loven. Dette gjelder bestemmelsen om at dokumenter som kan deles via portalen, bare kan verifiseres i sin opprinnelige form. Dette betyr at opplysningene bare kan bekreftes som ekte når det gis tilgang til dem via den tidsavgrensede lenken som genereres når den registrerte tar initiativ til deling. En utskrift eller et skjermbilde fra portalen er ikke gyldig og kan ikke brukes som bekrefte på kompetanse.

Departementet mener det ikke er nødvendig å ta inn hvem som er behandlingsansvarlig for vitnemålsportalen i bestemmelsen, men ser på det som nyttig. Departementet foreslår imidlertid at behandlingsansvarlig ikke blir omtalt ved navn, men som «forvaltningsorganet som er ansvarlig for portalen».

Unit har foreslått at det er behov for å legge til «annen personidentifikator» i bestemmelsene om portalen for å kunne inkludere for eksempel eID etter eIDAS-forordningen. Departementets vurdering er at dette er et forslag som krever egen utredning og eventuell høring.

NSO støtter ikke at det skal være mulig å dele dokumentasjon på kompetanse oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet. Departementet mener det vil være klare fordeler for både enkeltpersoner, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre at også annen type dokumentasjon kan deles på en sikker måte via portalen. Tilgjengeliggjøring via portalen skal ikke innebære noen form for godkjenning. Det er likevel viktig å sikre at det ved vurderingen av hvilke kilder og hvilken type dokumentasjon som skal kunne tilgjengeliggjøres tas hensyn til at portalen skal opprettholde sin troverdighet som relevant formidler av kvalitets-sikret og sannferdig dokumentasjon.

Fordi departementet foreslår at portalens formål og virkeområde blir utvidet, mener departementet at navnet bør endres. Departementet ser at «nasjonal» ikke bør være en del av navnet etter som det ikke er en plikt for alle utdanningsinstitusjoner å bruke den.

3.5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at portalen blir regulert i uhl. § 4-14, slik at det blir tilrettelagt for formidling av vitnemål, karakterer, annen dokumentasjon av oppnådd kompetanse og vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Det er den registrerte personen som bestemmer hvilke resultater og hvilken dokumentasjon som kan deles gjennom portalen, hvem dette skal deles med og i hvilket tidsrom.

Departementet viser til forslaget til endringer i uhl. § 4-14.

Utdanningsinstitusjoner og andre virksomheter som skal koble seg til portalen, må ha selvstendig behandlingsgrunnlag for å kunne gjøre det. Nåværende behandlingsgrunnlag for universiteter og høyskoler videreføres i forslag til ny § 4-14 a.

Departementet foreslår å endre fagskoleloven § 41 i samsvar med de endringene som er foreslått i uhl. § 4-14. Videre foreslår departementet at det i fagskoleloven § 41 nytt første ledd åpnes for at fagskolene skal kunne overføre opplysninger om vitnemål og karakterer til den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse (NVB). Denne regelen vil ikke kunne settes i verk før et forslag om å regulere NVB i opplæringsloven er vedtatt. Et slikt forslag legges fram for stortinget våren 2021. Videre foreslår departementet et nytt andre ledd som gir behandlingsgrunnlag for at opplysninger som kan identifisere en persons identitet og opplysninger om at personen har resultater i NVB eller hos en fagskole, kan deles med vitnemålsportalen.

Departementet viser til forslaget til endringer i fagskoleloven § 41.

3.6 Database for statistikk om høgre utdanning og fagskoleutdanning

3.6.1 Bakgrunn

Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) er en database med et bredt spekter av informasjon om universiteter og høyskoler. DBH ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 1991 og inneholder data om studenter, søkere, utdanning, forskning, personale, museum, areal, økonomi og selskapsdata.

I tillegg har departementet opprettet en egen database for fagskoler kalt DBH-fagskolestatistikk. Den har et mye mindre omfattende datasett enn den opprinnelige DBH for universiteter og høyskoler. Den inneholder data om institusjoner, studiesteder, studenter og noe om økonomi. Forskjellene skyldes dels ulikheter i mandat (fagskolene skal ikke forske eller drive museum), dels at fagskolene ikke er statsinstitusjoner, slik at det er eierne (fylkeskommuner og private) som skal ha mesteparten av økonomirapporteringen, og dels at fagskolestatistikken er ferskere.

I det følgende benyttes DBH som fellesbetegnelse, da forslagene gjelder opplysninger om individer. Det er derfor ikke nødvendig å skille mellom de to betegnelsene.

DBH forvaltes og driftes i dag av Norsk senter for forskningsdata AS (NSD), som utfører denne oppgaven. NSD er et selskap eid og finansiert av Kunnskapsdepartementet, og departementet er behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i DBH.

Formålet med DBH er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning og av høyere yrkesfaglig utdanning.

Individdata om søkere, studenter og ansatte ved utdanningsinstitusjonene er viktig for departementets strategiske arbeid knyttet til utviklingen og oppfølgingen av høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. Rapportering av disse dataene danner, sammen med rapporteringen av regnskap og resultatdata, grunnlag for departementets vurdering av institusjonenes måloppnåelse og etatsstyring av de statlige universitetene og høyskolene. Dette gir grunnlag for utarbeidelse av Kunnskapsdepartementets årlige tilstandsrapporter for henholdsvis høyere utdanning og fagskoleutdanning. Formålet med tilstandsrapportene er å gi oversikt og en vurdering av tilstanden i både universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Data på individnivå er også viktig for forskning og analyser av blant annet søkning og gjennomstrømming av studenter i fagskoler og høyere utdanning og om hvordan kandidater fra fagskoler og høyere utdanning lykkes i arbeidsmarkedet.

For å oppfylle formålene med DBH er det nødvendig at databasen inneholder kvalitetssikrede og fullstendige data om utdanningssektoren på individnivå. Etter departementets syn er det behov for å ha data både om søkere til og studenter ved universitetene, høyskolene og fagskolene. Det er også behov for data om de ansatte.

3.6.2 Dagens regler

Behandling av personopplysninger i DBH og grunnlaget for universiteter, høyskoler og fagskolars rapportering til DBH er i dag lovregulert i henholdsvis uhl. § 7-8 og fagskoleloven § 42. Disse bestemmelsene ble vedtatt i 2018 som følge av kravene til supplerende behandlingsgrunnlag i personvernforordningen. Fram til 2018 var behandlingen av personopplysninger hjemlet i personopplysningsloven av 2000 § 8 bokstav e.

Dagens bestemmelser regulerer hvilke personopplysninger om studenter og om ansatte som kan behandles i databasen, at departementet kan pålegge utdanningsinstitusjonene å rapportere slike opplysninger til DBH, hvem som er behand-

lingsansvarlig og departementets adgang til å fastsette forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.

Loven gir i dag supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger om studenter og ansatte. For universitets- og høyskolesektoren inneholder databasen også data om søkere, da begrepet «studenter» tidligere er blitt tolket til å omfatte også det.

3.6.3 Høringsforslaget

3.6.3.1 Behandlingsgrunnlag for rapportering av opplysninger om søkere

Universiteter og høyskoler rapporterer i dag opplysninger om søkere, studenter og ansatte. Ordlyden i uhl. § 7-8 nevner imidlertid ikke søkere spesifikt. Til sammenligning nevner uhl. § 4-15 både søkere og studenter, og departementet mener det ikke er riktig å innfortolke *søkere* i student-begrepet i § 7-8. Fagskolene rapporterer i dag opplysninger bare om studenter. Departementet mener det er behov for at de også skal rapportere opplysninger om søkere.

I høringsnotatet foreslo departementet at uhl. § 7-8 andre ledd endres slik at det i DBH skal kunne behandles opplysninger om *søkere* til universiteter og høyskoler i tillegg til studenter. Tilsvarende endring om søkere til fagskoleutdanning ble foreslått inntatt i fagskoleloven § 42 andre ledd.

Departementet foreslo videre at fagskolene pålegges å rapportere søknadsdata, men med en adgang for departementet til å gi dispensasjon til enkelte fagskoler. Dispensasjonsadgangen vil først og fremst være aktuell å bruke for små fagskoler med begrensede studieadministrative systemer, for å unngå høy rapporteringsbyrde.

3.6.3.2 E-postadresser til studenter

Uhl. § 7-8 andre ledd og fagskoleloven § 42 andre ledd fastsetter hvilke personopplysninger om studenter som utdanningsinstitusjonene kan utlevere til DBH. Det er fødselsnummer, midlertidig fødselsnummer, navn, statsborgerskap og opplysninger knyttet til utdanning som studieprogresjon og karakterer.

E-postadresser til søkere og studenter ble lagret i DBH fram til juli 2018, da bestemmelsen i uhl. § 7-8 trådte i kraft. I forarbeidene til denne ble det drøftet og konkludert med at Datatilsynet mente at blant annet e-postadresser var konfidensiell informasjon. Høringsnotatets forslag om å

innrapportere e-postadresser (og en del annen informasjon) ble ikke fulgt opp i lovforslaget.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering er i dag e-postadresser å se på som kontaktinformasjon som til vanlig ikke er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. I lys av dette mener departementet at det bør gis adgang til å innhente og lagre også e-postadresser i DBH.

Departementet foreslo å ta inn i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven at søkere og studenters e-postadresser kan behandles i DBH.

3.6.3.3 Plikt til å rapportere opplysninger

I høringsnotatet foreslo departementet at fagskolers plikt til å rapportere opplysninger til DBH som i dag følger av fagskoleforskriften § 6, bør flyttes til bestemmelsen om DBH i fagskoleloven § 42. Det samme gjelder departementets rett til å fastsette frister for rapporteringen.

3.6.3.4 Utlevering av opplysninger

De statistiske dataene i DBH som ikke inneholder personopplysninger, er tilgjengelig for alle. For personopplysninger (det vil si opplysninger som direkte eller indirekte kan knyttes til en person, som definert i personvernforordningen), må det foreligge en særskilt utleveringsadgang og et behandlingsgrunnlag for den som skal få opplysninger utlevert.

Fagskoleloven § 42 femte ledd regulerer slik utlevering av personopplysninger fra DBH. Foruten utlevering og sammenstilling til forskning og utredning, kan opplysningene også utleveres til «andre departementer og statlige organer». Det er også behov for at opplysninger fra fagskoler kan utleveres til fylkeskommunen. Etter fagskoleloven § 29 kan fagskoler søke om offentlig tilskudd fra den fylkeskommunen der fagskolen har sitt studiested. Dette er en tilskuddsordning (fra 2018) som inneholder en resultatbasert del som beregnes på bakgrunn av antall avlagte studiepoeng ved alle studiestedene i fylket. Fylkeskommunene har i tillegg ansvar for dimensjoneringen av fagskoleutdanningene, jf. fagskoleloven § 3. Fylkeskommunene har derfor behov for fullstendige data om søkere og studenter (inkl. avlagte studiepoeng) ved fagskolene i sitt fylke. Departementet mener det kan argumenteres for at fylkeskommunene i egenskap av ansvarlig for dimensjonering og for tilskudd, har behandlingsgrunnlag. Hensynet til klare hjemler tilsier at det bør presiseres i lovteksten at opplysninger fra DBH-F også kan utleveres til fylkeskommuner. Dette vil lette fag-

skolenes rapportering ved at de private slipper å rapportere direkte til fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil få samlet data om alle sine fagskoler fra ett sted (DBH-F).

3.6.4 Høringsinnspill

Fire høringsinstanser har kommentert forslagene om DBH. Det er *Kompetanse Norge*, *NOKUT*, *NSD* og *UiT Norges arktiske universitet*. I tillegg støtter *NMBU* forslagene uten videre merknader.

Kompetanse Norge støtter forslagene og er særlig positive til at søkere blir inntatt i bestemmelsene om DBH, men bemerker at de anser Kontakt- og reservasjonsregisteret for å være en bedre kilde til e-postadresser enn DBH vil være.

NOKUT støtter også forslagene, men påpeker at e-postadressene som samles inn for studenter bør være private e-postadresser. *NOKUT* mener videre at departementet bør vurdere å åpne for rapportering av e-postadresser til ansatte ved universiteter, høyskoler og fagskoler. *NOKUT* gjennomfører undersøkelser blant ansatte, og det er tidkrevende å be om å få kontaktinformasjon fra hver enkelt institusjon.

NSD støtter deler av forslagene. De støtter ikke forslaget i fagskoleloven om at enkelte fagskoler kan få fritak fra å rapportere opplysninger om søkere.

UiT mener det er positivt at det skal rapporteres opplysninger om søkere. De støtter ikke at e-postadresser skal inn og mener at det ikke er et godt nok formål til å innhente opplysninger om e-postadresser. Det bør til i tilfelle begrenses til uteksaminerte studenter. Universitetet viser til at e-postadresser også brukes av utdanningsinstitusjonene selv til å gjennomføre undersøkelser, og at flere undersøkelser kan medføre lavere deltakerprosent. De påpeker videre at behandling av private e-postadresser vil være mer inngripende enn student-adresser.

3.6.5 Departementets vurdering

3.6.5.1 Registrere opplysninger om søkere

Behovet for individdata om søkere er det samme som behovet for data om studenter. Statistikk produsert på disse dataene er nødvendig for politikkutviklingen og styringen av institusjonene. Forskning på sektoren er nødvendig for en kunnskapsbasert politikkutvikling. Data om søkere brukes også i budsjettssammenheng for å vurdere etterspørselen etter høyere utdanning, og i sty-

ringssammenheng for å vurdere oppnåelsen av målet om god tilgang til utdanning.

Dataene brukes av departementet i form av statistikk (aggregerte data). Det er imidlertid nødvendig å registrere individuelle opplysninger på tvers av institusjonene for å produsere slik statistikk. Registrering av aggregerte tall om søkere fra hver institusjon er ikke tilstrekkelig, blant annet fordi hver person kan søke ved flere institusjoner og ulike utdanningstyper. Videre har ikke alle høyere utdanningsinstitusjoner opptak gjennom det samordnede opptaket. Noen har også lokale opptak. Individdata er nødvendig for mye av forskningen på sektoren, for eksempel for å vurdere søknadstilbøyelighet, opptak, gjennomføring på tvers av sosioøkonomiske eller demografiske grupper og om de ulike veiene gjennom utdanningssystemet. Gjennom DBH er det for eksempel kartlagt at det er mange som begynner på universitet eller høyskole etter endt fagskoleutdanning, og omvendt.

DBH innhenter samlet søknadsstatistikk både gjennom Unit/Samordna opptak (SO) og lokale opptak. Data om de lokale opptakene finnes ikke hos Unit. Det er en stor fordel for departementet at det kan lages samlet statistikk om søkerne, uavhengig av opptaksform, siden personer kan opp- tre i begge statistikkene. SO etablerer nå sletterutiner, og søkerdata der er tilgjengelige for forskning bare i en kort periode.

Felles studentsystem (FS) er et studieadministrativt system som blir benyttet av de fleste universiteter og høyskoler i Norge, inkludert alle de statlige. Dette driftes i dag av Unit. Videre er det institusjoner i sektoren som bruker andre studieadministrative systemer enn FS, som også må inngå i helhetlig statistikk. Det er derfor behov for en sentral database som DBH. Avlevering til DBH gjør at dataene hos institusjonene kan oppbevares i mye kortere tid.

For offisiell statistikk om høyere utdanning og fagskoleutdanning, henter SSB data fra DBH der det er aktuelt. SSB publiserer ikke jevnlig statistikk om søkere. Det produseres ikke statistikker i dag som er avhengig av at individdataene om søkere lagres i lang tid. Behovene her er større når det gjelder studenter. For forskningen er det imidlertid nødvendig med historiske data, for å kunne studere utdanning i et livsløpsperspektiv. For å kunne analysere tilgangen på høyere utdanning, er det for eksempel nødvendig å sammenligne karriereutfall for søkere med avslag eller tilbud, og hvordan personer søker over tid.

DBH-F inneholder i dag ikke opplysninger om søkere til fagskolene. Behovet for slik informasjon er like stort som for universiteter og høyskoler.

For de (for tiden) tretti fagskolene som deltar i det samordnede opptaket, er slik innrapportering enkel å få til. Dette gjelder alle offentlige fagskoler som er pålagt deltakelse i SO etter fagskoleforskriften § 3. For private fagskoler er det valgfritt. Fem private fagskoler deltok i det samordnede opptaket i 2020, og tallet kan bli større. Av de om lag femti fagskolene som ikke er med i SO, så har de større skolene egne studieadministrative systemer som også håndterer søkere. For de mange små, frittstående fagskolene kan de administrative kostnadene ved slik innrapportering være vesentlig større. Departementet foreslår at fagskolene pålegges å rapportere søknadsdata, men med en adgang for departementet til å gi dispensasjon til enkeltfagskoler. Dispensasjonsadgangen vil først og fremst være aktuell å bruke for små fagskoler med begrensede studieadministrative systemer, for å unngå høy rapporteringsbyrde.

Departementet mener at den foreslåtte endringen er en mindre utvidelse som ikke innebærer et stort inngrep i enkeltpersoners personvern. Det behandles ikke personopplysninger av særlig kategori. Individdataene i DBH brukes som nødvendig grunnlag for statistikk og forskning. Departementet legger vekt på at det er stort behov for opplysningene for å kunne utøve sentrale samfunnsfunksjoner som styring av utdanningssystemet og politikktutvikling. Det gir også grunnlag for forskning som ikke vil være mulig uten slike data.

3.6.5.2 E-postadresser

Det er et klart behov for å ha tilgang til e-postadresser. I dag blir ulike kandidatundersøkelser gjennomført etter endte utdanninger, noe som er viktig for å følge sysselsettingssituasjonen både for nyutdannede kandidater og noen år etter fullført utdanning. Det er også nyttig for å få tilbakemelding på relevans og kvalitet i utdanningene. Dette er avgjørende for å evaluere resultatet av gjennomført høyere utdanning og for framtidig politikktutvikling og styring av sektoren. E-postadressene benyttes for å spørre kandidater (uteksaminerte studenter) om de vil delta i ulike undersøkelser.

I dag gjennomføres kandidatundersøkelser og lignende etter at e-postadresser er innhentet fra de enkelte institusjonene. Institusjonene har rettsgrunnlag for å utlevere disse så sant mottakende institusjon har et behandlingsgrunnlag. Dette vil

typisk være forskning etter personopplysningsloven § 8.

Kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR) gir tilgang til innbyggernes digitale kontaktinformasjon som telefonnummer og e-postadresse, og har også oversikt over reservasjoner mot digital kontakt. Registeret er hjemlet i eForvaltningsforskriften § 29. Det er Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) som er behandlingsansvarlig etter § 30. Etter § 29 andre ledd kan opplysninger benyttes i forbindelse med saksbehandling og utføring av forvaltningsoppgaver for øvrig. For å bruke opplysninger i registeret må formålet med utsendelsen være forankret i virksomhetens samfunnsoppdrag og videre at en slik bruk kan være fastsatt i lov, tildelingsbrev eller andre relevante kilder. Dette følger av retningslinjer for bruk av registeret. Det må gjøres en vurdering for hvert enkelt tilfelle av ønsket bruk. Det skal blant annet legges vekt på at innbyggernes behov er viktigere enn forvaltningens.

Departementet mener at det kan være mer hensiktsmessig at opplysninger om studenter og uteksaminerte kandidater hentes fra KRR når de skal brukes, framfor at opplysningene blir rapportert til DBH. Dette vil sikre at personvernforordningens krav til opplysningenes kvalitet, herunder at de skal være korrekte, oppfylles. KRR har opplysninger om alle som er registrert med D-nummer og som bruker ID-porten. Dette vil trolig omfatte en stor andel av de utenlandske studentene i Norge.

3.6.5.3 Plikt til å rapportere opplysninger

Både bestemmelsen i uhl. § 7-8 tredje ledd og i fagskoleloven § 42 tredje ledd åpner for at departementet kan pålegge henholdsvis universiteter og høyskoler og fagskoler å rapportere opplysninger om studenter og ansatte til DBH. I fagskoleforskriften § 6 er det fastsatt en plikt for fagskolene til å rapportere opplysninger om studenter.

I Prop. 64 L (2017–2018) framgår det at uhl. § 7-8 skal forstås som at universiteter og høyskoler har en plikt til å rapportere opplysninger som nevnt i bestemmelsens andre ledd. I merknaden står det: «Utdanningsinstitusjonene skal rapportere om sine studenter, doktorgradskandidater og ansatte til DBH». I dag praktiseres dette også som en plikt til å rapportere slike opplysninger. Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer underlagt departementets styring, og departementet kan pålegge slik rapportering som del av etatsstyringen. Uhl. § 8-6 har bestemmelser om private høyskolars rapporterings- og meldeplikt.

Fagskoler er private, fylkeskommunale eller statlige. Etter fagskoleloven § 42 tredje ledd *kan* departementet pålegge fagskoler å rapportere opplysninger om studenter og ansatte til DBH-F. Da ny fagskoleforskrift kom i 2019 ble det med hjemmel i fagskoleloven § 42 fastsatt en slik plikt for fagskolene i forskriften § 6 til å rapportere «opplysninger som nevnt i fagskoleloven § 42 andre ledd». Det følger av samme bestemmelse at departementet kan fastsette frister for rapporteringen. Dette var en oppfølging av ny fagskolelov hvor det i proposisjonen ble forutsatt at fagskoler skulle ha en plikt til å rapportere opplysninger om studenter og ansatte. Ved en feil viser imidlertid fagskoleforskriften § 6 kun til § 42 *andre ledd*, og ikke tredje ledd. Dette innebærer at plikten ikke omfatter ansatte. Departementet mener det er nødvendig å rette denne feilen, slik at det ikke skal være tvil om hvilke opplysninger fagskolene skal rapportere. Departementet mener videre at rapporteringsplikten for fagskoler burde reguleres i fagskoleloven § 42, ikke bare i forskrift.

3.6.5.4 Utlevering av opplysninger

De statistiske dataene i DBH som ikke inneholder personopplysninger, er tilgjengelige for alle. For personopplysninger, det vil si opplysninger som direkte eller indirekte kan knyttes til en person, må det foreligge en særskilt utleveringsadgang og et behandlingsgrunnlag for den som skal få opplysninger utlevert.

Fagskoleloven § 42 femte ledd regulerer slik utlevering av personopplysninger fra DBH. Foruten utlevering og sammenstilling til forskning og utredning, kan opplysningene også utleveres til «andre departementer og statlige organer». Det er også behov for at opplysninger fra fagskoler kan utleveres til fylkeskommunen. Etter fagskoleloven § 29 kan fagskoler søke om offentlig tilskudd fra fylkeskommunen hvor fagskolene har sitt studiested. Dette er en egen tilskuddsordning fra 2018 som inneholder en resultatbasert del som beregnes på bakgrunn av antall avlagte studiepoeng ved alle studiestedene i fylket. Fylkeskommunene har i tillegg ansvar for dimensjoneringen av fagskoleutdanningene, jf. fagskoleloven § 3. Fylkeskommunene har derfor behov for fullstendige data om søkere og studenter (inkl. avlagte studiepoeng) ved fagskolene i sitt fylke. Departementet mener det kan argumenteres for at fylkeskommunene har behandlingsgrunnlag i egenskap av å være ansvarlig for dimensjonering og for tilskudd. Hensynet til klare hjemler tilsier at det bør presiseres i lovteksten at opplysninger fra DBH-F også

kan utleveres til fylkeskommuner. Dette vil lette fagskolenes rapportering ved at de private slipper å rapportere direkte til fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil få samlet data om alle sine fagskoler fra ett sted (DBH-F).

3.6.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i uhl. § 7-8 andre ledd inntas at det i DBH kan behandles opplysninger om *søkere* til universiteter og høyskoler i tillegg til studenter. I fjerde ledd foreslår departementet at *innhenting* erstattes med *rapportering*, for en mer presis formulering. Dette er en språklig endring som ikke er ment å endre realiteter.

Departementet viser til forslaget til endringer i uhl. § 7-8.

Departementet foreslår at innholdet i fagskoleforskriften § 6 *Informasjonsplikt* om fagskolenes rapporteringsplikt til DBH flyttes til fagskoleloven § 42. Det foreslås at rapporteringsplikten fastsettes ved at ordlyden i fagskoleloven § 42 fjerde ledd endres til «Fagskoler skal rapportere», og at det i samme ledd inntas at departementet kan fastsette frister for rapporteringen. Samtidig vil dette rette feilen i fagskoleforskriften § 6, hvor rapporteringsplikten bare viser til § 42 andre ledd om studenter og ikke tredje ledd om ansatte.

Departementet foreslår at det i § 42 andre ledd inntas at det kan behandles opplysninger om *søkere* til fagskoleutdanning i tillegg til studenter, på samme måte som for universiteter og høyskoler. Departementet foreslår derfor at det i fjerde ledd åpnes for at departementet kan gi fritak for rapportering av opplysninger om søkere. Slik dispensasjon kan gis som enkeltvedtak der departementet vurderer at de administrative byrdene vil være vesentlige for den enkelte fagskolen.

I fagskoleloven § 42 femte ledd foreslås det å presisere at fylkeskommuner kan få utlevert opplysninger som fagskolene i fylkeskommunens geografiske område har rapportert.

Departementet viser til forslaget til endringer i fagskoleloven § 42.

3.7 Utdanningsstøtte og behandling av personopplysninger

3.7.1 Bakgrunn

Lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven) gir overordnede bestemmelser om lån og stipend til opplæring og utdanning, og om tilbakebetaling av utdanningslån. Forskrift 15. april 2020 om utdanningsstøtte gir bestemmelser

om vilkår for lån og stipend, og forskrift 17. desember 2020 har bestemmelser om tilbakebetaling av utdanningslån. Forskrift 28. august 2014 om Lånekassens innhenting av personopplysninger gir nærmere bestemmelser med hjemmel i utdanningsstøtteloven § 23.

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er underlagt Kunnskapsdepartementet og har det forvaltningsmessige ansvaret knyttet til utbetaling av lån og stipend og tilbakebetaling av studielån. Med forvaltningsmessig ansvar menes også evaluering av gjeldende ordninger. I tillegg til forvaltning av gjeldende ordninger har Lånekassen også et ansvar for å utvikle gode og enkle tjenester for kundene og for å bidra til utviklingen av nye støtteordninger.

Skoler, utdanningsinstitusjoner og fylkeskommuner medvirker til den praktiske gjennomføringen av forvaltningen, bl.a. gjennom rapportering til Lånekassen og ved å gi elever og studenter informasjon om deres rettigheter. Statens innkrevingsentral (SI) har et ansvar for innkreving av misligholdte studielån.

Lånekassen hadde 1 158 500 aktive kunder ved utgangen av 2020. 418 000 elever, studenter og lærlinger søkte om støtte for undervisningsåret 2019–2020. Det kom inn 1 013 500 søknader om utdanningsstøtte, betalingsutsettelse, sletting av renter og sletting av lån i 2020. Lånekassen delte ut 34,3 milliarder kroner i stipend og lån i 2019–2020.

Svært mye av kundenes informasjonsbehov dekkes av Lånekassens netjtjenester. Lanekassen.no hadde mer enn 8,1 millioner besøk i 2020, og det var 5,7 millioner innlogginger til selvbetjeningssidene Dine sider.

Systemet for utdanningsstøtte er et sentralt utdanningspolitisk virkemiddel. Lånekassen må behandle personopplysninger for å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver. Det er ikke mulig å gi enkeltpersoner de rettighetene de har til lån og stipend, og sørge for at de overholder sine plikter til nedbetaling av lånet, uten å behandle personopplysninger. Det kan likevel være gode grunner for å fastsette tydeligere behandlingsgrunnlag i utdanningsstøtteloven. Klare behandlingsgrunnlag vil være i samsvar med personvernprinsippene og kravene ellers i personvernforordningen.

For å oppfylle utdanningsstøttelovens formål har Kunnskapsdepartementet satt følgende overordnede mål for Lånekassen i 2021:

- Like muligheter til utdanning gjennom finansiering av den enkeltes og samfunnets kompetansebehov

- En enklere hverdag for alle i utdanning og alle med utdanningslån

3.7.2 Generelt grunnlag for behandling av personopplysninger

3.7.2.1 Bakgrunn

Lånekassen behandler personopplysninger ved forvaltningen av utdanningsstøtteordningene og tilbakebetalingen av utdanningsgjeld. Dette omfatter personopplysninger som er gitt av søkeren selv, eller som er hentet inn fra andre offentlige organer, private institusjoner, registre og læresteder i Norge eller fra myndigheter som forvalter studiestøtteordninger i utlandet.

Ut fra søkerens situasjon og om det gjelder støtte til vanlig videregående opplæring, støtte til høyere og annen utdanning eller spørsmål om lettelse i nedbetaling av utdanningslån, behandles det opplysninger om søkeren selv, og om søkerens forsørgere, foreldre, søsken, ektefelle, samboer, verge, om barn av søkeren selv eller av ektefelle eller samboer, om søkerens forsørger har samboer eller ektefelle som ikke er søkerens forsørger, og om referanseperson som søkeren har familieinnvandring med etter utlendingsloven. Behandlingen kan også omfatte opplysninger om personer i nærmeste familie som er uføre, har nedsatt funksjonsevne eller er eldre med stort pleiebehov.

Siden Lånekassen gir støtte til søkere som går i videregående utdanning, kan personer som sender inn søknad om støtte være 15 år og oppover. Personopplysninger om mindreårige behandles på samme måte som for søkere som er fylt 18 år, bortsett fra at personer med foreldreansvar for den mindreårige får kopi av vedtak og ellers personopplysninger om vedkommende etter vergemålsloven og barneloven.

Personopplysninger fra søkerens historikk for støttetildeling i Lånekassen som er relevant i vurderingen av saken, behandles også. Det kan for eksempel være hvilke tidligere perioder søkeren har fått støtte eller betalingslettelse for og hvilke ytelse eller lettelse som er gitt og grunnlaget for dette. Det kan også gjelde progresjon i utdanningen, forsinkelse og årsak til forsinkelsen i tidligere utdanning der det er gitt støtte fra Lånekassen og betalings- og innkrevingshistorikk.

Lånekassen behandler også opplysninger om helseforhold som omfattes av definisjonen av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9. I tillegg behandles

opplysninger om straffedommer og lovovertreddelser, jf. artikkel 10 i samme forordning.

Lånekassen behandler personopplysninger utover ren saksbehandling av søknader om lån og stipend eller betalingslettelser. Dette gjelder ved etterkontroll av at innvilgede ytelser er berettiget, ved behandlingen av klagesaker, ved krav om tilbakebetaling av utdanningslån, utarbeidelse av årsoppgaver og lignende. Lånekassen behandler også personopplysninger for å effektivisere søknadsprosessen for søkerne i Lånekassens sikre, innloggede systemer. Endelig behandler Lånekassen personopplysninger for teknologisk utvikling og annen vitenskapelig forskning for å effektivisere og forbedre studiestøtteordningene.

I den ordinære saksbehandlingen av søknader om lån og stipend eller om lettelser i tilbakebetalingen behandles blant annet følgende opplysninger om søkeren eller låntakeren som er nødvendig for saksbehandlingen:

- hvilken utdanningsstøtte søkeren søker om, dvs. hva slags lån eller stipend
- søker har opptak i en utdanning og rett til å gå opp til eksamen
- søkerens utdanningsopplegg
- lærested for elever/studenter eller lærebedrift og lærekontrakt for lærling
- søkeren har bestått eksamen og fullført grad
- betalte skolepenger til utenlandsk lærested (etterkontroll)
- endringer, fravær og avbrudd i søkerens utdanning og årsak til avbrudd
- hvilken rett til opplæring søkeren har etter opplæringsloven
- tidligere utdanning søkeren har gått på eller fått utdanningsstøtte til og forsinkelse i utdanningen
- søkeren har generell studiekompetanse, eller årsaker til at generell studiekompetanse ikke er oppnådd, realkompetanse, fritak for fag
- folkeregisteradresse og adressehistorikk for søkeren selv og familiemedlemmer
- søkerens foreldre eller ektefelle har et tidsbegrenset opphold i utlandet
- søkeren bor med foreldre og når han eller hun eventuelt flyttet
- adresse ved lærestedet eller postadresse og avstand eller reisetid mellom lærested og foreldres folkeregistrerte adresse
- søkeren bor i institusjon eller tilrettelagt botilbud med kost og losji dekket av det offentlige
- søkeren er forsørget av barnevernet, er i barnevernsinstitusjon eller bor i fosterhjem
- søkeren avtjener militærtjeneste
- hvem søkeren bor sammen med av forsørgere og eventuell ny ektefelle eller samboer, søsken og søkerens eller ektefelles eller samboers barn
- søkeren har delt bosted
- årsaker av personlig eller sosial karakter som gjør at søkeren ikke kan bo med foreldre
- statsborgerskap
- nåværende og tidligere oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven for søker som er utenlandsk statsborger
- sivilstand for søkeren og søkerens forsørgere
- fødselsnummer for søkeren og for forsørgere, søsken, ektefelle eller samboer, barn av søkeren eller ektefelle eller /samboer
- søkerens adopsjon av barn
- søkeren har forsørgere som har samboer eller ny ektefelle som ikke er søkerens forsørger
- foreldreansvar for søkeren
- dødsfall
- søkerens omsorgsarbeid for pleietrengende i nærmeste familie
- særlig tyngende sosiale forhold som fører til at søkeren ikke kan få tilskudd fra forsørgerne
- om søkerens forsørgere har frivillig eller tvungen eller utenrettslig gjeldsordning
- om søkerens forsørgere mangler bidragsevne
- om søkeren skal oppholde seg i utlandet og hvilket land
- søkerens leiekontrakter, skjøte etc., dvs. ved kontroll av at søkeren ikke bor sammen med foreldre
- opptak, landkode, retur for søkere med støtte etter kvoteordningen
- søkeren har bodd i Norge i en sammenhengende periode på minst to år i løpet av de siste fem årene
- søkerens graviditet og termin dato, samt fødselsdato for barn
- sykdom og sykemelding, periode og grad av studieuførhet eller arbeidsuførhet
- sykdom hos egne barn under 12 år
- uførhet, uføregrad og dato for vedtak om uføretrygd
- om søkeren har nedsatt funksjonsevne
- låntakeres soning i fengsel eller sikringsanstalt
- kontonummer til søker eller forsørgere eller verge
- søkeren har tillitsverv i landsomfattende elev- eller studentorganisasjon eller i tilknytning til utdanningsinstitusjon eller studentsamskipnad
- søkerens praksis i frivillig rettshjelpiltak
- mottak av studentstipend fra Norges forskningsråd

- skattefastsettingsopplysninger for søkeren selv, ektefelle eller samboer og forsørger
- søkerens økonomiske situasjon ved gjeldsordning
- erstatnings- eller forsikringsutbetaling som følge av kritisk sykdom eller personskade på søkeren, ektefelle, forsørger
- brutto månedsinntekt for søkeren og ektefelle eller samboer
- søkerens ektefelle har særreie
- søkerens ektefelle eller samboer mottar foreldrepenge, periode og gradering
- inntekt for søker, ektefelle eller samboer og forsørgere fra a-ordningen
- gjennomsnittlig månedsinntekt
- at formue for søkeren, søkerens søsken eller søkerens barn forvaltes av statsforvalteren
- søkerens estimering av egen årsinntekt eller ektefelle eller samboerens forventede årsinntekt
- søkeren mottar andre ytelser fra det offentlige i form av stønader, trygd, pensjon, statlig eller kommunal bostøtte eller formuesverdi og vurdering av behov for trygdefinansiert bil
- søkeren mottar stønader fra Erasmus+, Norad, mfl., skolepenge fra andre eller ytelser fra andre norske eller utenlandske offentlige støtteordninger
- arbeidsledighet, arbeidsforhold, yrkesaktivitet, stillingsprosent, arbeidsgivers virksomhets navn, kommunenummer for arbeidsgiver, virksomhetsnummer for arbeidsgiver, arbeidsledighet med periode

Dette er opplysninger som det kan være nødvendig å behandle for å vurdere om søkeren eller låntakeren har rettigheter eller plikter etter regelverket om lån og stipend. I mange saker er det et fåtall av opplysningene som behandles, mens det i andre saker er nødvendig å behandle flere. Enkelte av opplysningene som behandles, er såkalte særlige kategorier av personopplysninger som nevnt i forordningens artikkel 9 nr. 1, i hovedsak helseopplysninger, og opplysninger som er omfattet av artikkel 10, nærmere bestemt opplysninger om soning.

3.7.2.2 Dagens regler

Utdanningsstøtteleven inneholder ingen generell bestemmelse om behandling av personopplysninger. Utdanningsstøtteleven § 23 gir lovgrunnlag og viktige rammer for Lånekassens innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren selv. Forskrift om Lånekassens innhenting av opplysninger er

fastsatt med hjemmel i lovens § 23, se omtale i punkt 3.7.6.

Lånekassens grunnlag for behandling av personopplysninger følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e som bestemmer at behandling er lovlig dersom den er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, sammenholdt med et supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3. Det supplerende rettsgrunnlaget følger av lovreguleringen av de oppgavene som Lånekassen skal utføre, jf. formålsbestemmelsen i lovens § 1 og den nærmere reguleringen av ytelsene i loven og tilhørende forskrifter.

Utdanningsstøtteleven § 1 angir det samfunnsmessige formålet med selve utdanningsstøtteordningene. Formålet med utdanningsstøtteordningene er å bidra til like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Ordningene skal også bidra til å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse, og bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiarbeidet kan bli effektivt. Se utdanningsstøtteleven § 1.

Lovens § 2 bestemmer at den som fyller vilkårene i loven med forskrifter, har rett til utdanningsstøtte. Utdanningsstøtteordningen er et viktig verktøy for å gjøre utdanning mulig for alle, og for å sikre det norske samfunnet tilgang på kompetent arbeidskraft. Oppgaven med å forvalte ordningen er lagt til Lånekassen som statlig myndighet, og den er regulert i lov og forskrift. Formålet med Lånekassens behandling av personopplysninger er primært å sørge for at den lovfestede retten til utdanningsstøtte blir oppfylt, men også å sikre at mottakeren overholder sine plikter knyttet til vilkår for utdanningsstøtten og tilbakebetalingen av utdanningslån. Se utdanningsstøtteleven § 18.

Lånekassen er behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i Lånekassen. Lånekassen har satt ut innkreving av oppsagte lån og forvaltning av panteheftelser, utenrettslige og rettslige gjeldsordninger og ettergivelse av fordringer som ikke anses mulig å inndrive på ikke oppsagte lån, til Skatteetaten (tidligere Statens innkrevingssentral). Utdanningsstøtteleven med forskrifter regulerer også behandling som gjøres av Skatteetaten. Behandlingsansvaret er delt og nærmere regulert i samarbeidsavtale mellom Lånekassen og Skatteetaten. Lånekassen utleverer nødvendige personopplysninger til Skatteetaten og deres

underleverandører for at de skal være i stand til å utføre lovpålagte innkrevningstiltak.

3.7.2.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i § 20 første ledd et supplerende rettsgrunnlag for Lånekassens behandling av personopplysninger. Departementet begrunnet dette med behovet for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for behandlingen (behandlingsgrunnlaget).

Behandlingsgrunnlaget vil angi rammene for Lånekassens adgang til behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Det ble foreslått å klargjøre at det er adgang til slik behandling når dette er nødvendig for å kontrollere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteloven med forskrifter er oppfylt. Bestemmelsen skulle tydeliggjøre at Lånekassen har det behandlingsgrunnlaget som kreves etter forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. artikkel 6 nr. 3, og etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Grunnlaget ville dekke både de opplysningene Lånekassen henter inn fra søkeren og låntakeren selv og fra andre, og personopplysninger som oppstår gjennom Lånekassens behandlinger og vedtak.

Det ble understreket at personvernforordningens grunnprinsipper gjelder. Dette gjelder blant annet kravet til at opplysningene skal behandles for et bestemt formål, at opplysningene skal være nødvendige for at forvaltningsorganet skal utøve oppgaver det er pålagt og at opplysningene skal være riktige.

Det ble pekt på at Lånekassens behandling av personopplysninger er en forutsetning for å gi enkeltpersoner de rettighetene de har etter utdanningsstøttereguleringen. Personvernforordningen og forslaget til ny lovbestemmelse ville avgrense behandlingen til det som er nødvendig for å kontrollere om rettigheter eller plikter foreligger. Behandling av personopplysninger som er nødvendig for å kontrollere om vilkår for rettigheter og plikter er oppfylt, må anses som forholdsmessig. Sikker håndtering av personopplysninger i samsvar med forordningens krav, taushetsplikt, tilgangskontroll og andre tiltak for å sikre personopplysningene medfører at risikoen for inngrep i den registrertes rettigheter og friheter ikke ble ansett som høy.

Det ble ikke ansett som aktuelt å bruke samtykke som behandlingsgrunnlag. En søker vil ikke ha mulighet til å få oppfylt sine rettigheter etter utdanningsstøtteordningene uten et slikt

samtykke, og samtykket ville dermed ikke vært reelt og frivillig. Det ville ikke være mulig å vurdere søkerens rettigheter og plikter uten slikt samtykke, og søkeren ville uten samtykke ikke få oppfylt sine rettigheter.

Departementet pekte på at forslaget om et generelt rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger ikke medfører større konsekvenser for personvernet enn det som følger av dagens regler, fordi Lånekassen ikke ble gitt utvidet mulighet til å behandle personopplysninger. Et klart rettslig grunnlag vil imidlertid bidra til økt åpenhet og forutsigbarhet for de registrerte.

I tillegg til rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger foreslo departementet å videreføre det særskilte rettsgrunnlaget for Lånekassens innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren og låntakeren selv. Det ble foreslått å presisere at innhenting av personopplysninger fra andre må ha grunnlag i den særskilte bestemmelsen om dette som ble foreslått i § 21. Forslaget til supplerende rettsgrunnlag for behandling gikk fram av § 20 første ledd.

Nærmere om nødvendighetskravet

Forslaget til supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger var begrenset til behandling av personopplysninger som er nødvendig for å vurdere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteloven med forskrifter er oppfylt.

At behandlingen skal være nødvendig, følger av forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Den stiller vilkår om at behandlingen må være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Prinsippet om dataminimering i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c innebærer også et krav om at opplysningene må være nødvendige for de formålene de behandles for.

Dette kravet innebærer blant annet at det ikke skal behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Behandlingen må være nødvendig for å vurdere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteloven med forskrifter er oppfylt.

Det er de enkelte vilkårene for rett til lån og stipend eller til betalingslettelser som bestemmer hvilke opplysninger som er nødvendige for å vurdere om vilkår for en rett eller plikt er oppfylt. Som eksempler kan nevnes at for å vurdere om en søker har rett til sykestipend, må Lånekassen ha dokumentasjon på at vedkommende er minst 50 prosent studieufør på grunn av sykdom i en del av

støtteperioden. For å vurdere om en låntaker har rett til ettergivelse av utdanningslån på grunn av uførhet, må Lånekassen ha dokumentasjon på at låntakeren er minst 50 prosent ufør. Det er imidlertid ikke nødvendig at Lånekassen behandler opplysninger om sykdommens art eller årsaken til uførheten.

Formuleringen dekker behandling av enkelt saker etter forskrift om utdanningsstøtte og forskrift om tilbakebetaling av utdanningsstøtte. Slik behandling gjøres på bakgrunn av konkrete søknader om lån og stipend fra elever og studenter, og om lettelse i tilbakebetalingen av utdanningslånet fra personer som er i gang med tilbakebetalingen av lånet. Utdanningsstøtteordningen er imidlertid utformet slik at det også i mange tilfeller er nødvendig å behandle personopplysninger uten at dette er på direkte oppfordring fra en søker eller låntaker i form av en søknad. Lån og stipend til høyere utdanning m.m. gis som lån, og deler av lånet kan gjøres om til stipend etter hvert som eksamen er avlagt eller en grad er oppnådd. Slik omgjøring kan også gjøres for perioder med støtte lenger bakover i tid som søkeren ikke har fått full omgjøring for, dersom vedkommende tar eksamen senere. For å gi søkeren slike rettigheter må Lånekassen behandle opplysninger om faglig progresjon også uten at det foreligger en konkret søknad. En forutsetning for omgjøringen er også at søker ikke har inntekt og formue over visse grenser. Dette blir kontrollert når skatteklikningen foreligger for den perioden som det er gitt støtte for.

Kontrollen av rettigheter etter utdanningsstøtteordningen kan dermed ikke knyttes bare til konkrete søknader, da det kan være nødvendig å behandle personopplysninger for å avklare slike rettigheter i en lang periode etter den opprinnelige søknaden. Dersom søkeren selv skulle søke om og dokumentere disse rettighetene, ville det kreve mer ressurser til informasjon og saksbehandling. Det ville trolig ført til at færre søkte om og fikk sine rettigheter etter regelverket. Behandling uten søknad kan også være nødvendig ut over den perioden vedkommende mottar lån eller stipend fra Lånekassen, i noen tilfeller også etter at utdanningslån er tilbakebetalt.

I noen tilfeller er det nødvendig å foreta en etterkontroll av tidligere vedtak. Oppfyllelse av enkelte vilkår er vanskelig å dokumentere på forhånd og vanskelig å kontrollere gjennom opplysninger som hentes inn fra andre. Dette gjelder særlig for utdanningsstipend til studenter i høyere utdanning m.m., som har som vilkår at søkeren ikke bor sammen med foreldrene. Studenter plik-

ter ikke å melde flytting til studiestedet til Folkeregisteret. Det finnes heller ikke andre registre som gir korrekte opplysninger om studenters bosted. Når en student søker om lån og stipend til utdanning, skal vedkommende selv opplyse om han eller hun skal bo sammen med foreldrene i studieåret. Lånekassen gjennomfører årlige etterkontroller av disse opplysningene, gjennom å velge ut et antall mottakere til kontroll. Disse må sende inn dokumentasjon på at vedkommende faktisk har bodd borte slik det ble opplyst i søknaden. Slik etterkontroll av opplysninger fra søkeren for å kontrollere om en ytelse er gitt i samsvar med vilkårene, anses som nødvendig for å vurdere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteleven med forskrifter var oppfylt ved tildelingen.

Formuleringen dekker også behandling av personopplysninger i klagesaker og vurdering av omgjøring av vedtak etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Også slike behandlinger er nødvendige for å vurdere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteleven med forskrifter er oppfylt.

Nærmere om hvem det kan behandles personopplysninger om

Det ble i § 20 første ledd ikke foreslått å regulere direkte hvem Lånekassen kan behandle personopplysninger om. De personopplysningene Lånekassen behandler, er opplysninger som er sendt inn av søkeren og låntakeren selv, opplysninger som er hentet inn om søkeren og låntakeren og andre med grunnlag i bestemmelsen om innhenting av opplysninger og de personopplysningene som Lånekassen selv produserer. Det siste vil for eksempel være opplysninger om hvor mye lån og stipend en person har fått, hvor mye utdanningsgjeld personen har, opplysninger om nedbetaling og mislighold av betalingsplikter osv.

Det vil være de fastsatte vilkårene for rettigheter og plikter som setter grensene for hvilke personer det kan behandles personopplysninger om. I hovedsak vil dette være opplysninger om søkeren eller låntakeren selv, men også opplysninger om andre må behandles når dette er fastsatt i vilkårene for rettigheten eller plikten. Innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren og låntakeren selv vil være regulert i den særskilte bestemmelsen om innhenting av opplysninger, se punkt 3.7.6 og forslag til § 21.

Siden de konkrete vilkårene for de ulike ytelsene og rettighetene avgrensner hvilke personopplysninger Lånekassen kan behandle, mente

departementet det ikke var nødvendig å regulere dette uttrykkelig i § 20 første ledd.

3.7.2.4 Høringsinnspill

Det er bare én høringsinstans som har hatt innspill til forslaget til generelt grunnlag for behandling av personopplysninger i forslaget § 20 første ledd.

Lånekassen viser til at det er nødvendig å behandle visse personopplysninger som ikke ser ut til å være omfattet av forslaget til generelt behandlingsgrunnlag i § 20 første ledd. Dette gjelder kontaktinformasjonen til søkere og låntakere, og i noen tilfeller til kundens fullmektig, oppnevnte verge eller representant for enslig mindreårig flyktning. Tilsvarende vil gjelde enkelte opplysninger om kundens eller for eksempel vergens kontoforhold. I et fåtall saker som Lånekassen behandler kan det forekomme at kunden ikke har bankkonto. I slike tilfeller kan Lånekassen ha behov for å behandle Utlendingsdirektoratets vurdering av kundens identitet for å ta stilling til om Lånekassen likevel kan utbetale lån og stipend gjennom kontantkortordningen. Lånekassen peker på at behandling av slike opplysninger ikke vil være nødvendig for å vurdere om vilkår for rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteleven og tilhørende forskrift er oppfylt, slik forslaget til § 20 krever.

Behandling av kontaktinformasjon og opplysninger om kontoforhold og identitet er imidlertid nødvendig for å forvalte de rettighetene og pliktene som søkere og låntakere har etter utdanningsstøtteregulverket. Lånekassen peker på hensynet til åpenhet og forutsigbarhet for de registrerte tilsier at bestemmelsen som definerer det generelle grunnlaget for behandling av personopplysninger, har en ordlyd som også omfatter Lånekassens behandling av disse opplysningene.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Lånekassen følgende endring av ordlyden i den foreslåtte § 20 første ledd første punktum:

«Lånekassen kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne lov.»

3.7.2.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om et generelt rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger knyttet til rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteleven og forskrifter med hjemmel i denne, og viser til omtalen av forslaget slik det ble sendt på høring.

På bakgrunn av innspill fra Lånekassen mener departementet behandling av visse personopplysninger er nødvendig selv om opplysningene isolert sett ikke har direkte betydning i vurderingen av om rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteregulverket er oppfylt. Det er klart at det er nødvendig å behandle kontaktinformasjon, opplysninger om identitet og kontoopplysninger for å sikre at rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteregulverket blir oppfylt. Det kan også tenkes at det kan være nødvendig å behandle andre opplysninger av liknende art.

Departementet foreslår å endre forslaget slik at det er et vilkår at behandlingen skal være nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av utdanningsstøtteleven. Behandlingen skal fremdeles være nødvendig for å forvalte enkeltpersoners rettigheter og plikter etter regelverket om utdanningsstøtte. Dette innebærer ingen utvidelse ut over at det blir klarere at visse opplysninger som ikke isolert sett er nødvendig for å kunne vurdere selve vilkårene for rettighetene eller pliktene, også kan behandles. Forutsetningen er at det er nødvendig å behandle også disse opplysningene for å forvalte retten eller plikten.

3.7.2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det fastsettes et generelt grunnlag for behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av utdanningsstøtteleven.

Departementet viser til forslag til ny § 20 første ledd i utdanningsstøtteleven.

3.7.3 Automatisert behandling

3.7.3.1 Bakgrunn

Lånekassen benytter både helt og delvis automatisert saksbehandling for lån og stipend til utdanning og for saksbehandling knyttet til tilbakebetaling av utdanningslån. Automatiseringsarbeidet er i tråd med regjeringens *Digitaliseringsrundskriv* som forutsetter systematisk digitaliserings- og effektiviseringsarbeid i det offentlige.

Lånekassen behandler de fleste søknadene om utdanningsstøtte automatisk på grunnlag av de opplysningene som oppgis i søknaden, og opplysninger som hentes inn fra andre. I 2018 ble 73 prosent av søknadene om lån og stipend og 88 prosent av søknadene om betalingsutsettelse behandlet helautomatisk.

Lånekassen bruker i dag en såkalt regelmotor til å vurdere om opplysningene gitt av søkeren eller innhentet fra tredjeparter gir søkeren rett til støtte. Regelmotoren avgjør om søkeren har rett til lån eller stipend, beregner støttebeløpet, lager utbetalingsplan og oppretter vedtaket til søkeren. Dersom søkeren ikke har krav på støtte, eller ikke får så mye støtte som det er søkt om, vil systemet i noen tilfeller avslå søknaden helt eller delvis. I andre tilfeller vil systemet gi beskjed om at en saksbehandler må se nærmere på saken. Da blir søknaden lagt inn i behandlingsskøen, med en forklaring på hvorfor søknaden ikke ble avgjort av systemet. Adgangen til automatisert behandling og til å hente inn opplysninger fra tredjeparter er avgjørende for effektiv forvaltning av utdanningsstøtteordningene.

Mange avgjørelser som treffes etter regelverket om utdanningsstøtte, er basert på klare, forhåndsdefinerte kriterier, som for eksempel faste grenser for forsørgeres inntekt ved behovsprøving av stipend til elever i videregående skole. Slike saker er godt egnet for automatisk behandling, noe som gir både økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse. Automatisering av beslutningsprosesser i Lånekassen er helt nødvendig for forvaltningen av utdanningsstøtteordningene og har i mange år gitt store effektivitetsgevinster. Automatisering bidrar også til økt likebehandling og kortere saksbehandlingstid for søkerne. Lånekassen har som målsetting å øke automatiseringen av avgjørelser.

3.7.3.2 Dagens regler

Behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser er regulert i personvernforordningen artikkel 22. Den registrerte har i utgangspunktet rett til å ikke være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, se artikkel 22 nr. 1. Forbudet gjelder ikke hvis en av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, se artikkel 22 nr. 2.

Delvis automatiserte avgjørelser omfattes ikke av bestemmelsen i artikkel 22. Avgjørelsen må ha «rettsvirkning for» eller «på tilsvarende måte betydelig påvirke» den registrerte. Et enkeltvedtak vil ha slik virkning for den registrerte. Det kan også forekomme avgjørelser som ikke er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, men som er omfattet av forordningens definisjon av avgjørelser.

For at helautomatiserte avgjørelser som har rettsvirkning for eller på annen tilsvarende måte betydelig påvirker den registrerte skal være tillatt, stiller personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b krav om at det fastsettes egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Automatiserte avgjørelser kan etter forordningen ikke bygge på særlige kategorier av personopplysninger med mindre behandlingen er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser» etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g, jf. artikkel 22 nr. 4, og det er innført egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Departementet legger til grunn at effektiv saksbehandling i Lånekassen omfattes av «viktige allmenne interesser». Der det tas i bruk automatiserte avgjørelser som innebærer bruk av særlige kategorier av personopplysninger, må det kunne godtgjøres at behandlingen er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser», og at behandlingen er forholdsmessig ut fra formålet med behandlingen.

Forvaltningslovens regler om veiledningsplikt, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage må i utgangspunktet anses å være et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak. Garantiene i forvaltningsloven er minimumsgarantier, og i tillegg kan det derfor måtte kreves andre tiltak som er egnet til å redusere den økte risikoen en automatisert behandling anses å medføre. Utformingen av tiltakene må være basert på en konkret vurdering av den aktuelle behandlingen.

Det forutsettes at det må foreligge tilstrekkelige kvalitetssikringsmekanismer for å sikre at opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen, er riktige og dekkende. Hva som kreves av egnede tiltak, må vurderes i lys av betydningen som behandlingen har for den enkelte, holdt opp imot samfunnets og forvaltningens behov.

Profilering

Med profilering menes «enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, atferd, plasse-ring eller bevegelser», se personvernforordningen artikkel 4 første ledd nr. 4.

Profilering kan benyttes på ulike måter. Det europeiske personvernrådet (EDPB), som består av datatilsynsmyndighetene i EØS-landene og datatilsynsmyndigheten for EU-organene (EDPS), kategoriserer disse behandlingene i tre: Generell profilering, avgjørelser som bygger på profilering, og helautomatiserte avgjørelser, inkludert profilering. Helautomatiserte avgjørelser som inkluderer profilering, og som har rettsvirkning for den registrerte eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, er underlagt særlige krav i forordningen artikkel 22.

Profilering kan være en del av helautomatisert og manuell saksbehandling. Profilering kan brukes i systemer med både helautomatiserte og delautomatiserte spor, for eksempel ved at kurante søknader automatisk innvilges, og at andre saker skilles ut til manuell behandling.

Profilering innebærer sammenstilling eller tolkning av informasjon og påfølgende kategorisering. Noen ganger vil profilering og vedtak skje i én og samme prosess. Andre ganger vil profileringen skje forut for et vedtak. Profilen kan danne grunnlag for et senere vedtak, enten ved å være faktisk beslutningsgrunnlag for det eller ved å peke ut kategorier som det skal rettes oppmerksomhet mot. Profilering i offentlig forvaltning kan særlig være aktuelt i kontrollrutiner, for eksempel for å skille ut grupper som er aktuelle eller ikke aktuelle for videre oppfølging.

Når profilering inngår i en helautomatisert saksbehandlingsprosess, vil behandlingen av personopplysninger måtte fylle kravene i personvernforordningen artikkel 22, i tillegg til øvrige krav i forordningen. Behandling ved profilering som ikke inngår i en helautomatisert saksbehandlingsprosess, må fylle de øvrige kravene i personvernforordningen.

3.7.3.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo at det i § 20 andre ledd ble gitt en uttrykkelig hjemmel i utdanningsstøtteleven som tillater at det tas avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Automatiserte avgjørelser omfatter både enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og andre beslutninger som «i betydelig grad påvirker» den registrerte. Departementet foreslo at slike avgjørelser må bygge på bestemmelser som er egnet for automatisert behandling, og behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling. Behandlingen må være forenlig med retten til vern av personopplysninger.

Departementet foreslo videre at særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, som blant annet helseopplysninger, kan inngå i avgjørelsen. Dette forutsetter at det innføres egnede tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser i den konkrete behandlingen.

Departementet pekte på at kravet om at avgjørelsen må bygge på bestemmelser som er egnet for automatisert behandling, innebærer at de aktuelle bestemmelsene i hovedsak vil være objektive vilkår som ikke krever skjønnsutøvelse eller andre vurderinger. Bestemmelser som er objektive og ikke inneholder rom for skjønn eller vurderinger, vil være egnet for helautomatisering. I den grad det finnes regler som er skjønnspregede, vil de bare kunne bli gjenstand for automatisering dersom de lar seg operasjonalisere og avgjørelsen dermed er utvilsom. Kravet om forsvarlighet innebærer også at avgjørelsene skal la seg forklare og begrunne i samsvar med forvaltningsrettslige regler og prinsipper.

Departementet ga uttrykk for at disse tiltakene skulle være tilstrekkelige for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter, friheter og berettigede interesser.

3.7.3.4 Høringsinnspill

Det er tre høringsinstanser som har hatt innspill til forslaget om automatisert behandling av personopplysninger i forslaget § 20 andre ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at det går fram av høringsnotatet at adgangen til automatisert behandling også vil omfatte avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. *Justis- og beredskapsdepartementet* viser til personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b og fortalepunkt 71 og peker på at i den grad den registrerte ikke vil ha klagerett etter forvaltningsloven, bør det fastsettes i lov eller forskrift at den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen.

Prinsipielt mener *Digitaliseringsdirektoratet* at regler som gir behandlingsgrunnlag for automatisert behandling i offentlig sektor, burde vært regulert i forvaltningsloven og ikke i særlovgivningen. *Digitaliseringsdirektoratet* mener det er vesentlig at reglene som vedtas i særlovgivningen, så langt som mulig er likelydende, og at departementet ikke har begrunnet hvorfor formuleringene i forslagene om automatisert behandling i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og utdanningsstøtteleven ikke er likelydende. *Digitaliseringsdirektoratet* anbefaler at formuleringen i utdanningsstøtteleven brukes fordi den er tett opp

mot forslaget fra mindretallet i forvaltningslovutvalget, se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* punkt 18.3.3.3.

Lånekassen har ikke innvendinger mot forslaget, men kommenterer omtalen av bruk av kunstig intelligens og profilering i høringsnotatet.

3.7.3.5 Departementets vurdering

Retten til manuell overprøving er et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak for å redusere konsekvenser for personvernet ved helautomatisert behandling. De aller fleste avgjørelsene i forvaltningen av regelverket om utdanningsstøtte som har rettsvirkning for, eller som i betydelig grad påvirker en person, vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Klageretten etter forvaltningsloven vil i slike tilfeller være et viktig tiltak. Det vil imidlertid også kunne forekomme avgjørelser som i betydelig grad påvirker den registrerte, men som ikke er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. I slike tilfeller er det viktig å sikre at den registrerte har en ubetinget rett til å få en manuell overprøving av avgjørelsen. Departementet slutter seg til vurderingen fra *Justis- og beredskapsdepartementet* og foreslår at bestemmelsen endres for klart å få fram at den registrerte har rett til manuell overprøving av slike avgjørelser.

Lånekassen gir uttrykk for at det er uklart om forslaget som ble sendt på høring, er ment å gi adgang til å benytte profilering som del av en helautomatisert behandling. Som omtalt i punkt 3.7.3.2, kan profilering være en del av en helautomatisert saksbehandlingsprosess som munner ut i en avgjørelse som har rettsvirkning for, eller som i betydelig grad påvirker, den registrerte. I slike tilfeller må behandlingen, inkludert profileringen, fylle vilkårene i forordningen artikkel 22. Forslaget som ble sendt på høring, gir grunnlag for slike avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling, inkludert behandling som i større eller mindre grad baseres på profilering. Departementet ser ikke behov for å omtale profilering i bestemmelsen.

Kravet om at avgjørelsen må bygge på bestemmelser som er egnet for automatisert behandling, innebærer at avgjørelsene i hovedsak vil tas etter objektive vilkår som ikke krever skjønnsetelse eller andre vurderinger. Bestemmelser som er objektive og ikke inneholder rom for skjønn eller vurderinger, er egnet for helautomatisering. Departementet pekte på at regler som er skjønnspregede, bare ville kunne bli gjenstand for automatisering dersom de lar seg operasjonalisere og

avgjørelsen dermed er utvilsom. I enkelte andre regelverk er dette formulert som et krav om at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Eksempler på dette er lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 4 a og utlendingsforskriften § 17-7 c. Departementets oppfatning er at formuleringene i disse bestemmelsene har det samme innholdet som kommer til uttrykk i forslaget som ble sendt på høring og omtalen av dette. Departementet er enig med Digitaliseringsdirektoratet i at det er hensiktsmessig at lover og forskrifter som regulerer slike spørsmål, er mest mulig likelydende. Departementet legger fram forslag til § 20 andre ledd i tråd med dette.

Rettigheter til lån og stipend og i forbindelse med nedbetaling av utdanningslån er i all hovedsak basert på objektive og klare vilkår. Men det kan ikke ses bort fra at det i framtiden kan være aktuelt å benytte kunstig intelligens og maskinlæring for enkeltvedtak og liknende avgjørelser under utdanningsstøtteordningen. Departementet mener at dette krever nærmere vurdering, blant annet av om rammene for slik behandling bør gå tydelig fram av konkrete bestemmelser om dette. Slike bestemmelser kan fastsettes i forskrift, se punkt 3.7.5.

3.7.3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det fastsettes grunnlag for at Lånekassen kan ta avgjørelser etter regelverket om utdanningsstøtte som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. For å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser foreslås det at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Videre må behandlingen sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling, og den må være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Det foreslås å fastsette at den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen.

Departementet viser til forslag til ny § 20 andre ledd i utdanningsstøtteloven.

3.7.4 Viderebehandling av personopplysninger

3.7.4.1 Bakgrunn

I tillegg til saksbehandling er Lånekassen også pålagt andre forvaltningsoppgaver som innebærer behandling av personopplysninger. Lånekassen utarbeider statistikk og foretar utredninger og

analyser for å vurdere og foreslå endringer i utdanningsstøttereguleringen, og for å evaluere eksisterende ordninger.

Evaluering og utredning av støtteordninger

Den norske staten bruker om lag 13,8 milliarder kroner årlig på utdanningsstøtteordningene. For å sikre oppfyllelsen av ordningenes samfunnsmessige formål om å gi like muligheter til utdanning og om tilgang på kompetent arbeidskraft, og for å kunne benytte ordningene på best mulig måte som et utdanningspolitisk virkemiddel, må de jevnlig evalueres og mulige endringer må utredes. Dette er kjerneoppgaver for å sikre at departementet og Stortinget har nødvendig og korrekt beslutningsgrunnlag ved justeringer i ordningene. Utredninger skal legge et godt grunnlag for beslutninger om endringer gjennom blant annet å identifisere alternative tiltak og utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, se instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Evalueringer gjennomføres for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater for å finne ut om lover og andre reguleringer virker etter hensikten, se reglement for økonomistyring i staten § 16. Datagrunnlaget for slike utredninger og evalueringer bygger blant annet på personopplysninger, men gjennomføres for å avklare virkninger av utdanningsstøtteordningene på et overordnet nivå. Det finnes per i dag ingen løsning for å fremstille kunstige (syntetiserte) opplysninger på en slik måte at de vil kunne erstatte personopplysninger i utredning og evaluering.

Lånekassen arbeider med å lage retningslinjer for arbeidet med å utrede og evaluere ulike sider ved støtteordningene. Retningslinjene skal ivareta kravene til informasjonssikkerhet og garantier mot at opplysninger kommer på avveie, herunder at arbeidet dersom det er mulig, skal foregå med opplysninger som ikke kan identifisere de registrerte. Lånekassen har også tiltak for å minske inngrepet i personvernet, for eksempel ved å pseudonymisere opplysningene og gjennom datakryptering.

Utvikling og test av IT-systemer

Personopplysninger behandles også i utvikling og test av IT-systemer. Lånekassens saksbehandlingssystemer utvikles kontinuerlig, både når eksisterende systemer må byttes ut, når Lånekassen pålegges nye oppgaver og for å følge opp endringer i regelverk. Dersom dette ikke gjøres

på en tilfredsstillende måte, vil ikke Lånekassen kunne behandle saker korrekt, og rettigheter og plikter vil ikke bli ivarettatt. Alle endringer i IT-systemer må testes underveis i utviklingen og før de kan tas i bruk. Med utvikling menes i denne sammenhengen det å lage eller oppgradere et IT-system som skal brukes i forvaltningen av ordningene. Med test menes det å foreta kontroll av at IT-systemet fungerer slik det skal, både underveis i utviklingen og før systemet settes i produksjon. Hovedbildet er at Lånekassen benytter både pseudonymiserte og fiktive data til slike formål. I noen grad benytter imidlertid Lånekassen også opplysninger om identifiserte personer til både utvikling og test.

Lånekassen deltar i et bredt, tverretattlig samarbeid for å etablere fiktive data som i fremtiden kan erstatte bruk av personopplysninger til test og utviklingsformål, og som skal kunne benyttes på tvers av etatene. Dette er et omfattende arbeid som vil ta noe tid.

Tilpasset informasjon

Lånekassen har som målsetting å gi søkere og støttemottakere mest mulig relevant informasjon slik at den enkelte kan ivareta sine egne interesser. Regelverket om utdanningsstøtte kan være krevende å forstå, for eksempel for personer som får barn, er syke eller blir forsinket i løpet av utdanningen. Personer som nedbetaler utdanningslån, og som kommer i en vanskelig økonomisk situasjon, kan ha rettigheter til lettelsener i nedbetalingen.

Dersom Lånekassen har adgang til å bruke personopplysninger til å gi tilpasset informasjon til studenter eller tilbakebetalere, vil disse kunne bli bedre i stand til å ivareta sine rettigheter.

Tilpasset informasjon kan gis på grunnlag av enkle kategorier av opplysninger om personer, for eksempel alder, hva slags utdanning det er gitt støtte til osv. Dersom personopplysninger brukes for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder for eksempel vedkommendes personlige preferanser, interesser eller atferd, regnes dette som profilering etter personvernforordningen. Profilering er definert i forordningen artikkel 4 nr. 4. Den er omtalt ovenfor i punkt 3.7.3.2.

Bruk av personopplysninger til profilering må være i samsvar med de generelle personvernprinsippene. Behandlingen må blant annet være lovlig, rettferdig og gjennomsiktig. Dette innebærer blant annet at den registrerte skal kunne få tyde-

lig og forståelig informasjon om hvordan personopplysningene er behandlet. Prinsippet om formålsbegrensning gjelder, slik at opplysninger som opprinnelig er samlet inn for ett formål, ikke kan benyttes til et annet formål dersom det nye formålet ikke er forenlig med det opprinnelige. Det må i tilfelle foreligge et rettslig grunnlag for slik viderebehandling.

3.7.4.2 Dagens regler

Forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b bestemmer at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål (prinsippet om formålsbegrensning). Videre slår bestemmelsen fast at opplysningene ikke kan viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Forordningen artikkel 6 nr. 4 bokstav a til e viser til en skjønsmessig vurdering av om ny bruk av opplysningene er forenlig eller ikke med den opprinnelige behandlingen. Dersom det nye formålet er forenlig med det opprinnelige formålet, vil det ikke være behov for et nytt behandlingsgrunnlag eller supplerende rettsgrunnlag for det nye formålet. Viderebehandling til uforenlige formål er lovlig dersom det foreligger særskilt behandlingsgrunnlag i lov eller samtykke fra den registrerte, jf. artikkel 6 nr. 4. Det stilles videre krav om at bestemmelser som åpner for viderebehandling for uforenlige formål, må være nødvendige og forholdsmessige.

Viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, skal ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene med behandlingen, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

Opplysningene som Lånekassen innhenter, skal i utgangspunktet brukes til å vurdere om en søker eller låntaker har rettigheter eller plikter etter utdanningsstøttereguleringen, inkludert etterkontroller og behandling av klagesaker eller saker om omgjøring av vedtak.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder flere momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om det nye formålet er forenlig med det opprinnelige. Det skal foretas en konkret vurdering av om behandlingen er forenlig med det formålet opplysningene opprinnelig ble innhentet for. Det skal legges vekt på:

- enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med viderebehandlingen,
- i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forhold

det mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige,

- personopplysningenes art, især om det er tale om særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 eller personopplysninger om straffedømmer og lovovertrедelser etter artikkel 10,
- de mulige konsekvensene av viderebehandlingen for de registrerte,
- om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.

Utredningsinstruksen (fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten) og reglementet for økonomistyring i staten pålegger offentlige myndigheter å utrede alternativer til og konsekvenser av ulike bruk av statlige midler. Utredning og evaluering er oppgaver som er pålagt offentlige myndigheter gjennom instruks og reglement, og som myndighetene dermed ikke kan unnlate å gjennomføre. Lånekassen har en forvaltningsmessig plikt til å gjennomføre utredninger og evalueringer på instruks fra departementet. Personopplysninger kan lovlig viderebehandles til enkelte nye formål som er definert i personopplysningsloven § 8, nemlig til «arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål», jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

3.7.4.3 Høringsforslaget

Utvikling og test

Departementet foreslo i høringen at det skulle gå fram av utdanningsstøtteleven at Lånekassen kan bruke personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, til utvikling og test av IT-systemer. Adgangen ble foreslått begrenset til situasjoner der det var umulig eller uforholdsmessig vanskelig å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.

Departementet pekte på at det er ønskelig at Lånekassen i størst mulig grad benytter anonyme eller fiktive opplysninger i arbeidet med utvikling og test av IT-systemer.

Det ble pekt på at det ikke er realistisk å etablere et testmiljø som er fullstendig anonymisert, og at det heller ikke er mulig eller at det er svært ressurskrevende for Lånekassen å bruke fiktive opplysninger for å gjennomføre all utvikling og test av IT-systemer.

Et fullstendig syntetisk datagrunnlag for utvikling og test er svært ressurskrevende både i etablering og forvaltning. Et nøyaktig arbeid med utvikling og test er en forutsetning for at Lånekassen skal kunne utføre sine oppgaver. At Lånekassens systemer fungerer slik de skal, har stor betydning for svært mange personer, og konsekvensene av feil er betydelige. Inntil det foreligger syntetiske data med tilfredsstillende kvalitet, er det derfor nødvendig at Lånekassen på visse vilkår kan bruke personopplysninger til disse oppgavene.

Departementet pekte på at det er uheldig at personopplysninger brukes i prosesser som den registrerte ikke er kjent med, selv om behandlingen ikke har direkte konsekvenser for den enkelte ut over dette. Personvern hensyn taler for at det bør være klart for de registrerte hvordan personopplysningene deres blir brukt. Viderebehandlingen av personopplysninger til utvikling og test har etter departementets vurdering begrensede konsekvenser for de registrerte, men det er likevel ikke heldig at slik behandling ikke er synliggjort.

Departementet viste til at forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g på visse vilkår åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Det vil være nødvendig å behandle personopplysninger som er omfattet av forordningen artikkel 9 ved utvikling og testing av IT-systemer. Også deler av systemet som behandler denne typen opplysninger, må utvikles og testes. Departementet ga uttrykk for at slik behandling er omfattet av artikkel 9 nr. 2 bokstav g, fordi den er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. Uten slik utvikling og test kan ikke Lånekassen utføre sine oppgaver på en måte som sikrer den enkeltes rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteleven med forskrifter.

Forordningen stiller krav om «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Opplysningene vil være underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt, og de vil være sikret i tråd med kravene til personopplysningssikkerhet. Prinsippet om data-minimering medfører at det bare er de nødvendige opplysningene som brukes, for eksempel perioden for sykmelding, og ikke årsaken til sykmeldingen. Systemene er også underlagt tilgangskontroll, slik at bare personer med tjenstlig behov vil ha tilgang. I den grad det er mulig, skal opplysningene også pseudonymiseres. Lånekassen har også retningslinjer som setter rammer for bruken av personopplysninger. Dette er konkretisert i prosedyrer for behandling av personopplysninger og protokoll-

føring, og prosedyrer for varsling av eventuelle personvernbrudd. Dersom behandlingen kan medføre høy risiko for den registrerte, er det også etablert et rammeverk for vurdering av personvernkonsekvenser. Disse retningslinjene skal videreutvikles slik at de gir klare retningslinjer for bruken av personopplysninger i utvikling og test.

På bakgrunn av dette foreslo departementet en ny lovbestemmelse i § 20 tredje ledd som skulle fastslå at Lånekassen kan bruke personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, til utvikling og test av IT-systemer. Adgangen skulle begrenses til situasjoner der det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Utgangspunktet skulle fremdeles være at anonyme eller fiktive data skal brukes der det er mulig.

Utredning og evaluering

I forslaget til § 20 fjerde ledd som ble sendt på høring, viste departementet til at det hadde vært ønskelig at Lånekassen kunne benytte anonyme eller fiktive opplysninger i arbeidet med utredning og evaluering av støtteordningene. Dette er imidlertid ikke mulig i dagens situasjon.

Departementet viste til at bruk av anonyme eller fiktive opplysninger for å gjennomføre utredning og evaluering av elementer i støtteordningene, er vanskelig. Det er også usikkert om det vil være mulig å utvikle syntetiske data som kan brukes til dette formålet. Dette skyldes at det er krevende å skape et syntetisk datagrunnlag som i stor nok grad for utrednings- og evalueringsformålet gjenspeiler virkeligheten. Lånekassens utredninger og evalueringer må være faktabaserte og derfor bygge på opplysninger fra fagsystemene. Dette omfatter også personopplysninger.

Utarbeiding av statistikk er å anse som et for enlig formål etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Personopplysningsloven §§ 8 og 9 gir rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger når dette er nødvendig, blant annet til statistiske formål. For behandling av særlige kategorier av personopplysninger kreves det etter § 9 at samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

På samme måte som beskrevet ovenfor for utvikling og test, viste departementet til at konsekvensene for den registrerte er at personopplysninger brukes til en oppgave som den registrerte ikke er kjent med. Behandlingen vil ikke ha kon-

sekvenser for den enkeltes rettigheter eller plikter eller videre kundeforhold i Lånecassen. Viderebehandlingen av personopplysninger til utredning og evaluering har etter departementets vurdering begrensede konsekvenser for de registrerte.

På samme måte som ved utvikling og test av IT-systemer vil det være nødvendig å behandle personopplysninger som er omfattet av forordningen artikkel 9 ved utredning og evaluering av støtteordningene. Også elementer i støtteordningene som for eksempel angår søkere som blir syke, må utredes og evalueres. Uten slik utredning og evaluering kan ikke Lånecassen utføre sine oppgaver på en måte som sikrer at statlige midler blir brukt på ønsket måte.

Som omtalt ovenfor for utvikling og test stiller forordningen krav om «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Bruk av personopplysninger av særlig kategori til utredning og evaluering vil være underlagt samme tiltak som bruk til utvikling og test av IT-systemer.

Departementet foreslo på bakgrunn av dette at det skulle gå fram av utdanningsstøtteleven at Lånecassen kan bruke personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, til utredning og evaluering. Forutsetningen var at dette skulle være nødvendig for å oppfylle plikten til å utrede mulige endringer i regelverket om studiestøtte og for å evaluere eksisterende ordninger. Formålet med bruken av opplysningene er at myndighetene skal ha det nødvendige kunnskapsgrunnlaget om virkningene av utdanningsstøtteordningene, både ved vurdering av endringer og ved evaluering av eksisterende ordninger. Lånecassen har en forvaltningsmessig plikt til å gjennomføre slike oppgaver.

Også for utredning og evaluering er utgangspunktet at anonyme eller fiktive data skal brukes der det er mulig, og opplysninger skal pseudonymiseres i størst mulig grad.

Tilpasset informasjon

I forslaget som ble sendt på høring, viste departementet til at et komplekst regelverk medfører et stort behov for å gi målrettet informasjon til personer som kan ha rettigheter etter regelverket. Slik informasjon vil treffe bedre enn generell informasjon.

Viderebehandling av personopplysninger vil ha som formål å gi støttemottakere og låntakere bedre informasjon og bedre muligheter til å ivareta sine egne interesser. Dersom det benyttes profilering i viderebehandlingen, må det sikres at

de grunnleggende prinsippene i forordningen artikkel 5 overholdes.

Departementet foreslo at Lånecassen gis supplerende rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger for å forbedre informasjonen til kundene. Behandlingen kan ikke omfatte personopplysninger som er omfattet av forordningen artikkel 9 og 10. Lånecassen kan ikke hente inn opplysninger til dette formålet.

3.7.4.4 Høringsinnspill

Det er to høringsinstanser som har hatt innspill til forslagene om viderebehandling av personopplysninger for test og utvikling, evaluering og utredning og for tilpasset informasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at forslaget § 20 tredje, fjerde og femte ledd passer i forskrift. De viser til at forslagene i tredje og fjerde ledd, om behandling av personopplysninger for utvikling og test og for utredning og evaluering, dreier seg om behandling av personopplysninger som i mange tilfeller vil være forenlig med det foreslåtte formålet i § 20 første ledd. Dette trenger derfor ikke noe særskilt grunnlag. Videre viser de til at femte ledd, om behandling av personopplysninger for å gi tilpasset informasjon, ser ut til å dreie seg om behandling for samme formål som nevnt i første ledd. Slike presiserende bestemmelser som i stor grad overlapper med § 20 første ledd lest i sammenheng med personvernforordningens regler, egner seg etter deres syn best i forskrift.

Kompetanse Norge viser til at bruk av personopplysninger bør omfatte utprøving av nye utdanningsstøtteordninger og evaluering og utredning av virkninger av nye ordninger i tillegg til evaluering av eksisterende ordninger.

3.7.4.5 Departementets vurdering

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at behandling av personopplysninger for utvikling og test, for utredning og evaluering og for tilpasset informasjon i mange tilfeller er behandlinger som er forenlige med det foreslåtte formålet i forslaget første ledd. De påpeker at slike presiserende bestemmelser som i stor grad overlapper med § 20 første ledd lest i sammenheng med personvernforordningens regler, egner seg best i forskrift.

Spørsmålet om en viderebehandling av personopplysninger er forenlig med det opprinnelige formålet med behandlingen, er avhengig av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Departementet har ikke funnet grunn til å vurdere om behandlingene kan anses som forenlige med det opprinnelige formålet med behandlingen av personopplysningene, eller om det finnes andre supplerende rettsgrunnlag for viderebehandling. Dette vil også kunne variere fra sak til sak. Det er usikkert om en overordnet vurdering av dette vil kunne gi det korrekte resultatet for alle aktuelle behandlinger. Departementet mener det er gode grunner som taler for å klargjøre det rettslige grunnlaget for slik viderebehandling av personopplysninger.

Departementet er enig i høringsinnspillet om at denne type bestemmelser bør fastsettes i forskrift. Høringsuttalelser som knytter seg til disse delene av høringsforslaget, vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med forskriftsbestemmelser.

3.7.4.6 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at adgangen til viderebehandling for utvikling og test, utredning og evaluering, samt for tilpasset informasjon, ikke fastsettes i loven. Adgangen til viderebehandling kan reguleres i forskrift, se punkt 3.7.5.

3.7.5 **Forskriftshjemmel**

3.7.5.1 *Høringsforslaget*

I høringen viste departementet til at det kan vise seg å være behov for ytterligere og mer detaljerte regler om behandling av personopplysninger som det ikke er naturlig å regulere i lov. Det ble derfor foreslått i § 20 sjette ledd at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om behandling av opplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser og adgangen til viderebehandling til andre formål. Slike utdypende bestemmelser egner seg etter departementets syn best i forskrifts form da utformingen kan bli både detaljert og omfangsrik.

3.7.5.2 *Høringsinnspill*

Ingen av høringsinstansene har hatt innspill til forslaget om hjemmel for å fastsette forskrift med utfyllende regler om behandling av personopplysninger i Lånekassen.

3.7.5.3 *Departementets vurdering*

Departementet viser til forslaget som ble sendt på høring og opprettholder dette.

3.7.5.4 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at det fastsettes hjemmel til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger i Lånekassen. Forskriften kan blant annet gi regler om formålet med behandlingen, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser og adgangen til viderebehandling og utlevering.

Departementet viser til forslag til ny § 20 tredje ledd i utdanningsstøtteleven.

3.7.6 **Innhenting av opplysninger**

3.7.6.1 *Bakgrunn*

Lånekassen arbeider for å utvikle ordninger og forvaltning i tråd med ambisjonen for gjeldende digitaliseringspolitikk, slik denne er formulert blant annet i Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Lånekassen har allerede lang erfaring med bruk av data fra tredjepart i forvaltning av utdanningsstøtteordningene. Gjenbruk av data har vært og er et sentralt virkemiddel for modernisering i Lånekassen. Det er en forutsetning for å gi kundene gode digitale tjenester. Lånekassen har som målsetting at søkeren eller låntakeren i minst mulig grad selv skal sende inn dokumentasjon. Ønsket er at effektiviteten gjennom automatisert behandling og bruken av digitale tjenester skal økes.

Utdanningsstøtteleven § 23 regulerer Lånekassens innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren eller låntakeren selv. Lovhjemmelen med tilhørende forskrift om Lånekassens innhenting av opplysninger fra andre gir konkrete og detaljerte regler om hvilke opplysninger som kan hentes inn for de ulike persongruppene, og fra hvilke kilder. Dette omtales nærmere i punkt 3.7.6.2.

Lånekassens behandling av søknader om lån og stipend eller om lettelse i tilbakebetalingen er i dag i stor grad basert på opplysninger som er innhentet fra andre enn søkeren selv. Dette har flere fordeler:

- Bedre kvalitet i opplysningene. Et eksempel er innhenting av opplysninger om periode med registrert arbeidsledighet fra NAV i forbindelse med søknad om sletting av renter. Det

kan være vanskelig for låntakeren å sende inn riktig og fullstendig dokumentasjon. Lånekassen henter inn opplysninger om relevant periode fra NAV, noe som i mange tilfeller bedrer kvaliteten og sikrer rettigheter for låntakeren.

- Opplysningene vil oftere være mer korrekte, oppdaterte og fullstendige.
- Lånekassen kan sikre at de mottar data som er relevante i søknadsbehandlingen, og at det ikke mottas overskuddsinformasjon. Lånekassen erfarer i dag at søkere sender inn mer informasjon enn Lånekassen har bruk for i sin saksbehandling, også særlige kategorier av personopplysninger om seg selv eller om andre.
- Saksbehandlingen blir mer effektiv, da den i større grad kan automatiseres.
- Færre saksbehandlere får se personopplysninger.

Samtidig har slik omfattende innhenting og behandling personvernkonsekvenser. Den enkeltes interesse i selv å ha kontroll på hva det offentlige bruker av opplysninger om ham eller henne, er sentral. Det er også viktig at den enkelte er orientert om bruken av informasjon som kan få konsekvenser for ham eller henne. Den enkeltes interesse av at opplysningene er så korrekte og fullstendige som mulig, styrker betydningen av å være kjent med hvilke opplysninger som brukes. Samtidig er det gode argumenter for å gjenbruke personopplysninger, for eksempel praktiske hensyn for den enkelte og ulike effektivitetshensyn. Søkere og låntakere forventer i stadig større grad at Lånekassen henter inn relevante opplysninger fra andre organer framfor å be om dokumentasjon. Dette er også i samsvar med bare en gang-prinsippet.

Lånekassen gir generell informasjon om behandling av personopplysninger, formål for innhenting og utlevering i nettsøknader og i vedtak eller brev og på Lånekassens nettsider. I nettsøknader gis det generell informasjon om at Lånekassen behandler personopplysninger, formålet med behandlingen, rett til innsyn og til å rette feil, om utlevering til andre myndigheter og til dem som behandler personopplysninger på vegne av Lånekassen. I noen vedtak vil saksbehandlingssystemet automatisk legge inn hvor informasjonen som er lagt til grunn, er hentet fra. I tillegg gis det informasjon om innhenting og annen behandling av personopplysninger dersom søkeren eller låntakeren tar kontakt med Lånekassen.

3.7.6.2 Dagens regler

Lånekassens innhenting av personopplysninger fra andre enn den registrerte selv er regulert detaljert i lov og forskrift.

Gjeldende § 23 i utdanningsstøtteloven angir konkret hvilke personer det kan innhentes opplysninger om, og hvor disse opplysningene kan hentes inn fra. Opplysningene kan bare hentes inn hvis de har betydning for søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteordningen.

Det kan i visse tilfeller også hentes inn opplysninger om personer som ikke er søkere eller låntakere i Lånekassen. Ordningen med konvertering av lån til stipend på bakgrunn av bestått eksamen, som ble innført fra studieåret 2002–2003, medførte at Lånekassen måtte innhente opplysninger om beståtte eksamener ved alle private og offentlige læresteder. Dette omfatter også studenter som ikke har et kundeforhold til Lånekassen. Grunnlaget for at Lånekassen kunne hente inn opplysninger også om personer som ikke hadde søkt om utdanningsstøtte, ble beskrevet slik i Ot.prp. nr. 48 (2004–2005) punkt 20.5:

Bestemmelsen er utformet vidt på grunn av tekniske problemer ved å kun innhente opplysninger om kunder i Lånekassen. Det vil skape store vanskeligheter og svekke effektiviteten hos Lånekassen ikke å kunne hente informasjon om alle studenter fra lærestedene. Alternativet er at Lånekassen sender ut lister til alle læresteder, såvel offentlige som private, med oversikt over studenter som søker lån/stipend for å få bekreftelse fra lærested på studentstatus og progresjon. Departementet anser dette som u hensiktsmessig, både ut fra effektivitetshensyn og av hensyn til elevene/studentene. Det er nødvendig for gjennomføringen av moderniseringsprosessen hos Lånekassen at hjemmelen også omfatter personer som ikke er søkere/låntakere i Lånekassen.

Opplysninger om student- eller elevstatus for personer som ikke mottar eller har mottatt utdanningsstøtte, blir slettet og blir ikke gjort tilgjengelig eller benyttet i saksbehandlingssystemet. Opplysninger om faglig progresjon lagres i inntil tre måneder. Årsaken til lagringen er at Lånekassen må ha fullstendige datasett for alle kunder. Slik får kundene sine rettigheter gjennom ordningen med omgjøring av lån til stipend etter faglig progresjon. Det sikrer også at kundenes faglige progre-

sjon blir oppdatert uavhengig av om personen søker eller ikke.

Lånekassen kan også hente inn opplysninger om søkerens kontonummer fra Skatteetaten eller fra privat register. Opplysningene kan bare benyttes i forbindelse med utbetaling av utdanningsstøtte. Bekreftede kontoopplysninger er nødvendig for å sikre at utdanningsstøtten utbetales til rett person. Innhenting av kontonummer fra privat register krever samtykke fra søkeren.

Gjeldende § 23 bestemmer videre at opplysningene kan hentes inn uhindret av taushetsplikt. Taushetsplikt vil gjelde selv om en virksomhet har rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger ved innhenting. Et organ kan ikke utlevere slike opplysninger uten at taushetsplikten er opphevet. Bestemmelsen er derfor viktig for å få innhentet personopplysninger.

Forskriftshjemmelen i gjeldende § 23 er benyttet ved fastsettelsen av forskrift om Lånekassens adgang til innhenting av opplysninger. Forskriften gir klare regler om hvilke opplysninger som kan hentes inn fra hvilke organer, og hvem opplysningene kan gjelde. Lovens § 23 og forskriften gir dermed klare rammer for Lånekassens innhenting av personopplysninger.

En slik regulering har klare fordeler, blant annet at det er tydelig for den registrerte hvilke personopplysninger Lånekassen kan hente inn og benytte i søknadsbehandlingen. Samtidig har det noen ulemper. Lånekassen arbeider for å effektivisere sine tjenester og for å oppfylle målsetningene i Digital agenda og digitaliseringsstrategien for offentlig sektor. En detaljert regulering av hvilke opplysninger som kan hentes inn fra hvilke organer, kan virke som et hinder for denne utviklingen.

3.7.6.3 Høringsforslaget

Departementet viste i høringen til at det er behov for å gjøre adgangen til å hente inn nødvendige opplysninger noe mer fleksibel. Innhenting skal fremdeles være klart begrenset, og kravene i personvernforordningen vil sette viktige rammer for innhenting. Departementet foreslo å videreføre en klar regulering av hvilke personer Lånekassen kan hente inn opplysninger om. I tillegg til de personene som er omfattet av innhentingsadgangen etter gjeldende regler, er det behov for å åpne opp for å hente inn opplysninger om flere personer med tilknytning til søkeren eller låntakeren. En klar forutsetning er at opplysningene skal ha betydning for søkerens eller låntakerens rettigheter etter utdanningsstøtteleven med forskrifter.

Departementet foreslo derfor en ny § 21 til erstatning for nåværende § 23.

Innhenting

Hvem det kan innhentes opplysninger om

Gjeldende § 23 første ledd bestemmer at det kan hentes inn opplysninger om en søker eller låntaker, og om en søkers eller låntakers ektefelle, samboer og forsørger.

Vilkårene i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte medfører at det er nødvendig å behandle opplysninger om noen flere personer enn dem som er omfattet av gjeldende bestemmelse. Det bør gå fram av bestemmelsen at det kan hentes inn opplysninger om søkerens eller låntakerens barn og om ektefelles eller samboers barn, da dette er relevante opplysninger. Antall søsken og om forsørgerne har ny ektefelle eller samboer som ikke er søkerens forsørger, har betydning for rett til støtte for søkere som tar vanlig videregående utdanning. Det bør være adgang til å hente inn opplysninger om dette. Søkeren kan ha rett til støtte på grunnlag av tilknytning til familiemedlem i familieinnvandring eller etter EØS-regelverk. I begge tilfeller har Lånekassen behov for opplysninger om familiemedlemmet. Opplysninger om søkerens forelder har betydning for retten til flere stipend. For å ivareta plikter etter vergemålsloven har Lånekassen også behov for å vite hvem som har foreldreansvar for søkeren eller låntakeren, og hvem som eventuelt er verge eller representant etter utlendingsloven. Det bør derfor også være adgang til å hente inn opplysninger om dette.

Departementet foreslo å ikke ta inn en uttømmende liste i loven over hvilke personer med tilknytning til søkeren eller låntakeren det kan hentes inn opplysninger om. Ved endring i vilkår for lån og stipend eller for lettelser i tilbakebetalingen kan det oppstå behov for opplysninger også om andre personer enn dem som er omtalt i loven. Departementet foreslo at det også skal kunne hentes inn opplysninger om andre personer når dette er fastsatt i forskrift.

For noen persongrupper er det nødvendig å behandle personopplysninger av særlig kategori. Dette gjelder i hovedsak helseopplysninger. Departementet foreslo i høringsforslagets § 21 andre ledd at adgangen til å hente inn slike opplysninger reguleres i lov, slik at det går klart fram at Lånekassen har adgang til å hente inn disse. Adgangen ble foreslått avgrenset til helseopplysninger som er omfattet av forordningen artikkel 9,

for søkeren og låntakeren, og for søkerens forsørger, barn, samboer og ektefelle.

Hvilke opplysninger kan hentes inn

Det er ingen ubegrenset adgang til å innhente opplysninger om ulike personer. Det er avgrenset av kravet om at opplysningene må være nødvendige for å vurdere om vilkårene for søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne lov, er oppfylt. Dette kravet går også fram av gjeldende § 23 tredje ledd. Et slikt krav om nødvendighet følger også av forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Departementet mente likevel det er viktig at dette kravet om nødvendighet kommer klart fram av loven. Det er også viktig at det knyttes til formålet om oppfyllelse av søkeren og låntakerens rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteloven med forskrifter. Det er ikke adgang til å hente inn andre opplysninger enn de som er nødvendige etter vilkårene i forskriftene om utdanningsstøtte og om tilbakebetaling av utdanningslån. Det vises til forslaget som ble sendt på høring, jf. § 21 første ledd og andre ledd siste setning.

I forskrift om Lånekassens innhenting av opplysninger er det fastsatt uttømmende regler om hvilke opplysninger som kan hentes inn. Departementet mente det var behov for å åpne opp for noe mer fleksible regler for hvilke opplysninger som kan hentes inn fra aktuelle organer. Videre mente departementet at nærmere regler om dette kunne gis i forskrift.

Fra hvem kan opplysningene hentes inn

Gjeldende § 23 bestemmer at opplysningene kan innhentes fra offentlige myndigheter og offentlige registre. For søkere eller låntakere kan opplysninger i tillegg hentes inn fra offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

Det ble foreslått en mindre omformulering av dette, slik at opplysningene kan hentes inn fra offentlige myndigheter og offentlige registre og fra offentlige og private utdanningsinstitusjoner, uten at det siste er avgrenset til opplysninger om søkere og låntakere. Adgangen vil uansett være begrenset av nødvendighetskravet. Det vil være lite aktuelt å hente inn opplysninger fra utdanningsinstitusjonene om andre enn søkere. Se nærmere om særlige regler for innhenting av opplysninger fra utdanningsinstitusjoner m.m. i neste punkt.

Innhenting av opplysninger fra utdanningsinstitusjoner og fylkeskommuner

Utdanningsstøtteordningen er utformet slik at det er behov for nærmere bestemte opplysninger fra utdanningsinstitusjoner for å kunne forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og gi elever og studenter de rettighetene de har krav på.

Etter gjeldende § 23 kan Lånekassen hente inn opplysninger om student- eller elevstatus, status som lærling eller lærekandidat, godkjent lærekontrakt eller opplæringskontrakt og faglig progresjon. Opplysningene kan hentes inn fra utdanningsinstitusjoner og fra fylkeskommunen. Opplysningene kan hentes inn også for dem som ikke er søkere eller låntakere i Lånekassen.

Opplysninger om student- eller elevstatus og status som lærling eller lærekandidat er nødvendig for å kontrollere at støtte tildeles til elever og studenter som faktisk er i opplæring eller utdanning. Opplysningene vil bekrefte om en person har opptak i en utdanning eller i en skole og har rett til å gå opp til eksamen, eller om vedkommende er lærling eller lærekandidat med rett til støtte.

Opplysninger om faglig progresjon er nødvendig for å gjennomføre ordningen med omgjøring av lån til stipend etter hvert som studenten gjennomfører utdanningen, og på grunn av vilkår knyttet til støtte ved forsinkelse i utdanningen.

Opplysningene må hentes inn fra alle utdanningsinstitusjoner som har opplæring og utdanning som det kan bli gitt støtte til. I tillegg må de hentes inn fra fylkeskommunen for lærlinger og lærekandidater.

Gjeldende § 23 bestemmer at opplysningene kan hentes inn også for personer som ikke søker lån og stipend fra Lånekassen. Årsaken til dette er beskrevet ovenfor i punkt 3.7.6.2.

Studentstatus

Departementet pekte på at adgangen til å hente inn opplysninger fra utdanningsinstitusjoner og fylkeskommuner må videreføres. Det ble imidlertid foreslått noen endringer som innskrenker Lånekassens adgang til å hente inn opplysninger om personer som ikke er søkere i Lånekassen.

Hovedløsningen for kontroll av om søkeren har opptak i utdanningen er i dag at Lånekassen ved behandling av søknad om lån og stipend sender en elektronisk spørring til det aktuelle lærestedet. Med denne metoden henter Lånekassen inn opplysninger om student- og elevstatus bare for elever og studenter som faktisk har søkt om

støtte i Lånekassen. Denne innhenting er dekket av forslaget § 21 første og fjerde ledd.

Det er imidlertid noen private institusjoner som ikke har tekniske løsninger for slike spørringer. I slike tilfeller må det fremdeles være mulig for Lånekassen å hente inn opplysninger om student- og elevstatus elektronisk. Slik innhenting må gjøres ved at opplysningene hentes inn for alle elever og studenter ved lærestedet, slik det er adgang til etter gjeldende § 23. Departementet ga uttrykk for at det derfor var nødvendig å videreføre det grunnlaget Lånekassen har i dag for å hente inn opplysninger om opptak og rett til å gå opp til eksamen for alle studenter, men noe mer begrenset.

Departementet foreslo på bakgrunn av dette en særlig regel i § 21 femte ledd om at Lånekassen kan hente inn opplysninger om opptak og rett til å gå opp til eksamen for alle elever og studenter ved en utdanningsinstitusjon, dersom institusjonen ikke har lagt til rette for at opplysninger kan hentes inn kun for personer som har søkt om lån og stipend.

Faglig progresjon

En sentral del av vilkårene for utdanningsstøtte er ordningen med omgjøring av lån til stipend etter hvert som utdanningen gjennomføres. En forutsetning for en effektiv og korrekt gjennomføring av denne ordningen er at Lånekassen kan hente inn opplysninger om elevers og studenters faglige progresjon. For de fleste utdanninger betyr dette opplysninger om hvor mange studiepoeng eller tilsvarende eleven eller studenten har oppnådd, mens det for andre utdanninger betyr opplysninger om utdanningen som sådan er bestått eller gjennomført. Etter gjeldende § 23 kan Lånekassen hente inn opplysninger om slik faglig progresjon fra utdanningsinstitusjoner og fra fylkeskommunen. Opplysningene kan hentes inn for alle elever og studenter ved lærestedet. Årsaken til at opplysningene ikke hentes inn bare for dem som har en aktuell søknad om utdanningsstøtte, er omtalt over i punkt 3.7.2.

Opplysninger om faglig progresjon må fremdeles hentes inn for alle elever og studenter ved lærestedet og for lærlinger og lære kandidater fra fylkeskommunen. Faglig progresjon og eventuell forsinkelse er avgjørende for om en søker har rett til støtte. For at Lånekassen skal kunne vite om søkerens faglige progresjon gir rett til støtte, må Lånekassen vite hvor mange studiepoeng eller lignende søkeren har oppnådd. De som ikke mottar støtte til fulltidsutdanning, kan få slettet renter på

studiegjelden sin hvis utdanningen er bestått. Opplysninger om faglig progresjon brukes i denne sammenheng som grunnlag for å vurdere retten til å få slettet renter.

Departementet foreslo å videreføre dagens adgang til slik innhenting, men med et mer presist grunnlag for innhenting. Det ble foreslått at det for alle elever og studenter kan hentes inn opplysninger fra offentlige og private utdanningsinstitusjoner og fra fylkeskommunen om eksamen er bestått og om utdanningen eller graden er fullført. Opplysningene kan hentes inn om elever, studenter, lærlinger, lære kandidater og andre som tar opplæring i bedrift etter opplæringsloven. Se forslaget som ble sendt på høring, § 21 sjette ledd.

Det ble opplyst at departementet ville vurdere om det i forskrift var behov for å fastsette nærmere regler om innhenting av opplysninger fra utdanningsinstitusjoner og fylkeskommunen.

Innhenting underveis i søknaden

Elever og studenter søker om lån og stipend til utdanning ved hjelp av elektronisk søknad, såkalt nettsøknad. Den som ønsker å søke om lån og stipend, må logge seg inn med elektronisk identifikasjon på «Dine sider» på Lånekassens nettsider og må åpne den elektroniske nettsøknaden derfra.

Digitalisering av offentlig forvaltning åpner nye muligheter for at avgjørelser i offentlig forvaltning kan bli truffet uten det som regnes som ordinær saksbehandling. En mulighet som trekkes fram, er automatisk innvilgelse av rettigheter uten forutgående søknad. Trolig vil dette være mest aktuelt for ytelser som er basert på enkle kriterier, og som ikke har vilkår knyttet til seg. En annen mulighet er at det gis et «tilbud» om en yttelse som mottakeren må akseptere for at den skal bli gitt. Det kan skje ved at forvaltningsorganet på bakgrunn av opplysninger fra andre initierer en vurdering av om vedkommende har rettigheter, inkludert en behandling av personopplysninger. Et eksempel kunne vært at opptak i høyere utdanning utløser en automatisk vurdering av rett til lån og stipend, der et tilbud om dette sendes til studenten uten at vedkommende selv tar initiativ til dette. Her er det ikke mottakeren selv som tar initiativet til saksbehandlingen og tilhørende behandling av personopplysninger. Slike løsninger legges det ikke til rette for i forslagene her. Det er fremdeles slik at personer selv må ta initiativ ved å søke om lån og stipend.

Lånekassen tilbyr i dag ikke lån, stipend eller betalingslettelser på eget initiativ til dem som skal ta utdanning eller som er i tilbakebetalings-

fasen. En slik endring vil kreve nærmere vurderinger. Det kan likevel være mulig å forenkle søknader og knytte dem opp mot andre tjenester. En person som betaler ned på sitt utdanningslån og som søker om uføretrygd fra NAV, kan for eksempel samtidig velge å søke om å få ettergitt utdanningslån på grunn av uførhet forutsatt at uføretrygd innvilges.

Slik situasjonen er nå, ønsker Lånekassen å tilby nettsøknader som er enkle å bruke og mest mulig tilpasset situasjonen til den som fyller ut søknaden. Nettsøknader skal veilede vedkommende til å fylle ut felt som er relevante, og skal gi tilpasset informasjon underveis i utfyllingen. Den som fyller ut søknaden, skal slippe å legge inn opplysninger eller svare på spørsmål som ikke nødvendigvis vil være relevante for vedkommende. På bakgrunn av utfyllingen gis det veiledning om ytelser som kan gis, og vilkår for disse. Den som fyller ut søknaden, styres videre i nettsøknaden til andre relevante felt. Utfyllingen kan medføre at det opprettes en oversikt over hva som må sendes inn av dokumentasjon i tillegg til søknaden. Hvilken informasjon som gis, og hva som er relevant dokumentasjon, styres også av hva som blir fylt ut i nettsøknaden.

Mens nettsøknaden fylles ut, og før søknaden er sendt inn, hentes det inn opplysninger fra folkeregisteret. Avhengig av om søknaden gjelder lån og stipend til videregående opplæring eller til høyere utdanning m.m., hentes det inn opplysninger om eventuell ektefelle, samboer, barn, søsken og forsørgere. Om disse personene hentes det inn navn, adresse, fødselsdato og personnummer. Det hentes også inn opplysning om personen er død, noe som for eksempel vil gjøre det unødvendig for søkeren å fylle ut opplysninger om foreldre. Det vil heller ikke være nødvendig å hente inn opplysninger om foreldre ved behovsprøving av stipend. Søkeren blir i stedet bedt om å dokumentere hvem som har foreldre- eller vergeansvar for vedkommende, bekreftelse på bosituasjon og forsørgelse. Dersom søkeren søker om bostipend, og søkeren og foreldrene har tre ulike folkeregistrerte adresser, blir søkeren spurt om søkeren sist bodde sammen med mor eller far eller begge. På bakgrunn av disse opplysningene gis søkeren også informasjon om eventuelt å komplettere opplysninger om for eksempel forsørgelse av barn for rett til forsørgerstipend. Opplysningene brukes også i forbindelse med vergens signering i en foreldresigneringsportal.

Denne utfyllingen, veiledningen og tilretteleggingen av nettsøknaden ut fra søkerens situasjon er dels et effektiviseringstiltak, dels et tiltak for å

tilrettelegge for relevante og korrekte data i saksbehandlingen. I Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* punkt 6.2 vises det til behov for kartlegging av tjenester som egner seg for digital selvbetjening, straksavgjørelser, automatisert behandling og push-tjenester, i tillegg til hvilke tjenester som bør ses i sammenheng med hverandre i tjenestekjeder.

Slik innhenting av personopplysninger underveis i utfylling av nettsøknaden og før innsending av søknad bør hjemles særskilt i utdanningsstøtteloven.

Departementet uttalte i forslaget som ble sendt på høring, at det er gode grunner som taler for en slik innhenting av opplysninger mens vedkommende fyller ut søknaden. Løsningen bidrar til effektiv saksbehandling, god kundeservice og den synliggjør også for vedkommende hvilke opplysninger som legges til grunn i en søknad. De aller fleste som er innlogget på Dine sider hos Lånekassen, og som åpner nettsøknaden og starter utfyllingen, vil sende inn søknaden når den er ferdig utfylt.

Departementet foreslo at det skulle gå fram av lovbestemmelsen at Lånekassen kan hente inn personopplysninger når en person er logget inn i Lånekassens tjenester og har åpnet en elektronisk søknad om ytelser fra Lånekassen. Lånekassen skal informere om at opplysninger hentes inn, og at de blir slettet dersom søknaden ikke blir sendt til Lånekassen. De opplysningene som kan hentes inn, må være omfattet av adgangen til å hente inn opplysninger i forslaget til § 21 første til sjettede ledd. Det skal imidlertid ikke være adgang til å hente inn helseopplysninger, og dette er foreslått regulert særskilt i bestemmelsen. Se om dette forslaget som ble sendt på høring, § 21 sjuende ledd.

Forskriftshjemmel

Departementet pekte i høringen på at det kan vise seg å være behov for ytterligere og mer detaljerte regler om innhenting av personopplysninger. Dette vil være nødvendig dersom det skal kunne hentes inn opplysninger om andre personer enn dem som framgår av loven. Det kan også være andre tilfeller der det er nødvendig å klargjøre rammene for Lånekassens innhenting av personopplysninger i forskrift.

Det ble derfor foreslått i § 21 siste ledd at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om innhenting av personopplysninger, blant annet om hvilke personopplysninger som kan hentes inn, hvor de kan hentes inn fra og om

hvilke personer. Slike utdypende bestemmelser egner seg etter departementets syn best i forskrifts form da utformingene kan bli både detaljert og omfangsrik.

3.7.6.4 Høringsinnspill

Det er to høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om innhenting av personopplysninger.

Justis- og beredskapsdepartementet mener det bør vurderes om forslaget til § 21 i sin helhet kan overlates til forskrift. Begrunnelsen for dette er at det i en detaljert lovregulering er utfordrende å forsikre seg om at bestemmelsene treffer riktig, og at det i forslaget uansett legges opp til at bestemmelsen skal kunne suppleres i forskrift. Forskriftsregulering vil kunne sikre en mer helhetlig og fleksibel regelstruktur og vil også tillate en mer spesifikk regulering, for eksempel av hvilke offentlige myndigheter og registre det kan innhentes opplysninger fra, jf. forslaget til § 21 fjerde ledd. Det må i tilfelle presiseres i forskriftshjemmelen at det kan gjøres unntak fra lovbestemt taushetsplikt. Justis- og beredskapsdepartementet viser også til at det kan oppstå uklarheter eller uforutsette konsekvenser dersom en bestemmelse i en særlov gir uttrykk for å gi en uttømmende regulering av adgangen til informasjonsutveksling mellom offentlige organer.

På samme måte som til forslaget om generelt grunnlag for behandling av personopplysninger, viser *Lånekassen* til at det også kan være nødvendig å hente inn visse personopplysninger som ikke ser ut til å være omfattet av forslaget. Adgangen til innhenting vil for eksempel ikke omfatte kontaktopplysninger. Lånekassen foreslår derfor tilsvarende endring som til forslaget § 20 første ledd, slik at adgangen til innhenting omfatter opplysninger som er nødvendige for å forvalte rettigheter og plikter etter utdanningsstøtteleven med forskrifter.

3.7.6.5 Departementets vurdering

På bakgrunn av innspill i høringen mener departementet at innhenting av visse personopplysninger kan være nødvendig selv om opplysningene isolert sett ikke har direkte betydning for vurderingen av om rettigheter og plikter etter utdanningsstøttereguleringen er oppfylt. Det kan åpenbart være nødvendig for Lånekassen å kunne hente inn for eksempel kontaktinformasjon for søkere og låntakere. Det kan også vise seg nødvendig å hente inn andre opplysninger av liknende art.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at det må være et vilkår at innhenting skal være nødvendig for å forvalte søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av utdanningsstøtteleven. Innhenting skal fremdeles være nødvendig for å forvalte enkeltpersoners rettigheter og plikter etter regelverket om utdanningsstøtte. Det innebærer ingen utvidelse, men det blir klargjort at visse opplysninger som ikke isolert sett er nødvendig for å kunne vurdere selve vilkårene for rettighetene eller pliktene, også kan hentes inn. Forutsetningen er at det er nødvendig å innhente også disse opplysningene for å forvalte rettigheten eller plikten.

Forslaget som ble sendt på høring, inneholdt bestemmelser om hvilke personer det kunne hentes inn opplysninger om, og at innhenting om andre personer kunne reguleres i forskrift (§ 21 første ledd), om adgang til å innhente helseopplysninger for visse personer (§ 21 andre ledd), om adgang til å hente inn opplysninger om foreldreansvar, vergemål og representant etter utlendingsloven (§ 21 tredje ledd), og om hvor disse opplysningene kunne hentes inn fra (§ 21 fjerde ledd). Videre ble det foreslått visse særregler om innhenting av opplysninger om opptak, rett til å gå opp til eksamen og om faglig progresjon fra utdanningsinstitusjoner og fra fylkeskommunen (§ 21 femte og sjette ledd). Det ble videre foreslått å gi adgang til å hente inn opplysninger når en person er logget inn på Lånekassens nettsider og er i gang med utfylling av nettsøknad (§ 21 sjuende ledd). Det ble også foreslått å videreføre adgangen til å hente inn opplysninger om kontonummer til bruk ved utbetaling av utdanningsstøtte (§ 21 åttende ledd).

Dersom adgangen til innhenting av personopplysninger blir lovregulert som i forslaget som ble sendt på høring, vil det uansett være nødvendig å fastsette enkelte regler også i forskrift. Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at regulering i forskrift vil gi et mer helhetlig regelverk, og at dette vil gi noe mer fleksibilitet dersom det oppstår behov for endringer. Departementet foreslår derfor at forslagene i § 21 første til åttende ledd blir fastsatt i forskrift. Forskriften kan også klargjøre forholdet til andre regler om informasjonsutveksling mellom offentlige organer.

Departementet foreslår at det går fram av loven at Lånekassen har adgang til å hente inn personopplysninger når det er nødvendig for å forvalte søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av utdanningsstøtteleven,

og at nærmere regler om innhenting skal fastsettes i forskrift. Videre må det gå fram av lovbestemmelsen at opplysningene kan hentes inn uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende § 23 om innhenting av opplysninger fra andre.

3.7.6.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at gjeldende § 23 erstattes med ny § 21. Det foreslås at loven fastslår at Lånekassen kan hente inn opplysninger fra andre når dette er nødvendig for å forvalte en søker eller låntakers rettigheter etter loven eller forskrifter gitt i medhold av loven.

Videre foreslås det at det går fram av loven at departementet gir forskrift om innhenting av personopplysninger, blant annet om hvilke personopplysninger som kan hentes inn, hvor de kan hentes inn fra og om hvilke personer. Videre må det gå fram av loven at slike opplysninger kan hentes inn uten hinder av taushetsplikt.

Departementet viser til forslag til ny § 21 i utdanningsstøtteleven.

3.7.7 Utlevering til andre lands offentlige utdanningsstøttemyndigheter

3.7.7.1 Bakgrunn

Søkere som mottar utdanningsstøtte fra offentlige støtteordninger i et annet land, har etter gjeldende regelverk ikke rett til utdanningsstøtte. Perioder der søkeren har mottatt utdanningsstøtte fra et annet lands offentlige støtteordninger skal føre til at perioden regnes med i antall år det kan gis støtte fra Lånekassen. Søkeren skal opplyse til Lånekassen om vedkommende mottar utdanningsstøtte fra annet lands støtteordning. Det er fastsatt i forskrift at søkeren har plikt til å gi riktige og fullstendige opplysninger. Lånekassen kan kontrollere at opplysningene fra søkeren er riktige. Etter praksis kan søkere som får utdanningsstøtte fra offentlig støtteordning i et annet land til dekning av skolepenger, få støtte fra Lånekassen til dekning av oppholdsutgifter og reise. Dersom den utenlandske støtteordningen også kan dekke livsopphold, gis det ikke støtte fra Lånekassen. Søkeren må da velge hvilken ordning vedkommende vil motta støtte fra.

Lånekassen har i mange år deltatt i et nordisk samarbeid om studiestøtte i Norden, kalt Arbeidsgruppen for studiestöd i Norden (ASIN). Der utveksles erfaringer på utdanningsstøtteområdet, herunder om utvikling av bestemmelser og prak-

sis. En effekt av samarbeidet er at Lånekassen har utlevert opplysninger om svenske, danske og finske statsborgere som har mottatt utdanningsstøtte i Norge til henholdsvis Sverige, Danmark og Finland. Lånekassen har også mottatt slike opplysninger om norske statsborgere fra de offentlige studiestøtteordningene i henholdsvis Sverige, Danmark og Finland. Norge leverer ut opplysninger om kundenummer i Lånekassen, navn, fødselsnummer og periode med rett til utdanningsstøtte for søkere med statsborgerskap i et av de øvrige tre landene. Formålet med utvekslingen er å avdekke om noen mottar utdanningsstøtte i to land samtidig.

Lånekassen har stanset utlevering av opplysninger fordi det er uklart om det er adgang til slik utlevering.

Dersom Lånekassen ikke kan utlevere slike opplysninger til andre lands offentlige utdanningsstøtteordninger, vil disse landene heller ikke se nytten av å utlevere tilsvarende opplysninger til Lånekassen. Det vil da bli vanskeligere for Lånekassen å kontrollere om søkeren mottar utdanningsstøtte fra andre land. En løsning der alle som har rett til utdanningsstøtte i Lånekassen, og som kan ha rett til utdanningsstøtte fra andre land, selv må dokumentere at de ikke har fått utdanningsstøtte fra andre land, er ikke realistisk å gjennomføre.

Dersom søkeren har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen og et annet lands støtteordninger samtidig, vil det skyldes at søkeren har gitt feilaktige opplysninger i sin søknad eller ikke har overholdt plikten til å melde fra om endringer i forhold til det som ble opplyst i søknaden. For norske myndigheters del er det utlevering av opplysninger som må reguleres, da det ikke er formelle hindre for at norske myndigheter mottar slike opplysninger fra andre lands myndigheter. Et slikt samarbeid mellom utdanningsstøttemyndighetene forutsetter imidlertid gjensidig utveksling. Det er nødvendig at norske myndigheter utleverer opplysninger for at tilsvarende kontroll skal kunne gjennomføres hos de samarbeidende landene.

Dersom søkeren har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen samtidig som han eller hun har mottatt støtte også fra et annet lands offentlige støtteordning, vil Lånekassen kunne fatte vedtak om gjenoppretting av forholdet og iverksette sanksjoner på grunnlag av mislighold av opplysningsplikten. Ved rutinemessig utveksling av slik informasjon vil mislighold av opplysningsplikten ikke kunne vare i flere år. Vurderingen av hvilke sanksjoner misligholdet skal føre til, er skjønnsmessig, men kan omfatte stans i omgjøring av sti-

pend til lån, tillegg av renter og tap av rettigheter til utdanningsstøtte og lettelser i tilbakebetalingen. Utrvekslingen av opplysninger kan dermed medføre inngripende konsekvenser for søkeren der forholdet har vart en stund, men årsaken vil være at vedkommende ikke har overholdt sin opplysningsplikt og har mottatt uberettiget støtte.

Lånekassen vurderer opplysninger om at en person har mottatt utdanningsstøtte, for hvilken periode og vedkommendes kundenummer som et personlig forhold som underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Utlevering må derfor kunne skje uten hinder av taushetsplikt.

3.7.7.2 *Dagens regler*

Utlevering av personopplysninger er behandling av personopplysninger. Det må foreligge et rettsgrunnlag for slik utlevering. Utlevering kan dermed være dekket av det samme behandlingsgrunnlaget som annen behandling av personopplysninger i virksomheten. I den grad utleveringen er nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av utdanningsstøtteloven, vil utleveringen være omfattet av gjeldende rettsgrunnlag.

3.7.7.3 *Høringsforslaget*

Departementet foreslo i § 22 at Lånekassen skulle gis adgang til å utlevere opplysninger til offentlige utdanningsstøttemyndigheter i EU- eller EØS-land, Færøyene og Grønland når det er nødvendig for å kontrollere om personer samtidig mottar eller har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen og andre lands offentlige utdanningsstøtteordninger. Lånekassen kan utlevere opplysninger om navn, kundenummer, fødselsnummer og hvilket

undervisningsår og semester opplysningene gjelder for.

Det ble foreslått at utleveringen fra Lånekassen skulle skje uten hinder av taushetsplikt.

Personvernkonsekvensene av forslaget ble ansett som små. Det er kun de angitte opplysningene som skal kunne utleveres. Formålet er å avdekke brudd på søkerens opplysningsplikt og om vedkommende som følge av dette har mottatt uberettiget støtte. Opplysningene kan bare utleveres til offentlige utdanningsstøttemyndigheter i EU- eller EØS-land, Færøyene og Grønland.

3.7.7.4 *Høringsinnspill*

Ingen av høringsinstansene har hatt innspill til forslaget.

3.7.7.5 *Departementets vurdering*

Departementet viser til forslaget som ble sendt på høring, og opprettholder dette.

3.7.7.6 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at Lånekassen skal kunne utlevere opplysninger til offentlige utdanningsstøttemyndigheter i EU- eller EØS-land, Færøyene og Grønland når det er nødvendig for å kontrollere om personer samtidig mottar eller har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen og andre lands offentlige utdanningsstøtteordninger. Lånekassen kan utlevere opplysninger om navn, kundenummer, fødselsnummer og hvilket undervisningsår og semester opplysningene gjelder for.

Det foreslås at utleveringen fra Lånekassen skal skje uten hinder av taushetsplikt.

Departementet viser til forslag til ny § 22 i utdanningsstøtteloven.

4 Endringer i fagskoleloven

4.1 Om høringen

Departementet sendte forslag til endringer i fagskoleloven på høring 26. august 2020. Høringsnotatet inneholdt forslag om presisering av fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag, endring i krav til fagskoleutdanningens omfang, opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger, bruk av falske dokumenter og krav om politiattest. Fristen for å avgi høringsuttalelser var 27. november 2020.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet

Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Folkehelseinstituttet

Forbrukerombudet/Forbrukerrådet

Helsedirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Kompetanse Norge

Kriminalomsorgsdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Politidirektoratet

Riksrevisjonen

Sametinget

Sjøfartsdirektoratet

Statens helsetilsyn

Statens lånekasse for utdanning

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statistisk sentralbyrå

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning

Utdanningsdirektoratet

Statsforvalterne

Helseforetakene

Fylkeskommunene

Oslo kommune – Utdanningsetaten

Universiteter

Høyskoler

Fagskoler

Studentsamskipnadene

Abelia

Akademikerforbundet

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Association of Norwegian Students Abroad (ANSA)

Bibliotekarforbundet

Den norske Forleggerforening v/Høyskoleutvalget

Den Norske Jordmorforening

Den norske legeforening

Den norske tannlegeforening

Den norske

Dysleksi Norge

Delta

Econa

Fellesorganisasjonen

Fiskebåtredernes Forbund

Fleksibel utdanning Norge

Folkehøgskolerådet

Forskerforbundet

Hovedorganisasjonen Virke

Innovasjon Norge

Landsorganisasjonen i Norge

Maskinentreprenørenes Forbund – MEF

Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag

Naturviterne

Norsk tjenestemannslag

Norges Bonde- og Småbrukarlag

Norges Bondelag

Norges forskningsråd

Norges Døveforbund

Norges Fiskarlag

Norges Handikapforbund

Norges Juristforbund

Norges Rederiforbund

Norges Sjøoffisersforbund

Norges tekniske vitenskapsakademi

Norsk barnebokinstitutt

Norsk Bibliotekforening	Universitetet i Sørøst-Norge
Norsk ergoterapeutforbund	
Norsk Fysioterapeutforbund	Fagskolen for bokbransjen
Norsk Kulturskoleråd	Fagskolen Innlandet
Norsk Lektorlag	Fagskolen i Hordaland, ved styret
Norsk psykologforening	Fagskolen Kristiania
Norsk senter for menneskerettigheter	Fagskolen i Viken
Norsk presseforbund	Fagskolen Oslo
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund	Forum for kunstfaglig utdanning
Næringslivets Hovedorganisasjon	Norges grønne fagskole – Vea
Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF)	Trøndelag høyere yrkesfagskole
Parat	
Rådet for offentlige fagskoler	Abelia – Forum for Fagskoler
Samfunnsviterne	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Samfunnsøkonomene	Astrologiskolen Herkules AS
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring	Byggenæringens Landsforening (BNL)
Samskipnadsrådet	Den norske Forleggerforening
Sintef Teknologiledelse /STEP	Fleksibel utdanning Norge
Skolelederforbundet	Forskerforbundet
Skolenes landsforbund	Hovedorganisasjonen Virke
STAFO	LO
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening	NAFKAM
Unge funksjonshemmede	Norges Rederiforbund
Unio	Norske Naturterapeuters Hovedorganisasjon
Universitets- og høyskolerådet	Næringslivets Hovedorganisasjon
Utdanningsforbundet	Organisasjon for norske fagskolestudenter
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
	Rådet for offentlige fagskoler
Departementet mottok 52 hørings svar. Følgende høringsinstanser har kommentert forslaget til endringer i fagskoleloven:	Skolenes landsforbund
	Per Nyborg
Forsvarsdepartementet	Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslagene:
Arbeids- og velferdsdirektoratet	
Diku	
Helsedirektoratet	Helse- og omsorgsdepartementet
Kompetanse Norge	Justis- og beredskapsdepartementet
Nasjonalt fagskoleråd	Samferdselsdepartementet
Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning	Utenriksdepartementet
NOKUT	Helse Midt-Norge RHF
Politidirektoratet	
Statens helsetilsyn	
Statistisk sentralbyrå	
Nordland fylkeskommune	
Rogaland fylkeskommune	
Trøndelag fylkeskommune	
Vestfold og Telemark fylkeskommune	
Viken fylkeskommune	
Oslo kommune	
Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier, OsloMet	
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	

4.2 Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag

4.2.1 Bakgrunn

I høringen av forslag til ny fagskolelov i 2017 fikk departementet flere innspill om at formålsparagrafen i større grad måtte tydeliggjøre fagskolens egenart og kravet til fagskoleutdanningens tilknytning til arbeidslivet. Departementet mottok også innspill om at grensene for hva som skal kunne akkrediteres som fagskoleutdanning ikke var klart nok beskrevet. Det ble i høringen også påpekt at det var behov for å presisere krav til dette i loven.

I høringen etterlyste både NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen og Nasjonalt fagskoleråd en vurdering av hva som skal være «fagskolens kunnskapsgrunnlag» eller «kunnskapsbase». NOKUT skrev følgende i sin høringsuttalelse: «I noen tilfeller har NOKUT mottatt og behandlet søknader om fagskoleutdanning der det har vært tvil om kunnskapsgrunnlaget er forsvarlig med hensyn på faglighet og yrkestilknytning/relevans, saklighet og etiske forhold». NOKUT ønsket en definisjon og avgrensning av fagskoleutdanning tilsvarende det som fremgår av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 1-3 bokstava om institusjonens virksomhet, og § 1-5 første ledd om faglig frihet og ansvar, men tilpasset fagskolens formål.

NOKUTs forslag til ny formålsparagraf ble av departementet vurdert til å være en så vidtgående innholdsmessig endring og så inngripende overfor sektoren, at en endring i tråd med forslaget ville kreve en ny høringsrunde. Fremfor å skyve på den opprinnelige tidsplanen for lovarbeidet, foreslo departementet i proposisjonen til Stortinget at det ble igangsatt et arbeid for å vurdere fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag.

For å kartlegge fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) utarbeidet en rapport på oppdrag fra Kompetanse Norge (NIFU-rapport 2019:22). «Kunnskapsgrunnlaget» eller «kunnskapsbasen» er her beskrevet som de faktorene som til sammen danner grunnlaget for den kunnskapen og de ferdighetene som studentene tilegner seg gjennom en fagskoleutdanning.

En kunnskapsbase i fagskoleutdanning kan, ifølge NIFU, bestå av

- studentenes medbrakte kompetanse fra tidligere utdanning og fagopplæring av relevans for det fagfeltet som de enkelte utdanninger retter seg mot
- studentenes medbrakte yrkes- og arbeidslivserfaring
- lærernes og skolens samarbeidspartnere og nettverk, herunder med arbeidslivet
- nasjonale planer, læringsutbyttebeskrivelser og lokale studieplaner
- kunnskap om arbeidsplasser formidlet gjennom praksisperioder, bedriftsbesøk og prosjekter
- litteratur og andre læremidler
- lærernes og lærermiljøets utdanning og erfaringsbakgrunn
- gjesteforelesere.

4.2.2 Dagens regler

Fagskoleloven § 4 første ledd lyder slik: «Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.»

Bestemmelsen definerer hva fagskoleutdanning er. Uttrykket «høyere yrkesfaglig utdanning» ble lovfestet i 2018 i tråd med Stortingets beslutning i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* – Fagskoleutdanning (fagskolemeldingen), jf. Innst. 254 S (2016–2017). «Høyere» angir en nivåplassering av utdanningen over videregående opplæring. I tillegg angir uttrykket «yrkesfaglig» at denne utdanningen skiller seg fra utdanning som gis ved universiteter og høyskoler, da utdanning til konkrete yrkesfunksjoner er det primære målet for høyere yrkesfaglig utdanning, jf. Prop. 47 L (2017–2018) s. 18.

Ved behandlingen av forslag til ny fagskolelov la Stortingets flertall vekt på at uttrykket «høyere yrkesfaglig utdanning» ville bidra ytterligere til å gjøre fagskoleutdanning til et reelt alternativ til universitets- og høyskoleutdanning, jf. Innst. 289 L (2017–2018).

Videre fremgår det av bestemmelsen at utdanningen skal kunne «tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.» Formuleringen er en videreføring av tilsvarende formulering i tidligere forskrift om fagskoleutdanning, som ble tatt inn i loven i 2008, jf. Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) s. 15–16.

Det følger av forskrift 23. april 2020 nr. 853 om akkreditering av og tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoletilsynsforskriften) § 2-1 første ledd at «[f]agskolen skal samarbeide med aktører i arbeidslivet for å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt».

Bestemmelsen peker på at formålet med samarbeidet med aktørene i arbeidslivet er å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt. Dette må ses i sammenheng med fagskoleloven § 4 første ledd. Det legges vekt på at fagskoleutdanninger skal svare på behov i arbeidsmarkedet. At fagskoletilsynsforskriften viser til «ett eller flere» yrkesfelt, reflekterer at én utdanning kan være relevant for flere yrkesfelt.

For å oppfylle kravet må fagskolen ha et regelmessig og systematisk samarbeid med arbeidslivet. Samarbeidet skal bidra til at utdanningene er relevante for yrkesfeltene. Samarbeidet bør handle om utvikling, gjennomføring og evaluering av utdanningen.

4.2.3 Høringsforslaget

Med bakgrunn i innspillene fra NOKUT og Nasjonalt fagskoleråd i forkant av høringen utarbeidet departementet et forslag for å presisere fagskolens egenart, tilknytningen til arbeidslivet, avgrensning av fagskolesektoren og et forsvarlig kunnskapsgrunnlag.

Departementet foreslo å beholde det materielle innholdet i § 4 første ledd første punktum, men foreslo å endre «og» til «som», slik at bestemmelsen ble slik: Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring.

Videre foreslo departementet en endring i § 4 første ledd andre punktum, for å understreke egenarten til fagskolesektoren: Fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

For å understreke fagskoleutdanningens nærhet til arbeidslivet, foreslo departementet et nytt andre ledd: *Fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.*

Departementet foreslo at det tas inn et nytt tredje ledd som presiserer hva som ligger til grunn for fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag: *Fagskoleutdanning skal bygge på og være i samsvar med relevante yrkesfaglige, kunstfaglige, etiske, vitenskapelige og pedagogiske prinsipper.*

En ytterligere presisering av grensene for hva som kan akkrediteres som fagskoleutdanning kan deretter reguleres i fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften, jf. fagskoleloven § 5 femte ledd og fagskoleforskriften § 54. Det er NOKUT som forvalter forskrifter og lager utfyllende veiledninger for akkreditering av fagskoleutdanning.

Av hensyn til struktur og sammenhengen i lovteksten foreslo departementet at gjeldende § 4 tredje ledd, som stiller krav om at fagskoler skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitets sikring, flyttes ut av § 4, og inn som ny § 5 femte ledd. Dagens femte ledd blir nytt sjette ledd, og hjemmelen til å gi forskrift om kvalitetssikrings-systemer og kvalitetsarbeid i dagens § 4 tredje ledd andre punktum foreslår departementet å sette inn som ny bokstav d) i det som blir ny § 5 sjette ledd. Departementet foreslo ingen materielle endringer i disse bestemmelsene.

4.2.4 Høringsinnspill

Departementet mottok 43 høringsinnspill til dette forslaget. Blant disse er direktorater, universiteter, fylkeskommuner, fagskoler, arbeidsgiverorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Alle som uttaler seg, støtter generelt behovet for presisering av fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag.

Alle unntatt én privatperson uttaler seg overordnet positive til forslagene i § 4 første og andre ledd. *Universitetet i Sørøst-Norge* foreslår å endre benevnelsen «*praksisnær*» til «*praksisorientert*», da det mener «*praksisnær*» er et etablert uttrykk i universitets- og høyskolesektoren for utdanninger som inneholder praksis.

Diku foreslår at «*oppdatert*» tas inn i det nye forslaget til § 4 andre ledd, slik at fagskoleutdanning også skal imøtekomme behovet for oppdatert arbeidskraft i samfunnet.

Når det gjelder departementets forslag i tredje ledd om hvilke prinsipper fagskoleutdanning skal bygge på, redegjorde departementet for Nasjonalt fagskoleråds forslag i høringsnotatet, men foreslo en annen variant. *Spekter*, fylkeskommunene, universitetene og de fagskolene (med to unntak) som uttaler seg i høringen, støtter departementets forslag. *Nasjonalt fagskoleråd* opprettholdt sitt forslag i høringsinnspillet om at fagskoleutdanning skal «*bygge på erfarings- og utviklingskompetanse i arbeidslivet og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt relevant forskning*». Noen av partene i arbeidslivet, herunder *NHO*, *LO* og *Hovedorganisasjonen Virke*, og noen av organisasjonene som er med i rådet, *Forum for fagskoler (FFF)*, *Rådet for offentlige fagskoler (RFF)*, *Fleksibel utdanning Norge (Fun)* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter (ONF)*, har valgt å støtte varianter av Nasjonalt fagskoleråds opprinnelige forslag.

NHO ønsker forslaget fra Nasjonalt fagskoleråd. Deres begrunnelse er blant annet at de er bekymret for at vektleggingen av «*prinsipper*» i formuleringen ikke vil ivareta intensjonen bak endringene. *NHO* skriver at en kan risikere at tilbydere av utdanning bryter med anerkjent forskning, men bygger på «*relevante vitenskapelige prinsipper*» innenfor sitt fagområde og derfor vil måtte godkjennes som fagskoleutdanning. *NHO* foreslår i tillegg «*anerkjent*» heller enn «*relevant*» i rådets forslag.

NOKUT foreslår at det skal stå følgende i lovteksten: «*Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper*». De foreslår at yrkesfaglige prinsipper trekkes ut

og står for seg selv, og at formuleringen justeres til at fagskoleutdanning skal bygge på erfaring og kunnskap fra ett eller flere yrkesfelt. De mener det vil være i tråd med intensjonen om å presisere fagskolens særpreg. NOKUT mener videre det er tilstrekkelig at tilknytningen til yrkesfeltet skal «bygge på», mens fagskoleutdanning skal være «i samsvar» med de øvrige prinsippene. NOKUT legger til grunn at fagskoleutdanninger skal være i samsvar med enten vitenskapelige eller kunstfaglige prinsipper, og at formuleringen «relevante» tar høyde for det.

4.2.5 Departementets vurdering

4.2.5.1 Hva fagskoleutdanning skal være

Departementet ønsker ingen vesentlig endring i hvilke utdanninger som regnes som fagskoleutdanning. Høringsinnspillene støtter dette. Fagskoleutdanninger som kan vise til et behov for kandidatene og deres kompetanse i et arbeidsmarked, bør få mulighet til å oppnå akkreditering så lenge kunnskapsgrunnlaget ikke er i strid med anerkjent vitenskap. Så lenge utdanningen bygges på et etablert kunnskapsgrunnlag, og det ikke er i strid med anerkjent vitenskap, er det ikke ønskelig å begrense fagskolesektoren.

Fagskoleutdanning skal raskt kunne tilpasses nye behov i arbeidsmarkedet. Fagskolene tilbyr korte, fleksible utdanninger som er sentrale for omstilling og kompetanseheving i mange deler av arbeidslivet. Lovverket skal tilrettelegge for en solid fagskolesektor som tilbyr utdanninger som er et reelt alternativ til utdanning ved universiteter og høyskoler.

4.2.5.2 Nivå, kompetanse og arbeidsrelevans

Fagskoleloven § 4 første ledd første punktum slår fast hvilket nivå utdanningen ligger på i utdanningssystemet. Departementet foreslår at ny formulering i § 4 første ledd første punktum skal være: «Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring.» Gjeldende lov sier «og», ikke «som». Forslaget til ny ordlyd er kun språklig og er ikke ment å innebære en materiell endring. Høringsinstansene støtter dette. Departementet foreslår ikke ytterligere endringer i nivåplassering.

Departementet ønsker å presisere hvilken kompetanse en fagskoleutdanning skal gi. For å gjøre kravet til utdanningen enklere å operasjonalisere, dokumentere og vurdere, foreslår departementet i lovteksten å legge til «for å løse

oppgaver». Dette tydeliggjør at kompetansen skal knyttes til å løse særskilte oppgaver og understreker dermed fagskoleutdanningens praktiske og yrkesrettede formål. Høringsinstansene støttet departementets forslag til justeringer i lovteksten.

Fagskolene skal tilby relevante, praksisnære utdanninger. Departementet ønsker å tydeliggjøre dette ved å lovfeste at fagskoleutdanningen skal være praksisnær. Bruk av ordet «praksisnær» betyr ikke at studentene må ut i ekstern praksis hos en arbeidsgiver under utdanningsløpet, men at undervisningen er basert på reelle oppgaver, eller at den utføres for eksempel ved hjelp av simulatorer eller på fagskolens verksteder eller lignende. Høringsinstansene støtter dette. Departementet mener at «praksisnær» er mer presist å bruke i denne sammenhengen enn «praksisorientert» og deler ikke USNs oppfatning. Opplæringen skal organiseres nært opptil praksis i det yrkesfeltet kandidaten skal ut i.

I tillegg foreslår departementet at fagskoleutdanning skal imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3. Det er likevel fagskolens ansvar at fagskoleutdanningen som tilbys, har et arbeidsmarked. En forutsetning for å kunne tilby akkreditert fagskoleutdanning er at fagskolen kan dokumentere arbeidslivets behov for utdanningen. Departementet mener at «kvalifisert» er dekkende og ser ikke behovet for å presisere at arbeidskraften skal være «oppdatert» slik *Diku* foreslår.

4.2.5.3 Grunnleggende prinsipper fagskoleutdanning skal bygge på

Departementet ønsker en konkret og håndfast regulering med gjenkjennbare begreper som viser at utdanningene skal basere seg på anerkjent og etterprøvbar kunnskap. Målet er å styrke og opprettholde fagskoleutdanningenes kvalitet og anseelse, samtidig som det er mulig å operasjonalisere denne reguleringen i en akkrediteringsprosess.

For noen fagskoler kan det være aktuelt å utvikle nye eller forbedrede materialer, produkter eller innretninger for bransjene, men det gjelder ikke alle. Det bør ikke framstå som et krav at fagskolene må drive utviklingsarbeid eller basere undervisningen på dette for at de skal kunne tilby fagskoleutdanning. Her er det også stor forskjell på de ulike fagfeltene. Departementet mener der-

for det er viktig å utforme bestemmelsen rettet mot fagskolenes primær oppgave, nemlig utdanning.

At underviserne, læringsmidlene og annet som danner kunnskapsgrunnlaget i en utdanning bygger på en erfarings- og utviklingskompetanse, er krevende å dokumentere. Et slikt krav vil derfor være vanskelig å operasjonalisere. Departementet foreslår derfor ikke å ta inn et slikt krav.

Departementet mener at fagskoleutdanningene skal være praktisk rettet og tilby kompetanse som skal kunne brukes direkte i arbeidslivet. For å bevare særpreget ved fagskoleutdanningene ønsker ikke departementet å stille krav til forskningskompetanse i fagmiljøet ved fagskolene, slik studietilsynsforskriften § 2-3 fjerde ledd gjør for høyere utdanning. Det er heller ikke ønskelig å kreve at undervisningen skal basere seg på «det fremste innen forskning», slik som for høyere utdanning, jf. uhl. § 1-3 bokstav a. Fagskolen bør prioritere å legge til rette for at fagpersonalet kan ha oppdatert bransjekunnskap. Da er det ikke ønskelig med krav som kan signalisere at utdanningene til enhver tid skal være oppdatert på ny og relevant forskning. Departementet mener det er sentralt for kvaliteten på fagskoleutdanningen at fagpersonalet er oppdatert på hvilke praktiske og tekniske løsninger som brukes i den bransjen studentene skal ut i. Fagskoleutdanningens kvalitet styrkes av at fagpersonalet har et tett samarbeid med, og nært forhold til, arbeidslivet.

Departementet har også vurdert det slik at utdanningsvirksomheten skal bygge på og utøves i samsvar med anerkjente pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper. Dette er de samme kravene som stilles i uhl. § 1-5 første ledd. Departementet mener det vil være mindre ressurskrevende for fagskolene å vise til relevante prinsipper for de ulike fagfeltene enn hva som til enhver tid er relevant forskning. Prinsippene står seg bedre over tid og vil kunne være en styrke for det faglige grunnlaget i de ulike utdanningene. Departementets vurdering er at dersom prinsippene ikke er anerkjente, er de heller ikke relevante. Hvorvidt dette forslaget vil føre til endringer i dokumentasjonskrav, vil være opp til NOKUT å vurdere.

For å imøtekomme høringsinnspillene foreslår departementet å ta inn NOKUTs forslag. *NOKUT* foreslår at det skal stå følgende i lovteksten: «Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar

med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper». Med NOKUTs forslag skal ikke utdanningene «bygge på» prinsipper, men de skal være i samsvar med dem. Det nye forslaget legger fremdeles til grunn at fagskoleutdanning skal være i samsvar med anerkjent og etterprøvbart kunnskap. Departementet mener det er en god formulering som fremdeles ivaretar intensjonen med forslaget.

En ytterligere presisering av grensene for hva som kan akkrediteres som fagskoleutdanning kan gjøres gjennom reguleringer i både fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften. Det er NOKUT som håndhever forskrifter og utarbeider utfyllende veiledninger for akkreditering av fagskoleutdanning. *NOKUT, Kompetanse Norge* og *OsloMet* understreker i høringen også NOKUTs adgang til nærmere å regulere dette.

4.2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår en språklig endring i § 4 første ledd første punktum. For å understreke egenarten til fagskolesektoren om at utdanningen skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak, foreslår departementet å endre § 4 første ledd andre punktum.

For å understreke fagskoleutdanningens nærhet til arbeidslivet, foreslår departementet et nytt andre ledd, som sier at fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.

Departementet foreslår å ta inn et nytt tredje ledd som sier at fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.

Av hensyn til struktur og sammenhengen i lovteksten foreslår departementet at gjeldende § 4 tredje ledd, som stiller krav om at fagskoler skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitets sikring, flyttes ut av § 4, og inn som ny § 5 femte ledd. Dagens femte ledd blir nytt sjette ledd. Hjemmelen til å gi forskrift om kvalitetssikrings-systemer og kvalitetsarbeid i dagens § 4 tredje ledd andre punktum foreslår departementet å sette inn som ny bokstav d) i det som blir ny § 5 sjette ledd. Vi foreslår ingen materielle endringer i disse bestemmelsene.

Departementet viser til forslag til endringer i §§ 4 og 5.

4.3 Krav til fagskoleutdanningens omfang

4.3.1 Bakgrunn

Markussen-utvalget anbefalte i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må ha et omfang på minst 30 studiepoeng for å bli akkreditert. Utvalget mente lovens begrensning av minstelengde er et hinder for å opprette kortere fagskoletilbud som arbeidslivet har behov for. Videre vurderte utvalget at å fjerne grensen vil kunne føre til at flere ønsker å ta fagskoleutdanning. Dette begrunnet utvalget med at korte utdanninger er attraktivt hos studentene, og at fagskolestudenter som tar kortere utdanninger er mer tilfredse enn fagskolestudenter på lengre utdanninger, se NOU 2019: 12 s. 186.

Regjeringen fulgte opp dette i Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Et av tiltakene i meldingen er at regjeringen vil foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning.

4.3.2 Dagens regler

4.3.2.1 Krav til utdanningens lengde

I dag er kravet til fagskoleutdanningens omfang regulert i fagskoleloven § 4 andre ledd første punktum: «*Fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid*». Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng, jf. fagskoleloven § 17 andre ledd. Det følger av fagskoletilsynsforskriften § 3-1 femte ledd at utdanningen skal ha et omfang på 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng.

Bakgrunnen for lovens begrensning til minstelengde framgår av Ot.prp. nr. 32 (2002–2003). Her står det at departementet mener at «*tilbud av mindre enn fem måneders omfang vil svekke fagskoleutdanningenes status. Et utdanningstilbud bør ha en viss varighet før det kan kalles en utdanning. Loven skal ikke omfatte kursvirksomhet*».

Kravet til utdanningens lengde ble videreført fra fagskoleloven av 2003 til den nye fagskoleloven i 2018.

4.3.2.2 Handlingsrom innenfor dagens regelverk

Adgang til å tilby mindre enheter som gir studiepoeng

Fagskoler kan, i tillegg til å ta opp studenter til vitnemålsgivende utdanninger av minimum et halvt

års omfang, også ta opp studenter til mindre enheter som er en del av en akkreditert fagskoleutdanning: emner. Dette er tilsvarende som for universiteter og høyskoler. Begrensningen i dagens regelverk gjelder antallet studiepoeng på selvstendige vitnemålsgivende *utdanninger*.

I fagskoleforskriften § 2 bokstav a er emne definert som «[d]e minste resultatbærende enhetene som gir uttelling i form av studiepoeng. Med minste resultatbærende enhet menes alle enheter som gir en selvstendig karakter, og som studenten må bestå for å få godkjent et vitnemålsgivende utdanningstilbud. Enhetene kan variere i omfang og skal fremkomme i vitnemålet. Hva som anvendes som begrep for den minste resultatbærende enheten, varierer fra fagskole til fagskole (moduler, fag, emne, enhet, sertifikat).» Søkerne som tas opp til emner, må være kvalifiserte for opptak til den fagskoleutdanningen emnet er en del av. Det er den enkelte fagskolen som tar opp søkere til emner.

Fagskolen trenger ikke ny akkreditering for å tilby og gi opptak til enkeltemner, så lenge emnet er del av en allerede akkreditert fagskoleutdanning. Fagskoler kan også sette sammen innhold fra en eller flere liknende akkrediterte utdanninger på nye måter, og dermed tilby emner som er tilpasset kompetansen som etterspørres. Fagskolene kan for eksempel hente fra læringsutbyttene for to eller flere eksisterende emner, og sette det sammen til et nytt emne.

Emner kan dokumenteres gjennom karakterutskrift, jf. fagskoleloven § 19 første ledd. Karakterutskriften vil vise hvilket emne som er tatt, hvor mange studiepoeng emnet består av og karakter eller bestått/ikke bestått. Karakterutskriften kan også gjøre rede for læringsutbyttet emnet gir. Vitnemål kan bare utstedes for hele utdanninger, jf. fagskoleloven § 19 første ledd.

Enkeltemner kan likevel godskrives og bli del av en fullført fagskoleutdanning eller en grad, jf. fagskoleloven § 8 første ledd, som sier at «[f]agskoler skal godskrive beståtte emner fra andre akkrediterte fagskoleutdanninger som oppfyller de faglige kravene for emnene det søkes godkjenning for, dersom de aktuelle fagskoleutdanningene ligger innenfor det samme fagområdet eller nært beslektede fagområder.» Dette gir en fleksibilitet for dem som har tatt emner ved ulike fagskoler. Det samme gjelder dem som ikke har fulgt et ordinært studieløp, men tatt emner fra en utdanning enkeltvis som til sammen utgjør en akkreditert utdanning. For at en fagskole skal kunne utstede vitnemål, må minst 30 av studiepoengene være avlagt ved denne fagskolen, jf. fagskoleforskriften § 38.

Betegnelsen «emne» eller «utdanning» har ingen betydning for kompetansen studenten sitter igjen med. Den eneste forskjellen er om studenten får et vitnemål eller en karakterutskrift som dokumenterer studiepoengene vedkommende har oppnådd.

Forsøkshjemmelen

Etter fagskoleloven § 40 kan departementet «vedta at det kan gjøres unntak fra loven og forskriftene i forbindelse med tidsavgrensede organisatoriske eller pedagogiske forsøk». En av begrunnelsene for denne bestemmelsen er å gi fagskolene et handlingsrom til å prøve ut nye organisatoriske eller pedagogiske løsninger, jf. Prop. 47 L (2017–2018) s. 108. Det følger videre av forarbeidene til loven at «[b]estemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk hvor fagskolene søker om og får innvilget unntak fra klart angitte bestemmelser i loven eller forsøk for en tidsavgrenset periode. Den gir ingen generell adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift.»

Departementet har gitt unntak fra enkelte bestemmelser i fagskoleloven med forskrifter, med hjemmel i denne bestemmelsen i en forsøksperiode for blant annet to tilskuddsordninger i Kompetanseprogrammet: treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og fleksible videreutdanningstilbud. Begge ordningene bidrar til utvikling av fleksible utdanningstilbud tilpasset arbeidslivets behov. Kompetanseprogrammet skal samordne og styrke sentrale virkemidler i kompetansereformen.

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling inneholder skreddersydde utdanningsstilbud som utvikles i et samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Det er et spleiselag hvor staten betaler for at det utvikles og drives relevante tilbud ved utdanningsinstitusjonene, mens bedriftene og den enkelte ansatte investerer sin tid. Det er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som sammen definerer hvilken utdanning og opplæring som er relevant i respektive bransjer. Fagskoler er blant dem som kan søke midler fra ordningen.

Dispensasjonen som er gitt gjennom forsøkshjemmelen, er knyttet til muligheten til å regne enheter under 30 studiepoeng som utdanninger og gi vitnemål for disse. For enheter og emner som ikke allerede har vært akkreditert, har det vært en forutsetning for dispensasjonen at utdanningen akkrediteres av NOKUT.

4.3.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å fjerne kravet om at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år. Vi foreslo ikke å sette en ny nedre grense. Forslaget innebærer at fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger, må ha minst én akkreditert utdanning på 60 studiepoeng eller mer og ha uteksaminert kandidater i minimum to år for å kunne tilby kortere utdanninger enn 30 studiepoeng.

4.3.4 Høringsinnspill

Departementet mottok 31 høringsinnspill som støtter forslaget. Blant disse er direktorater, fagskoler og interesseorganisasjoner. Når høringsinstansene sier de støtter forslaget, gjelder det både å fjerne kravet til minstelengde, og i de fleste tilfeller også at de støtter forslaget til minstekrav om at fagskolen må ha tilbudt minimum én fagskoleutdanning på minst 60 studiepoeng i minimum to år. Mange peker på at det er viktig at kvaliteten på utdanningene ikke blir dårligere, selv om de blir kortere.

Trøndelag høyere yrkesfagskole påpeker at fjerning av minstekravet på 30 studiepoeng vil gjøre det enklere å få akkreditert utdanninger som svarer på spesifikke behov fra arbeidslivet. Slike korte studier vil også kunne tilbys raskere og vil bli lettere for en fagarbeider å gjennomføre og å få støtte til fra en arbeidsgiver. Dette vil åpne opp for at flere kan ta fagskoleutdanning.

Det er bare *NOKUT* som ikke støtter forslaget om å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde. De peker på at departementet heller bør se nærmere på fagskolenes adgang til å opprette emner innenfor samme fagområde, men som ikke er del av utdanninger de allerede har akkreditert. *NOKUT* mener videre at det vil bli vanskeligere å skille mellom fagskoleutdanning og annen kursvirksomhet. I tillegg vil en eventuell lovendring kunne svekke fagskoleutdanningenes omdømme.

Når det gjelder departementets forslag om krav for hvilke fagskoler som skal kunne tilby disse korte utdanningene, er det flere som kommer med andre forslag til hva disse kravene kan være. *NOKUT* mener blant annet at begrensningen og minstekravet bør knyttes til fagskolene som har fagområdeakkreditering. Et slikt krav vil imøtekomme departementets forslag og sikre at nivået opprettholdes. Organiseringen av og fagmiljøene ved de fagområdeakkrediterte fagskolene kan begrense risikoen for kvalitetssvikt i små utdanninger. Siden det er fagskolene selv som tar

kostnaden ved å akkreditere utdanningene, vil en slik begrensning kunne bidra til en balanse mellom reell etterspørsel etter slike utdanninger og kostnadene ved å akkreditere dem. *Diku* mener også at kravet bør være at bare fagskoler med fagområdeakkreditering skal få tilby kortere utdanninger, for å sikre kvalitet.

Universitetet i Sørøst-Norge peker på at departementet bør presisere i lovteksten at fagskolen må tilby minst én fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer innenfor samme fagområde, slik at det i loven kan presiseres krav til forsvarlig fagmiljø og kunnskapsgrunnlag. *Fagskolen Hordaland* er bekymret for at det kan utvikles korte tilbud innen et fagområde der en fagskole ikke har et etablert fagmiljø.

Nasjonalt fagskoleråd, Rådet for offentlige fagskoler, Virke, Fleksibel Utdanning Norge og Organisasjon for Norske Fagskolestudenter mener departementets forslag til minstekrav ikke nødvendigvis sikrer kvalitet. Begrunnelsen er at det ikke er gitt at de fagskolene som har tilbudt en fagskoleutdanning på minst 60 studiepoeng i minst to år, også er de fagskolene som er best rustet for de mindre utdanningene. Disse høringsinstansene mener derfor at virkemiddelet for å sikre god kvalitet bør være relevante akkrediteringskrav og en tilsynsvirksomhet som er fastsatt på relevant nivå i regelverkshierarkiet, for eksempel i fagskoletilsynsfor-skriften.

NOKUT uttrykker videre en bekymring for at lovforslaget vil få administrative konsekvenser for *NOKUT*. De forventer at forslaget vil innebære en økning i antall akkrediteringssøknader, noe som antagelig vil føre til lengre saksbehandlingstid hos *NOKUT*. Selv om deres akkrediteringsprosess er forenklet, vil en forsvarlig behandling fremdeles kreve en viss saksbehandlingstid. Å opprettholde et måltall på åtte til ti uker saksbehandlingstid er da antagelig ikke realistisk. *NOKUT* mener videre det er rimelig å anta at endringen vil innebære et økt behov for tilsynsaktiviteter. Lovendringen vil antagelig bidra til et større omfang av aktører og utdanninger, som det vil bli mer krevende å holde oversikt over og overvåke til enhver tid.

4.3.5 Departementets vurdering

4.3.5.1 Fjerne dagens krav til fagskoleutdanningens minstelengde

Det finnes i dag flere måter fagskolene kan sette sammen og gi kortere fagskoletilbud på. Dagens regelverk er likevel til hinder for at skolene kan tilby enheter under 30 studiepoeng uten at innhol-

det stammer fra en av fagskolens allerede akkrediterede utdanninger. Det betyr også at studentene ikke får vitnemål for utdanningstilbud kortere enn 30 studiepoeng, men de kan få karakterutskrift. Om fagskolen utsteder vitnemål eller karakterutskrift har ikke betydning for den kompetansen kandidaten sitter igjen med.

Markussen-utvalget anbefalte i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må ha et omfang på minst 30 studiepoeng for å bli akkreditert. Regjeringen fulgte opp dette i Meld. St. 14 (2019–2020). Et av tiltakene i meldingen var at regjeringen ville foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning.

Fagskoleutdanningene skal imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. I noen tilfeller kan kompetansebehovet dekkes med kortere utdanninger. Ved å åpne for kortere utdanninger mener departementet fagskolene enklere kan respondere på arbeidslivets behov. Behovet for kortere og fleksible utdanninger har blitt større, noe som eksempelvis har blitt tydeligere i forbindelse med covid-19-pandemien.

De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde. Blant annet er innspillet i høringen at det ved denne lovendringen vil bli lettere å få akkreditert utdanninger som svarer på spesifikke behov fra arbeidslivet.

Departementet foreslår etter dette å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde i fagskoleloven.

4.3.5.2 Krav til utdanningens kvalitet

En forutsetning for forslaget om å endre minstekravet til fagskoleutdanningens lengde er at kravene til utdanningens kvalitet fortsatt skal bestå. Dette får bred støtte i høringen, blant annet fra *Kompetanse Norge, Fagskolen Oslo, Nasjonalt fagskoleråd* og *NHO*.

For de fagskolene som ikke har fagområdeakkreditering på det feltet de vil opprette utdanningen innenfor, kreves akkreditering hos *NOKUT* for alle nye tilbud. Fagskoler med fagområdeakkreditering kan selv akkreditere utdanningen innenfor fagområdet, jf. fagskoleloven § 5 tredje ledd andre punktum. Vilkårene for akkreditering framgår av fagskoleloven, fagskoleforskriften og fagskoletilsynsfor-skriften.

NOKUT fører tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanningene. Det følger av fagskoleloven § 5 fjerde ledd første punktum at dersom en fagskoleutdan-

ning ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering, kan NOKUT trekke tilbake akkrediteringen.

4.3.5.3 Betydningen av å fjerne den nedre grensen

I høringen drøftet departementet om det skulle fastsettes en ny nedre grense for omfanget av fagskoleutdanning, eller om den nedre grensen skulle fjernes helt. Forslaget var å fjerne den nedre grensen helt.

Det følger av fagskoleloven § 5 andre ledd siste punktum at «akkreditert fagskoleutdanning skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk». Etter Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) skal fagskoleutdanning ligge på nivå 5. Rammeverket stiller krav til studentenes kunnskap, ferdigheter og generelle kompetanse etter endt utdanning.

Fagskoleutdanninger av minimum et halvt og inntil halvannet års omfang er innplassert på nivå 5.1 i NKR. Det er ikke gitt at en fagskoleutdanning av mindre omfang enn et halvt år vil kunne oppfylle hele bredden av læringsutbyttebeskrivelsene for nivået. Den vil da ikke kunne innplasseres i NKR som full kvalifikasjon. Det er likevel ikke til hinder for å kreve at innholdet i de nye, korte utdanningene må oppfylle deler av læringsutbyttet som er fastsatt for dette nivået. Et tilsvarende eksempel er at årsstudium ved universiteter og høyskoler ikke er innplassert i kvalifikasjonsrammeverket, fordi hele læringsutbyttet for fullført nivå 6 i NKR ikke er dekket. Det er likevel klart at deler av nivået er ivaretatt, og at det er de samme kravene til kvalitetssikring og ansattes kvalifikasjoner mv. som gjelder. På den måten er det enkelt å bygge videre til fullført nivå (bachelorgrad). På samme måte vil det være opp til fagskolene å beskrive hvilke deler av læringsutbyttet på nivå 5.1 den korte utdanningen oppfyller, slik at dette er tydelig for søkerne, studentene og potensielle arbeidsgivere.

Noen høringsinstanser ønsker at departementet skal si noe om hvilke konsekvenser disse endringene i loven får for reglene om grader. I fagskoleforskriften § 41 første ledd gis gradsbetegnelsen «fagskolegrad» for fullført fagskoleutdanning av ett til halvannet års varighet (60–90 studiepoeng). «Høyere fagskolegrad» oppnås ved 120 studiepoeng, jf. andre ledd. Reglene om grader gjelder fremdeles, selv om departementet foreslår å fjerne krav til fagskoleutdanningens omfang.

Forslaget om å fjerne den nedre grensen kan medføre behov for endringer i andre deler av fagskoleregulverket. Det er NOKUT som fastsetter

fagskoletilsynsforskriften som inneholder krav til akkreditering av studietilbud og fagområde. Det er også NOKUT som i forskrift kan fastsette krav til vitnemålets utforming og innhold, jf. fagskoleloven § 19 første ledd andre punktum.

4.3.5.4 Krav til fagskoler som kan tilby utdanninger under 30 studiepoeng

Departementet mener det er gode grunner til å åpne for at fagskoler kan tilby kortere fagskoleutdanninger enn utdanninger på 30 studiepoeng. Likevel mener departementet det er behov for å stille krav til fagskolene som skal kunne tilby kortere utdanninger.

En mulig begrensning departementet presenterte i høringen, var krav om fagområdeakkreditering for det aktuelle fagområdet, for å kunne tilby kortere utdanninger. Fagskoler med fagområdeakkreditering må oppfylle kravene som følger av fagskoleforskriften § 48 og fagskoletilsynsforskriften kapittel 3. Der stilles det blant annet høyere krav til fagskolens fagmiljø og til samarbeid med yrkesfeltet. I vurderingen la departementet vekt på at en slik begrensning kunne bli for snever fordi det foreløpig bare er 13 fagområdeakkrediteringer.

NOKUT og *Diku* spilte inn i høringen at retten til å tilby kortere utdanninger bør forbeholdes fagskoler med fagområdeakkreditering. *Diku* mener en slik innsnevring vil ha både positive og negative konsekvenser, men at kravet på sikt vil styrke det systematiske arbeidet med kvalitet i fagskoleutdanningen. *NOKUT* mener et krav til fagområdeakkreditering er en bedre løsning enn departementets forslag i høringen. Organiseringen av og fagmiljøene ved de fagområdeakkrediterede fagskolene kan begrense risikoen for kvalitetssvikt i korte utdanninger. *NOKUT* mener i likhet med *Diku* at kravet vil være et godt insentiv for fagskolene til å oppnå fagområdeakkreditering.

For å sikre at fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger har en solid styringsordning, et reglement og et system for kvalitetssikring, mener departementet det er hensiktsmessig å stille krav til at fagskolen må tilby en fagskoleutdanning av et visst omfang fra før. Det følger av uhl. § 3-1 første ledd siste punktum at studietilbud fra nye tilbydere «bare kan akkrediteres dersom studietilbudet minst fører til en bachelorgrad». I Prop. 81 L (2015–2016) står det at «[d]enne begrensningen gjelder nye tilbydere og skal sikre at akkrediterte studietilbud forankres i tilstrekkelig robuste fagmiljøer».

Departementet vurderer at det er rimelig å stille tilsvarende krav for fagskoler som ønsker å tilby kortere fagskoleutdanninger enn et halvt års omfang. Departementet mener en rimelig begrensning er å stille krav om at fagskolen må tilby minst én akkreditert fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer og som det i en periode på minst to år er uteksaminert kandidater fra. En akkreditering som ikke har ført til uteksaminerte studenter sier lite om fagskolens evne til å drive forsvarlig, fordi en akkreditering gis basert på planer om å opprette en utdanning.

Universitetet i Sørøst-Norge spilte inn i høringen at det bør fremgå tydeligere i lovteksten at fagskolen må tilby minst én fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer innenfor samme fagområde, slik at det i loven presiseres krav til forsvarlig fagmiljø og kunnskapsgrunnlag. Departementet mener det ikke er nødvendig å presisere at den korte utdanningen må være innenfor fagområdet til den lengre utdanningen det er krav om at fagskolen allerede tilbyr. Kravene til akkreditering, herunder fagmiljø, må uansett være oppfylt for at fagskolen skal kunne tilby de korte utdanningene.

4.3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne kravet om at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år. Det foreslås ikke å sette en ny nedre grense. Fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger må imidlertid tilby minst én akkreditert utdanning på 60 studiepoeng eller mer og ha uteksaminert kandidater i minimum to år for å kunne få akkreditert utdanninger med færre enn 30 studiepoeng.

Departementet viser til forslaget til ny § 4 a.

4.4 Opptak til kunstfaglig utdanning

4.4.1 Bakgrunn

Etter forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften) kan enkelte utdanninger ved kunstfaglige høyskoler og universiteter ta opp spesielt talentfulle søkere uten generell studiekompetanse. Dette kan universitetene og høyskolene gjøre uavhengig av søkerens alder, og på bakgrunn av spesielle faglige krav fastsatt av den enkelte utdanningsinstitusjonen. Da ny fagskolelov ble vedtatt i 2018 ble det tatt inn en bestemmelse i § 16 andre ledd som åpner opp for at kunstfaglige fagskoleutdanninger unntaksvis kan ta opp søkere som er 19 år eller eldre i opptaksåret uten fullført og bestått videregående

opplæring. Opptaket skjer på bakgrunn av realkompetanse og opptaksprøve.

Flere kunstfaglige utdanninger har god søkning. I det samordnede fagskoleopptaket for høsten 2020 var det utdanningene innenfor estetiske fag som i snitt hadde flest førstevalgssøkere per studieplass (1,8). Det var også en kunstfaglig utdanning som hadde nest flest førstevalgssøkere. Noen kunstfaglige fagskoleutdanninger har imidlertid undersøkning, dvs. færre søkere enn studie plasser, ifølge *Faktanotat – Søkning om opptak til høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler gjennom Samordna opptak 2020*. De estetiske fagene har en høy andel unge søkere. Over halvparten av søkerne til estetiske fag i årets samordnede fagskoleopptak var 18–23 år. Det samordnede fagskoleopptaket omfatter ikke alle de estetiske fagskoleutdanningene.

I dagens unntaksbestemmelse i fagskoleloven stilles det krav til kompetanse på nivå med fullført og bestått videregående opplæring. En slik presisering ligger ikke i unntaket fra generell studiekompetanse i opptaksforskriften for høyere utdanning. Fagskoleloven åpner for at kravet kan oppfylles gjennom en realkompetansevurdering av søkerne, ikke bare ved å fremvise vitnemål. Kravet om kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring fører likevel til at bestemmelsen har et mer begrenset bruksområde enn det departementet oppfattet som Stortingets intensjon i 2018.

Regjeringens forslag til ny fagskolelov i 2018 hadde forslag om unntak fra den generelle aldersgrensen på 23 år for realkompetansevurdering, og en særskilt aldersgrense på 21 år for opptak på bakgrunn av realkompetanse til enkelte kunstfaglige fagskoleutdanninger. I behandlingen av den nye fagskoleloven satte Stortinget aldersgrensen ytterligere ned, til 19 år. Kravet om kompetanse på nivå med videregående opplæring ble beholdt.

4.4.2 Dagens regler

Hovedregelen for opptak til fagskoleutdanning er etter gjeldende fagskolelov § 16 første ledd fullført og bestått videregående opplæring. Etter § 16 andre ledd første punktum kan søkere som fyller 23 år i opptaksåret tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse. Fagskoleloven § 16 andre ledd andre punktum gir et unntak fra hovedregelen: «Til kunstfaglige fagskoleutdanninger kan søkere som fyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen, tas opp på grunnlag av realkompetanse og opptaksprøve hvis søkerne er 19 år eller eldre i opptaksåret.»

Fagskoleforskriften ble fastsatt i 2019. Etter forskriften § 2 bokstav c er realkompetansevurdering definert som «[m]åling av realkompetansen mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan eller studieplan». Det vil si at ved å stille krav om realkompetansevurdering må søkerne kunne dokumentere kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring.

Etter fagskoleloven § 16 andre ledd siste punktum fastsetter departementet i forskrift «hvilke kunstfaglige utdanninger som kan omfattes av unntaket fra krav om 23 år for opptak på grunnlag av realkompetanse og kan også fastsette nærmere faglige krav, herunder fastsette en øvre grense for hvor mange som kan tas opp gjennom bruk av unntaksordningen over en bestemt periode».

I fagskoleforskriften § 8 har departementet fastsatt en øvre grense for hvor mange søkere som kan tas opp gjennom unntaksordningen. Grensen er satt til maksimalt 30 prosent av tilbudene om studieplass. Det følger også av forskriften at fagskolen må søke om adgang til å benytte unntaket ved opptak til sine kunstfaglige utdanninger. Forvaltningen av fagskoleforskriften og myndigheten til å behandle disse søknadene ble delegert til NOKUT i 2019. Så langt er det ikke fastsatt noen nærmere faglige krav i fagskoleforskriften. NOKUT legger i vurderingen av søknadene til grunn en alminnelig oppfatning av hva som er kunstfaglig.

4.4.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å flytte nåværende § 16 andre ledd første punktum til § 16 første ledd, slik at de generelle reglene om opptak samles i første ledd, og det som gjelder opptak til kunstutdanninger, samles i andre ledd. Hovedregelen for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning er fortsatt fullført og bestått videregående opplæring.

Departementet foreslo å fjerne vilkåret om kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring for søkere uten fullført og bestått videregående opplæring som unntaksvis kan tas opp til kunstfaglig utdanning. Lovteknisk ble dette foreslått gjennomført ved å ta ut teksten «realkompetansevurdering og» fra dagens § 16 andre ledd andre punktum. Forslaget innebærer at spesielt talentfulle søkere som er 19 år eller eldre i opptaksåret og som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, kan tas opp på grunnlag av opptaksprøve alene.

Departementet foreslo videre en språklig presisering av bestemmelsen for å tydeliggjøre at

departementet kan fastsette nærmere krav til hvilke kunstfaglige utdanninger som kan omfattes av unntaket i § 16 andre ledd. Det ble også foreslått at det skal listes opp i forskrift hvilke utdanninger som er omfattet av unntaket.

4.4.4 Høringsinnspill

Departementet mottok 26 høringsinnspill til forslaget. Blant disse er direktorater, universiteter, fylkeskommuner, fagskoler og interesseorganisasjoner. Det er 25 høringsinnspill som i hovedsak støtter forslaget til endringer. Dette gjelder både hovedforslaget om å fjerne realkompetansevurdering fra unntaksbestemmelsen om opptak til kunstutdanninger, og de øvrige forslagene. Bare *Rogaland fylkeskommune* uttaler seg kritisk til hovedforslaget. Den mener at forslaget vil undergrave fagskolens status og posisjon i utdannings-systemet som høyere yrkesfaglig utdanning.

Nasjonalt fagskoleråd, Organisasjon for norske fagskolestudenter, Rådet for offentlige fagskoler, Virke, Abelia – Forum for fagskoler og Norske fag- og friskolers landsforbund ønsker å knytte opptaket tettest mulig til søkerens forutsetninger for å lykkes med utdanningen og for å kunne gi et godt bidrag til læringsfellesskapet. Dette gjelder også utdanningene med god søkning.

De samme høringsinstansene, i tillegg til *Fleksibel utdanning Norge*, ber departementet gjøre nærmere rede for hvilke typer krav som skal stilles til utdanninger for at disse skal få unntak. Flere peker på at en forskrift, og enkeltvedtak fattet med hjemmel i den, må leve opp til alminnelige standarder om forutberegnelighet og likebehandling. De uttrykker videre bekymring for eventuelle byrdefulle dokumentasjonskrav, siden mange av de aktuelle fagskolene er små, med relativt begrensede administrative ressurser.

4.4.5 Departementets vurdering

Departementet mener det er lovteknisk ryddig å flytte bestemmelsen om at søkere kan tas inn på bakgrunn av realkompetanse, til første ledd. Dette får støtte i høringen. Departementet vil likevel påpeke at hovedregelen for opptak til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring, jf. § 16 første ledd.

Hovedregelen om fullført og bestått videregående opplæring gjelder også opptak til kunstfaglige utdanninger. Fagskoleutdanning skal kreve forkunnskaper som man regelmessig trenger fullført og bestått videregående opplæring for å ha. Det kan gå utover kvaliteten i utdanningene om

en for stor andel av studentene ikke har denne startkompetansen, siden undervisningen da vil måtte tilpasses nivået til disse studentene. Formålet med unntaket i § 16 andre ledd er at helt spesielle talenter som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, unntaksvis skal kunne kvalifisere seg for opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger. Søkere som tas opp gjennom denne unntaksbestemmelsen, må oppfylle de spesielle faglige kravene bestemt av fagskolen.

Departementet mener at det tar mer tid å opparbeide seg kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring utenfor enn innenfor utdanningssystemet, der læringen er strukturert og tilrettelagt. Det er derfor usannsynlig at søkere som ikke har hatt læring som hovedaktivitet, og som er yngre eller omtrent like gamle som personer som har fullført videregående opplæring, kan oppnå tilsvarende kompetanse, jf. Prop. 47 L (2017–2018). Departementets forslag om å fjerne kravet om at søkere til kunstutdanninger uten fullført og bestått videregående opplæring må ha tilsvarende realkompetanse, får bred støtte i høringen. Det gjelder også forslaget om å liste opp i forskrift hvilke utdanninger som etter søknad har fått unntak.

Videre foreslo departementet en språklig presisering av § 16 andre ledd om at departementet kan fastsette i forskrift hvilke krav en fagskole må oppfylle for at en utdanning skal kunne omfattes av unntaket. Departementet forstår behovet for å få klargjort nærmere hva som skal til for å bli omfattet av unntaksbestemmelsen. Departementet tar derfor sikte på å fastsette nærmere krav i forskrift.

4.4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne krav om realkompetansevurdering fra unntaksbestemmelsen om opptak til kunstutdanninger i § 16 andre ledd andre punktum, og at det skal fastsettes i forskrift hvilke utdanninger som har fått unntak. Dette innebærer at søkere uten fullført og bestått videregående opplæring som er 19 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på bakgrunn av opptaksprøve alene. Departementet foreslår også å flytte setningen om opptak på grunnlag av realkompetansevurdering til § 16 første ledd, og en språklig presisering av § 16 andre ledd tredje punktum.

Departementet viser til forslag til endringer i § 16.

4.5 Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanningen

4.5.1 Bakgrunn

Departementet har fått henvendelser fra både fagskoler og Unit med spørsmål om hva de skal gjøre dersom de oppdager at søkerne har benyttet falske dokumenter ved opptak. Etter universitets- og høyskoleloven er bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter forbudt. Det er også fastsatt at en institusjon, Samordna opptak eller NOKUT, skal politianmelde dersom de oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter som grunnlag for opptak eller godkjenning av utdanning. Fagskoleloven har ingen tilsvarende plikt. Departementet mener det er behov for å regulere dette også for fagskolene.

4.5.2 Dagens regler

4.5.2.1 *Bruk av falske dokumenter ved opptak og ved godkjenning av utdanning*

Det er i dag ingen bestemmelse som regulerer og sanksjonerer bruk av falsk dokumentasjon ved opptak til fagskoleutdanning eller ved godkjenning av utdanning, slik det er i uhl. § 3-7. Bruk av falske dokumenter er en straffbar handling, jf. lov om straff (straffeloven) § 361. Fordi det ikke foreligger noen plikt i fagskoleloven til å anmelde slike forhold, må institusjonene selv vurdere om de skal anmelde.

Uhl. § 3-7 sjettede ledd sier at «*[b]ruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter er forbudt*». Bestemmelsen presiserer at dette også gjelder for dokumenter utstedt av falske institusjoner. Dersom en institusjon, Samordna opptak eller NOKUT oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet politianmeldes, jf. sjuende ledd. Etter bestemmelsen har institusjonene en rettslig plikt til å anmelde slike forhold. Det følger også av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for å anmelde forholdet.

Hva som regnes som falske vitnemål eller dokumenter er videre definert i opptaksforskriften § 10-1, som lyder:

- (1) Eit vitnemål eller dokument er falskt dersom det inneheld skriftleg eller digital dokumentasjon som ikkje er sannferdig, eller dersom innhaldet i eit opphavleg, skriftleg eller

digitalt, vitnemål eller dokument er manipulert eller endra.

(2) Med dokument utferda av falske utdanningsinstitusjonar er meint dokument som er utferda av ikkje-eksisterande utdanningsinstitusjonar eller av utdanningsinstitusjonar som gir urett uttrykk for å ha ei akkreditering etter lov om universiteter og høyskoler § 3-1 eller etter tilsvarende utanlandsk regelverk.

Etter første ledd vil et vitnemål eller dokument være falskt både der innholdet har vært usant fra opprettelsen av dokumentet, og der innholdet senere har blitt manipulert eller endret. Andre ledd viser til dokumenter fra institusjoner hvor dokumentene i seg selv kan være ekte. Falske institusjoner kan være ikke-eksisterende utdanningsinstitusjoner eller institusjoner som ikke har nødvendig akkreditering for å tilby utdanning, men som gir uttrykk for det. Slike tilfeller omfattes ikke av straffeloven § 361, da dette ikke er falske dokumenter i straffelovens forstand, men «ekte» dokumenter fra falske eller ikke-eksisterende institusjoner. Det er derfor opptaksforskriftens definisjon som gjelder når institusjonene skal vurdere mistanke om dokumentfalsk.

4.5.2.2 *Bruk av falske dokumenter under utdanningen*

Det følger av fagskoleloven § 24 første ledd at en student som har brukt falske vitnemål eller andre falske dokumenter for å få adgang til å avlegge en eksamen, en prøve eller et annet arbeid som bedømmes med karakter, kan få resultatet annullert. Etter tredje ledd kan fritak eller godskrivning annulleres ved bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter. Etter § 25 fjerde ledd kan en student utestenges fra all utdanning ved fagskolen i inntil ett år dersom det er benyttet et falskt vitnemål eller andre falske dokumenter, jf. § 24 første og tredje ledd.

Det foreligger heller ikke i disse tilfellene noen plikt til å politianmelde dersom institusjonene oppdager bruk av falske dokumenter.

4.5.3 **Høringsforslaget**

Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn tre nye ledd i fagskoleloven § 16 om bruk av falske dokumenter. Forslagene tilsvarende i all hovedsak uhl. § 3-7 sjette ledd. Denne bestemmelsen sier klart at bruk av falske vitnemål og andre falske dokumenter ved opptak er forbudt og at departementet i forskrift gir utfyllende bestemmelser om

hva som skal anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner. Departementet foreslo videre at fagskolene og Unit (Samordna opptak) skal ha plikt til å anmelde søkeren når de oppdager bruk av falske dokumenter i forbindelse med opptak til utdanning. Dette medfører at det blir en klar hjemmel også i fagskoleloven om at bruk av falske dokumenter ved opptak er forbudt og at institusjonene som oppdager slik bruk, har plikt til å politianmelde.

I likhet med uhl. § 3-7 åttende ledd foreslo departementet også en bestemmelse om at den som bruker falske dokumenter vil få disse inndratt og få opptakskarantene på inntil ett år. Vedtak om inndragning og karantetid skal treffes av styret eller institusjonens klagenemnd med to tredjedels flertall. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet skal være klageinstans.

Videre foreslo departementet en hjemmel i loven om at det i fagskoleforskriften skal kunne fastsettes en definisjon av hva som skal regnes som falske dokumenter. Departementet hadde også på høring et forslag til bestemmelse i forskriften som tilsvarende opptaksforskriften § 10-1.

NOKUTs plikt til å anmelde bruk av falske vitnemål og dokumenter ved godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning foreslo departementet tatt inn som et nytt andre ledd i fagskoleloven § 7.

Departementet foreslo også at det i fagskoleloven § 24 sjette ledd tas inn en plikt for fagskolen til å politianmelde bruk av falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner under utdanningen.

4.5.4 **Høringsinnspill**

Departementet har mottatt 29 høringsinnspill til forslagene knyttet til bruk av falske dokumenter, og forslagene fikk bred støtte i høringen. Blant høringsinstansene som har uttalt seg er direktorater, universiteter, fylkeskommuner, fagskoler og organisasjoner.

NOKUT har kommet med flere innspill, og støtter ikke forslagene fullt ut. NOKUT mener det er behov for å utrede forslaget om plikt til å anmelde bruk av falske dokumenter nærmere. De er opptatt av at departementet må sørge for at beslutninger om falske dokumenter skjer med forsvarlig saksbehandling. De nevner blant annet at det er nødvendig å ha tilstrekkelig kompetanse for å vurdere om det foreligger bruk av falske dokumenter. NOKUT mener det kan være en komplisert vurdering som krever særskilt kompetanse,

og at små fagskoler ikke i like stor grad som NOKUT kan forventes å skaffe tilgang til slik kompetanse. NOKUT foreslår at departementet vurderer om det kan være hensiktsmessig å legge myndigheten til å anmelde bruk av falske dokumenter og fatte forvaltningsvedtak om dette til en sentral instans framfor fagskolene.

NOKUT har også kommet med innspill av retts teknisk karakter til de foreslåtte bestemmelsene. Blant annet har NOKUT innspill til forslaget om endringene i § 16 sjette og sjuende ledd om at det ved vedtak om inndragning og karantenetid etter sjuende ledd stilles krav om kvalifisert flertall av styret eller klagenemnda. Det stilles ikke tilsvarende krav ved anmeldelse etter sjette ledd. NOKUT viser til at det i Aune-utvalgets forslag til ny universitets- og høyskolelov er foreslått å kreve bare simpelt flertall i tilsvarende bestemmelse som forslaget til fagskoleloven § 16 sjuende ledd. Videre foreslår NOKUT at departementet presiserer at opptakskarantene bare har virkning for den fagskolen som har truffet vedtaket.

Kompetanse Norge mener det ikke bør gis en uttømmende liste over hva som kan regnes som falske dokumenter, slik departementet har foreslått å ta inn i forskrift.

4.5.5 Departementets vurdering

Departementet vurderer det som uheldig at plikter og konsekvenser ved bruk av falske dokumenter er ulikt regulert i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven fordi problemstillingene ofte vil være identiske. Både søkere og brukere av opptaksreglene kan bli usikre når dette ikke er regulert på samme måte ved opptak. Det vil særlig gjelde nå som flere fagskoler er en del av det samordnede opptaket. Det vil gjøre det enklere å håndtere like situasjoner, selv om opptaksreglene for universiteter og høyskoler på den ene siden og fagskoler på den andre siden følger av ulikt regelverk. Det samme gjelder for godkjenning av utenlandsk utdanning. I tillegg vil like regler for like handlinger gi en bedre oversikt for hva som gjelder også for dem som søker opptak til og godkjenning av utdanning.

Departementet mener det er viktig å ta inn tilsvarende bestemmelser i fagskoleloven som i universitets- og høyskoleloven om bruk av falske dokumenter.

Departementet vurderer videre at en tilsvarende definisjon av hva som er falske dokumenter som følger av opptaksforskriften § 10-1 også bør inn i fagskoleforskriften. Det må ikke være tvil om at samme regler skal gjelde. *Kompetanse*

Norge mener det er viktig at bestemmelsen i forskriften ikke angir en uttømmende liste over hva som er falske dokumenter. Slik kan også andre dokumenter omfattes. Departementet tar sikte på å fastsette bestemmelser i forskrift etter at loven trer i kraft og vil da nærmere vurdere det mottatte innspillet.

Et vitnemål vil være falskt både der innholdet har vært usant fra starten av, og der innholdet er manipulert i etterkant. Andre typer falske dokumenter kan være dokumenter som er grunnlag for opptak, men som ikke er vitnemål. Dette kan være dokumenter som viser sertifiseringer, dokumentasjon på beståtte språktester, attester osv. Bruk av et falskt vitnemål vil si at et dokument som er forfalsket eller manipulert på andre måter utgis for å være ekte. I tillegg vil dokumenter fra falske institusjoner også kunne rammes. Dette er typisk såkalte *diploma mills*-dokumenter, altså dokumenter utferdiget av ikke-eksisterende institusjoner eller institusjoner som gir seg ut for å ha akkrediteringer eller andre typer godkjenninger som de ikke har.

Departementet vurderer i tillegg at det er behov å lovfeste en plikt til å politianmelde når fagskolene avdekker bruk av falske dokumenter *under* utdanningen.

Departementet er enig med NOKUT i at det er viktig at beslutninger om politianmeldelse og vedtak om inndragning og opptakskarantene må skje på grunnlag av forsvarlig saksbehandling.

Fagskolene har ikke uttrykt bekymring rundt egen kompetanse eller saksbehandling i sakene om falske dokumenter. Det er ikke rimelig å forvente at små fagskoler skal ha særskilt kunnskap og kompetanse til å avdekke falske dokumenter. Formålet med å tydeliggjøre at bruk av falske dokumenter er forbudt og å innføre en plikt til å anmelde falske dokumenter når det blir oppdaget, er å bidra til en enhetlig praksis for høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning på dette området. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å lovregulere krav til kompetanse. Vurderingene må skje under eksisterende forutsetninger.

Fagskolene oppfatter ikke selv bruk av falske dokumenter som et utbredt problem. Det betyr ikke at det likevel kan være tilfeller som ikke fanges opp. Departementet vil peke på at det er andre virkemidler som er viktige for å forhindre og redusere bruk av falske dokumenter. For eksempel bruk av vitnemålsportalen og Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB). Når dokumenter hentes elektronisk fra opprinnelig kilde, vil det bidra til å redusere mulighetene for å benytte falske dokumenter.

Departementet vurderer at en tydelig bestemmelse i fagskoleloven om bruk av falske dokumenter og videre en plikt til å anmelde, vil kunne ha preventiv effekt for søkere og studenter for å hindre dem i å bruke falske dokumenter i forbindelse med opptak eller under studietiden.

Departementet er enig med NOKUT i at ordlyden i § 16 sjuende ledd bør presiseres for å få fram at vedtaket om opptakskarantene bare gjelder ved den fagskolen som har fattet vedtaket.

Hvilke flertallskrav som skal stilles for ulike former for vedtak – inndragning, opptakskarantene og politianmeldelse – vil departementet komme nærmere tilbake til. Dette vil bli sett i nær sammenheng med tilsvarende bestemmelser for universiteter og høyskoler.

4.5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse i fagskoleloven for å slå fast at bruk av falske dokumenter ved opptak til fagskoleutdanning er forbudt. Videre foreslår departementet at fagskolene og Samordna opptak skal ha en plikt til å anmelde bruk av falske dokumenter.

Dersom fagskolen eller Samordna opptak oppdager bruk av falske dokumenter, blir dokumentene inndratt og søkeren får ikke opptak ved fagskolen i inntil ett år. Videre foreslås det at departementet gis hjemmel til å gi forskrift med utfyllende bestemmelser om hva som anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Departementet viser til forslag til ny § 16 a.

Departementet foreslår videre at NOKUT skal ha plikt til å anmelde bruk av falske dokumenter ved søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, se forslag til § 7 fjerde ledd.

Departementet foreslår at det også skal være plikt for fagskolen til å anmelde bruk av falske dokumenter under studiet. Dette gjelder når det er gjort for å få adgang til å avlegge eksamen, en prøve eller annet arbeid som bedømmes med karakter, jf. § 24 første ledd. Det gjelder også når det er gjort for å få fritak eller godskrivning etter § 8, jf. § 24 tredje ledd. Departementet viser til forslag til § 24 nytt sjuende ledd.

4.6 Politiattester

4.6.1 Bakgrunn

I 2019 leverte en interdepartemental arbeidsgruppe rapporten *Politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige*. Gruppen hadde representanter fra Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Rapporten foretok en helhetlig gjennomgang av kravene om politiattest på tvers av sektorer.

Arbeidsgruppens mandat var å foreta en helhetlig gjennomgang av behovet for å innføre nye hjemler, eller endre eksisterende hjemler, til å kreve politiattest fra personer i ansettelsesforhold, verv eller lignende, som har kontakt med mindreårige.

Arbeidsgruppen mente at hjemler om såkalt barneomsorgsattest som hovedregel bør være obligatoriske. Barneomsorgsattest er en politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, jf. politiregisterloven § 39. Gruppen anbefalte at de bestemmelsene som i dag gir adgang til å innhente barneomsorgsattest (kan-bestemmelse), endres slik at det blir en plikt å innhente en slik attest (skal-bestemmelse). Unntak kan bare gjøres dersom særlige grunner tilsier dette.

Som følge av arbeidsgruppens rapport har departementet vurdert behovet for endringer i eget regelverk.

4.6.2 Dagens regler

Fagskoleloven har to ulike grunnlag for å kunne kreve politiattest av studentene.

For det første følger det av fagskoleloven § 27 første ledd at fagskolen *kan* bestemme at studentene skal legge fram politiattest i utdanninger der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier.

For det andre er det i § 27 andre ledd fastsatt at der det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer arbeid, skal disse gjelde tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning. En rekke lover inneholder krav om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Flere av disse lovbestemmelsene viser til politiregisterloven § 39 og reglene om barneomsorgsattest. Dette gjelder for eksempel barnehageloven, opplæringsloven og barnevernloven. I tillegg er det enkelte lovbestemmelser som

selv lister opp hvilke straffebud som er aktuelle og som dermed avviker fra politiregisterloven § 39. Som eksempler nevnes helse- og omsorgstjenesteloven og helsepersonelloven.

Hvilke konsekvenser en anmerkning på politiattesten kan få, er ikke regulert i politiregisterloven § 39, men i spesiallovgevingen. Dette er gjort for ulike yrker, for eksempel i helsepersonelloven og barnehageloven. For fagskolestudenter er det fagskoleloven som regulerer konsekvensene av anmerkninger på en politiattest.

Det følger av fagskoleloven § 27 tredje ledd at en student som har anmerkninger på politiattesten som viser at han eller hun er «dømt eller har vedtatt forelegg» for forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som nevnt i § 27 andre ledd, «kan» utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Dersom politiattesten viser at en student er «siktet eller tiltalt» for det aktuelle straffebudet, «kan» studenten utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning «*frem til rettskraftig dom foreligger eller [...] saken er henlagt*», jf. fagskoleloven § 27 fjerde ledd. Bestemmelsene innebærer at studenter som har en anmerkning på politiattesten, ikke automatisk blir utestengt fra praksis eller klinisk undervisning, men at det må foretas en konkret vurdering av om de skal utestenges. I tillegg innebærer fagskoleloven § 27 fjerde ledd at de bare kan utestenges midlertidig fram til det foreligger rettskraftig dom eller saken er henlagt.

I fagskoleloven § 27 sjuende ledd er det gitt hjemmel for å gi forskrift om saksbehandlingen i saker om utestengning på grunn av straffbare forhold.

Hva som er konsekvensene av at politiattest ikke fremlegges og at studenten ikke kan delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning fremgår av §§ 24 og 25.

4.6.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å endre fagskoleloven § 27 første ledd slik at den enkelte fagskolen i nærmere angitte tilfeller, jf. politiregisterloven § 39, skal kreve fremlagt politiattest. Kravet rettes mot studenter som skal utføre oppgaver overfor mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring.

Departementet foreslo videre å flytte innholdet i fagskoleforskriften §§ 24 og 25 til fagskoleloven § 27 som nytt tredje og fjerde ledd. Bestemmelsene ble samtidig foreslått opphevet i forskriften.

I tillegg foreslo departementet å endre ordlyden i fagskoleloven § 27 sjuende ledd til å gi hjem-

mel for bestemmelser i forskrift om saksbehandlingen i saker om innhenting og behandling av politiattest.

4.6.4 Høringsinnspill

Departementet mottok 30 høringsinnspill til forslaget til å endre bestemmelsen i fagskoleloven § 27 om innhenting av politiattest. Blant de som har uttalt seg er direktorater, universiteter, fylkeskommuner, fagskoler og organisasjoner. Alle de som har uttalt seg er positive til endringsforslaget.

Nasjonalt fagskoleråd, Organisasjon for norske fagskolestudenter, Rådet for offentlige fagskoler, Virke, Abelia – Forum for fagskoler og Fagskolen i Hordaland har alle kommentert at fagskolesektoren har forholdt seg til dagens lov som et skalkrav. Flere av dem sier derfor at forslaget ikke vil ha stor praktisk betydning.

NTNU støtter forslaget, og har kommentert at det bør åpnes for at fagskolenes klagenemnd kan avgjøre om en student skal utestenges fra klinisk undervisning eller praksisstudier.

Finnmark politidistrikt har, med støtte fra *Politidirektoratet*, en merknad knyttet til ordlyden. Det påpeker at ordlyden i departementets forslag kan virke noe innskrenkende for bestemmelsens virkeområde sammenlignet med dagens ordlyd. Forslaget innebærer at for å kunne kreve politiattest må det være klart at studentene i løpet av studiet skal utføre oppgaver som innebærer tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Dagens ordlyd i loven sier at det er nok at studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier.

4.6.5 Departementets vurdering

4.6.5.1 Obligatorisk krav til politiattest

Reglene for krav om politiattest er som hovedregel obligatoriske, det vil si at politiattest skal innhentes før en person blir ansatt.

Fagskoleutdanningene som retter seg mot arbeid med barn, er ofte organisert som deltidsundervisning for studenter som er i ansettelsesforhold i en barnehage eller liknende. Det kan være en forutsetning for opptak at praksis gjennomføres på egen arbeidsplass. Det er også vanlig med praksis i nettbaserte utdanninger.

Barn er en sårbar og utsatt gruppe som har særskilt krav på beskyttelse. Konsekvensene av å bli utsatt for vold og seksuelle overgrep i barndommen kan være svært alvorlige. Et overgrep

vil ikke bare kunne få uheldige følger for barnet, men også for pårørende og samfunnet for øvrig. Det er derfor svært viktig å iverksette tiltak som kan redusere sannsynligheten for at vold og overgrep skjer.

Departementets vurdering er at det bør være en skal-bestemmelse i fagskoleloven, slik at det blir en plikt for fagskolene til å kreve politiattest fra studentene.

Det har ikke vært departementets intensjon å innskrenke ordlyden i fagskoleloven § 27, slik *Finnmark politidistrikt* påpeker. Ordlyden i forslaget er i sin helhet hentet fra dagens forskrift og innebærer at politiattest skal innhentes der studenter «skal utføre oppgaver som er betinget av eller etablerer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige». Departementet mener derfor at ordlyden i bestemmelsen heller bør ta utgangspunkt i dagens § 27 i fagskoleloven som gjelder når studenter «kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier». Dette tilsvarer også ordlyden som følger av uhl. § 4-9 første ledd. Departementet mener at det i vurderingen av om en student skal fremlegge politiattest ikke må kreves at studenten helt sikkert vil komme i kontakt med mindreårige. Det er tilstrekkelig med sannsynlighet for at en slik kontakt kan skje ved at studenten skal delta på klinisk undervisning eller i praksisstudier.

NTNU mener det bør åpnes for at fagskolens klagenemnd kan fatte vedtak om utestenging fra klinisk undervisning eller praksisstudier, slik det er foreslått i bestemmelsen om vedtak knyttet til bruk av falske dokumenter. Departementet påpeker at det allerede er åpning for at styret kan delegere vedtakskompetansen i saker etter § 27 til fagskolens klagenemnd. Dette følger av fagskoleloven § 20 første ledd.

4.6.5.2 *Flytte bestemmelser fra forskrift til lov og endre hjemmel for forskrift*

Fagskoleloven § 27 sjuende ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om saksbehandlingen i saker om utestengning på grunn av straffbare forhold.

Departementets vurdering er at bestemmelsene fastsatt i fagskoleforskriften kapittel 4 delvis er en dobbeltregulering av det som fremgår av fagskoleloven § 27. Enkelte av bestemmelsene i forskriften går også lenger enn det loven gir hjemmel til.

Fagskoleloven § 27 første og andre ledd og fagskoleforskriften § 19 første og andre ledd regu-

lerer grunnlagene for å innhente politiattest. Departementet ser det som uheldig med delvis overlappende bestemmelser i lov og forskrift. Departementet vurderer det slik at bestemmelsene bør stå i loven.

Videre er det departementets vurdering at reglene i forskriftens § 24 om følger av at politiattest ikke fremlegges og § 25 om følger av at studenten ikke kan delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning, regulerer sentrale rettigheter for studentene som bør reguleres i loven.

I tillegg vurderer departementet at ordlyden i fagskoleloven § 27 sjuende ledd bør endres til å gi hjemmel for bestemmelser i forskrift om saksbehandlingen i saker om innhenting og behandling av politiattest.

4.6.5.3 *Teknisk endring av ordlyden i § 27 første ledd om tidspunkt for innhenting av politiattest*

I fagskoleloven § 27 første ledd andre punktum står det at fagskolen «kan kreve politiattest ved opptak eller underveis i slike utdanninger». I fagskoleforskriften § 20 første ledd er det fastsatt at alle søkere må sende politiattest innen fire uker etter at tilbud om studieplass kommer frem. Videre står det i forskriften § 22 at det kan foretas fornyet vandelskontroll i samsvar med politiregisterloven § 43. Departementet mener at dagens ordlyd ikke er i veien for at det kan innhentes politiattest flere ganger. Likevel ser departementet det som hensiktsmessig å endre ordlyden i fagskoleloven § 27 første ledd slik at det tydeligere kommer fram at politiattest kan kreves både ved opptak og underveis i utdanningen. Departementet har foreslått tilsvarende endring i uhl. § 4-9, se omtale i punkt 2.11.

Dette forslaget er etter departementets vurdering en teknisk endring for å klargjøre dagens regler. Det fremmes derfor uten egen høring.

4.6.5.4 *Departementets forslag*

Departementet foreslår å endre § 27 første ledd slik at den enkelte fagskolen *skal* kreve politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39. Det skal kreves av studenter som kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier.

Departementet foreslår å endre «eller» til «og» i første ledd siste setning. Dette gjøres for å presisere at det er mulig å innhente politiattest også under studiet selv om attest er innhentet ved opptak.

Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv.
(samleproposisjon)

Departementet foreslår videre å flytte innholdet i §§ 24 og 25 i dagens fagskoleforskrift til fagskoleloven § 27 som nytt tredje og fjerde ledd.

I tillegg foreslår departementet å endre ordlyden i fagskoleloven § 27 sjuende ledd til å gi hjem-

mel for bestemmelser i forskrift om saksbehandlingen i saker om innhenting og behandling av politiattest.

Departementet viser til forslag til endringer i § 27.

5 Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven

5.1 Bakgrunn

Deltakerne i det norske arbeidsmarkedet har kvalifikasjoner fra mange forskjellige land. De fleste har fått sine kvalifikasjoner i Norge, men stadig flere har kvalifikasjoner fra utlandet. Noen har flyttet til Norge for å arbeide, noen har flyktet hit, noen har kommet på familiegjenforening og noen har reist ut som student og kommet hjem igjen med kvalifikasjoner for å kunne utøve et lovregulert yrke. Personer som har utdanning og yrkespraksis fra andre land, må få kvalifikasjonene sine godkjent før de kan utøve lovregulerte yrker i Norge. Lovregulerte yrker er der myndighetene har satt kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift for å kunne utøve yrket. Hvordan dette kan skje for statsborgere fra en EØS-stat med kvalifikasjoner fra en annen EØS-stat, er regulert i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Dette er gjennomført i norsk rett i lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven). For helsepersonell er direktivet gjennomført i lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) med forskrifter, og for dyrehelsepersonell i lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven) med forskrifter. For andre enn statsborgere fra en EØS-stat med kvalifikasjoner fra annen EØS-stat har vi ikke noe samlet regelverk om hvordan yrkesutøvere kan gå fram for å få sine kvalifikasjoner godkjent i Norge.

Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) er en folkerettslig avtale mellom EU, EUs medlemsstater og de tre EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge.

Forslagene i proposisjonen her omfatter ikke endringer for yrker som reguleres etter helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven.

Ved Stortingets integreringsforlik fra 12. januar 2016 ble regjeringen anmodet om å «gjennomgå eksisterende ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning med sikte på forenkling og raskere godkjenning». Departementet vil understreke at forslaget her er noe annet enn god-

kjenning av utenlandsk utdanning som nevnt i punkt 2.5.

Godkjenning av utenlandsk utdanning og utenlandske yrkeskvalifikasjoner omtales i et eget delkapittel i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. I meldingen nevner regjeringen flere tiltakspunkter som Stortinget sluttet seg til i behandlingen i juni 2016. Dette gjelder bl.a. å vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker.

Godkjenningsordningene for medbragt kompetanse har blitt vurdert og utredet i et tverrdepartementalt samarbeid hvor Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet har deltatt.

Ved at Storbritannia har trådt ut av EU og EØS, er Storbritannia nå et tredjeland, og yrkeskvalifikasjoner fra Storbritannia vil dermed omfattes av forslagene i proposisjonen her. Departementet vil vurdere om det er behov for regelverksendringer ved en eventuell frihandelsavtale med Storbritannia som også regulerer yrkesgodkjenning.

Forslaget omfatter som nevnt ikke endringer for yrker som reguleres etter helsepersonelloven. Det legges likevel til at Stortinget i anmodningsvedtak av 16. november 2020 har bedt regjeringen ta initiativ til en stipend- og låneordning, for eksempel gjennom Statens lånekasse for utdanning, til dekning av nødvendige kurs og fagprøver for å oppnå autorisasjon for helsepersonell. I anmodningsvedtaket fra Stortinget framheves blant annet «betydningen av at innvandrere med høyere utdanning fra utlandet kommer raskt ut i jobb, både for enkeltmenneskene det gjelder, og for det norske samfunnet». Kunnskapsdepartementet er sammen med Helse- og omsorgsdepartementet i gang med dette arbeidet, som krever utredning av administrative og økonomiske konsekvenser. Departementene vil komme tilbake til saken ved egnet anledning.

5.2 Høring

Kunnskapsdepartementet sendte 8. april 2020 forslag til endringer i yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift 22. desember 2017 nr. 2384 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner på høring.

Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) med senere endringer, herunder direktiv 2013/55/EU. Loven og forskriften gjelder for personer fra EØS og Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits.

I høringsnotatet foreslo departementet at enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift også skulle gjelde for personer, inkludert norske statsborgere og EØS-borgere, med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Med tredjeland menes i denne sammenhengen land utenfor EØS og Sveits. Departementet foreslo i høringsnotatet at følgende prinsipper skulle legges til grunn for søkere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland:

- *Godkjenningsprinsippet*: Ved behandling av søknader skal det legges vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene og ikke bare den formelle utdanningen. Hvis summen av de helhetlige yrkeskvalifikasjonene ikke er vesentlig forskjellig fra kravene i Norge, bør det i utgangspunktet gis godkjenning.
- *Utligningstiltak*: Når en søker mangler de nødvendige kvalifikasjonene for godkjenning, skal søkeren opplyses om tiltak som prøveperiode, egnethetstest eller kompletterende utdanning i den grad slike tilbud er tilgjengelige, anses hensiktsmessige og kan utligne de vesentlige forskjellene. I tillegg ba departementet høringsinstansene særlig om en tilbakemelding om dette bare skulle gjelde for dem med oppholdstillatelse i Norge.
- *Delvis adgang*: Når en søkers kvalifikasjoner dekker deler av de oppgavene en godkjenning gir rett til å utøve, kan det gis godkjenning for denne delen av yrket. Det er en forutsetning at det er mulig å skille mellom de forskjellige delene av det aktuelle yrket.
- *Tidspunkt for vurdering av språkkrav*: Det stilles som hovedregel ikke språkkrav i godkjenningsprosessen, men før vedkommende kan starte i arbeid. Søker kan dermed få vite om

vedkommende kvalifiserer til yrkesutøvelse mens språkopplæringen fortsatt pågår.

Yrker hvor det kreves kort utdanning for å kunne utøve yrket i Norge, var unntatt fra forslaget. Dette er typisk yrker som reguleres av Arbeidstilsynet, f.eks. dykker, gravemaskinfører, maskinfører/truckfører. Forslaget omfattet heller ikke endringer for yrker som reguleres av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. og lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell.

I tillegg ble det foreslått noen tekniske endringer og presiseringer i yrkeskvalifikasjonsloven for å få en bedre gjennomføring av yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

Høringsfristen var 1. august 2020. Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Fylkeskommunene
Kommunene

Longyearbyen lokalstyre
Sametinget
Sysselmannen på Svalbard

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Brønnøysundregistrene
Direktoratet for byggkvalitet
Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning
Direktoratet for mineralforvaltning
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Forbrukerrådet
Finanstilsynet
Forbrukerrådet
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kirkerådet
Kompetanse Norge
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Miljødirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Norges vassdrags- og energidirektorat
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Statens helsepersonellnemnd, Helseklage
Statens helsetilsyn
Statens vegvesen

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
 Universitets- og høyskolerådet
 Utdanningsdirektoratet

Advokatforeningen
 Akademikerne
 ANSA – Association of Norwegian Students Abroad
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Caritas Norge
 Den Norske Jordmorforening
 Eiendom Norge
 Elevorganisasjonen
 FAFO
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Hovedorganisasjonen Virke
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Juridisk rådgivning for kvinner Juss-Buss
 KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
 Kirkelig Undervisningsforbund
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 MiRA
 NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
 Norges Røde Kors
 Norsk studentorganisasjon
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Private Barnehagers Landsforbund
 Regnskap Norge
 Revisorforeningen
 SMB Norge
 Unio
 YS

Departementet mottok 34 høringsinnspill. Følgende høringsinstanser hadde kommentarer til forslagene:

Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeidstilsynet
 Direktoratet for byggkvalitet
 Direktoratet for mineralforvaltning
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Finanstilsynet
 Statens kartverk
 Kompetanse Norge
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 NOKUT
 NVE
 Statens vegvesen

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
 EL og IT Forbundet
 Elektromontørenes forening i Oslo og Akershus
 KS
 Legeforeningen
 LO Norge
 Norges Farmaceutiske Forening
 Revisorforeningen
 Norsk Sykepleierforbund
 En privatperson (anonym)

Følgende hadde ikke merknader til høringen:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Utenriksdepartementet
 Brønnøysundregistrene
 Diku
 Helsedirektoratet
 Miljødirektoratet
 Harstad kommune
 Stavanger kommune
 Kirkerådet

5.3 Om yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven

Fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytere innenfor hele EØS er ett av hovedprinsippene i EØS-avtalen. Det er også ett av de grunnleggende prinsippene i realiseringen av EUs indre marked. Som et ledd i gjennomføringen av et felles arbeidsmarked har EU arbeidet spesielt med yrker der nasjonal lovgivning regulerer adgangen til å praktisere yrket på en måte som kan virke diskriminerende overfor arbeidstakere med yrkeskvalifikasjoner fra en annen EØS-stat. Det er derfor gitt forskjellige direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) med senere endringer herunder direktiv 2013/55/EU, er ett av de viktigste.

I yrkeskvalifikasjonsdirektivet er det flere prosessregler om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra EØS. En del av disse reglene er utformet ut fra at det er et nært samarbeid og et felles indre marked med fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer innenfor EØS. Det inneholder også krav til administrativt samarbeid mellom myndighetene i EØS og at dette skal skje via EUs informasjonssystem for det indre markedet (IMI).

Videre har direktivet regler om et europeisk profesjonskort og varslingsplikt i gitte tilfeller til andre myndigheter i EØS.

Direktivet er vedtatt i nært samarbeid mellom de ulike medlemsstatene i EU og gjelder for personer fra EØS med yrkeskvalifikasjoner fra EØS. Direktivet er et viktig virkemiddel for å realisere det indre markedet.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet gjelder for EU-statsborgere og statsborgere fra Island, Liechtenstein og Norge. I tillegg gjelder direktivet for borgere fra Sveits. Dette følger av EFTA-traktaten og Vaduz-konvensjonen. Direktivet gjelder også for borgere som på søknadstidspunktet var borgere fra ovennevnte stater, selv om de har vært statsborgere i et tredjeland.

Direktivet gjelder ikke for statsborgere fra et tredjeland. Visse bestemmelser vil likevel gjelde for tredjelandsborgere. Familiemedlemmer til en EØS-borger, som utøver sin rett til fri bevegelighet, vil også omfattes, jf. direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område.

Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivet i norsk rett. Loven og forskriften gjelder for personer fra EØS og Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits.

Yrkeskvalifikasjonsloven er hovedsakelig en fullmaktslov, dvs. har noen hovedprinsipper og gir departementet hjemler for å regulere de spesifikke reglene i forskrift. De detaljerte bestemmelsene om yrkesgodkjenning reguleres i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivet for alle andre regulerte yrker enn helsepersonell- og dyrehelsepersonellyrker. For disse yrkesgruppene er direktivet gjennomført i egne forskrifter med hjemmel i helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven.

Loven omfatter heller ikke yrker som hører inn under særdirektiver. Med særdirektiv menes direktiver som særlig regulerer godkjenning for ett eller flere yrker i EØS, for eksempel yrker innen jernbane, sjø- og luftfart.

Departementet vil understreke at yrkeskvalifikasjonsloven ikke får betydning for hvordan et yrke er regulert i Norge og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles for at en yrkesutøver kan utøve yrket. Loven regulerer bare hvordan en yrkesutø-

ver kan få sine yrkeskvalifikasjoner fra en annen EØS-stat godkjent, slik at vedkommende kan få adgang til å utøve det regulerte yrket i Norge.

5.4 Grunnleggende prinsipper for yrkesgodkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet

5.4.1 Yrkesgodkjenning kontra godkjenning av utdanning

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er rettet mot arbeidsmarkedet og ikke mot utdanningssystemet. Det er en forskjell mellom godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning. Når det i direktivet vises til vurdering av utdanning betyr ikke dette en detaljert sammenligning av utdanningen som kreves i Norge og hvilken utdanning yrkesutøveren har fra hjemstaten. Et system med detaljert sammenligning av formell utdanning ville innebære et hinder for den frie bevegeligheten for arbeidstakere og tjenesteytere i det indre markedet. EU omtaler systemet i direktivet som «mutual recognition of professional qualifications», jf. artikkel 51 i direktivet. I dette ligger det at EØS-statene skal ha gjensidig tillit til kvalifiseringsløp i andre medlemsstater. Det er med andre ord ikke snakk om godkjenning av utenlandsk utdanning i seg selv (se omtale i punkt 2.5), men om å få anerkjent de totale yrkeskvalifikasjonene som yrkesutøveren har ervervet fra hjemstaten. Dette er grunnen til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i det følgende omtales som yrkesgodkjenning.

5.4.2 Krav om samme yrke

Ett av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet er at yrkesutøveren skal gis rett til å utøve det samme yrket i vertsstaten som vedkommende er fullt ut kvalifisert for å utøve i hjemstaten. Dette kommer fram av artikkel 1 i direktivet.

I artikkel 4 nr. 2 er det nærmere omtalt hva som menes med samme yrke. Kravet er at de formene for aktivitet yrket omfatter må være sammenlignbare.

Det kan være utfordrende å vurdere om en kvalifikasjon gjelder samme yrke eller ikke. Dette henger sammen med ulik oppbygning og organisering av arbeidslivet i de ulike land. Videre er det få domsavgjørelser i EU-domstolen som har vurdert hva som er samme yrke.

Det er avsagt noen dommer av EU-retten som definerer begrepet samme yrke, bl.a. C-330/03. Her slår domstolen fast bl.a. følgende:

20. Heraf følger, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 40-43 i forslaget til afgørelse, at uttrykket «det samme erhverv» i direktivets artikkel 3, stk. 1, litra a), skal forstås således, at det omfatter erhverv, som i opprindelseslandet og i værtsmedlemsstaten enten er identiske eller analoge, eller som i nogle tilfælde blot er likeverdige for så vidt angår den virksomhet, de omfatter. Denne fortolkning bekræftes af direktivets artikkel 4, stk. 1, litra b), andet led. I det tilfælde, som denne bestemmelse henviser til, skal de kompetente nationale myndigheder tage enhver virksomhet i betragtning, som er dækket af det omhandlede erhverv i de to berørte medlemsstater, med henblik på at fastslå, hvorvidt der er tale om «det samme erhverv», og i givet fald, om en af udligningsforanstaltningerne i nævnte bestemmelse skal finde anvendelse.

EU-domstolens utvikling av muligheten til delvis adgang til et regulert yrke, som ble kodifisert i endringsdirektiv 2013/55/EU til yrkeskvalifikasjonsdirektivet, får også betydning for vurderingen av om det er det samme yrket. Ingeniør og regnskapsfører er åpenbart ikke det samme yrket. Videre er det mange forskjellige typer av ingeniøryrker som kanskje ikke kan sies å være samme yrke. Likevel kan en ingeniør gis delvis adgang til å utøve yrket i stedet for å avvise saken.

I sak C-575/11, Nasiopoulos (yrkesutøver søkte om godkjenning for å utøve yrket som fysioterapeut), foretar domstolen en avgrensning hva som er samme yrke og delvis adgang til et yrke:

30. Selv om det følger af det foregående, at det ikke blot går ud over, hvad der er nødvendigt for opnå formålet om beskyttelse af forbrukerne, men også ud over, hvad der er påkrævet af hensyn til sundhedsbeskyttelsen, at udelukke selv en delvis adgang til fysioterapeuterhvervet, må der imidlertid sondres mellem to forskellige tilfælde.

31. I det første tilfælde drejer det sig om sager, hvor lighedsgraden af de to erhverv i hjemlandet og værtsmedlemsstaten er sådan, at de kan kvalificeres som «sammenlignelige» og dermed som «det samme erhverv» som omhandlet i artikkel 4, stk. 2, i direktiv 2005/36. I sådanne sager kan lakuner i ansøgerens uddannelse i forhold til uddannelsen i værtsmedlemsstaten reelt afhjælpes ved anvendelse af udligningsforanstaltningerne i artikkel 14, stk. 1, i direktiv 2005/36, der sikrer en fuldstændig indslusning af vedkommende i

værtsmedlemsstatens erhvervssystem (jf. dommen i sagen Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, præmis 34). Under sådanne omstændigheder er artikkel 49 TEUF1 derfor ikke tilsidesat, når værtsmedlemsstaten ikke giver delvis adgang til et erhverv.

32. I det andet tilfælde er der derimod tale om sager, som ikke er omfattet af direktiv 2005/36, idet forskjellen mellem aktivitetsområderne er så stor, at det reelt er nødvendigt, at ansøgeren gennemfører en samlet uddannelse for i en anden medlemsstat at kunne udøve den virksomhet, som han ellers er kvalificeret til at udføre. Dette er et forhold, som objektivt set kan afskrække en ansøger fra at udøve denne virksomhet i værtsmedlemsstaten (jf. dommen i sagen Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, præmis 35). Under sådanne omstændigheder kan artikkel 49 TEUF være tilsidesat.

I premiss 31 viser domstolen til at tilfeller der yrkene kan kvalifiseres som sammenlignbare og derav regnes som det samme yrket, skal godkjenningmyndigheten avhjelpe mangelen ved å tilby utligningstiltak etter direktivet. Dette kan gjøres som prøveperiode eller i form av en egnethetstest. I premiss 32 viser domstolen til at der forskjellen i aktivitetsområdene er så stor at den ikke omfattes av direktivet, fordi yrkesutøveren reelt sett må gjennomføre en samlet ny utdanning i vertsstaten for å kunne utøve sitt yrke, er det et spørsmål om dette er et brudd med EU-traktaten om yrkesutøver ikke får delvis adgang til å utøve sitt yrke.

Videre slår domstolen fast at med samme yrke menes de som er enten identiske eller analoge, men også tilfeller der aktiviteten er tilsvarende. Dette betyr at aktiviteten ikke må være helt identisk. Domstolen uttaler:

35. Henset til de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørsmål besvares med, at artikkel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der udelukker delvis adgang til det i værtsmedlemsstaten lovregulerte erhverv som fysioterapeut for en statsborger i denne medlemsstat, der i en anden medlemsstat har opnået et kvalifikationsbevis, som f.eks. massør/medicinsk bademester, der giver ham ret til i denne anden medlemsstat at udøve en del af den virksomhet, som er omfattet af fysioterapeuterhvervet, når forskjellen mellem aktivitetsområderne er så stor, at det reelt er nødvendigt at gennemføre en samlet uddan-

nelse for at få adgang til fysioterapeuterhvervet. Det tilkommer den nationale ret at etterprøve, om dette er tilfældet.

Departementet vil gjøre oppmerksom på at EFTA-domstolen per mars 2021 har sak E-4/20 til behandling. Her har Norge bedt om en uttalelse om hva som er å regne som det samme yrket. Departementet forventer at domstolen vil komme med sin avgjørelse våren 2021. Denne, og andre framtidige saker, kan få betydning for tolkningen av dette begrepet.

5.4.3 Fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstat

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven forutsetter at yrkesutøver er fullt ut kvalifisert til å utøve sitt yrke i hjemstaten eller etableringsstaten for å kunne påberope seg reglene i direktivet og loven. Med etableringsstat menes her den staten hvor vedkommende utøver eller har utøvd sitt yrke. I gitte tilfeller kan dette være en annen stat enn hjemstaten, som i denne sammenheng er den staten hvor vedkommende har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner. Det er ikke noe krav i regelverket at yrkesutøveren faktisk har utøvd yrket, bare at vedkommende er kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten. Dette vil si at yrkesutøvere som mangler en del av utdanningen eller praksis for å kunne utøve yrket i hjemstaten, ikke omfattes av direktivets eller yrkeskvalifikasjonslovens ordninger.

5.4.4 Krav til dokumentasjon

Både yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven forutsetter at yrkesutøveren har dokumenterbare yrkeskvalifikasjoner. Dokumentasjonskravene kan være et kvalifikasjonsbevis (for eksempel vitnemål, lisens, sertifikat, godkjenning, autorisasjon, bevilling) eller en bekreftelse fra en godkjenningsmyndighet i en annen stat om at vedkommende har utøvd yrket. I det tilfellet verken yrket eller utdanningen er lovregulert i hjemstaten må yrkesutøveren levere dokumentasjon på at vedkommende har utøvd yrket i minst ett av de siste ti år. Dokumentasjonen må være fra hjemstaten eller den staten vedkommende var etablert i.

5.4.5 Godkjenningssprinsippet

Yrkesgodkjenning er som nevnt i pkt. 5.4.1, noe annet enn godkjenning av utdanning. Ordningen

er rettet mot arbeidsmarkedet. Mer presist gjelder det adgang til å utøve yrker som er regulert i lov eller forskrift. Det gjelder ikke utdanningssystemet og gjelder heller ikke for personer som ønsker godkjenning for å studere videre i Norge. Personer som blir godkjent, får rett til å praktisere yrket og benytte yrkestittelen i Norge.

Vilkårene for yrkesgodkjenning er regulert i artikkel 13 i direktivet. I utgangspunktet skal en yrkesutøver kunne utøve et regulert yrke på samme vilkår som landets egne personer.

I forbindelse med behandlingen av en søknad skal godkjenningsmyndighetene i vertsstaten foreta en helhetsvurdering av søkerens samlede yrkeskvalifikasjoner fra hjemstaten eller etableringsstaten(e), det vil samlet sett si yrkeserfaring, realkompetanse og formell utdanning. Godkjenningsmyndigheten skal til enhver tid ha yrkesutøvelsen for øyet når det vurderes om vedkommende er kvalifisert. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonene som kreves i vertstaten og yrkeskvalifikasjonene til søkeren, kan godkjenningsmyndighetene pålegge yrkesutøveren å gjennomføre utligningstiltak, dvs. en prøveperiode på inntil tre år eller en egnethetstest, jf. artikkel 14. I slike tilfeller skal godkjenningsmyndigheten først undersøke om søkerens samlede yrkeserfaring helt eller delvis kan kompensere for den vesentlige forskjellen.

5.4.6 Utligningstiltak

I følge artikkel 14 kan godkjenningsmyndigheten kreve at yrkesutøveren gjennomgår utligningstiltak dersom den utdanningen som søkeren har, er vesentlig forskjellig fra de kravene som stilles til yrket i vertsstaten (Norge). Det kan også kreves utligningstiltak dersom yrket i vertsstaten omfatter regulerte yrkesaktiviteter som ikke inngår i en sammenlignbar form i det tilsvarende yrket i yrkesutøvers hjemstat. Utligningstiltak kan også kreves dersom vertsstatens utdanning omfatter fag som er vesentlig forskjellige fra yrkesutøvers utdanning. Hva dette innebærer vil være avhengig av hvilket yrke det dreier seg om og hvilken utdanning søkeren har. Det vil være ulikheter mellom yrker som har lang utdanning og yrker med kort utdanning. De ulike fagene som kreves i utdanningen, vil kunne vurderes ulikt, da noen fag er viktigere enn andre i utdanningen. Disse forholdene må den enkelte godkjenningsmyndigheten vurdere.

Det er lite rettspraksis om hva som legges i begrepet vesentlig forskjellig fra EU-domstolen.

I sak C-118/09, Koller, har Generaladvokaten i sitt forslag til avgjørelse bl.a. en gjennomgang av enkelte punkter som kan være vesentlige forskjeller. Saken gjelder en yrkesutøver som har en akademisk utdanning fra Østerrike og som har fått et eksamensbevis fra Spania som gir adgang til advokatyrket der, som søker om godkjenning i Østerrike selv om han i Spania ikke har oppnådd den yrkeserfaring som kreves i Østerrike. Generaladvokaten skriver bl.a. at siden utdanningen i Spania ikke krever noen praksis, må dette innebære en vesentlig forskjell. Videre skriver generaladvokaten at en også må ta hensyn til at yrkesaktiviteten til advokater kan være vesentlig forskjellig mellom landene. Det påligger derfor godkjenningsmyndigheten å vurdere hvilke fag som kreves i vertsstaten som ikke er omfattet av det eksamensbeviset som søkeren legger fram. Generaladvokaten skriver videre at godkjenningsmyndigheten skal vurdere utdanningens omfang og om det er fag som enten ikke er gjennomgått eller ikke i tilstrekkelig omfang er gjennomgått sammenlignet med utdanningen i vertsstaten. Hvis søkeren ikke kan fremlegge praktisk erfaring innenfor de manglende fagene, kan søkeren pålegges utligningstiltak.

Dersom søkeren skal bli pålagt utligningstiltak, må det altså foreligge vesentlige forskjeller mellom søkerens utdanning og de kravene som stilles i Norge. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at det foreligger forskjeller mellom utdanningene. I dette legges det også til grunn at den vesentlige forskjellen må være i fag som er viktige for yrkesutøvelsen. Hvis det i Norge er krav til praksis i utdanningen og dette ikke er tilfellet i den staten yrkesutøver har sin utdanning fra, vil dette kunne utgjøre en vesentlig forskjell.

5.4.7 Delvis adgang

Reglene om delvis adgang til å utøve et yrke er utviklet gjennom rettspraksis fra EU-domstolen og tatt inn i yrkeskvalifikasjonsdirektivet ved endringsdirektiv 2013/55/EU.

Delvis adgang innebærer at yrkesutøver har full adgang til arbeidsmarkedet i vertsstaten, men bare har rett til å utøve deler av de oppgavene eller yrkesaktivitetene som er regulert i denne staten. For at yrkesutøveren skal få delvis adgang, må yrkesutøveren være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten.

For at yrkesutøveren skal få delvis adgang, må vedkommende oppfylle følgende tre kumulative vilkår:

- yrkesutøveren må være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten,
- forskjellen mellom yrkesutøverens kvalifikasjoner og de kvalifikasjonene som kreves i Norge, må være så store at yrkesutøveren må ta hele utdanningen på nytt og
- yrkesaktiviteten må kunne skilles ut fra andre aktiviteter som hører inn under det regulerte yrket i vertsstaten.

Når de tre kumulative vilkårene er oppfylt, skal vurderingen av delvis adgang gjøres etter reglene om generell godkjenning. Det betyr bl.a. at godkjenningsmyndigheten kan kreve at yrkesutøveren gjennomfører utligningstiltak dersom det er vesentlige forskjeller i utdanningen.

Europakommisjonen har gitt eksempler på tilfeller hvor det kan gis delvis adgang. Et eksempel er en ingeniør med spesialisering innenfor vannbygging og hvor denne yrkesutøveren reiser til en stat hvor ingeniører også er kvalifisert til å arbeide med veier, vannkanaler og skipshavner. I slike tilfeller kan ansvarlig myndighet vurdere å gi delvis adgang til yrket, men da bare innenfor feltet vannbygging. Et annet eksempel er lærer på videregående skoles nivå hvor kvalifikasjonskravet i hjemstaten er spesialisering i ett fag, men hvor vertsstaten har krav til spesialisering i to fag. Da skal vertsstaten vurdere å gi delvis adgang til søkeren til det faget personen er kvalifisert til å utøve.

Delvis adgang vil bare være aktuelt der yrkesaktiviteten kan skilles fra andre aktiviteter som hører inn under det regulerte yrket. Det vil si at det ikke vil være aktuelt for yrker hvor det ikke er noen regulert yrkesaktivitet, men bare yrkestittelen er regulert.

Dersom yrkesutøveren har fått delvis adgang til yrket, skal yrkesaktiviteten bli utøvet i tråd med den yrkestittelen som ble gitt i hjemstaten. Yrkesutøvere som har fått delvis adgang, skal tydeliggjøre omfanget av vedkommende yrkeskvalifikasjon overfor tjenestemottakere. Det er yrkesutøveren som har ansvaret for at mottakeren av tjenesten er klar over hvilke yrkesaktiviteter yrkesutøveren kan utføre.

Selv om vilkårene for delvis adgang er oppfylt, kan godkjenningsmyndigheten likevel avvise søknaden om delvis adgang til et yrke begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Dette kan for eksempel være vernet om menneskers og dyrs liv og helse, eller være begrunnet i orden og sikkerhet.

5.4.8 Språkkrav

I direktivets artikkel 53 slås det fast at yrkesutøver skal ha de språkkunnskapene som er nødvendige for å utøve yrket.

Hva som er nødvendige språkkunnskaper vil variere mellom forskjellige yrker og den arbeidssituasjonen yrkesutøveren er i, og de skal stå i rimelig forhold til den yrkesaktiviteten som skal utføres. Dette innebærer for eksempel at det vil være forskjellige krav til en yrkesutøver som skal ha utstrakt kundekontakt og en yrkesutøver som ikke har slik kontakt.

Det følger av direktivet at eventuell kontroll av språkkunnskaper skal skje etter at yrkesutøveren har fått vurdert sine yrkeskvalifikasjoner. Dette betyr at en yrkesutøver kan bli godkjent, men ikke får utøve yrket før vedkommende har nødvendige språkkunnskaper.

5.5 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland

5.5.1 Innledning

Her gjennomgår departementets forslag til endringer i yrkeskvalifikasjonsloven. Forslagene innebærer at loven vil regulere også godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Per i dag regulerer loven kun godkjenning av kvalifikasjoner fra EØS og Sveits. Som nevnt i punkt 5.3 er yrkeskvalifikasjonsloven en fullmaktslov med detaljerte bestemmelser regulert i forskrift. Lovens system innebærer at de overordnede bestemmelsene om å la prinsippene i loven også gjelde ved yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, foreslås regulert i loven. Det vil bli fastsatt utfyllende bestemmelser i forskrift.

5.5.2 Overordnet om forslaget

5.5.2.1 Dagens regler

Det er ikke noe felles regelverk for yrkesgodkjenning for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Søknadsbehandling følger forvaltningsloven og eventuelle sektorvise reguleringer.

5.5.2.2 Høringsforslaget

I høringen (se omtale i punkt 5.2), ble det foreslått å innføre et felles regelverk for yrkesgodkjenning for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland ved å legge enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven til grunn.

5.5.2.3 Høringsinnspill

Av de relativt sett få høringssvarene, er det syv høringsinstanser som direkte eller indirekte gir sin støtte til forslaget, bl.a. *KS, Kompetanse Norge* og *Direktoratet for byggkvalitet*. En del høringsinstanser har merknader til forslaget uten å si om de støtter forslaget eller ikke. Fire høringsinstanser har eksplisitt gitt uttrykk for at de ikke støtter forslaget. Dette er *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet*, *LO Norge*, *Elektromontørenes forening i Oslo* og *Akershus (EMF)* og *EL og IT Forbundet*.

Det er to interesse- og arbeidstakerorganisasjoner som er imot forslaget, begge representerer samme yrkesgruppe. *EMF* mener at selv om intensjonen om å likebehandle personer uavhengig av om de er EØS-borgere eller kommer fra tredjeland er god, så må kriteriene som kreves for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner være strammere enn i regelverket som gjelder for EØS-borgere. *EL og IT Forbundet* er imot forslaget, men mener at godkjenningskravene må strammes inn dersom loven likevel skal gjelde for tredjeland. *LO Norge* viser til at enkelte bransjer og sektorer har utfordringer med arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører som utnytter den svake stillingen enkelte grupper av arbeidssinnvandrere har. *LO* viser til at det er lovregulerte yrker blant disse. *LO* påpeker at det er behov for verktøy for å rydde opp i kriminelle og uverdige forhold, noe som tilsier en innstramning heller enn å åpne for tredjeland. Videre mener *LO* at tydelige krav er særlig viktig overfor land der arbeidslivet er svært forskjellig fra arbeidslivet i Norge. Samtidig ser *LO* at Norge kan ha arbeidskraftbehov som ikke løses nasjonalt og på kort sikt, og hvor adgangen til raskt å komme i arbeid for den enkelte yrkesutøver er ønskelig og nødvendig. For slike tilfeller mener *LO* det vil være bedre å ha nasjonale bestemmelser hvor vi står friere til å oppstille rimelige kompetansekrav som ivaretar hensynene til produktivitet, yrkesutøverne, nasjonal kompetanse og helse- og sikkerhetshensyn.

Av godkjenningsmyndighetene er det bare *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet* som ikke støtter forslaget.

Kompetanse Norge støtter forslaget i sin helhet og mener at endringene vil kunne gjøre det enklere for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland å få praktisert sitt yrke i Norge.

NOKUT støtter intensjonen i forslaget, men kan ikke se at forslaget vil medføre vesentlige realitetsendringer. Videre mener *NOKUT* at en del forhold trenger mer utredning.

Statens vegvesen støtter forslaget og mener at det bare vil innebære mindre endringer i deres retningslinjer og fagforskrifter. Vegvesenet har allerede gitt føringer på at søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utenfor EØS-området skal behandles på mest mulig lik måte som søknader fra annen EØS-stat eller Sveits.

5.5.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er et godt prinsipp at godkjenningsmyndighetene skal legge vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene til yrkesutøveren og at yrkesutøveren er kvalifisert til å utøve et yrke i hjemstaten. Utdanningen alene er ikke avgjørende for utøvelsen av yrket. Fordelene for den enkelte yrkesutøveren ved å få sine helhetlige kvalifikasjoner vurdert, må veie tungt. Flere godkjenningsmyndigheter har allerede i dag som praksis at de legger vekt på de helhetlige kvalifikasjonene og for tredjelandskvalifikasjoner. Dette gjelder blant annet Statens vegvesen og Direktoratet for byggkvalitet. Departementet mener at en helhetlig gjennomføring av dette prinsippet vil gi mer forutsigbarhet og likebehandling av yrkesutøvere.

Departementet mener det er viktig at yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland kan bli vurdert etter yrkeskvalifikasjonsloven fordi dette vil gi hurtigere godkjenning og at de raskere kommer ut i arbeid. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med en strammere godkjenningsprosess for personer med kvalifikasjoner fra tredjeland så lenge yrkesutøveren er fullt ut kvalifisert til å utøve det samme yrket i det landet vedkommende har sine yrkeskvalifikasjoner fra.

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste at enkelte av yrkeskvalifikasjonslovens prinsipper skal gjelde tilsvarende for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Nærmere om hvordan dette vil bli regulert og enkelte tilpasninger i prinsippene framgår av de følgende kapitlene.

Departementet vil påpeke at forslaget ikke vil gjelde for yrker med kort utdanning, for eksempel yrker under Arbeidstilsynets ansvarsområde som dykker, gravemaskinfører, maskinfører og truckfører.

Departementet understreker at forslaget ikke får betydning for hvordan de ulike yrkene er regulert i Norge eller hvilke kvalifikasjonskrav som stilles for at en yrkesutøver kan utøve yrket i Norge. Loven regulerer bare godkjenningsprosessen. Forslaget innebærer følgelig at noen av prinsippene for godkjenningsprosessen skal anvendes også for yrkesutøvere fra Norge, EU eller tredjeland, med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Kva-

lifikasjonskravene til yrkene derimot er – både i dag og med forslaget – de samme for enhver som vil utøve yrket i Norge.

5.5.3 Formålsbestemmelsen

5.5.3.1 Dagens regler

Formålet med yrkeskvalifikasjonsloven er å legge til rette for at en yrkesutøver som er statsborger av en EØS-stat eller Sveits, kan utøve yrket sitt i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Dette er i samsvar med EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen.

I utgangspunktet vil verken norske statsborgere, EØS-borgere eller tredjelandsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven. Et unntak fra dette er yrkeskvalifikasjonsloven § 2 første ledd. Her heter det at familie-medlemmer til en EØS-borger, som utøver sin rett til fri bevegelighet etter direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område, omfattes av loven. Det innebærer at deres yrkeskvalifikasjoner fra en EØS-stat kan bli godkjent etter loven selv om vedkommende selv ikke er EØS-borger.

5.5.3.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å endre formålsbestemmelsen i lovens § 1 ved å legge til et nytt ledd som åpner for at også yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan utøve sitt yrke i Norge. Departementet foreslo ikke at loven skulle være avgrenset til å gjelde for personer som har opphold eller er bosatt i Norge. Endringen skulle gjelde for alle personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, også dem som er bosatt i et annet land.

Det ble foreslått enkelte begrensninger for yrker med kort utdanning, tilsvarende nivå A i forskriften § 3-1. Nivå A er opplæring av kortere varighet under videregående skoles nivå, typiske kortere kurs som f.eks. for truckfører. Her skulle unntak gjøres i forskrift.

5.5.3.3 Høringsinnspill

Departementet mottok svært få innspill til forslaget om endret formålsbestemmelse.

El og IT Forbundet støtter ikke forslaget om å utvide lovens formål slik at en yrkesutøver med

yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan utøve sitt yrke i Norge.

Kartverket mener at forslaget til ny formålsbestemmelse ikke samsvarer fullt ut med forslaget til avgrensning mot yrker som krever kort utdanning.

5.5.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å endre formålsbestemmelsen i lovens § 1 slik at loven også skal legge til rette for at yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan utøve sitt yrke i Norge.

Departementet foreslår ikke å avgrense loven til personer som har opphold eller er bosatt i Norge. Endringen vil gjelde for alle personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, også for dem som er bosatt i et annet land.

For familiemedlemmer til en EØS-borger, som utøver sin rett til fri bevegelighet etter direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område, vil forslaget innebære at det nå kan søkes om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, da deres yrkeskvalifikasjoner fra en EØS-stat allerede kan godkjennes etter dagens regler selv om vedkommende selv ikke er EØS-borger.

Til innspillet fra *Kartverket* vil departementet understreke at forslaget er at loven skal ha til formål å legge til rette for at en yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan utøve sitt yrke i Norge. Departementet mener at formuleringen er god, og kan ikke se at forslaget om å avgrense mot yrker med kort utdanning i forskriften står i motstrid til et slikt formål. Departementet vil følge opp forslaget i forskrift.

Departementet understreker at selv om en yrkesutøver får en godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner, betyr ikke dette at vedkommende har fått eller kan få oppholdstillatelse i Norge. Det er utlendingsmyndighetene som vurderer om utlendingen kan få oppholdstillatelse etter reglene i utlendingsregelverket.

5.5.3.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre yrkeskvalifikasjonsloven § 1 slik at loven også skal legge til rette for at yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan utøve sitt yrke i Norge.

5.5.4 Lovens virkeområde

5.5.4.1 Dagens regler

Lovens virkeområde er regulert i § 2. Her heter det blant annet at loven gjelder yrkesutøvere med statsborgerskap fra en EØS-stat eller Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits. Loven gjelder med visse begrensninger også tredjelandsborgere som omfattes av direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (direktivet om fri personbevegelighet). Fjerde ledd i bestemmelsen gir Kunnskapsdepartementet hjemmel til å gi forskrift om statsborgere av en EØS-stat eller Sveits som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i et tredjeland. For tredjelandsborgere er denne forskriftshjemmelen begrenset til dem som omfattes av direktiv 2004/38/EF, dvs. familiemedlemmer av EØS-borgere.

5.5.4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å legge til et nytt tredje ledd i § 2 fordi enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven foreslås å gjelde borgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Det ble foreslått å utvide forskriftshjemmelen tilsvarende.

5.5.4.3 Høringsinnspill

Kartverket mente det kunne være grunn til se nærmere på om begrepet «borgere» er hensiktsmessig i denne sammenheng, ettersom bestemmelsen er rettet mot andre enn statsborgere fra EØS eller Sveits. Det viste også til at begrepet «yrkesutøver» brukes i § 2 første ledd og at dette her fremstår som mer pedagogisk. *Kartverket* foreslår at «borgere» i forslagens tredje ledd erstattes med «yrkesutøver», og at § 2 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om yrkesutøvere som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i et tredjeland, og tredjelandsborgere som omfattes av direktiv 2004/38/EF.

EL og IT Forbundet støtter ikke forslaget om å utvide virkeområdet for loven til også å gjelde for borgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.4.4 Departementets vurdering

Departementet bemerker at bestemmelsen ikke bare retter seg mot tredjelandsborgere. Bestemmelsen skal reflektere at enkelte bestemmelser i loven skal gjelde for yrkesutøvere som har sine kvalifikasjoner fra et land utenfor EØS-området, uavhengig av om vedkommende er norsk statsborger, statsborger i en EØS-stat eller Sveits, eller statsborger i et tredjeland. For å sikre en slik forståelse foreslås en omformulering av ordlyden sammenlignet med høringsforslaget, slik at også Kartverkets innspill imøtekommes.

I lys av forslagene i proposisjonen her vil utvidelsen av virkeområdet gjelde for bestemmelsene i §§ 3, 8, 12, 13 og 15 til 18, om ikke annet er særskilt bestemt. For nærmere omtale av de ulike bestemmelsene som omfattes, vises det til kapitlene 5.5.5 til 5.5.12.

- § 3 gjelder definisjonene i loven.
- § 8 gjelder godkjenningssprinsippet, utlignings tiltak og delvis adgang. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.6, 5.5.7 og 5.5.8.
- § 12 gjelder krav til dokumentasjon. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.5.
- § 13 gjelder saksbehandlingsregler. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.11.
- § 15 gjelder språkkunnskaper. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.9.
- § 16 gjelder bruk av akademisk tittel og yrkestittel. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.10.
- § 17 gjelder elektronisk søknad. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.12.
- § 18 gjelder klage. Se nærmere om dette i kapittel 5.5.11.

Departementet opprettholder forslaget om å utvide forskriftshjemmelen tilsvarende utvidelsen av virkeområdet. Det foreslås derfor en forenkling av ordlyden i forhold til høringsforslaget.

5.5.4.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre yrkeskvalifikasjonslovens virkeområde slik at det går frem at yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland omfattes av en del av lovens bestemmelser. Departementet viser til forslag til endring i § 2.

5.5.5 Krav til dokumentasjon

5.5.5.1 Dagens regler

I yrkeskvalifikasjonsloven § 12 og i yrkeskvalifikasjonsforskriften §§ 3-2, 8-1 og vedlegg 2 til forskriften, er det krav om at yrkesutøveren har dokumenterbare yrkeskvalifikasjoner. Dette kan være et kvalifikasjonsbevis eller en bekreftelse fra en godkjenningmyndighet i en annen stat på at vedkommende har utøvd yrket der. Dersom verken yrket eller utdanningen er lovregulert i hjemstaten, må yrkesutøveren levere dokumentasjon på at vedkommende har utøvd yrket i minst ett av de siste ti årene.

Dokumentasjon av yrkeskvalifikasjoner er et grunnleggende krav i direktivet. En av oppgavene til godkjenningmyndigheten er å verifisere den dokumentasjonen som yrkesutøveren legger fram og undersøke innholdet i utdanningen eller praksisen. Dette må gjøres for å vurdere om det er vesentlige forskjeller, og om utligningstiltak skal ilegges før godkjenning gis.

Etter yrkeskvalifikasjonsforskriften er det i utgangspunktet yrkesutøveren selv som skal framlegge aktuell dokumentasjon. Det gjelder både bevis for nasjonalitet og kvalifikasjons- og kompetansebevis. Når det gjelder innholdet i utdanningen, fastsetter forskriften at godkjenningmyndigheten kan be yrkesutøveren legge fram nødvendig dokumentasjon. Dersom yrkesutøveren ikke kan dette, skal godkjenningmyndigheten ta kontakt med tilsvarende myndighet i hjemstaten via EUs informasjonssystem for det indre marked (IMI) for å få nødvendig informasjon.

De ulike godkjenningmyndighetene krever i dag at også yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan dokumentere sine yrkeskvalifikasjoner. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har for eksempel opplyst at søknadene må dokumenteres, og at originaldokumenter på et annet språk enn engelsk, svensk eller dansk, må oversettes til engelsk, alternativt til norsk.

5.5.5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått at kravet til dokumentasjon av yrkeskvalifikasjoner også skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, jf. yrkeskvalifikasjonsloven § 12.

Det ble ikke foreslått endringer i § 12, men det ble foreslått forskriftsendringer.

For søkere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan det være vanskelig, noen ganger ikke

mulig, for godkjenningsmyndigheten i Norge å ta kontakt med tilsvarende myndighet i hjemstaten til yrkesutøveren. Departementet foreslo av den grunn at yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland selv må framskaffe nødvendig dokumentasjon. Selv om kravet til å framskaffe nødvendig dokumentasjon her blir pålagt den enkelte søkeren og ikke godkjenningsmyndigheten, utelukker ikke forslaget at godkjenningsmyndigheten kan ta kontakt med tilsvarende myndighet i søkerens hjemstat hvis det er mulig.

Hvilke dokumenter som kunne kreves av yrkesutøveren med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, ble foreslått regulert i forskrift.

Det ble foreslått understreket i forskriften at personer som er innvilget beskyttelse i Norge (flyktninger), ikke kan pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter hvis dette kommer i konflikt med beskyttelsesbehovet, jf. utlendingsloven § 83 andre ledd og utlendingsforskriften § 17-7 andre ledd. Følgelig kan heller ikke godkjenningsmyndighetene ta kontakt med hjemlandets myndigheter dersom det er nødvendig å få bekreftet dokumentene eller få ytterligere dokumentasjon. Dette innebærer en praktisk begrensning i flyktningers mulighet til å nyttiggjøre seg muligheten for yrkesgodkjenning etter loven. Med flyktninger menes her personer som har fått opphold etter §§ 28 eller 35 i utlendingsloven.

5.5.5.3 Høringsinnspill

Få høringsinstanser uttalte seg om forslaget om dokumentasjonskrav.

NOKUT mener at de foreslåtte dokumentasjonskravene er svært strenge. Dette kan vanskeliggjøre godkjenningsprosessen. Det kan være problematisk at søkeren selv skal være ansvarlig for å framskaffe nødvendig dokumentasjon, og at ansvarlig myndighet ikke er pliktig til å innhente og verifisere, slik kravet er for dem med yrkeskvalifikasjoner fra EØS-stater. Dette skyldes at dokumentasjon som kommer fra søkeren selv ikke alltid har tilstrekkelig troverdighet eller notoritet. I tillegg kan den være vanskelig å verifisere.

LO Norge ønsker ikke endringen.

5.5.5.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å la § 12 gjelde for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Øvrige forslag vil bli fulgt opp i forskrift etter at lovforslaget er behandlet.

Departementet vil likevel bemerke at bestemmelser om at yrkesutøvere i utgangspunktet

pålegges en plikt til å innhente dokumentasjon, framstår som nødvendige. Bestemmelser som legger denne plikten på godkjenningsmyndighetene forutsetter et administrativt samarbeid mellom slike myndigheter. Et slikt samarbeid er etablert i EØS i henhold til krav i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Men et slikt samarbeid finnes ikke og er heller ikke mulig å pålegge godkjenningsmyndighetene i stater utenfor EØS. Dette måtte i så fall avtales mellom landene i egne overnasjonale avtaler, for eksempel ved frihandelsavtaler som også omfatter yrkesgodkjenning. Videre vil departementet påpeke at godkjenningsmyndighetene, med unntak av de begrensningene som gjelder personer med beskyttelsesbehov, ikke vil være avskåret fra å ta direkte kontakt med den aktuelle myndigheten eller utdanningsinstitusjonen i hjemstaten.

5.5.5.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 2 endres slik at § 12 også gjelder for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.6 Godkjenningsprinsippet, herunder kravet om samme yrke og full kvalifisering

5.5.6.1 Dagens regler

Vilkårene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innen EØS er regulert i yrkeskvalifikasjonsloven § 8 og i forskriften § 3-3 som gjennomfører artikkel 13 i direktivet. I utgangspunktet skal en yrkesutøver fra et annet EØS-land kunne utøve et regulert yrke på samme vilkår som landets egne borgere. Se nærmere omtale av godkjenningsprinsippet i punkt 5.4.5. Etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet er det krav om at søkerne må være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten. Det kreves videre at det dreier seg om det samme yrket. Se omtale i punkt 5.4.2 og 5.4.3.

Lovverket for søkere fra tredjeland som ikke omfattes av yrkeskvalifikasjonsloven, er utviklet sektorvis per yrke. Selv om Norge her er ubundet av reglene som EØS-retten bygger på, vil disse likevel ofte kunne spille en rolle ved utforming, fortolkning og praktisering av regelverket for tredjelandsborgere. For enkelte yrker finnes det ikke særskilte regler for personer med yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland. Søknadene behandles i disse tilfellene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

De ulike godkjenningsmyndighetene har forskjellige mål og ulikt regelverk. Det varierer mellom de enkelte godkjenningsmyndighetene hvordan disse vurderer yrkesutøvere med utdanning fra tredjeland. Enkelte krever at utdanningen er jevn god med den i Norge, andre gjør en samlet, konkret og individuell vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Andre igjen krever at yrkesutøveren har fått en generell godkjenning av høyere utdanning fra NOKUT, før de kan vurdere en søknad om yrkesgodkjenning.

I det følgende beskrives gjeldende ordninger for noen av godkjenningsmyndighetene. For alle er det slik at vurderingen av utdanningen til søkerne inngår som et sentralt element i grunnlaget for vurderingen av om søkeren er kvalifisert for å utøve yrket. Godkjenningsmyndighetenes kunnskap om det utdanningssystemet som søkeren har sin utdanning fra, vil imidlertid variere.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) stiller de samme kravene til utdanning og praksis for søkere uavhengig av om de er fra Norge, et annet EØS-land eller er tredjelandsborgere. Saken behandles i et kompetansegodkjenningråd som vurderer kvalifikasjonene opp mot kravene i forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) godkjenner yrker innenfor el-området, brann og redning og eksplosivområdet. Brann- og redningspersonell omfattes ikke av yrkeskvalifikasjonsloven da dette er yrker innen offentlig myndighetsutøvelse. Yrker på el-området vurderes etter forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektrisk utstyr § 12. For å bli godkjent kreves det at vedkommende har kvalifikasjoner tilnærmet de kvalifikasjonskravene som framgår av forskriften §§ 6 til 10. DSB har omtrent 150 søknader per år fra tredjelandsborgere. Behandling av yrker under eksplosivområdet, dvs. bergsprenger, bergsprengningsleder og teknisk sprengningskyndig, følger bestemmelser i forskrift om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer. Søknader til yrkene scenepyrotekniker og profesjonell pyrotekniker følger bestemmelser i forskrift 26. juni 2002 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff. Også for disse yrkene er det svært få søknader fra tredjelandsborgere. Felles for alle yrkene er at søknadene må dokumenteres. Dersom originaldokumentene er på et annet språk enn engelsk, svensk eller dansk, må disse oversettes til engelsk, alternativt til norsk. Det foretas en konkret helhetsvurdering av søkerens samlede kompetanse sett opp mot kravene i det norske regelverket for å gi god-

kjenning til å utøve det aktuelle yrket. Det benyttes ikke utligningstiltak for tredjelandsborgere, og det gis ikke delvis adgang til et yrke. Vedtakene begrunnes. DSB melder om følgende utfordringer:

- Utfordringer knyttet til om søker har forstått hvilket yrke som han eller hun ønsker godkjenning til å utøve i Norge. Tilsvarende er det utfordringer knyttet til å forstå hvilket yrke søkeren har utdanning til og erfaring fra, herunder å få bekreftet innholdet av den utenlandske utdanningen.
- Utfordringer knyttet til å få avklart om det aktuelle yrket er regulert i etableringslandet.
- Til dels lang saksbehandlingstid for enkeltområder.

5.5.6.2 Høringsforslaget

Det ble foreslått å gjøre godkjenningsprinsippet, herunder kravene til at det dreier seg om det samme yrket og at søker må være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten, gjeldende for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Slik må godkjenningsmyndighetene vurdere den samlede yrkeskompetansen til søkeren, ikke bare selve utdanningen.

Departementet vurderte om godkjenningsprinsippet skulle gjelde tilsvarende eller om det er behov for enkelte tilpasninger for at dette prinsippet skal kunne legges til grunn for denne gruppen.

Det ble foreslått at yrkeskvalifikasjonsloven § 8, som lovfester godkjenningsprinsippet, skulle gjøres gjeldende for kvalifikasjoner fra tredjeland. Det ble ikke ansett som nødvendig med endringer i forskriftshjemmelen i § 8, da den vil gi den nødvendige hjemmel til å utarbeide forskriftsregler om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet foreslo videre å forskriftsfeste at retten ikke skal gjelde for personer med kortere utdanning fra hjemstaten, dvs. yrker som i yrkeskvalifikasjonsforskriften § 3-1 kategoriseres på nivå A. Dette innebærer blant annet at yrker som godkjennes av Arbeidstilsynet, slik som dykker, truckfører i ulike klasser, maskinførere m.m., ikke var omfattet av forslaget.

Departementet gjorde også oppmerksom på at det kunne være annet EØS-regelverk som setter begrensninger for om personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland kan omfattes av regelverket. Dette gjaldt blant annet revisjonsdirektivet (direktiv 2006/43/EF som endret ved direktiv 2014/56/EU) som setter begrensninger i adgangen til å godkjenne personer med yrkeskvalifika-

sjoner fra tredjeland. Etter artikkel 44 nr. 1 i direktivet kan Finanstilsynet ikke godkjenne revisorer fra tredjeland som Norge ikke har avtale om gjensidig godkjenning av revisorer med. Videre krever direktivet at disse personene må oppfylle kvalifikasjonskravene etter direktivets artikkel 4 og artikkel 6 til 13. Departementet foreslo ikke at begrensninger i annet EØS-regelverk skulle reguleres særskilt.

5.5.6.3 Høringsinnspill

EL og IT Forbundet, LO Norge og Elektromontørenes forening Oslo og Akershus (EMF) har til dels samme begrunnelse for ikke å støtte forslaget. *EMF* mener at intensjonen om å likebehandle personer, uavhengig av om de er EØS-borgere eller kommer fra tredjeland, er god. Likevel må kriteriene som kreves for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner være strammere enn regelverket som gjelder for EØS-borgere. *EL og IT Forbundet* er sterkt uenig i forslaget til endringer i godkjenningsordningen. Forbundet frykter at forslaget vil senke kravet til den formelle utdanningen betraktelig og føre til en utvikling hvor personer med liten teoretisk kompetanse blir godkjent som elektroarbeidere.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet uttaler at gjeldende regler for personer med advokatbevilgning fra et annet land utenfor EU/EØS eller med statsborgerskap utenfor EU/EØS, som utgangspunkt gir adgang til å yte retts hjelp i fremmed og internasjonal rett. Hvis det åpnes for at disse skal få de samme rettighetene som EU-/EØS-borgere med advokatbevilgning fra et EU-/EØS-land, vil dette utgjøre en vesentlig endring fra dagens system. Tilsynsrådet er ikke positive til en slik endring.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til at kravet for kvalifisert person etter autorisasjonsforskriften er sammensatt av formell utdanning og yrkeserfaring. Langvarig praksis kan ikke kompensere for manglende formell utdanning. *Nkom* mener det er problematisk å vurdere yrkeserfaringer fra søkere fra tredjeland, fordi det ikke finnes et tilsvarende yrke i andre land.

Norges Farmaceutiske Forening mener at prinsippene som legges til grunn må utøves på en slik måte at man tar hensyn til det høye antallet utenlandsk utdannet personell som Norge har. Et høyt antall utenlandsk utdannet personell vil etter foreningens syn for eksempel kunne føre til færre muligheter for kollegaveiledning om norske retningslinjer.

I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter forslaget delvis og har tatt forbehold for yrker på eksplosivområdet da dette kan få konsekvenser i saker hvor søkeren kommer fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med fordi det vil kunne være særskilte utfordringer knyttet til vurderingen av notoriteten til fremlagt dokumentasjon i slike saker. *DSB* ber om at det innføres en bestemmelse som gir grunnlag for å avslå søknader av hensyn til offentlig helse og sikkerhet.

Statens vegvesen påpeker at det må kunne være mulig å avslå en søknad fra en yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. *Vegvesenet* anbefaler at det ikke legges hindringer i veien for å avslå søknader på øvrige grunnlag. *Statens vegvesen* presiserer at Norge er det eneste landet – som de kjenner til – hvor trafikklærerutdanning er en toårig universitetsutdanning. Norge har en annen føreropplæring enn andre land både med tanke på det pedagogiske aspektet hos trafikklæreren og med delvis obligatorisk opplæring for eleven. *Statens vegvesen* opplyser videre at det for verkstedbransjen er særlig vanskelig å vurdere om en kvalifikasjon gjelder samme yrke, fordi oppbygningen og organiseringen av verkstedbransjen bygger på norsk særordning.

Direktoratet for byggkvalitet opplyser at det i dag foretar en totalvurdering av utdanning, praksis og yrkesdeltakelse som aktiv sikkerhetskontrollør når det godkjenner personer fra andre EØS-land og utenfor disse landene.

Revisorforeningen mener at de foreslåtte forslagene ikke vil få betydning for godkjenning av revisorer og ber om en tydeliggjøring av dette.

KS stiller seg bak behovet for effektive ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner. *KS* mener at for samfunnskritiske profesjoner med strenge nasjonale krav, må krav til formell utdanning vektlegges på samme nivå som de helhetlige yrkeskvalifikasjonene.

5.5.6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at godkjenningsprinsippet i yrkeskvalifikasjonsloven for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland skal legges til grunn ved vurderingen for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Dette synliggjøres ved at lovens § 8 skal gjelde for denne gruppen. Begrensningene i retten til godkjenning vil følge av de lov- og forskriftsendringene som omtales i de øvrige kapitlene i proposisjonen her.

Departementet mener at så lenge en yrkesutøver er fullt ut kvalifisert til å utøve det samme yrket i det landet vedkommende har sine yrkeskvalifikasjoner fra, skal vedkommende vurderes. Det betyr ikke at vedkommende vil få godkjenning, men søknaden skal vurderes ut fra de helhetlige yrkeskvalifikasjonene til yrkesutøveren. Dette innebærer at departementet ikke er enig i innspillet om at langvarig praksis ikke kan kompensere for formell utdanning. Departementet mener tvert imot at det kan være tilfeller der en yrkesutøver har utøvd yrket i lang tid og dermed har tilegnet seg nødvendige kunnskaper.

Departementet understreker at godkjenningsmyndigheten alltid må vurdere om det er snakk om det samme yrket, før myndigheten vurderer yrkeskvalifikasjonene.

Erfaringen fra enkelte godkjenningsmyndigheter er at det kan være vanskelig å vurdere om en søker er kvalifisert til å utøve det samme yrket i hjemstaten, selv for søkere fra EØS. Det kan være vanskelig å finne informasjon om hva som er innholdet i yrket og hvilken aktivitet yrkesutøveren kan utøve. Det er grunn til å anta at dette er vanskeligere med søkere utenfor EØS, spesielt siden det ikke er noe administrativt samarbeid mellom godkjenningsmyndighetene med landene utenfor EØS. I denne sammenhengen viser departementet til at det for kvalifikasjoner fra tredjeland foreslås at dokumentasjonsplikten legges til søkeren, jf. punkt 5.5.5.

Ved å legge til grunn at yrkeserfaring skal være relevant, vil søkerens samlede yrkeskompetanse bli vurdert. For enkelte yrker vil dette få som konsekvens at kravene til dokumentert formell utdanning blir lavere enn i dag, fordi yrkeserfaring kan kompensere for formell opplæring.

En høringsinstans viser til at godkjenningsmyndighetene mangler fagkunnskap til å foreta en vurdering av yrkeskvalifikasjonene. Departementet forutsetter at den enkelte godkjenningsmyndigheten må ha den nødvendige fagkompetansen til å vurdere yrkeskvalifikasjonene til søkeren.

To av høringsinstansene som er sterkt imot forslaget, representerer en yrkesgruppe, dvs. elektroarbeidere. Disse instansene mener at reglene ikke skal endres og frykter at det vil senke kravet til den formelle utdanningen betraktelig og føre til en utvikling hvor personer med liten teoretisk kompetanse blir godkjent som elektroarbeidere. Departementet vil påpeke at yrkeskvalifikasjonsloven ikke regulerer hvilke kvalifikasjonskrav som stilles i Norge for å utøve yrket. Lov og forskrift har prosessuelle regler for hvor-

dan en yrkesutøver skal bli godkjent i Norge, når det i Norge er et regulert yrke.

Departementet mener at fordelene for den enkelte yrkesutøveren må veie tungt, og at det er et godt prinsipp at godkjenningsmyndighetene skal legge vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene til yrkesutøveren. Det avgjørende må være at yrkesutøveren er kvalifisert til å utøve et yrke i hjemstaten. Utdanningen alene kan ikke være avgjørende. Det er flere godkjenningsmyndigheter som har slik praksis allerede i dag, bl.a. Statens vegvesen og Direktoratet for byggkvalitet. Departementet mener at endringen vil gi mer forutsigbarhet og likebehandling av yrkesutøvere.

Departementet mener videre at endringen vil kunne føre til en raskere godkjenning og at yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland kommer raskere ut i arbeid.

Departementet kan i utgangspunktet ikke se at det er nødvendig med en strammere godkjenningsprosess for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland så lenge yrkesutøveren er fullt ut kvalifisert til å utøve det samme yrket i det landet som vedkommende har sine yrkeskvalifikasjoner fra. Departementet mener at dette må legges til grunn også for samfunnskritiske yrker, og er derfor ikke enig i at det bør gjøres unntak for samfunnskritiske profesjoner. På den annen side vil det gjelde enkelte begrensninger for i hvilken grad de ulike prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven legges til grunn for søknader knyttet til tredjelandskvalifikasjoner, jf. de følgende kapitlene i proposisjonen her.

Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet vurdere innspillet om at det bør utformes en bestemmelse som gir grunnlag for å avslå søknader av hensyn til offentlig helse og sikkerhet.

5.5.6.5 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 2 endres slik at § 8 også gjelder for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.7 **Utligningstiltak**

5.5.7.1 *Dagens regler*

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet inneholder bestemmelser om at godkjenningsmyndigheten skal kunne pålegge yrkesutøvere fra EØS utligningstiltak dersom det er vesentlige forskjeller mellom de kvalifikasjonene vedkommende har fra annen EØS-stat og de som kreves i vertslandet. Reglene

om utligningstiltak er tatt inn i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner §§ 3-4 til 3-6, jf. forskriftshjemmelen i lovens § 8 siste ledd.

Det er bare ved vesentlige forskjeller i kvalifikasjonene at godkjenningsmyndighetene kan kreve utligningstiltak. Utligningstiltakene er som hovedregel enten et krav til en prøveperiode på inntil tre år eller en egnethetstest. En prøveperiode kan også inneholde et krav om at søker gjennomfører kurs eller annen videreutdanning. Poenget med en prøveperiode er at yrkesutøveren skal prøves i de manglene som gjennomgangen av kvalifikasjonene har funnet. Prøveperioden skal etterfølges av en vurdering av om yrkesutøveren har tilegnet seg den manglende kunnskapen. Dersom prøveperioden viser at yrkesutøveren ikke har tilegnet seg kunnskapen, kan søknaden om yrkesgodkjenning avslås. En søknad vil også kunne bli avslått dersom yrkesutøveren ikke består en pålagt egnethetsprøve.

Som hovedregel kan en yrkesutøver fra EØS selv velge mellom prøveperiode og egnethetstest. For yrker hvor utøvelsen krever særskilt kunnskap til nasjonal rett, kan imidlertid godkjenningsmyndighetene bestemme hvilket utligningstiltak som skal pålegges. Det samme gjelder der det er en forskjell mellom utdanningsnivået til søkeren og de kravene som stilles i Norge på mer enn to nivåer.

Godkjenningsmyndigheten skal tilby egnethetsprøve innen seks måneder. Det er ikke krav om at det er godkjenningsmyndigheten som gjennomfører prøven. Den kan settes ut til andre, for eksempel en utdanningsinstitusjon eller en organisasjon. Når det gjelder prøveperiode, må yrkesutøveren få informasjon om hvor dette kan gjennomføres, og om det skal være en vurdering etter gjennomført periode. Det forutsettes at det ikke skal være så vanskelig å få gjennomført en prøveperiode at det reelt sett ikke er et alternativ. Videre bør det være mulig å gjennomføre prøveperioden flere steder i landet. Departementet gjør oppmerksom på at det etter yrkeskvalifikasjonsloven er godkjenningsmyndigheten som skal finansiere utligningstiltak. Men det kan kreves at en yrkesutøver som søker yrkesgodkjenning, må dekke utgiftene gjennom et gebyr.

Bestemmelsene om utligningstiltak gjelder ikke for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland. For disse søkerne vil det variere om godkjenningsmyndigheten tilbyr utligningstiltak.

5.5.7.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo at yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland ikke skal ha rett til utligningstiltak i tilfeller der det er fastslått vesentlige forskjeller mellom de kravene som stilles i Norge og søkerens samlede kompetanse. I slike tilfeller skal godkjenningsmyndighetene i stedet opplyse om tiltak som prøveperiode, egnethetstest eller kompletterende utdanning, dersom slike tiltak er tilgjengelige, anses som hensiktsmessige og vil utligne de vesentlige forskjellene.

I høringsnotatet drøftet departementet om reglene om utligningstiltak skulle gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, uavhengig av om vedkommende hadde oppholdstillatelse i Norge. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om reglene bare bør gjelde for personer som allerede oppholder seg i Norge med gyldig oppholdstillatelse, eller om det ikke bør settes krav til gyldig oppholdstillatelse.

I tilfeller der det gis en mulighet til å gjennomføre en prøveperiode, foreslo departementet at denne ble begrenset til maksimalt to år. Begrensningen på to år hadde sin bakgrunn i reglene om oppholdstillatelse for studenter etter utlendingsforskriften § 6-19 tredje ledd. Det følger av bestemmelsen at utlendinger som har kompetanse som faglært og som trenger tilleggsutdanning eller praksis for å få den nødvendige godkjenningen av utdanningen i Norge, kan få studie-tillatelse i til sammen to år.

Departementet foreslo videre at det for personer med kvalifikasjoner fra tredjeland skulle gjøres unntak fra regelen om at søker selv kan velge mellom prøveperiode og egnethetsprøve.

Videre foreslo departementet at dersom det foreligger vesentlige forskjeller mellom de kravene som stilles i Norge og søkerens samlede kompetanse, så kunne godkjenningsmyndigheten avslå søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet foreslo videre å forskriftsfeste at de særlige kravene til begrunnelse som gjelder ved vedtak om utligningstiltak etter forskriften § 3-6, skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland.

Det ble foreslått at bestemmelsene skulle gis i ved endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner §§ 3-4 og 3-5, med hjemmel i yrkeskvalifikasjonsloven § 8.

5.5.7.3 Høringsinnspill

KS mener det må være en forutsetning at søkeren skal kunne pålegges utligningstiltak der det foreligger vesentlige forskjeller mellom søkerens utdanning og de kravene som stilles i Norge, for eksempel krav til praksis i utdanningen.

EL og IT Forbundet mener at det må kreves praksisperiode og teoretisk oppdatering for alle søkerne som ikke kan dokumentere nødvendig formell utdanning og yrkespraksis hvis forslaget blir vedtatt. *Elektromontørenes forening Oslo og Akershus (EMF)* mener at yrkesutøver må bestå en egnethetstest som bransjeorganisasjonene (EL og IT Forbundet og NELFO) skal utarbeide innholdet i.

LO Norge uttaler at dersom Norge mangler arbeidskraft innen enkelte yrker og ikke selv er i stand til å utvikle nødvendig kompetanse, vil ulike utligningstiltak kunne bidra på kort sikt. Ved liten differanse i kompetansekravene vil eksempelvis pålegg om yrkesprøve eller egnethetstest kunne benyttes. Også ved mindre differanse i de formelle kvalifikasjonene enn det direktivet oppstiller, bør man kunne vurdere slike krav. Arbeidslivet endres raskt og ulikt, og endringene fanges ikke alltid opp av nasjonale utdanninger. LO Norge påpeker at når det foreligger vesentlige forskjeller mellom de kravene som stilles i Norge og søkerens samlede kompetanse, så ikke bare kan, men skal godkjenningmyndigheten avslå søknader fra personer fra tredjeland.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller spørsmål ved at kravet om oppholdstillatelse i Norge nevnes i denne bestemmelsen, og ikke i bestemmelsene om lovens og forskriftens virkeområde. Dersom kravet om oppholdstillatelse i Norge først nevnes i forbindelse med prinsippet om utligningstiltak, vil vi uansett måtte behandle søknaden etter dette regelverket uavhengig av hvor personen befinner seg. Hvis det ikke kreves gyldig oppholdstillatelse for å få behandlet søknader etter dette regelverket, vil det kunne medføre et økt antall ikke-reelle søknader. Dette vil gi økte kostnader i forbindelse med innhenting og evaluering av innsendt dokumentasjon. Dette stemmer ikke godt med intensjonen bak de foreslåtte endringene, som er å få personer i Norge raskere i arbeid. DSB mener dermed at alternativet om at yrkesutøveren skal ha oppholdstillatelse i Norge bør flyttes til bestemmelsene om lovens og forskriftens virkeområde.

Videre mener DSB at prøveperioden ikke bør begrenses til to år for tredjelandborgere.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har få søkere med utenlandsk utdanning. Det anses som lite hensiktsmessig å lage tilpassede opplæringstiltak for de søkerne som mangler kvalifikasjoner for å bli kvalifisert person. For de aller fleste søkerne vil mangel på fordypning i ekomfag være årsaken til at de ikke oppfyller forskriftens kompetansekrav som kvalifisert person. Etter fast praksis vil det i avslagsvedtaket da vises til at slik kompetanse kan oppnås ved å gjennomføre fagskolens fordypningskurs i ekom.

Statens vegvesen uttaler at for yrkene trafikklærere og faglig leder for trafikkskole følger det av trafikkopplæringsforskriften at godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland forutsetter bestått egnethetsprøve og åpning for å ilette en prøveperiode ved ytterligere behov. Vegvesenet anbefaler av den grunn at det vurderes mulighet for godkjenningmyndighetene til å kunne kreve egnethetsprøve som en kvalitetssikring. Denne løsningen gir søkeren større mulighet til å få godkjenning, samtidig som godkjenningmyndighetene sikrer at vedkommende innehar gode nok kvalifikasjoner. Statens vegvesen mener det er hensiktsmessig at det stilles krav om at bestemmelsen om utligningstiltak gjelder for dem med oppholdstillatelse i Norge. Det begrunnes med at flere vil søke godkjenning hvis forslaget gjennomføres.

Kartverket stiller spørsmål om de foreslåtte endringene kan og vil føre til at flere personer fra tredjeland vil søke om yrkesgodkjenning. Dette kan i så fall være et argument for at opplysningene om utligningstiltak bare bør gjelde for dem med oppholdstillatelse. På den andre siden må det etter Kartverkets oppfatning utvikles løsninger for å framskaffe informasjon om søkerens oppholdstillatelse. Det er i tillegg uklart for Kartverket hvorvidt dette vilkåret vil ha innvirkning på den totale mengden av søknader som godkjenningmyndighetene vil motta fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Søknadene vil uansett måtte behandles, enten de omfatter informasjon om utligningstiltak eller ikke. Det er dermed ikke åpenbart at den samlede arbeidsmengden vil bli vesentlig annerledes ved det ene alternativet sammenlignet med det andre.

Det er bare Direktoratet for mineralforvaltning som støttet alternativet om ikke å kreve oppholdstillatelse i Norge som vilkår for at ansvarlig myndighet skal opplyse om mulige utligningstiltak.

5.5.7.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at godkjenningmyndigheten skal opplyse om utligningstiltak dersom de er tilgjengelige, anses hensiktsmessige og kan utligne den vesentlige forskjellen. Departementet vil regulere dette i forskrift med hjemmel i yrkeskvalifikasjonsloven § 8.

Departementet vil understreke at det ikke legges opp til plikt for godkjenningmyndighetene til å etablere utligningstiltak. Forslaget er bare at godkjenningmyndighetene skal opplyse om utligningstiltak, dersom de finnes, er hensiktsmessige og kan utligne de vesentlige forskjellene.

Forslaget fra EL og IT Forbundet at det må kreves praksisperiode og teoretisk oppdatering for alle søkerne som ikke kan dokumentere nødvendig formell utdanning og yrkespraksis, er etter departementets vurdering for strengt. Departementet mener at dette vil bryte med prinsippet om å legge de helhetlige yrkeskvalifikasjonene til grunn og at det skal være en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle.

LO Norge foreslår at søknaden skal avslås ved vesentlige forskjeller. Departementet er ikke enig i dette, og opprettholder forslaget om å legge til grunn prinsippet i yrkeskvalifikasjonsloven om at yrkesutøvere fra tredjeland i slike tilfeller bør opplyses om hvordan vedkommende kan utligne disse forskjellene. Det bør ikke være et krav at søknaden skal avslås.

På den annen side ser departementet at det ikke alltid finnes tilgjengelige utligningstiltak som det kan opplyses om. Departementet opprettholder derfor forslaget om at godkjenningmyndigheten kan avslå søknaden dersom det er vesentlige forskjeller i kvalifikasjonene.

Departementet er ikke enig med innspillet om at det bør kunne vurderes krav om utligningstiltak også ved mindre vesentlige forskjeller i kvalifikasjonene. Dette ville bryte med prinsippet i loven om at det er ved vesentlige forskjeller det skal vurderes utligningstiltak. Ulik terskel for kvalifikasjoner fra henholdsvis EØS og tredjeland, ville gjøre godkjenningmyndighetenes arbeid mer komplisert. Departementet kan uansett ikke se at det foreligger hensyn som taler for en annen terskel i disse sakene.

Departementet vil i forbindelse med utarbeidelse av forskriftsbestemmelsene vurdere forslaget fra Statens vegvesen om at en yrkesutøver i gitte tilfeller må bestå en egnethetsprøve og en prøveperiode.

Bare en høringsinstans uttalte at det ikke bør stilles krav om oppholdstillatelse for at reglene om

utligningstiltak skal komme til anvendelse. Et argument for å kreve oppholdstillatelse er at personer med oppholdstillatelse allerede oppholder seg i Norge. Det er viktig at disse kommer raskt i arbeid. Dette kan tale for at de bør behandles likt som søkere fra EØS-stater. Et annet argument, trukket fram av blant annet Statens vegvesen, er at et krav om oppholdstillatelse kan forebygge at godkjenningmyndighetene får et økt antall søknader fra personer som ikke er reelle søkere, og ikke har til hensikt å etablere seg i Norge. Det blir spørsmål om det er hensiktsmessig å bruke ressurser på å vurdere utligningstiltak for søkere som ikke har oppholdstillatelse i Norge, og heller ikke tilknytning til landet.

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at bestemmelsene om utligningstiltak bør forbeholdes personer med oppholdstillatelse i Norge. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at et slikt krav ville innebære at godkjenningmyndighetene må etablere et system for kontroll av gyldig oppholdstillatelse. Departementet vil understreke at utgangspunktet for forslagene i denne proposisjonen er at dokumentasjonsplikten er lagt til søkeren, se punkt 5.5.5. Det innebærer at det er søkeren som må dokumentere oppholdstillatelse. Det følger dessuten av Utlendingsdirektoratets retningslinjer at opplysninger om hvorvidt en person har oppholdstillatelse ikke er taushetsbelagte. Slike opplysninger kan innhentes elektronisk fra utlendingsmyndighetene.

Både DSB og Kartverket mener at kravet om oppholdstillatelse bør gjelde generelt for godkjenningsordningen og ikke bare knyttes til utligningstiltak. Departementet er ikke enig i dette. Departementet viser i denne sammenhengen til utlendingsforskriften § 6-1 og reglene om oppholdstillatelse til faglærte. I første ledd bokstav b kan en arbeidstaker få oppholdstillatelse dersom det foreligger godkjenning eller autorisasjon fra relevant fagmyndighet i yrker hvor det er kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift. Etter departementets vurdering vil et krav om oppholdstillatelse før personen kan vurderes etter yrkeskvalifikasjonsloven undergrave dette systemet.

DSB mener at prøveperioden ikke skal begrenses til to år for tredjelandborgere. Departementet viser til at det følger av utlendingsforskriften § 6-19 tredje ledd at utlendinger som har kompetanse som faglært og som trenger tilleggsutdanning eller praksis for å få den nødvendige godkjenningen av utdanningen i Norge, kan få studietillatelse i til sammen to år. Dette gjør at prøveperioden maksimalt bør settes til to år for

tredjelandborgere. Departementet vil vurdere forslagene i senere forskriftsarbeid.

Departementet mener at en naturlig følge av ovennevnte regler, vil være at en yrkesutøver ikke kan gis rett til å velge mellom ulike utligningstiltak. Departementet vil derfor følge opp forslaget om å fastsette unntak fra valgfriheten i forskrift.

I forbindelse med forskriftsarbeidet vil departementet også følge opp forslaget om at de særlige kravene til begrunnelse som gjelder ved vedtak om utligningstiltak etter forskriften § 3-6, skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland. Departementet vil påpeke at forslaget innebærer et utvidet krav til begrunnelse sammenlignet med forvaltningsloven. Det må komme klart fram ikke bare hvilke mangler som foreligger, men også hvordan yrkesutøveren kan utligne disse manglene.

5.5.7.5 Departementets forslag

Departementet foreslår som omtalt i punkt 5.5.6 at § 8 gjøres gjeldende også for denne gruppen. Departementet vil regulere i forskrift at godkjenningmyndigheten skal opplyse om utligningstiltak dersom de er tilgjengelig, anses hensiktsmessige og kan utligne den vesentlige forskjellen.

5.5.8 Delvis adgang

5.5.8.1 Dagens regler

Yrkeskvalifikasjonsloven § 8 tredje ledd gir hjemmel for å gi forskrift om at en yrkesutøver fra EØS med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat kan få godkjenning til å utøve deler av de oppgavene som er yrkesregulert i Norge. Slike regler er gitt i forskriften § 3-7. Se omtale av temaet delvis adgang i punkt 5.4.7.

Godkjenning etter disse reglene innebærer at yrkesutøveren har full adgang til det norske arbeidsmarkedet, men bare har rett til å utøve deler av de oppgavene eller yrkesaktivitetene som er regulert i Norge. For at yrkesutøveren skal få delvis adgang, må yrkesutøveren være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten. Forskjellen mellom yrkesutøverens kvalifikasjoner og de kvalifikasjonene som kreves i Norge må være så store at yrkesutøveren må ta hele utdanningen på nytt, og yrkesaktiviteten må kunne skilles ut fra andre aktiviteter som hører inn under det regulerte yrket i Norge.

For personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland er det i dag ikke bestemmelser om

eller praksis for å gi godkjenning for delvis adgang til et yrke.

5.5.8.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo at reglene for delvis adgang også skulle gjelde for tredjelandborgere.

5.5.8.3 Høringsinnspill

Få høringsinstanser uttalte seg om forslaget.

KS stiller seg bak behovet for effektive ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner. De påpeker likevel at en delvis adgang til et yrke, hvor yrkesutøveren skal utøve dette i tråd med yrkestittel fra hjemstaten, i noen tilfeller vil kunne være utfordrende. Hvordan unntaksbestemmelsene utformes og praktiseres i henhold til forskrift, vil kunne få stor betydning.

EL og IT Forbundet og Elektromontørenes forening Oslo og Akershus (EMF) er mot at det skal gis delvis adgang i yrker innen elektrofagene. De begrunner dette med at i Norge er det et viktig prinsipp at elektrofagarbeidere har kompetanse på og behersker hele fagområdet for å ivareta sikkerheten for menneskers og dyrs liv og helse. En elektrofagarbeider i Norge er en selvstendig fagarbeider som kan alt fra planlegging av arbeidet via utførelse og til og med sluttkontroll av et anlegg. Ingen deler av dette kan sees på som en utskilt del av arbeidet. Å åpne for delvis adgang vil være en fragmentering av faget. Etter deres mening vil dette gi en forringelse av el-sikkerheten i samfunnet og for vanlige borgere. LO Norge støtter ikke forslaget og har samme begrunnelse som EL og IT Forbundet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter ikke forslaget. DSB begrunner dette med at på elsikkerhetsområdet er yrkesaktivitetene og yrkestitlene til faglig ansvarlig regulert i forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Her fastsettes strenge krav til foretak og personer som utfører eller tilbyr å utføre arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Meningen er at arbeidet ikke fører til skade på liv, helse eller materielle verdier. Direktoratet viser til at personer som er omfattet av EØS-avtalen og som ønsker å utøve et yrke regulert i denne forskriften, skal få vurdert sine yrkeskvalifikasjoner i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av yrkeskvalifikasjonsloven. Tredjelandborgere som ønsker å videreføre sitt yrke fra utlandet må kunne fremlegge dokumenta-

sjon på tilnærmet de samme kvalifikasjonskravene som fremgår av forskrift om elektroforetak nevnt ovenfor. Yrkestitlene til personer med fagbrev er regulert i annet regelverk. DSB er derfor svært restriktive med å gi personer omfattet av EØS-avtalen delvis adgang til et yrke regulert av forskriften. Direktoratet ønsker derfor ikke at reglene for delvis adgang til et yrke skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

NOKUT mener at godkjenningsmyndigheten skal pålegges å informere om muligheten for søkeren til å søke om delvis adgang.

5.5.8.4 Departementets vurdering

Formålet med reglene om delvis adgang er å legge til rette for at yrkesutøvere kan utøve et yrke de er fullt ut kvalifisert til å utøve i hjemstaten, uten å måtte ta hele utdanningen på nytt i Norge. Dette hensynet veier tungt, også for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet er enig i at det kan være vanskelig å vurdere om yrkesutøvere skal gis delvis adgang til å utøve et yrke. Samtidig vil departementet vise til at reglene om delvis adgang til et yrke bygger på en del forutsetninger: Blant annet må yrkesutøveren være fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten, og de aktuelle delene av yrkesaktiviteten må klart kunne skilles ut fra annen yrkesaktivitet. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt for et yrke eller en søker, er delvis adgang ikke aktuelt. Det er også et poeng at i de tilfellene en yrkesutøver får delvis adgang til et yrke, skal yrkesutøveren tydeliggjøre omfanget av egen yrkesaktivitet overfor mottakeren av tjenesten. Videre skal yrkesutøveren benytte yrkestittelen fra hjemstaten og ikke i Norge. Dette gjør at mottakeren av tjenesten vil være klar over hvilke begrensninger som gjelder for den aktuelle yrkesutøveren.

Departementet foreslår at det gis adgang, men ikke rett, til å bli vurdert etter reglene om delvis adgang for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland. Dette vil gjøre det mulig for godkjenningsmyndighetene å benytte delvis adgang der det anses hensiktsmessig. Dette kan bidra til å oppfylle formålet om å legge til rette for at yrkesutøvere kan utøve et yrke de er fullt ut kvalifisert til å utøve i hjemstaten, uten å måtte ta hele utdanningen på nytt i Norge.

Departementet vil påpeke at ordningen om delvis adgang først og fremst er relevant for de som allerede oppholder seg og bor i Norge. Dette er tilfellet fordi en tredjelandsborger som bor utenfor EØS må søke om faglærtillatelse etter

utlendingsforskriften § 6-1 før ankomst til Norge for å jobbe. Det vil være vanskelig å gi faglærtillatelse til personer som får delvis adgang til yrke.

Det understrekes videre at ordningen med delvis adgang er en kan-regel, som ikke gir utøver rett til slik godkjenning. Dette ivaretar hensynet til at delvis adgang ikke alltid vil være hensiktsmessig, jf. høringsinnspillene om dette. Ordningen er videre avhengig av at yrkesutøveren selv søker om delvis adgang, da godkjenningsmyndigheten ikke plikter å vurdere delvis adgang av eget tiltak.

Departementet ser ikke grunn til å forskriftsfeste et krav om at godkjenningsmyndighetene skal opplyse om at yrkesutøveren kan søke om delvis adgang til yrket. Plikten til å gi informasjon om dette i tilfeller der det er relevant vil følge av veiledningsplikten etter forvaltningsloven.

5.5.8.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at prinsippet om delvis adgang gjennomføres for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland ved at yrkeskvalifikasjonsloven § 8 gjøres gjeldende også for denne gruppen, bestemmelsens tredje ledd. Departementet vil regulere kriteriene for delvis adgang til å utøve et yrke i forskrift, jf. § 8 fjerde ledd.

5.5.9 Språkkrav

5.5.9.1 Dagens regler

Det er et krav i yrkeskvalifikasjonsloven § 15 om at yrkesutøver fra EØS-stat som får godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat, skal ha nødvendige språkkunnskaper for å kunne utøve yrket. Nærmere bestemmelser er gitt i forskriften § 8-3. Bestemmelsene gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivets bestemmelser om språkkrav. Se omtale om dette i punkt 5.4.8.

Språkkunnskapene trenger ikke å foreligge på godkjenningstidspunktet. Det vil si at godkjenningsmyndighetene kan gi en godkjenning, men sette vilkår om at yrkesutøveren ikke kan starte i yrket før vedkommende har tilegnet seg de nødvendige språkkunnskapene.

Etter yrkeskvalifikasjonsloven kan godkjenningsmyndigheten kontrollere yrkesutøverens språkkunnskaper dersom det foreligger alvorlig og konkret tvil om yrkesutøverens språkkunnskaper. Det er ikke noe krav i loven om at kontroll gjennomføres eller at dette gjøres av godkjenningsmyndighetene.

For enkelte yrker kan det være naturlig at en arbeidsgiver vurderer språkkunnskapene til

yrkesutøveren som en del av ansettelsesprosessen. I yrker hvor yrkesutøveren arbeider selvstendig, vil det imidlertid ikke være noen arbeidsgiver som kan kontrollere språkkunnskapene.

For søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland er det ingen generelle bestemmelser om språkkrav. For enkelte yrker er det satt krav til språkferdigheter for å kunne utøve yrket. Det varierer mellom ulike yrker om kravet til språkkompetanse stilles som en del av godkjennings- eller ansettelsesprosessen. Kravene kan være begrunnet i samfunnssikkerhet eller at språkferdigheter er en sentral del av oppgavene i yrket. For eksempel er språkopplæring av barn en sentral del av arbeidsoppgavene til pedagogisk leder i barnehage.

5.5.9.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo at de samme kravene til språkkunnskaper skulle gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet foreslo at kontroll av språkkunnskaper skulle skje etter at yrkeskvalifikasjonene var vurdert. Det er de samme reglene som for søkere fra EØS-stater med kvalifikasjoner derfra.

Det ble foreslått å lovfeste i § 2 at § 15 om språkkrav skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland. I tillegg ble det foreslått en tydeliggjøring i forskriftshjemmelen i § 15.

5.5.9.3 Høringsinnspill

Ingen høringsinstanser er uenige i forslaget om at det skal stilles språkkrav. KS mener muligheten til å stille språkkrav for utøvelse av visse yrker er helt nødvendig. I kommunal sektor rekrutteres det utenlandsk arbeidskraft både i oppvekstsektoren og helsesektoren hvor det er avgjørende at søker har tilstrekkelige språkkunnskaper og evner å drive forsvarlig yrkesutøvelse. Det er viktig å presisere at språkkravet ikke fratår arbeidsgiveren plikten til å sjekke at arbeidstakeren har gode nok språkkunnskaper eller arbeidstakerens plikt til å ha tilstrekkelig kompetanse. KS støtter at det som hovedregel ikke stilles språkkrav i godkjenningsprosessen, under forutsetning av at arbeidsgiveren fortsatt har ansvaret for å vurdere nødvendig språkkompetanse ved ansettelse. Søkeren kan dermed få vite om vedkommende kvalifiserer til yrkesutøvelse mens språkopplæringen fortsatt pågår.

Flere instanser har merknader til forslaget om at språkkravet skal være et vilkår for yrkesutø-

velse, men ikke for yrkesgodkjenningen i seg selv. *EL og IT Forbundet* påpeker at for å kunne jobbe i elektrobransjen er det viktig å kunne kommunisere både skriftlig og muntlig. Kommunikasjon med andre på byggeplassen eller hos kunder er en forutsetning for egen og andres sikkerhet. Mye av regelverket som benyttes finnes bare på norsk, og tegninger og dokumentasjon utgis på norsk. Eventuelle praktiske og teoretiske prøver og praksisperioder vil også foregå på norsk. *EL og IT Forbundet* mener at det derfor må kunne stilles språkkrav før søknaden blir godkjent.

Elektromontørenes forening Oslo og Akershus (EMF) uttaler at kravet om å kunne gjøre seg forstått språklig ikke er ivaretatt i dagens praktisering av godkjenningsordning. Foreningen mener at en majoritet av DSB-godkjente elektrofolk i Oslo og Akershus ikke kan gjøre seg forstått verken på engelsk eller norsk. Dette gjør at det ikke er uvanlig med store misforståelser på arbeidsplassene, noe som igjen fører til feilmontasje og feilkoblinger. Dette er etter foreningens oppfatning et stort sikkerhetsproblem både under arbeid med elektriske anlegg og for forbrukeren.

Legeforeningen mener at det er uheldig at språkkrav knyttet til enkelte yrker ikke forskriftsfestes som vilkår for godkjenning. I flere yrker, spesielt for helsepersonell, er språket svært viktig i yrkesutøvelsen. For å kunne praktisere mange yrker forsvarlig, er det ofte helt nødvendig å kommunisere på norsk. Tilfredsstillende norskkunnskaper, muntlig og skriftlig, må derfor sees på som en yrkeskvalifikasjon i en del yrker. Det er derfor uheldig at det totale ansvaret for språkkrav legges til arbeidsgiveren. Legeforeningen mener at det derfor bør forskriftsfestes at språkkunnskaper skal inngå som en del av vurderingsgrunnlaget ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for yrker som har slike krav.

Justis- og beredskapsdepartementet antar at forskriftshjemlene allerede i dag gir hjemmel for å gi forskrift om krav til og kontroll av språkkunnskaper for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.9.4 Departementets vurdering

Som nevnt over er ingen høringsinstanser uenige i at det skal stilles språkkrav. Uenigheten knytter seg til spørsmålet om språkvurderingen skal skje etter at yrkeskvalifikasjonene er vurdert, men før yrkesutøveren får adgang til å utøve yrket eller om den skal skje samtidig med vurderingen av yrkeskvalifikasjonene. Spørsmålet knytter seg med andre ord ikke til hvilke språkkrav som stil-

les, men nærmere bestemt spørsmålet om på hvilket tidspunkt språkvurderingen skal foretas.

For eksisterende målgruppe i yrkeskvalifikasjonsloven skal eventuell språkvurdering gjøres etter at yrkeskvalifikasjonene er vurdert, men før yrkesutøveren får adgang til å utøve yrket. Dette er i henhold til direktivets krav, og vil si at en yrkesutøver kan være godkjent, men må ha tilfredsstillende språkkunnskaper før vedkommende kan starte sin virksomhet. Fordelen med en slik regel er at yrkesutøveren får yrkesgodkjenning raskt, og dermed vet at det vil være mulig å søke relevant jobb når språkferdighetene er på plass. På den andre siden kan det innebære en kommunikasjonsutfordring for godkjenningmyndighetene å sikre at yrkesutøveren forstår at han eller hun har fått en godkjenning, men ikke en reell adgang til å utøve yrket. Uansett er en annen fordel at det er enklere for godkjenningmyndighetene å ha et regelverk å forholde seg til for alle som omfattes av loven.

Departementet opprettholder sitt syn om at det skal gjelde samme regler til språkkrav og til når eventuell språkvurdering skal foretas både for yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland som for dem som i dag omfattes av loven.

Departementet vil i denne sammenhengen vise til at eventuelle utligningstiltak som oftest vil foregå på norsk, noe som innebærer at yrkesutøvere må ha et visst nivå på sine språkkunnskaper før utligningstiltak vil anses hensiktsmessige og kunne bli gjennomført.

Departementet er enig i merknaden fra Justis- og beredskapsdepartementet om at dagens hjemmel i § 15 til å gi forskrift om krav til og kontroll av språkkunnskaper også vil omfatte yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland og at det derfor ikke er nødvendig med presiseringer i forskriftshjemmelen.

5.5.9.5 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 2 endres slik at § 15 om språkkrav gjelder tilsvarende for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.10 **Bruk av akademisk tittel og yrkestittel**

5.5.10.1 *Dagens regler*

Yrkeskvalifikasjonsloven skiller mellom akademisk tittel og yrkestittel. Hovedregelen er at en

yrkesutøver som er godkjent har rett til å benytte hjemstatens akademiske tittel. Samtidig skal en som er godkjent etter loven benytte norsk yrkestittel, jf. yrkeskvalifikasjonsloven § 16 og forskriften § 8-4. Disse bestemmelsene gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivets bestemmelser om dette temaet.

Dette harmonerer med gjeldende praksis ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Den som blir godkjent skal benytte norsk yrkestittel uansett hvor yrkeskvalifikasjonene kommer fra. Dette gjelder både for søkere fra EØS og de utenfor EØS.

Departementet vil understreke at dersom den akademiske tittelen på hjemstatens språk kan forveksles med en norsk tittel hvor det kreves en tilleggsutdanning som yrkesutøveren ikke har, kan godkjenningmyndigheten kreve at yrkesutøver benytter akademisk tittel fra hjemstaten i en form som gjør at titlene ikke forveksles med norske titler.

5.5.10.2 *Høringen*

Departementet foreslo i høringsnotatet at bestemmelsen i yrkeskvalifikasjonsloven om bruk av akademisk tittel og yrkestittel skal gjelde tilsvarende for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Det ble foreslått å lovfeste i § 2 at § 16 skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland. Det var ingen høringsinstanser som hadde innspill til forslaget.

5.5.10.3 *Departementets vurderinger*

Departementet opprettholder forslaget om at yrkesutøvere som er godkjent etter direktivet, skal ha rett til å benytte hjemstatens akademiske tittel. Samtidig skal en som er godkjent etter loven benytte norsk yrkestittel.

Dette innebærer ingen endring sammenlignet med gjeldende praksis. Den som får sine yrkeskvalifikasjoner godkjent i Norge, skal benytte norsk yrkestittel uansett hvor yrkeskvalifikasjonene kommer fra. Dette gjelder både for søkere fra EØS og de utenfor EØS.

5.5.10.4 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 2 endres slik at § 16 om bruk av akademisk tittel og yrkestittel gjelder tilsvarende for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.11 Generelle saksbehandlingsregler

5.5.11.1 Dagens regler

Etter lovens § 13 skal søknader fra yrkesutøvere fra EØS om godkjenning av kvalifikasjoner fra annen EØS-stat behandles uten ugrunnet opphold og senest innen de fristene som er gitt i forskriften. Etter forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-2, skal søkeren innen én måned få melding om at søknaden er mottatt av godkjenningsmyndigheten. Godkjenningsmyndigheten skal innen samme frist opplyse om eventuelle mangler ved søknaden. Søknaden skal behandles innen tre måneder, men denne fristen kan forlenges med inntil én måned. Yrkesutøveren får imidlertid ingen rett til å utøve yrket dersom saksbehandlingsfristene ikke overholdes. Etter lovens § 13 andre ledd kan en yrkesutøver klage på vedtak etter loven og på at et vedtak ikke er fattet innen fristen. Tilsvarende regler framgår også av lovens § 18. De nevnte bestemmelsene gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivet om dette.

For søkere med yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland gjelder de generelle reglene i forvaltningsloven. Etter § 11a skal forvaltningen forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

5.5.11.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det vurdert om saksbehandlingsreglene også skulle gjelde for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Det ble foreslått å lovfeste i § 2 at § 13 om saksbehandlingsfrister og § 18 om klage skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland.

Forskriften angir særlige tidsfrister for de ulike delene av søknadsbehandlingen. Det ble foreslått at disse fristene ikke skal gjelde for søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Søknadene skal imidlertid uansett behandles uten ugrunnet opphold, jf. kravet i forvaltningsloven § 11a.

Departementet foreslo at første og andre ledd i § 13 skulle oppheves. Første ledd ble foreslått opphevet da kravet om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold uansett følger av forvaltningsloven § 11a. Det er ikke behov for å regulere det samme i yrkeskvalifikasjonsloven. Andre ledd ble foreslått opphevet, da klageadgang også er regulert i § 18.

Departementet foreslo videre å presisere at forskriftshjemmelen omfattet behandling av søknader fra yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.11.3 Høringsinnspill

EL og IT Forbundet støtter ikke at første ledd tas ut av loven. Selv om saksbehandlingsfristene er regulert i annet lovverk mener forbundet det er mer tilgjengelig at fristene ligger i yrkeskvalifikasjonsloven. Det vil også være klargjørende i forhold til hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for loven. Forbundet støtter imidlertid forslaget om å oppheve andre ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet antar at forskriftshjemlene allerede i dag gir hjemler for å gi forskrift om behandling av søknader fra yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Videre bemerket departementet etter forslaget til endringer at det bare er en forskriftshjemmel som gjenstår i forskriften og at overskriften ikke lenger passer. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor at bestemmelsen flyttes til kapittel 4 om saksbehandlingsregler, og at det bør vurderes om forskriftshjemlene i det kapittelet kan samles helt eller delvis.

5.5.11.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å oppheve første og andre ledd i § 13, da bestemmelsen i første ledd uansett følger av forvaltningsloven og bestemmelsen i andre ledd også er regulert i § 18.

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste i § 2 at § 13 om saksbehandlingsfrister og § 18 om klage skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland.

Når det gjelder de særskilte saksbehandlingsfristene i forskriften, vil departementet påpeke at det i en del tilfeller vil være vanskelig for godkjenningsmyndigheten å få nødvendige opplysninger fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland innen de fristene som er angitt i yrkeskvalifikasjonsforskriften. Fristenes lengde må ses i sammenheng med at det innen EØS er krav til administrativt samarbeid mellom statene og at det er lagt opp til at samarbeidet kan skje elektronisk via Det indre markedes informasjonssystem (IMI). Den muligheten vil ikke godkjenningsmyndighetene ha ved behandlingen av søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Hvis kravet til saksbehandlingstid skal gjøres gjeldende for disse vil det si at godkjenningsmyndighetene må fatte vedtak raskere enn mange gjør i dag. Kravet til rask saksbehandlingstid vil kunne føre til at godkjenningsmyndigheten vil fatte vedtak om avslag i de tilfellene hvor de har problemer med å få bekreftet informasjon fra institusjoner i utlandet, en prosess som kan være tidkrevende.

Det vil i så fall være en uheldig konsekvens for søkeren. Departementet tar derfor sikte på å fastsette at de særlige saksbehandlingsfristene i forskriften § 8-2 ikke skal gjelde for søknader om godkjenning av kvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet er enig i merknaden fra Justis- og beredskapsdepartementet om at dagens hjemmel til å gi forskrift om saksbehandling og saksbehandlingsfrister også vil omfatte søknader fra tredjeland. Departementet foreslår derfor ikke å endre bestemmelsen.

Departementet viser videre til at Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å flytte bestemmelsen og eventuelt samle alle forskriftshjemler i en bestemmelse. Departementet viser til at yrkeskvalifikasjonsloven kapittel 2 om midlertidig tjenesteyting inneholder en bestemmelse som speiler § 13 i kapittel 3 om etablering. Flytting vil derfor bryte med lovens systematikk. Departementet vil eventuelt komme tilbake til dette og forslaget om å samle alle hjemlene til å gi forskrifter ved en senere anledning.

For å tydeliggjøre bestemmelsen foreslås det imidlertid at overskriften endres til «særlige saksbehandlingsregler for etablering», og at bestemmelsen endres slik at den lyder «Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og saksbehandlingsfrister for etablering». Slik speiler bestemmelsen § 7 på en bedre måte, samtidig som forholdet til saksbehandlingsreglene i kapittel 4 tydeliggjøres.

5.5.11.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 13 første og andre ledd oppheves. Videre foreslås det at § 2 endres slik at §§ 13 og 18 gjelder tilsvarende for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.12 Elektronisk søknad

5.5.12.1 Dagens regler

Muligheten for søkere fra EØS-stat med kvalifikasjoner fra annen EØS-stat til å kunne søke om godkjenning elektronisk ble innført i endringsdirektiv 2013/55/EU artikkel 57a og er gjennomført i yrkeskvalifikasjonsloven § 17 og forskriften § 8-5. Yrkesutøveren kan søke om godkjenning gjennom en elektronisk søknad hos kontaktpunktet for tjenstedirektivet (Single Point of Contact).

Yrkesutøvere kan i tillegg søke om godkjenning direkte til ansvarlig myndighet.

I Norge er Altinn kontaktpunkt for tjenstedirektivet. Altinn har utviklet en enkel søknadsportal hvor det ikke er nødvendig med norsk personnummer for å søke om yrkesgodkjenning. Det understrekes at ordningen med elektronisk søknad ikke er til hinder for at godkjenningsmyndighetene kan be om bekreftede kopier av aktuelle søknadsdokumenter.

I dag varierer det mellom de ulike godkjenningsmyndighetene om de aksepterer eller ikke aksepterer elektronisk søknad om godkjenning fra en person med yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland.

5.5.12.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet at personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland skulle kunne søke gjennom den samme portalen som søkere som omfattes av direktivet.

Det ble foreslått å lovfeste i § 2 at § 17 om elektronisk søknad skal gjelde tilsvarende for søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland. I tillegg ble det foreslått en tydeliggjøring i forskriftshjemmelen i § 17.

Det var svært få instanser som uttalte seg om forslaget. Av de som er for å utvide loven til å gjelde personer med kvalifikasjoner fra tredjeland, var det ingen motforestillinger til forslaget om å la § 17 gjelde for disse.

EL og IT Forbundet støtter ikke forslaget, fordi forbundet er uenig i at personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland skal omfattes av loven.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller spørsmål ved om det er nødvendig å justere forskriftshjemmelen.

5.5.12.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at det i dag er et krav om at yrkesutøver fra EØS med kvalifikasjoner fra annen EØS-stat kan søke godkjenning ved elektronisk søknad og ser ingen grunn til å foreskjellsbehandle søkere med kvalifikasjoner fra tredjeland.

Departementet er enig i merknaden fra Justis- og beredskapsdepartementet om at dagens hjemmel til å gi forskrift om elektronisk søknad også vil omfatte søknader om godkjenning av kvalifikasjoner fra tredjeland. Departementet foreslår derfor ikke å endre bestemmelsen.

5.5.12.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 2 endres slik at § 17 om elektronisk søknad også gjelder for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.13 Statistikk

5.5.13.1 Dagens regler

I følge yrkeskvalifikasjonsloven § 24 skal godkjenningmyndigheten rapportere inn statistiske opplysninger. Dette er nærmere regulert i forskriften § 9-2, der det står at departementet kan be om statistikkrapportering. Dette er delegert til NOKUT.

I dag innhentes ingen statistikk for godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

5.5.13.2 Høringen

Departementet foreslo at godkjenningmyndighetene skal ha en tilsvarende plikt til å rapportere inn statistiske opplysninger for søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

NOKUT støttet forslaget.

5.5.13.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at godkjenningmyndighetene skal ha plikt til å rapportere inn statistiske opplysninger for søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Departementet legger til grunn at dette vil følge av lovens ordlyd uten lovendring. Slik plikt vil gi departementet mulighet for et mer helhetlig bilde av søknader og behandling av disse innenfor godkjenningsfeltet.

5.5.13.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at godkjenningmyndighetene skal ha plikt til å rapportere inn statistiske opplysninger for søknader fra personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, dette vil følge av gjeldende ordlyd i § 24 sett i sammenheng med øvrige lovendringer. Departementet vil regulere plikten til statistikkrapportering for godkjenning av tredjelandsborgere i forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven.

5.5.14 Forholdet til utlendingsregelverket

Endringene i yrkeskvalifikasjonsloven får ingen innvirkning på utlendingsregelverket. Departe-

mentet vil understreke at det at en person får godkjenning etter yrkeskvalifikasjonsloven, ikke i seg selv innebærer at vedkommende kan få oppholdstillatelse etter utlendingsregelverket i Norge. Men utlendingsregelverket får betydning for hvilke yrker lovendringen vil gjelde for og for bestemmelsen om utligningstiltak, se omtale i punkt 5.5.7.

Etter reglene i utlendingsloven § 23 kan oppholdstillatelse gis til utenlandske borgere som ønsker å utføre arbeid for en arbeidsgiver i Norge når følgende vilkår er oppfylt:

- Søkeren er fylt 18 år.
- Det foreligger et konkret tilbud om arbeid. Arbeidstilbudet skal som hovedregel gjelde heltidsarbeid for én arbeidsgiver.
- Lønns- og arbeidsvilkår er ikke dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen, eller det som er normalt for vedkommende yrke og sted.
- Søkeren omfattes av en kvote fastsatt av departementet eller stillingen ikke kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-området.

Utfyllende og supplerende vilkår for de ulike typer oppholdstillatelser er fastsatt i utlendingsforskriften kapittel 6. Yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrifter vil først og fremst ha betydning for oppholdstillatelse til personer som har fagutdanning eller høyere utdanning.

Oppholdstillatelse til faglærte er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 6-1. Hvis arbeidstakeren skal jobbe i et yrke hvor det er kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift, skal det foreligge godkjenning fra relevant fagmyndighet før faglærttillatelse kan innvilges, se utlendingsforskriften § 6-1 første ledd bokstav b. Utlendinger som har arbeidstilbud fra et yrke hvor utdanningskravet er lavere enn fullført videregående opplæring, kan ikke få oppholdstillatelse som faglært. Dette betyr for eksempel at ulike yrker som godkjennes av Arbeidstilsynet ikke er omfattet av faglærttillatelsen (dykker, maskinfører, truckførere, gravemaskinfører m.fl.).

5.6 Forslag til enkelte endringer for en bedre gjennomføring av direktivet

5.6.1 Innledning

Departementet foreslår i dette kapitlet enkelte endringer som skal sikre en bedre gjennomføring av yrkeskvalifikasjonsdirektivet i yrkeskvalifikasjonsloven. Forslagene er ikke særskilt knyttet til

forslaget om å utvide lovens virkeområde til å gjelde godkjenning av kvalifikasjoner fra tredjeland.

5.6.2 Definisjon av etableringsstat

I høringen foreslo departementet å endre definisjonen i § 3 bokstav i) etableringsstat, for å sikre samsvar med artikkel 5 nr. 1 bokstav a) i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Dagens ordlyd definerer etableringsstaten som den staten der yrkesutøveren utøver eller har utøvd sitt yrke. Direktivets alternativ om at personen er etablert med det formål å utøve yrket, kommer dermed ikke fram.

Ingen høringsinstanser uttalte seg om forslaget.

Departementet foreslår å endre § 3 slik at definisjonen på etableringsstat blir «den staten hvor yrkesutøveren er lovlig etablert med det formål å utøve et yrke, utøver eller har utøvd sitt yrke».

5.6.3 Kontroll av kvalifikasjoner

5.6.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo en endring i § 6 da dagens ordlyd for er for vid slik at unntaksregelen omfatter for mange tilfeller. Det ble foreslått å justere bestemmelsen slik at det bare er for de yrkene hvor det kan få konsekvenser for offentlig helse eller sikkerhet for mottakeren av tjenesten at godkjenningsmyndigheten kan foreta forhåndskontroll.

5.6.3.2 Høringsuttalelsene

Arbeidstilsynet mener at forslaget til § 6 er uklar, og foreslår at bestemmelsen i stedet legges nærmere direktivets ordlyd. *Arbeidstilsynet* antar at direktivet kan forstås slik at vilkårene knyttet til offentlig helse og sikkerhet og tjenestemottakerens helse og sikkerhet kommer til anvendelse på ulike tidspunkter og områder, der førstnevnte vilkår fastsetter for hvilke yrker ansvarlig myndighet kan velge å kontrollere kompetansen. Dersom det er tilfellet, bør dette skillet gjenspeiles i lovens § 6, for eksempel ved at vilkåret om at kontroll må være nødvendig for tjenestemottakerens helse og sikkerhet, inntas i en egen setning. *Arbeidstilsynet* mener at det bør redegjøres nærmere for hvordan departementet mener direktivbestemmelsen nå er å forstå, og hvilke yrker eller kategorier av yrker departementet nå mener faller innenfor og utenfor unntaket. Dette vil bidra til å synliggjøre

hvor stor endring i loven departementet faktisk foreslår, og vil være oppklarende for godkjenningsmyndighetene som må vurdere hvilke yrker og hvilke saker der yrkesutøvernes kompetanse kan kontrolleres.

NVE mener det er viktig at bestemmelsen formuleres slik at damsikkerheten blir omfattet. Slik *NVE* forstår endringsforslaget vil ikke damsikkerhet være omfattet.

Justis- og beredskapsdepartementet går ut fra at meningen er at utøvingen av det aktuelle yrket kan få konsekvenser for enten offentlig helse eller for mottakeren av tjenesten. *Justis- og beredskapsdepartementet* skriver at dette bør komme klart fram i lovteksten og foreslår en endring av denne til «yrker som har konsekvenser for offentlig helse eller for sikkerhet til mottakeren av tjenesten».

5.6.3.3 Departementets vurdering

Departementet er i all hovedsak enig i vurderingen til *Justis- og beredskapsdepartementet* og foreslår å endre bestemmelsen. Dette vil også ta høyde for merknaden til *NVE*, ved at damsikkerhet vil omfattes. Det vil også ivareta innspill fra *Arbeidstilsynet*. Når det gjelder kommentaren om at departementet bør redegjøre for hvilke yrker som eller kategorier av yrker som vil falle innenfor eller utenfor muligheten til å kreve forhåndskontroll av yrkeskvalifikasjonene til yrkesutøvere, mener departementet at det er godkjenningsmyndigheten som er best egnet til å vurdere dette ut fra kriteriene.

Departementet ser at det også er nødvendig å gjøre et par andre endringer i bestemmelsen for å sikre at den er i tråd med direktivet. Hensikten med bestemmelsen i direktivet er å unngå vesentlig skade for mottakeren av tjenesten som følge av manglende kvalifikasjoner fra tjenestutøver. Det vil derfor bare være yrker som har vesentlige konsekvenser for helsen eller sikkerheten *til mottakeren av tjenesten*, hvor godkjenningsmyndigheten kan kontrollere yrkesutøverens kvalifikasjoner før vedkommende kan utøve yrket i Norge. Departementet vil videre endre formuleringen «offentlig helse» til «helse» for å bringe ordlyden nærmere direktivteksten. Denne endringen har ikke vært på høring og departementet mener dette ikke er nødvendig da endringen ikke har noen realitetsvirkning. Endringen er av en teknisk karakter og blir foreslått for å rette opp teksten og gjøre ordlyden mer i samsvar med direktivet.

5.6.3.4 *Departementets forslag*

Departementet foreslår at yrkeskvalifikasjonsloven § 6 endres for å klargjøre reglene om mulighet for forhåndskontroll av kvalifikasjoner ved midlertidig tjenesteyting.

5.6.4 Vilkår for godkjenning

I høringsnotatet foreslo departementet en endring i § 8 for å sikre overenstemmelse med yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Dagens ordlyd setter en begrensning ved at det ser ut til å være et krav om at yrkesutøver i annen stat må utøve yrket der. Departementet foreslo en endring for å tydelig-

gjøre at kravet er at vedkommende skal være kvalifisert til å utøve yrket der.

EL og IT Forbundet uttalte at de oppfatter dette som en tekstendring som ikke medfører realitetsendring. Forbundet støtter endringen, men mener at tredjelandssøkere skal unntas fra bestemmelsen.

Departementet kan ikke se at det er grunner for at bestemmelsen ikke skal gjelde tilsvarende for tredjelandssøkere.

Departementet foreslår en endring i § 8 for å tydeliggjøre at det ikke er et krav om at yrkesutøver i annen stat må utøve yrket der, men at kravet er at vedkommende er kvalifisert til å utøve yrket der.

6 Endring i studentsamskipnadsloven

Studentsamskipnadsloven § 4 ble endret i 2018 da fagskolene ble gitt en rett til å være tilknyttet en studentsamskipnad, jf. lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning. Med denne lovendringen ble fagskolenes rett til å være tilknyttet en samskipnad lagt inn som et nytt andre ledd i studentsamskipnadsloven § 4. Det dagjeldende andre leddet i bestemmelsen om unntak fra kravet om tilknytning til studentsamskipnad ble ved en feil ikke videreført som en nytt tredje ledd i bestemmelsen.

Verken departementet eller Stortinget har hatt intensjon om å fjerne adgangen til å gi fritak fra kravet om tilknytning til en studentsamskipnad. Departementet vil derfor foreslå at fritaksadgangen for institusjoner som var omfattet av universitets- og høyskoleloven før 1. august 2008, og som har andre tilfredsstillende velferdsordninger, tas inn i studentsamskipnadsloven igjen. Departementet foreslår at bestemmelsen tas inn som et nytt tredje ledd i § 4.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Endringer i universitets- og høyskoleloven

Godkjenning av utenlandsk og norsk utdanning og realkompetansevurdering

De foreslåtte endringene innenfor godkjenningsfeltet som omtalt i punkt 2.5, vil ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Et klarere utformet regelverk vil gi visse administrative forenklinger, først og fremst i form av kvalitative forbedringer.

Krav om to sensorer ved eksamen

Departementet legger til grunn at innføring av et krav om to sensorer vil medføre en viss økning av kostnader til bruk av sensorer ved institusjonene. Det vil også føre til en viss økning i utgifter til administrativ virksomhet ved institusjonene. Departementet mener at institusjonene selv må gjøre nødvendige prioriteringer for å dekke disse kostnadene. Departementet viser til at det allerede i dag i et visst omfang brukes to sensorer på alle eksamener hvor det benyttes gradert karakterskala. For eksempel anbefaler Universitets- og høyskolerådet sine medlemsinstitusjoner at det alltid skal være to sensorer på muntlig eksamen og andre eksamener som ikke lar seg etterprøve. Det samme gjelder på bachelorarbeid, det vil si kandidatens selvstendige arbeid på bachelornivå. Videre anbefaler Universitets- og høyskolerådet at institusjonene bruker ekstern sensor på minst en tredel av emnene ved andre eksamener, slik at alle emner i løpet av en treårsperiode har hatt ekstern sensor. Et annet eksempel er Universitetet i Oslo, som selv har fastsatt at det på juridisk fakultet skal være minst to sensorer ved bedømmelsen av alle eksamensbesvarelser som vurderes med gradert karakterskala fra A til F. Samlet sett viser dette at det allerede i dag er en relativt stor bruk av to sensorer, også på lavere grad.

Videre viser departementet til at ansatte i utdannings- og forskerstillinger normalt har sensor som del av sitt ordinære arbeid. Dersom begge sensorene kommer fra den aktuelle institu-

sjonen, vil det derfor ikke føre til økte lønnskostnader. Dersom institusjonen må engasjere en ekstern sensor, må institusjonen dekke eventuelle kostnader til dette.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke krever tilleggsbevilgninger til institusjonene. Institusjonene må selv sørge for nødvendige prioriteringer.

Reaksjoner mot falsk og uredelig opptreden

Forslaget omtalt i punkt 2.10.1 om plikt til å politianmelde bruk av falske vitnemål under studiet vil kunne gi noen flere politianmeldelser. Departementets vurdering er at dette ikke vil gi vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Øvrige forslag

De øvrige endringene i loven vil ikke innebære vesentlige økonomisk eller administrative konsekvenser. Noen av endringene innebærer presiseringer for å hindre uklarheter. Disse vil gi en viss administrativ forenkling.

7.2 Regulering av fagskoleutdanningene

Departementet legger til grunn at forslaget om å fjerne kravet til at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år, vil føre til at flere ønsker å akkreditere nye fagskoleutdanninger. Eventuelt merarbeid ved den enkelte fagskolen dekkes innenfor fagskolens egne budsjett-rammer. Lovforslaget vil kunne føre til en viss økning i akkrediteringssøknader til NOKUT og noe større tilsynsvirksomhet. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser for NOKUT vil bli vurdert i de ordinære budsjettprosessene. Departementets vurdering er at forslaget vil ha begrenset betydning for det resultatbaserte tilskuddet som tildeles fylkeskommunene på bakgrunn av studiepoeng som avlegges ved fagskolene. Forslaget vil i liten grad påvirke utgiftene til utdanningsstøtte.

Departementets forslag om å innføre en skalbestemmelse for innhenting av politiattest i fagskoleloven § 27 første ledd, kan føre til at flere søkere og studenter må bestille politiattest. Departementet legger til grunn at økningen vil være marginal, fordi flere høringsinstanser påpeker at bestemmelsen er blitt tolket som en skalregel. Fagskolene vil også kunne få noe økt administrasjon med å informere om regelverket og kontrollere attestene. Det kan også bli en økning i antall klagesaker.

Departementet vurderer at forslagene ikke medfører vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7.3 Behandling av personopplysninger

7.3.1 Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven

Forslagene til endringer i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven for å tydeliggjøre regelverket for behandling av personopplysninger og for å tilrettelegge for bedre bruk av felles digitale tjenester, vil ikke innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Noen av endringene innebærer presiseringer som kan gi en viss administrativ forenkling.

Endringene i regelverket for register over vedtak om godkjenning av utenlandske studier (GAUS) kodifiserer og rydder i dagens regulering og organisering. Dette medfører ingen nye oppgaver. De foreslåtte endringene for NOKUT legger til rette for at oppgaveløsningen samlet sett vil bli noe mer effektiv.

Endringene i regelverket for vitnemålsportalen tilrettelegger for senere utvidelse, og konsekvensene må vurderes for hver enkel utvidelse. Nødvendig teknisk tilrettelegging for å tilgjengeliggjøre NOKUTs vedtak i vitnemålsportalen er gjennomført.

Forslaget om at fagskoler skal innrapportere også data om søkere til DBH-F er en viss utvidelse av pliktene. Imidlertid vil departementet bruke den foreslåtte dispensasjonsadgangen slik at de skolene som vil få merarbeid av noe omfang, kan få dispensasjon.

7.3.2 Forslag til endringer i utdanningsstøtteloven

Forslagene til endringer i utdanningsstøtteloven medfører ikke økte administrative kostnader for Lånekassen eller andre. De foreslåtte reglene innebærer i hovedsak en klargjøring og lov-

festing av behandlinger som gjøres i dag, men med noen justeringer. Endringene vil kunne avskjære tvils- og tolkningsspørsmål som følger av dagens rettslige utgangspunkt. Forslagene legger til rette for at oppgaveløsningen samlet sett blir mer effektiv.

7.4 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Departementet mener at forslagene samlet sett vil gi bedre bruk av innvandreres kompetanse og kunne føre til økt sysselsetting. Følgenvirkninger av dette vil kunne være reduserte trygdeutgifter og økte skatteinntekter. I kapittel 9 i NOU 2011: 14 *Bedre integrering*, er det en omtale av bedre bruk av innvandreres medbragte kompetanse. Utvalget sier bl.a.: «Det er ikke effektivt at innvandrere som kommer til landet med medbrakt utdanning og arbeidserfaring, enten må starte på nytt og gjennomføre utdanningen en gang til, eller må ta arbeid de er overkvalifiserte for». Utvalget viser også til en undersøkelse i 2011 fra Riksrevisjonen i Sverige som utførte en analyse av de økonomiske konsekvensene av en effektivisering av søknadsprosessen på arbeidsmarkedet som fører til at arbeidsledighetstiden hos akademikere med utenlandsk utdanning reduseres. Analysen viste at dersom ca. 700 akademikere med utenlandsk utdanning hadde etablert seg på arbeidsmarkedet innenfor sitt yrke en måned tidligere, så ville den samfunnsøkonomiske gevinsten bli tilnærmet 40 millioner kroner.

Departementet fikk tilbakemelding i høringen fra *Finanstilsynet* og *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet* om at endringen kunne føre til at antallet søknader etter yrkeskvalifikasjonsloven og ressursbruken på dette området vil øke. Dette gjelder vurdering av om yrket er lovregulert i hjemstaten og om søkeren har de kvalifikasjonene som kreves der. I tillegg inkluderer dette en vurdering av innholdet i søkerens utdanning og arbeidserfaring med tanke på om denne avviker fra utdanning og praksis i Norge. *Finanstilsynets* erfaring med søkere fra EØS-borgere er at dette er tidkrevende. Tilsynet påpeker videre at etablering av eventuelle utligningstiltak vil medføre kostnader. Forslaget kan etter tilsynets vurdering gjøre det aktuelt å vurdere innføring av saksbehandlingsgebyr for behandling av søknad om godkjenning som autorisert regnskapsfører og inkassobevilling. Videre kan forslaget etter tilsynets oppfatning medføre at tilsynsaktiviteten på de aktuelle områdene må styrkes.

Departementet antar at det ikke vil være så mange yrkesutøvere som har yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland som vil søke om yrkesgodkjenning. Departementet har i dag ingen fullstendig oversikt over søkere fra tredjeland. I forbindelse med en kartlegging av alle godkjenningsordningene for lovregulerte yrker som NOKUT gjennomførte i 2019, innhentet de statistikk for søknader fra tredjeland. Her rapporterte blant annet Utdanningsdirektoratet at de hadde mottatt 526 søknader, Mattilsynet 33 søknader og DSB hadde mottatt 154 søknader i 2018. På den andre siden kan det være en risiko for et visst antall ikke-reelle søknader. Dette kan være fra søkere som ikke har oppholdstillatelse i Norge og som benytter anledningen til å søke om yrkesgodkjenning.

Krav til bedre begrunnelse av vedtak vil kunne få administrative og økonomiske konsekvenser for de godkjenningsmyndighetene som i dag ikke har praksis for å gi en slik begrunnelse. De økte kostnadene vil likevel være små. Samtidig antas det at forslaget vil kunne føre til at flere innvandrere vil søke om godkjenning, og den enkelte godkjenningsmyndigheten vil da få flere søknader som de må behandle. Det varierer mellom de ulike godkjenningsmyndighetene om kostnadene knyttet til dette dekkes gjennom gebyr for behandling av søknad om godkjenning. Det er ikke noe i yrkeskvalifikasjonsloven som hindrer godkjenningsmyndighetene å ilegge gebyr for

behandling av søknad om godkjenning. Eventuelle økte kostnader kan dekkes inn ved å ilegge gebyr.

Ved at det ikke innføres en plikt for godkjenningsmyndighetene til å opprette utligningstiltak som prøveperiode eller egnethetstest, vil dette ikke påføre godkjenningsmyndighetene økte administrative oppgaver eller kostnader. For dem som velger å tilby slike utligningstiltak, vil det til en viss grad kunne gi økte kostnader, avhengig av hvordan utligningstiltakene gjennomføres og hvilke tiltak som tilbys. Departementet gjør oppmerksom på at godkjenningsmyndigheten kan kreve et gebyr for å dekke kostnadene de har ved for eksempel egnethetsprøve. Utligningstiltak er samtidig det som vil gi størst gevinster på lang sikt, ved at yrkesutøver gis en mulighet til å vise at vedkommende er kvalifisert til å utøve yrket i Norge.

Departementet bemerker at godkjenningsmyndigheter som måtte ha regelverk for behandling av søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland som er i strid med forslagene her, må endre sitt regelverk og sin praksis i tråd med de nye reglene.

Departementet legger etter dette til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for verken godkjenningsmyndigheter eller andre parter.

8 Merknader til reglene i lovforslaget

8.1 Endringer i opplæringsloven

Til § 3-4 a

I *første ledd* er ordet departementet endret til NOKUT, som i dag har denne oppgaven delegert fra departementet.

Andre ledd er en ny bestemmelse og gir rettsgrunnlag for at NOKUT også skal kunne behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Slike opplysninger kan behandles når NOKUT behandler søknader om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter første ledd.

NOKUT etterspør ikke slike personopplysninger. Imidlertid kan det både i utfylling av søknadskjemaet og i vedleggene framkomme opplysninger som regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen. Opplysninger om religion, seksuell legning og helse er eksempler på opplysninger som kan framkomme av søknaden. Et eksempel er at i vigselfattest som brukes til å bekrefte navneendring er det også informasjon om en persons religion, etnisitet eller helse. I slike tilfeller vil disse opplysningene i seg selv ikke være relevante for behandling av søknadene, men dokumentet som sådant (f.eks. vigselfattest eller utdanningsdokumenter) er nødvendig for å sikre at den som leverer søknaden er den samme som har fullført utdanningen.

Tredje ledd er også en ny bestemmelse. Etter denne kan NOKUT benytte automatisert saksbehandling for å fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Automatisert saksbehandling innebærer at et datasystem fatter beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i datasystemet. Rettsanvendelsen skjer gjennom datasystemet og ikke ved manuell menneskelig behandling. Avgjørelser som fattes på bakgrunn av utelukkende automatisert saksbehandling, kan bare skje i saker der det ikke er behov for skjønnsmessige vurderinger.

Det er videre fastsatt at søkeren kan kreve manuell overprøving. En slik rett supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, og ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving innebærer at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Det er NOKUT som skal gjennomføre denne kontrollen, ikke klageorganet. Ordinær klageadgang følger av forvaltningsloven.

Fjerde ledd er nytt og gir rettsgrunnlag for at NOKUT kan koble seg til portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14. Fødselsnummer, D-nummer og opplysninger om at personen har fått vedtak av NOKUT kan registreres automatisk i portalen. Informasjon om selve vedtaket vil bare overføres fra NOKUT og til portalen når den som vedtaket gjelder selv bestemmer det. Når en person velger å dele vedtaket sitt med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle det vedtaket som vedkommende har bestemt skal deles og bare i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelig. Se 3.5.1 for nærmere beskrivelse av portalen.

Femte ledd er en videreføring av dagens andre ledd og gir departementet mulighet til å fastsette forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og avgrensning i klageretten.

8.2 Endringer i universitets- og høyskoleloven

Til § 1-1

Bestemmelsens tittel og første ledd første punktum er endret. Endringen innebærer at bestemmelsen angir formålet med universiteter og høyskoler, ikke lovens formål. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 1-3 om institusjonenes oppgaver.

Bokstav d er ny. Bestemmelsen framhever at universiteter og høyskoler er sentrale institusjoner, som gjennom kunnskap og dannelse har et ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling.

Til § 1-2 femte og sjette ledd

Femte ledd andre punktum er nytt. Kravet om virksomhet i riket i femte ledd første punktum er ikke til hinder for at deler av gradsgivende utdanning ved norske institusjoner kan gjennomføres i utlandet. Bestemmelsen klargjør at det er en forutsetning at utdanning, tildeling av grader og avvikling av eksamen har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Lovens § 2-6 sjette ledd gir adgang til å gi forskrift som presiserer hvilke forhold som er avgjørende for om det foreligger en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge.

Femte ledd tredje punktum viderefører § 1-2 sjette ledd, med noen språklige endringer.

Sjette ledd viderefører dagens § 1-2 femte ledd andre og tredje setning.

Til § 1-3 Universiteter og høyskolars oppgaver

«Universiteter og høyskolars» erstatter «institusjonenes» og «virksomhet» erstattes av «oppgaver» i bestemmelsens tittel.

Første ledd første punktum er justert som følge av endringen i § 1-1. Siden formålsbestemmelsen ikke lenger angir lovens formål, bortfaller institusjonens ansvar for å fremme lovens formål.

Første ledd bokstav c viderefører § 1-3 første ledd bokstav d.

Første ledd bokstav d viderefører § 1-3 første ledd bokstav i, og poengterer at livslang læring omfatter både formell og ikke-formell utdanning.

Første ledd bokstav e viderefører § 1-3 første ledd bokstav f.

Første ledd bokstav f erstatter § 1-3 første ledd bokstav g. Når det er relevant, skal universiteter og høyskoler bidra til innovasjon og verdiskaping i samfunnet. Dette omfatter ikke bare kommersialisering av produkter og prosesser i et marked, men også bidrag til nyskaping og forbedring i vid forstand. Det kan for eksempel være innovasjon i offentlig sektor og sosial innovasjon, det vil si utvikling av nye løsninger på samfunnsproblemer.

Første ledd bokstav g erstatter § 1-3 første ledd bokstav h. Bestemmelsen trekker fram betydningen av samarbeid med eksterne aktører for å styrke både relevans og kvalitet i virksomheten ved universiteter og høyskoler. Universiteter og høyskoler skal samarbeide bredt med relevante aktører, i offentlig, privat og frivillig sektor i inn- og utland.

Til § 3-4

Første ledd viderefører bestemmelsen i § 3-4 første ledd første punktum om at personer som har utenlandsk høyere utdanning, kan søke NOKUT om generell godkjenning av utdanningen.

Vedtaket om generell godkjenning innebærer en vurdering av hvilket nivå den aktuelle utdanningen ligger på, og hvilket omfang den har, herunder at den er likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 3-1 og 3-2. I tillegg innebærer det en bekreftelse av utdanningens ekthet (verifisering). Ordningen med generell godkjenning er beregnet for søkere som trenger å dokumentere sin kompetanse for å bli ansatt i yrker der det ikke er krav om en spesiell yrkesgodkjenning eller autorisasjon, men der arbeidsgiver ønsker en person med høyere utdanning. Det er bare enkeltpersoner som kan søke om generell godkjenning. For institusjoner gjelder akkrediteringsbestemmelsene i § 3-1. I tillegg gjelder bestemmelsene hjemlet i § 3-2 om hvilke grader som kan akkrediteres, samt de faglige kravene til omfang, læringsutbytte og selvstendig arbeid i mastergrad mv., som gjelder for dem.

Vedtaket om generell godkjenning bygger på en systembasert vurdering av den utenlandske høyere utdanningen, ikke en vurdering av det faglige innholdet. Utgangspunktet for vurderingen er kunnskap om utdanningssystemet i det aktuelle landet og læringsutbyttebeskrivelsene for nivå seks til åtte i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR).

Ordningen med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning gjelder i all hovedsak dokumenterbare og verifiserbare kvalifikasjoner.

For flyktninger og personer i en flyktningliggende situasjon som har utenlandsk høyere utdanning, men ikke kan få generell godkjenning etter vanlig prosedyre på grunn av manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon, gjelder «UVD-ordningen» (uten verifiserbar dokumentasjon). For å komme inn under ordningen må søkerne i tillegg ha permanent oppholdstillatelse og beherske norsk, svensk, dansk eller engelsk. UVD-ordningen er en skreddersydd, sakkyndig vurdering hvor søkerens kompetanse kartlegges gjennom tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. På grunnlag av den sakkyndige rapporten fatter NOKUT et enkeltvedtak om generell godkjenning. Ordningen følger opp Lisboakonvensjonens artikkel VII om vurdering av flyktnings kompetanse.

Andre ledd er en ny bestemmelse som kodifiserer gjeldende praksis.

Bestemmelsen fastsetter at NOKUTs vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i tråd med Lisboa-konvensjonen.

Lisboa-konvensjonens formål er blant annet å legge til rette for større akademisk mobilitet mellom landene. Det grunnleggende prinsippet i konvensjonen er at godkjenningsmyndighetene i et land skal godkjenne kvalifikasjoner fra høyere utdanning fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre de kan vise til betydelige forskjeller mellom utdanningene, jf. konvensjonen artikkel V.I. Dette gjelder hele spennet og alle nivåer innenfor høyere utdanning, fra godkjenning av utdanning som gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, til godkjenning av studieperioder og av hele utdanninger, altså både faglig og generell godkjenning.

Tredje ledd første punktum er en ny bestemmelse om hvem som har rettslig klageinteresse.

I henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b er NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utdanning et enkeltvedtak, siden det er bestemmende for personens rettigheter. Det betyr at det må være adgang til å klage på vedtaket. Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning kan bare påklages av søker. Dette er en begrensning i forhold til den normale klageadgangen etter forvaltningsloven.

Tredje ledd andre punktum viderefører tidligere første ledd andre punktum om klagenemndas vedtakskompetanse. Bestemmelsen begrenser hvilke deler av godkjenningsvedtaket som klageinstansen kan behandle. Klagenemnda som Kunnskapsdepartementet har oppnevnt for slike saker, kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

For nærmere omtale av første til tredje ledd vises det til punkt 2.5.3.4.

Fjerde ledd er en ny bestemmelse og gir NOKUT grunnlag for å behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. NOKUT kan behandle slike opplysninger ved vurdering av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter første ledd. NOKUT etterspør ikke slike personopplysninger. Imidlertid kan det både i utfylling av søknadsskjemaet og i vedleggene framkomme opplysninger som regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen. Opplysninger om religion, seksuell legning og helse er eksempler på opplysninger som kan framkomme av søknaden. Ett eksempel er at i vigselsattester som brukes til å bekrefte navneendring, kan det også framkomme informasjon om en persons religion, etnisitet eller helse. I slike

tilfeller vil disse opplysningene i seg selv ikke være relevante for behandlingen av søknadene, men dokumentet som sådant – for eksempel vigselsattest eller utdanningsdokumenter – er nødvendig for å sikre at den som leverer søknaden, er den samme som har fullført utdanningen.

Femte ledd er også en ny bestemmelse. Etter denne kan NOKUT benytte automatisert saksbehandling for å fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning. Automatisert saksbehandling innebærer at et datasystem fatter beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i datasystemet. Rettsanvendelsen skjer gjennom datasystemet og ikke ved manuell menneskelig behandling. Avgjørelser som fattes på bakgrunn av utelukkende automatisert saksbehandling, kan bare skje i saker der det ikke er behov for skjønnsmessige vurderinger. Bestemmelsen gir søkeren rett til å kreve manuell overprøving. En slik rett supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven og ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving innebærer at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Det er NOKUT som skal gjennomføre denne kontrollen, ikke klageorganet. Ordinær klageadgang følger av forvaltningsloven med de begrensninger som er fastsatt i uhl. § 3-4 tredje ledd andre punktum.

Sjette ledd er en ny bestemmelse og er behandlingsgrunnlag for at NOKUT kan koble seg til portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. § 4-14. Fødselsnummer, D-nummer og opplysninger om at personen har fått vedtak av NOKUT, kan registreres automatisk i portalen. Informasjon om selve vedtaket vil bare overføres fra NOKUT og til portalen når den som vedtaket gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele vedtaket sitt med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle det vedtaket som vedkommende har bestemt skal deles, og bare i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelige. Se 3.5.1 for nærmere beskrivelse av portalen.

Til § 3-5

Første ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 andre ledd første punktum om at institusjonene kan godkjenne (tidligere «gi fritak for») høyere utdanning tatt i utlandet.

Ordningen med faglig godkjenning etter denne bestemmelsen er først og fremst beregnet på dem som trenger en godkjenning av sin utenlandske høyere utdanning for å ta videre studier i Norge. Utdanningsinstitusjonen kan godkjenne den utenlandske høyere utdanningen som del av egne studier hvis læringsutbyttet i den avlagte utdanningen tilsvarer det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle institusjonen. En slik godkjenning gir uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået.

Andre ledd er en ny bestemmelse om hva det betyr å få utdanningen godkjent. Presiseringen har som formål å gjøre lovbestemmelsen og konsekvensene av denne tydeligere for brukerne av loven.

Tredje ledd er en ny bestemmelse om at institusjonene må forholde seg til Lisboakonvensjonen ved vurdering av utenlandsk høyere utdanning tatt i en stat som har ratifisert konvensjonen. Lisboakonvensjonen gir studenter som har tatt høyere utdanning i et annet konvensjonsland, en sterkere rett til å få faglig godkjenning, fordi utdanningsinstitusjonen må vise til at det foreligger «betydelige forskjeller» hvis den ikke godkjenner utdanningen. Det at Norge har ratifisert Lisboakonvensjonen, setter krav til hvordan universitetene og høyskolene skal behandle søknader om godkjenning av høyere utdanning fra konvensjonspartnere.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.4.4.

Til ny § 3-5 a

Første ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 tredje ledd første punktum om faglig jevn godhetsvurdering. Det er bare utdanningsinstitusjoner med institusjonsakkreditering som kan foreta slik vurdering.

Det er i praksis en del personer med høyere utdanning fra utlandet som trenger en faglig godkjenning for å kunne få relevant arbeid i Norge. For eksempel opplever jobbsøkere ofte kravene til godkjenning for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven, som gjelder for bedrifter, i praksis som en regulering av ingeniør- og arkitektyrkene. Mange norske studenter som tar utdanning i utlandet, kan også oppleve det som en trygghet å få en faglig jevn godhetsvurdering.

Andre ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 tredje ledd andre punktum.

En godkjenning etter § 3-5 a første ledd gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for studiet det er jevnført med.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.4.4.

Til ny § 3-5 b

Bestemmelsen viderefører § 3-5 fjerde ledd om at flyktninger og andre i en flyktninglignende situasjon som mangler dokumentasjon for utdanningen sin, kan få en *faglig* vurdering av den. Dette er til forskjell fra § 3-4 første ledd, hvor det gis en *generell* godkjenning av slik dokumentasjon.

Endringen i bestemmelsens ordlyd skal gjøre bestemmelsen tydeligere for dem som bruker den, og er ikke ment å endre materiell rett. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven av 1995. Merknaden til den bestemmelsen i Ot.prp. nr. 85 (1993–94) viser at den var ment å gjelde for flyktninger og andre som på grunn av krig eller liknende ikke kunne dokumentere sine kvalifikasjoner.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.4.4.

Til ny § 3-5 c

Bestemmelsen viderefører § 3-5 sjette ledd om at utdanningsinstitusjonene kan ta betalt for å vurdere utenlandske doktorgrader, så sant det ikke gjelder søknader på en utlyst stilling ved institusjonen.

Godkjenning av doktorgrader krever kostbare vurderinger, fordi det må nedsettes en sakkyndig komité som skal vurdere doktorgradsarbeidet. Søkeren skal bare belastes den reelle utgiften ved en slik godkjenning, og beregningen av institusjonens kostnader må kunne dokumenteres overfor søker. I vurderingen skal det tas hensyn til søkere fra lavinntektsgrupper.

Til ny § 3-5 d

Bestemmelsen viderefører den delen av § 3-4 første ledd som gjelder akkreditering (tidligere «generell godkjenning») av norsk utdanning tatt ved institusjoner som er regulert av den tidligere privathøyskoleloven og andre tidligere ordninger, før universitets- og høyskoleloven av 2005. En oversikt over godkjenningene etter privathøyskoleloven ble utarbeidet av departementet i forbindelse med at NOKUT overtok forvaltningen av den i 2003, se rundskriv F-004-02. For eldre utdanninger må vedtakene fra Universitetsrådets, senere Universitets- og høyskolerådets *Nasjonalt koordinerende utvalg for godkjenning av eksamener* konsulteres, det vil si den såkalte NKU-lista. I til-

legg kan det være aktuelt å gi avkorting i henhold til vedtakene for rammeplaner for helsefaglige og maritime utdanninger fra før 1991, da disse utdanningene ble ført inn under kapittel 4 om eksamener og grader i lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler av 1989.

Bestemmelsen presiserer at utdanninger som i henhold til tidligere ordninger var akkreditert som høyere utdanning, fortsatt er å anse som høyere utdanning. Formålet med bestemmelsen er å ivareta rettigheter i arbeidslivet og i høyere utdanning for personer med slik utdanning.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.3.4.

Til ny § 3-5 e

Første ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 første ledd første punktum om at institusjonene skal godkjenne (tidligere «godskrive») utdanning tatt ved et annet norsk universitet eller høyskole.

Hensikten med bestemmelsen er å sikre at studenter som flytter mellom institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, får rett til godkjenning av fag, emner, eksamener eller prøver i den nye graden. Denne bestemmelsen innebærer at den nye institusjonen plikter å godkjenne fullt ut faginnhold i utdanning fra andre institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, så sant denne utdanningen oppfyller de faglige kravene som er fastsatt for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved den nye institusjonen.

Andre ledd er en ny bestemmelse om hva det betyr å få utdanningen godkjent.

Presiseringen har som formål å gjøre lovbestemmelsen og konsekvensene av den tydeligere for brukerne av loven.

Tredje ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 første ledd andre punktum om at det ikke skal gis dobbel uttelling for samme faginnhold innenfor samme grad.

Institusjonene må unngå at studenten får dobbel uttelling for overlappende fag eller emner. Hva som skal anses som dobbel uttelling, må vurderes konkret, både ut fra hvor stor grad av overlap det er tale om, og hvor sentrale elementer i faget eller emnet det er tale om. For studenter som ønsker å ta en grad nummer to på samme nivå, vises det til forskrift om godskrivning av høyere utdanning § 4. Der er det fastsatt at studenten må avlegge minst 60, eller inntil 90, «nye studiepoeng, det vil si studiepoeng som ikke har

inngått i den tidligere (godkjente) graden, [...] før det kan utstedes et nytt vitnemål eller tildeles en ny grad.»

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.4.4.

Til ny § 3-5 f

Første ledd viderefører bestemmelsen i § 3-5 andre ledd første og andre punktum om at institusjoner kan godkjenne (tidligere «gi fritak for») utdanning eller kompetanse tatt utenfor universitets- og høyskolesektoren. Institusjonen har plikt til å foreta en faglig vurdering av slike søknader.

Personer som har tatt utdanning ved en norsk institusjon som ikke er regulert av denne loven, slik som fagskole, folkehøyskole, voksenopplæring, utdanning tatt ved institusjoner i utlandet som ikke er høyere utdanning og således ikke kan godkjennes etter § 3-5 eller § 3-5a, eller som har dokumentert realkompetanse, kan få dette godkjent som en del av et studium ved et universitet eller en høyskole. Forutsetningen er at studenten har oppnådd bestemte faglige krav.

Med realkompetanse menes kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. I arbeidet med godkjenning av realkompetanse foreskriver EUs rådsrekommendasjon av 20. desember 2012 om realkompetansevurdering (*Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning*) fire elementer som bør inngå: a) identifisering av læringsutbytte, b) dokumentasjon, c) vurdering og d) sertifisering (godkjenning).

Andre ledd er en ny bestemmelse om at søknaden om godkjenning skal vurderes opp mot læringsutbyttet som er fastsatt for det eller de aktuelle emnene. En godkjenning skal være basert på institusjonens faglige vurdering.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 2.5.4.4.

Til ny § 3-5 g

Bestemmelsen viderefører dagens forskriftshjemmel i § 3-5 sjuende ledd. Departementet har i forskrift av 21. desember 2018 nr. 2221 om godskrivning og fritak av høyere utdanning gitt nærmere regler som supplerer dagens bestemmelser i universitets- og høyskoleloven § 3-5 første og andre ledd.

Til ny § 3-5 h

Bestemmelsen er ny, og er en videreføring og utvidelse av regler i § 3-5 femte ledd og i studie-kvalitetsforskriften. Denne paragrafen pålegger NOKUT og utdanningsinstitusjonene en plikt til å samordne sin praksis om godkjenning av utenlandsk utdanning etter §§ 3-4, 3-5, 3-5 a og 3-5 b, og registrere vedtak om slike godkjenninger i et felles register. Registeret over vedtak om godkjenning av utenlandske utdanninger (GAUS) er etablert som et verktøy for å dele informasjon om godkjenningsvedtak mellom institusjoner og med NOKUT, og for å gi saksbehandlere som jobber med slike godkjenninger, tilgang til andre institusjoners vedtak. Bestemmelsen gir videre hjemmel for departementet til å fastsette forskrift med nærmere regler om registeret.

For nærmere omtale av lovbestemmelsen, se punkt 3.4.5.

Til § 3-6 tredje ledd

Det generelle grunnlaget for opptak (generell studiekompetanse) for søkere til grunnutdanninger, er fullført og bestått videregående opplæring, jf. første ledd. Etter tredje ledd kan utdanningsinstitusjonene i særskilte tilfeller gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse for enkelte søkere (dispensasjon). Endringen innebærer at dispensasjon ikke lenger er begrenset til søkere under 25 år. Nærmere reguleringer om bruken av dispensasjon er gitt i forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgare utdanning.

Til § 3-9 andre ledd nytt tredje og fjerde punktum

Etter nytt *andre ledd tredje punktum* er det krav om to sensorer ved alle typer vurderinger der institusjonene bruker gradert karakterskala A til F, både på høyere og lavere grad. Vurderinger kan omfatte eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave, praksisprøve eller en utøvende prestasjon. Ved bedømming av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad stilles det etter *andre punktum* krav om at den ene sensoren skal være ekstern, det vil si at denne sensoren ikke kan være ansatt ved den utdanningsinstitusjonen der det selvstendige arbeidet blir avlagt. De to sensorene skal sammen fastsette karakteren basert på studentens prestasjon.

Nytt *andre ledd fjerde punktum*: Kravet om to sensorer er ikke til hinder for at begge sensorene kan være ansatt ved institusjonen. Men den ene sensoren etter tredje punktum skal være uten

noen tilknytning til den aktuelle utdanningen ved det studiestedet hvor vurderingen skjer, eller til noen kandidater i dette eksamenskullet. Institusjonene har selv ansvar for å sikre at sensoren ikke har bindinger til den utdanningen eller de kandidatene sensoren skal være med på å vurdere. For eksempel bør sensoren ikke være ansatt i hovedstilling eller bistilling ved utdanningen og heller ikke ha hatt engasjement som timelærer i det aktuelle emnet for eksamenskullet.

Til § 4-1 første til tredje ledd

Endringen i *første ledd første punktum* er språklig og ikke ment som en innholdsmessig endring. Departementet mener det er overflødig å ha med at studentene «ved universiteter og høyskoler» kan opprette et studentorgan.

Andre ledd innebærer at det skal avholdes valg til organet som er nevnt i første ledd første punktum, men det er ikke lenger et krav om valget må skje ved urnevalg. Det er nå opp til studentene selv å avgjøre valgform. Lovendringen åpner blant annet opp for digitale løsninger.

Etter *tredje ledd andre punktum* er det ikke lenger krav om at tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale, men at tilretteleggingen skal dokumenteres av institusjonen. Institusjonenes tilretteleggingsplikt innebærer at studentene bør få anledning til å redegjøre for sitt behov, slik at institusjonene kan vurdere hva den må tilby for å oppfylle sin plikt. Disse forutsetningene kan endre seg, slik at hva som til enhver tid er tilfredsstillende ikke nødvendigvis er statisk. Dokumentasjonskravet sikrer forutberegnelighet for studentene.

Til § 4-3 første, andre, tredje og sjuende ledd

Første ledd første punktum sier at styret som har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. Denne setningen er en delvis videreføring av dagens § 4-3 andre ledd første punktum.

Andre punktum er en videreføring av dagens § 4-3 andre ledd bokstav i, med noen språklige justeringer.

Andre ledd første punktum er ny og definerer hva læringsmiljøet er. Dette innebærer likevel ingen realitetsendring sammenlignet med dagens regler. Et godt læringsmiljø skal bidra til at individuelle forhold ved studenten, for eksempel funksjonsnedsettelse, ikke skal være til hinder for at studentene har lik mulighet til å ta høyere utdanning.

I *andre punktum* fremgår de ulike delene av læringsmiljøbegrepet. Bestemmelsen presiserer og tydeliggjør læringsmiljøbegrepet og er ikke ment å endre innholdet i begrepet. Læringsmiljøbegrepet omfatter fysiske, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold.

Det fysiske læringsmiljøet inkluderer bygninger, omgivelser og kravet til universell utforming. Det psykososiale læringsmiljøet dreier seg om de mellommenneskelige forholdene, der trivsel og samhandling står sentralt. Det psykososiale læringsmiljøet består av en rekke faktorer knyttet til studiet, medstudenter og institusjonen. Det psykososiale læringsmiljøet påvirkes også av faktorer institusjonene ikke kan ha ansvar for. Institusjonene har likevel et ansvar for å legge til rette for at den enkelte student skal ha forutsetninger for å tilegne seg den kunnskapen som forventes i utdanningen. Når en student ber om tilrettelegging, må institusjonen alltid foreta en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering av behovet og muligheter for tilrettelegging.

Det organisatoriske læringsmiljøet handler blant annet om hvordan utdanningene er organisert og organisering av arbeidet med læringsmiljøet. Det digitale læringsmiljøet handler om bruk og utvikling av IKT i læring, og hvordan IKT brukes, integreres og utnyttes som en del av den pedagogiske virksomheten innenfor hvert enkelt fagområde. Det pedagogiske læringsmiljøet omfatter utforming av læringsmål, form og innhold for et studieprogram eller emne, slik som valg av læringsaktiviteter og vurderingsformer, eller hvordan det faglige innholdet ellers presenteres. For øvrig legger departementet til grunn at kravene til læringsmiljø ikke griper inn i uhl. § 1-5 om faglig frihet og ansvar. Det pedagogiske læringsmiljøet påvirkes av studentenes forutsetninger for læring, med utgangspunkt i ulike læringsstiler, behov og preferanser, og av deres kulturelle og personlige bakgrunn.

Tredje ledd viderefører institusjonenes plikt til å opprette et læringsmiljøutvalg, hvor representanter fra studentene skal utgjøre halvparten av medlemmene. Bestemmelsen angir at utvalgene skal være med å bidra til at institusjonen ivaretar studentenes læringsmiljø, og skal sikre at studentene har en reell medvirkning i prosessene som berører læringsmiljøet. Bestemmelsen omhandler ikke lenger konkret hvilke oppgaver læringsmiljøutvalgene skal utføre. Dette betyr likevel ikke at de oppgavene og forpliktelsene som tidligere var nevnt i bestemmelsen, ikke lenger skal ivaretas av læringsmiljøutvalgene. For at institusjonene skal ivareta sine forpliktelser etter loven, er det nød-

wendig at læringsmiljøutvalgene fremdeles ivaretar enkelte av disse oppgavene, som for eksempel å rapportere til institusjonenes styre. Det er fremdeles styrene som er ansvarlig for at institusjonen oppfyller sine forpliktelser etter loven på dette området. Et godt samarbeid mellom styrene og læringsmiljøutvalgene er en forutsetning for å lykkes med læringsmiljøarbeidet. Styrene kan også fremdeles tillegge utvalgene andre konkrete oppgaver dersom man finner det hensiktsmessig.

Sjuende ledd er nytt og gir studenter rett til varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen, og er også vernet mot gjengjeldelse. Bestemmelsen er basert på tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven om arbeidstakernes vern. «Kritikkverdige forhold» er et vidt begrep. Dette er nærmere omtalt i forarbeidene til arbeidsmiljøloven, Prop. 74 L (2018–2019) kapittel 8. Her vises det til at åpenbare kritikkverdige forhold er forhold som er straffbare, eller forhold som på annen måte er brudd på lovbestemmelser. Det kan også være forhold knyttet til miljøet, som ulike former for diskriminering eller trakassering. Bestemmelsen omfatter ikke forhold som studenten mener er kritikkverdige ut fra sin egen politiske eller etiske overbevisning.

Til § 4-8 første ledd nytt første punktum og nytt sjette ledd

Bestemmelsen i *første ledd nytt første punktum* skal fortrinnsvis ramme de lette og mildere tilfellene av forstyrrelser, og hvor saken haster. Denne formen for bortvisning er noe som kan tas i bruk umiddelbart. Det gjelder tilfeller av forstyrrelser som i dag ikke er ment å bli rammet av gjeldende § 4-8. Tilfellene behøver ikke være i kategorien «grovt forstyrrende.» Det er heller ikke et krav at det har skjedd forstyrrelser en eller flere ganger tidligere. Det kreves ikke at det først er gitt en advarsel.

Hva som skal til for at adferden er forstyrrende nok til å medføre en umiddelbar bortvisning, vil bero på en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Den som beslutter bortvisning, må vurdere studentens rett til å delta i undervisningen opp mot medstudentenes behov for ro. Adferden må være av en slik art at det ikke er andre mildere tiltak enn bortvisning, for eksempel en muntlig advarsel, som kan brukes for at undervisningen skal kunne fortsette uten forstyrrelser. Selv om umiddelbar bortvisning av studenten kan virke inngripende for den det gjelder, kreves det heller ikke mer av studenten enn at den forstyrrende adferden opphører, for at vedkommende skal få adgang til området

igjen. Bestemmelsen må ikke forveksles med andre og tredje punktum som regulerer grovere tilfeller av forstyrrende adferd, der institusjonen kan benytte sterkere reaksjonsmidler som bortvisning over lengre tid eller utestengning. Slike vedtak er enkeltvedtak og krever at bestemte saksbehandlingsregler følges.

Bestemmelsen går ikke lenger enn det alminnelig ulovfestet eiendomsrett gjør. Lovfesting skjer hovedsakelig av informative og pedagogiske grunner.

Andre og tredje punktum viderefører nåværende første og andre punktum.

Sjette ledd er ny og innebærer at politianmeldelse skal skje ved bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter under studiet. Tilsvarende gjelder for dokumenter utstedt av falske institusjoner. En tilsvarende bestemmelse finnes i § 3-7 sjuende ledd som gjelder ved studieopptak. Politianmeldelse bør skje straks det foreligger en begrunnet mistanke om et forhold som det er plikt til å anmelde.

Med denne endringen skal politianmeldelse i tilfeller som de nevnte skje både ved opptak til studiet og underveis i dette.

Til § 4-9

Første ledd i bestemmelsen er en videreføring av dagens første og andre ledd, og redegjør for når politiattest kan kreves av en student. Politiaattest kan innhentes både i situasjoner hvor studenten kan komme i kontakt med mindreårige, og når studenten kan komme i kontakt med andre sårbare grupper som er beskyttet gjennom profesjonslovgivningen. Det er tilstrekkelig at det er en mulighet for at studenten i forbindelse med praksisstudier eller klinisk undervisning kan komme i situasjoner hvor overgrep kan finne sted. Sammenslåingen av første og andre ledd er ikke ment å være en realitetsendring.

Videre klargjøres det at politiattest både kan innhentes ved opptak til og underveis i studiet, og at det er institusjonene som kan kreve slik attest. Endringen har ingen realitetsbetydning. Supplerende regler om politiattest er gitt i opptaksforskriften.

Tredje ledd viderefører dagens fjerde ledd med en mindre endring. Studenter som er siktet eller tiltalt for straffbare forhold kan *utelukkes midlertidig* inntil rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt. Hovedkonsekvensen av at studenten blir utelukket fra praksis eller klinisk undervisning, er at studenten ikke får vitnemål for fullført grad eller utdanning.

Endring av begrepet «utestenges» til «utelukkes» innebærer en presisering i lovbestemmelsen for å hindre uklarheter og for å ha en konsekvent begrepsbruk i loven. Dette klargjør at det her dreier seg om en midlertidig reaksjon som gjelder deler av studiet, og ikke utestengning fra hele. Tilføyelsen av ordet «midlertidig» understreker ytterligere at det ikke dreier seg om en varig utestengning fra hele studiet.

Til § 4-14

Endringen i *første ledd* utvider bruksområdet til portalen, slik at den kan brukes for deling av vitnemål, karakterer, annen dokumentasjon av oppnådd kompetanse og vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Formålet til portalen er fremdeles å sikre sannferdig informasjon og forhindre bruk av forfalskede dokumenter. Omtalen i bestemmelsen er derfor endret til «en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse».

Andre ledd gir portalen supplerende rettsgrunnlag for å behandle nærmere definerte personopplysninger. Dette er opplysninger som de mottar automatisk fra de institusjonene og aktørene som har lov til å dele slike personopplysninger. For universiteter og høyskoler følger slikt behandlingsgrunnlag av ny § 4-14 a, og for fagskoler er det regulert i fagskoleloven § 41. Portalen vil ikke inneholde vitnemål, karakterer eller annen dokumentasjon på oppnådd kompetanse, men bare være et system for å formidle slik informasjon fra institusjonene og aktørenes databaser, for visning og formidling styrt av den registrerte selv.

Tredje og fjerde ledd er en videreføring av §§ 5 og 6 i forskrift om Nasjonal vitnemåls- og karakterportal. Informasjon om karakterer, vitnemål og annen dokumentasjon av kompetanse, skal bare overføres fra datakilden (for eksempel utdanningsinstitusjonen) når den personen opplysningene gjelder selv tar initiativ til det.

Tredje ledd slår fast at det er den registrerte som bestemmer over bruken av opplysningene. Den registrerte skal bestemme hvem som skal ha tilgang, hva de kan få tilgang til og også for hvilke tidsrom det skal være tilgang. De som typisk gis tilgang er en arbeidsgiver som det søkes jobb hos eller utdanningsinstitusjoner.

Fjerde ledd fastslår at dokumentasjonen som deles via portalen bare kan verifiseres i sin opprinnelige digitale form. En utskrift eller et skjermbilde av opplysningene er ikke er å regne som verifisert dokumentasjon.

Femte ledd sier at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen.

Til ny § 4-14 a

Ny § 4-14 a er en videreføring av gjeldende § 4-14 andre ledd, og gir rettsgrunnlag for at universiteter og høyskoler kan dele personopplysninger med vitnemålsportalen.

Til § 6-4

Første ledd angir i hvilke stillingskategorier det er lovlig å ansette på åremål. Adgangen til å ansette administrerende direktør på åremål er fjernet. Opplistingen i bokstaver i første ledd og henvisningene i andre, tredje og fjerde ledd til bokstavene i første ledd er justert.

Den som er ansatt i åremålsstilling som administrerende direktør ved lovens iverksettelse, innehar denne til åremålsperioden utløper.

Til § 7-1

Utrykket «betaling» erstatter «egenbetaling» i *første ledd* og *andre ledd*. I *andre ledd* er ordene «om adgangen» fjernet. Endringene innebærer ingen realitetsendring.

Til § 7-8

Andre ledd er utvidet til også å gjelde rapportering av opplysninger om søkere.

I fjerde ledd *andre punktum* er innhenting endret til rapportering. Endringen er ikke ment å endre gjeldende rett.

Sjette ledd er endret for å presisere at behandlingsansvaret ligger hos Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Til § 10-2 fjerde ledd

Bestemmelsen i fjerde ledd endres slik at ved de institusjonene hvor rektor velges, skal stemmene når de telles opp, vektet slik at stemmene til de ansatte vektet 70 til 75 prosent og stemmene til studentene vektet 25 til 30 prosent. Institusjonens styre fastsetter vektning innenfor disse rammene. Bestemmelsen om at valg i særskilt valgforsamling skal ha tilsvarende sammensetning, er en videreføring av gjeldende ordlyd.

8.3 Endringer i utdanningsstøtteleven

Til § 20 Behandling av personopplysninger

Av bestemmelsens *første ledd første punktum* går det fram at Lånekassen kan behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i utdanningsstøtteleven eller i forskrifter gitt i medhold av utdanningsstøtteleven. Dette omfatter også særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9, og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter forordningens artikkel 10.

Hvilke personopplysninger det er nødvendig å behandle, vil gå fram av vilkårene for den konkrete rettigheten og plikten som forvaltes. Vilkårene vil vise hvilke personopplysninger som må behandles, og dermed også hvilke personopplysninger som ikke skal behandles. Personvernforordningens prinsipper og bestemmelser for øvrig gjelder også for behandlingen.

Bestemmelsen utelukker ikke at Lånekassen kan behandle personopplysninger i tilfeller der det foreligger annet rettslig grunnlag for slik behandling.

Av bestemmelsens *første ledd andre punktum* går det fram at det gjelder særlige regler om Lånekassens adgang til innhenting av personopplysninger fra andre. Dersom Lånekassen skal hente inn opplysninger fra andre enn søkeren eller låntakeren selv, må vilkårene i § 21 være oppfylt.

Etter *andre ledd første punktum* kan Lånekassen treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Dette omfatter avgjørelser som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, se personvernforordningen artikkel 22 nr. 1. Enkeltvedtak slik dette er definert i forvaltningsloven § 2 er omfattet. Andre avgjørelser som har rettsvirkning for eller i betydelig grad påvirker den registrerte er også omfattet. Også særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter forordningens artikkel 10, kan være gjenstand for slik automatisert behandling.

Andre ledd andre punktum bestemmer at helautomatiserte avgjørelser ikke kan bygge på skjønnsmessige vilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Skjønnsmessige vilkår vil bare kunne bli gjenstand for automatisering dersom de lar seg operasjonalisere og avgjørelsen dermed er utvilsom.

Andre ledd tredje punktum fastslår at behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling, og at den må være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Kravet om forsvarlighet innebærer blant annet at avgjørelsene skal la seg forklare og begrunne i samsvar med forvaltningsrettslige regler og prinsipper.

Etter fortalepunkt 71 i personvernforordningen skal den registrerte som minimum ha rett til «menneskelig inngripen». Ved klage over enkeltvedtak foretas manuell behandling. Departementet tydeliggjør i *fjerde punktum* at den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen i den grad det ikke foreligger formell klagerett.

Av *tredje ledd* går det fram at departementet gir forskrift om behandlingen av personopplysninger i Lånekassen, blant annet om formålet med behandlingen, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering. Bestemmelsen åpner for forskrifter om viderebehandling for uforenlige formål.

Til § 21

Bestemmelsen viderefører deler av dagens § 23. Gjeldende § 23 gir regler for hvilke myndigheter og virksomheter det kan hentes inn opplysninger fra. *Første ledd første punktum* bestemmer at Lånekassen kan hente inn opplysninger fra andre dersom det er nødvendig for å forvalte søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter etter utdanningsstøtteloven med tilhørende forskrifter. Bestemmelser om hvilke myndigheter og virksomheter det kan hentes inn opplysninger fra, vil bli fastsatt i forskrift.

Første ledd andre punktum viderefører gjeldende regel om at Lånekassen kan hente inn opplysninger fra andre uten hinder av taushetsplikt.

Etter *andre ledd* gir departementet forskrift om innhenting av opplysninger, blant annet om hvilke personopplysninger som kan hentes inn, hvor den kan hentes inn fra, og om hvilke personer.

Til § 22

Første ledd første punktum gir Lånekassen adgang til å utlevere opplysninger til offentlige utdanningsstøttemyndigheter i EU- eller EØS-land, Færøyene og Grønland når det er nødvendig for kontrollen av om personer samtidig mottar eller har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen og andre lands offentlige utdanningsstøtteordninger.

Etter *første ledd andre punktum* kan det utleveres opplysninger om navn, kundenummer, fødselsnummer og hvilket undervisningsår og semester opplysningene gjelder for.

Etter *andre ledd* kan utleveringen etter denne bestemmelsen skje uten hinder av taushetsplikt.

Til §§ 23 – 28

Bestemmelsene i §§ 23 til 28 viderefører innholdet i tidligere §§ 20 til 26. Tidligere § 23 oppheves, og videreføres i hovedsak av § 21.

8.4 Endring i studentsamskipnadsloven

Til § 4

Tredje ledd er nytt. Bestemmelsen er en videreføring av det som var andre ledd i bestemmelsen fram til 2018. Dette leddet ble ved en feil opphevet da bestemmelsen fikk et nytt andre ledd ved lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). Bestemmelsen gir departementet adgang til å gi fritak fra kravet om tilknytning til samskipnad dersom utdanningsinstitusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger og spesielle forhold gjør at tilknytning til studentsamskipnad er lite hensiktsmessig. Eksempler kan være at det er langt til nærmeste samskipnad, institusjonen har svært få studenter eller lav andel av offentlige tilskudd. Det er en forutsetning at institusjonen hadde akkreditering fra NOKUT som institusjon eller for studietilbud før 1. august 2008. Dersom en institusjon består av to eller flere institusjoner som er sammenslått, vil vilkåret være oppfylt dersom minst en av disse var omfattet av universitets- og høyskoleloven før 1. august 2008.

8.5 Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven

Til § 1 nytt andre ledd

Nytt andre ledd fastslår at loven skal legge til rette for at en yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, dvs. land utenfor EØS og Sveits, skal kunne utøve sitt yrke i Norge. Dette gjelder uavhengig av statsborgerskap, og også for norske borgere med yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland. Det er ikke krav om at yrkesutøver skal være bosatt eller ha lovlig opphold i Norge for å kunne søke om godkjenning. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innebærer ikke oppholdstillatelse. Det må søkes om oppholdstillatelse.

telse hos utlendingsmyndighetene selv om det foreligger en godkjenning eller autorisasjon.

Til § 2

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny og fastslår at enkelte av bestemmelsene i loven også gjelder for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, om ikke annet er bestemt. Dette vil si at disse yrkesutøverne gis rett til å få behandlet sin søknad etter noen av de prinsippene som gjelder for yrkesutøvere som er statsborgere av og har sine kvalifikasjoner fra en EØS-stat eller Sveits. Det vil bli fastsatt tilpasninger i forskrift.

Fjerde ledd er videreføring av dagens tredje ledd.

Femte ledd viderefører nåværende fjerde ledd, med endring. Når loven nå skal omfatte tredjelandsborgere i tillegg til statsborgere fra EØS og Sveits, er ordlyden forenklet. Ved at Storbritannia har trådt ut av EU og EØS så er Storbritannia nå et tredjeland, og det kan bli behov for å fastsette forskrift med regler om yrkeskvalifikasjoner fra Storbritannia.

Til § 3 bokstav i

Definisjonen i *bokstav i* etableringsstat er endret slik at det går fram at etableringsstat både er staten hvor yrkesutøver utøver eller har utøvd sitt yrke, og staten hvor vedkommende er lovlig etablert med det formål å utøve yrket.

Til § 6 første ledd

Bestemmelsen er endret for å presisere at godkjenningsmyndighetens adgang til forhåndskontroll, gjelder der utøvingen av det aktuelle yrket kan få vesentlige konsekvenser for enten helsen eller sikkerheten til mottakeren av tjenesten.

Til § 8 andre ledd

Andre ledd er presisert slik at det går fram at direktivet ikke krever at yrkesutøver må utøve yrket i annen stat, men at det er tilstrekkelig at vedkommende er kvalifisert for å utøve yrket der.

Til § 13

Bestemmelsen har fått ny overskrift for å reflektere at den nå bare består av en hjemmel til gi forskrift om saksbehandling og saksbehandlingsfrister om etablering.

8.6 Endringer i fagskoleloven

Til § 4

Første ledd første punktum viser til at fagskoleutdanning kan omtales som høyere yrkesfaglig utdanning, og vice versa, forutsatt at kravene til akkreditering ellers er oppfylt. Presiseringen av at utdanningen er yrkesfaglig viser til at det er utdanning til konkrete yrkesfunksjoner som er det primære målet. Dette skiller i hovedsak fagskoleutdanning fra utdanning som gis ved universiteter og høyskoler. Lovteksten peker videre på kravet om at utdanningen må ligge på nivå over videregående opplæring for å regnes som fagskoleutdanning. Det innebærer ikke at fagskoleutdanning må bygge videre på en eller flere konkrete videregående opplæringer, men nivået på læringsutbyttet må ligge høyere. Inndeling av utdanningssystemet i nivåer fremgår av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), der fagskoleutdanning ligger på nivå 5.

Første ledd andre punktum viser til at den kompetansen en student oppnår gjennom fagskoleutdanning, skal kunne tas i bruk for å løse konkrete oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Dette henviser til at fagskoleutdanning skal være en avsluttet og selvstendig utdanning med opplæring i spesifikke ferdigheter. Videre studier eller formell opplæring skal ikke være en nødvendig forutsetning for å bruke kompetansen i arbeid. «Uten ytterligere opplæringstiltak» står ikke i veien for at bedriftsinterne opplæringer, kurs i rutiner og prosedyrer etc. kan være nødvendige før virksomheten slipper kandidaten ut i arbeid.

Andre ledd er nytt og utfyller første ledd andre punktum ved for det første å kreve at fagskoleutdanning skal være praksisnær. Praksisnær utdanning legger grunnlaget for at kompetansen kan brukes direkte i arbeidslivet og at den er faglig oppdatert. Fagskolene skal tilby spesialisert yrkeskompetanse tilpasset ny teknologi, utviklingstrekk og behov i arbeidslivet. For å sikre dette skal undervisningen være basert på realistiske oppgaver og eksempler. For å gjennomføre dette kan opplæringen for eksempel utføres ved hjelp av simulatorer, på fagskolens verksteder o.l. Ordet «praksisnær» innebærer ikke et krav om at studentene må ha ekstern praksis hos en arbeidsgiver under utdanningsløpet, men utdanningene må utvikles med nære bånd til yrkesfeltet. Dette legger til rette for at utdanningen er relevant og oppdatert på utviklingen av arbeidsmetoder, pro-

duker, verktøy og tjenester som er relevante for yrkesutøvelsen.

Videre stiller loven i andre ledd krav om at fagskoleutdanning skal imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. I dette ligger det både krav om at fagskoleutdanningene skal lede til oppdatert kompetanse på riktig nivå slik at kandidatene anses kvalifisert, men også at kompetansen skal være etterspurt i arbeidslivet. Lovens § 3 definerer fylkeskommunens ansvar for å sørge for at lokalt, regionalt og nasjonalt behov for fagskolekompetanse dekkes, mens kravet i § 4 andre ledd viser til fagskolens ansvar at fagskoleutdanningen som tilbys har et arbeidsmarked.

Tredje ledd er nytt og viser blant annet til hvilket faglige kunnskaps- og erfaringsgrunnlag fagskoleutdanningen skal bygge på. I tillegg til kunnskap og erfaring fra ett eller flere konkrete yrkesfelt, vil fagskoleutdanning også bygge på kunnskapen studentene har med seg inn i utdanningen fra videregående opplæring. Dette følger av fagskoleutdanningens plassering i utdanningssystemet. Kravet om at fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra reelle yrkesfelt har til formål å opprettholde og styrke fagskoleutdanningenes kvalitet og faglige anseelse. Fagskoleutdanningens kvalitet styrkes av at fagpersonalet har et tett samarbeid med, og nært forhold til, arbeidslivet, og at undervisningen, læremidlene etc. er yrkesfaglig og praksisnær. Loven stiller også krav om at fagskoleutdanningen skal utøves i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper. I dette ligger blant annet at utdanningene skal basere seg på anerkjent og etterprøvbar kunnskap, og utvikles og gjennomføres profesjonelt av personer med rett og nødvendig kompetanse til å ivareta oppgaven. Hva som er relevante prinsipper og hvordan de skal gjennomføres i praksis, vil avhenge av den konkrete utdanningen. Se nærmere i vurderingen i punkt 4.2.4.

Til ny § 4 a

Første ledd er flyttet fra dagens § 4 andre ledd. *Første punktum* er noe endret. Der fastslås det at fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer inntil to års utdanning på fulltid. Fagskoleutdanningene skal imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. I noen tilfeller kan kompetansebehovet dekkes med kortere utdanninger. Ved å åpne for kortere utdanninger mener departementet at fagskolene enklere kan respondere på arbeidslivets behov. Ved å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde kan

fagskolene nå etablere kortere vitnemålsgivende utdanninger. En forutsetning er likevel at kravene til utdanningens kvalitet opprettholdes. Vilkårene for akkreditering framgår av fagskoleloven, fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften.

Andre punktum er en språklig endring og endrer ikke innholdet i bestemmelsen. Bestemmelsen sier nå at departementet etter søknad fra styret, kan vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang tilsvarer inntil tre års utdanning på fulltid.

Andre ledd er nytt og stiller krav til fagskoler som kan tilby kortere utdanninger av et mindre omfang enn et halvt år. For å sikre at fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger har en solid styringsordning, et reglement og system for kvalitetssikring, mener departementet det er hensiktsmessig å stille krav til at fagskolen må tilby en fagskoleutdanning av et visst omfang fra før. Universitets- og høyskoleloven § 3-1 første ledd siste punktum har et tilsvarende krav om bachelorgrad for nye tilbydere.

Bestemmelsen stiller også krav om at for å få akkreditert kortere utdanninger enn et halvt års omfang, må fagskolen tilby minst én akkreditert fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, som det er uteksaminert kandidater fra i minst to år. En akkreditering som ikke har ført til uteksaminerte studenter sier lite om fagskolens evne til å drive forsvarlig, fordi akkrediteringen gis basert på planer.

Til § 5

Bestemmelsen er gitt ny overskrift for å synliggjøre utvidelsen av innholdet.

Nytt femte ledd er en videreføring av dagens § 4 tredje ledd første og andre punktum.

Nytt sjette ledd er en videreføring av forskriftshjemlene i dagens § 4 tredje ledd tredje punktum og § 5 femte ledd.

Til § 7

Første ledd første og andre punktum er uendret.

Andre ledd er rettsgrunnlag for at NOKUT også skal kunne behandle personopplysninger som nemnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Slike opplysninger kan behandles når NOKUT behandler søknader om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter første ledd.

NOKUT etterspør ikke slike personopplysninger. Imidlertid kan det både i utfylling av søknads-skjemaet og i vedleggene framkomme opplysninger som regnes som særlige kategorier av person-

opplysninger etter personvernforordningen. Opplysninger om religion, seksuell legning og helse er eksempler på opplysninger som kan framkomme av søknaden. Et eksempel er at i vigselfattester som brukes til å bekrefte navneendring er det også informasjon om en persons religion, etnisitet eller helse. I slike tilfeller vil disse opplysningene i seg selv ikke være relevante for behandling av søknadene, men dokumentet som sådant (f.eks. vigselfattest eller utdanningsdokumenter) er nødvendig for å sikre at den som leverer søknaden er den samme som har fullført utdanningen.

Etter *tredje ledd* kan NOKUT benytte automatisert saksbehandling for å fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Automatisert saksbehandling innebærer at et datasystem fatter beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i datasystemet. Rettsanvendelsen skjer gjennom datasystemet og ikke ved manuell menneskelig behandling. Avgjørelser som fattes på bakgrunn av utelukkende automatisert saksbehandling, kan kun skje i saker der det ikke er behov for skjønsmessige vurderinger.

Det er videre fastsatt at søkeren kan kreve manuell overprøving. En slik rett supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, og ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving innebærer at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Det er NOKUT som skal gjennomføre denne kontrollen, ikke klageorganet. Ordinær klageadgang følger av forvaltningsloven med de begrensningene som er fastsatt i denne bestemmelsens første ledd andre punktum.

Fjerde ledd er nytt og fastsetter en plikt for NOKUT til å politianmelde forhold der det oppdages at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Når det gjelder bruk av falske vitnemål og falske dokumenter må det dreie seg om et dokument som er forfalsket eller ettergjort, og dokumentet må benyttes som ekte for at forholdet skal rammes av bestemmelsen. Dokumenter fra falske institusjoner er ikke forfalsket i så måte, da dokumentet i seg selv er ekte. NOKUT må foreta en vurdering av om institusjonen er falsk, for å avgjøre om forholdet rammes av bestemmelsen. Departementet vil i forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som er falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Femte ledd gir rettsgrunnlag for at NOKUT kan dele personopplysninger med portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14. Fødselsnummer, D-nummer og opplysninger om at personen har fått vedtak av NOKUT kan registreres automatisk i portalen. Informasjon om selve vedtaket vil bare overføres fra NOKUT og til portalen når den som vedtaket gjelder selv bestemmer det. Når en person velger å dele vedtaket sitt med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle det vedtaket som vedkommende har bestemt skal deles og bare for den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelige. Se 3.5.1 for nærmere beskrivelse av portalen.

Sette ledd viderefører dagens forskriftshjemmel i første ledd tredje punktum.

Til § 16 første og andre ledd

Regelen i *første ledd andre punktum* er flyttet fra andre ledd første punktum slik at de generelle reglene om opptak samles i første ledd, og det som gjelder opptak til kunstutdanninger, samles i andre ledd. Hovedkriteriet for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning er fortsatt fullført og bestått videregående opplæring.

Etter *andre ledd første punktum* kan søkere tas opp på bakgrunn av opptaksprøve. Kravet om realkompetanse er fjernet fra bestemmelsen. Dette innebærer at søkere uten fullført og bestått videregående opplæring som er 19 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på bakgrunn av opptaksprøve, hvis de oppfyller faglige krav bestemt av fagskolen.

Etter *andre punktum* må fagskoler søke departementet for å kunne ta opp søkere etter dette unntaket.

Etter *tredje punktum* skal departementet i forskrift fastsette hvilke utdanninger som er omfattet av unntaket.

I *fjerde punktum* fremgår det hva departementet kan fastsette i forskrift. Ordlyden er noe justert, men endringen innebærer ingen materiell endring.

Til ny § 16 a

Første ledd første punktum slår fast at bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter, og bruk av dokumenter fra falske institusjoner ved opptak til fagskoleutdanning er forbudt. Bruk av falske vitnemål og falske dokumenter rammes av bestemmelsen i de tilfeller der et dokument som

er forfalsket eller ettergjort benyttes som ekte. Dokumenter fra falske institusjoner er ikke forfalsket i så måte, da dokumentet i seg selv er ekte. Her må det foretas en vurdering av om institusjonen er falsk, for å avgjøre om forholdet rammes av bestemmelsen.

Andre ledd gir fagskolene og Samordna opptak plikt til å anmelde til politiet søkere som de oppdager har benyttet falske dokumenter i forbindelse med opptak til utdanningen.

Tredje ledd sier at vedtak om inndragning av falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter fra falske institusjoner og vedtak om karantenetid treffes av styret selv eller fagskolens klagenemnd. Karantenetid etter bestemmelsen innebærer at studenten ikke kan få opptak ved fagskolen i en gitt periode, også kalt opptakskarantene. Vedtak om inndragning og opptakskarantene treffes med minst to tredels flertall. Vedtak om slik reaksjon kan påklages av søkeren eller studenten etter reglene i forvaltningsloven. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 20 femte ledd, er klageorgan. Styret eller fagskolens klagenemnd skal inndra dokumentene dersom vilkårene i første ledd er oppfylt. Karantenetiden er på inntil ett år, og styret selv eller klagenemnden må vurdere alvorlighetsgraden på opptredenen og tilhørende omstendigheter for å fastsette lengden på karantenetiden.

Etter *fjerde ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som er falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Til § 24 nytt sjuende ledd

Sjuende ledd pålegger fagskolen en plikt til å politianmelde tilfeller der det oppdages at en søker eller student har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner under studiet, jf. første ledd, eller ved søknad om fritak eller godskriving, jf. tredje ledd.

Til § 27

Første ledd er endret til at det blir en plikt til å kreve politiattest fra studenter ved utdanninger der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier, jf. lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten av 28. mai 2010 nr. 16 (politiregisterloven) § 39.

I vurderingen av om det skal kreves politiattest ved opptak, er det ikke nødvendig at studen-

ten med sikkerhet vil komme i kontakt med mindreårige. Det er tilstrekkelig at det er en mulighet for at studenten, i forbindelse med praksisstudier eller klinisk undervisning, kan komme i kontakt med mindreårige på en slik måte at overgrep kan finne sted. Med mindreårig menes barn under 18 år. Tilsvarende er det adgang for fagskolen å kreve at en student fremlegger politiattest underveis i utdanningen.

Dersom en utdanning ikke har obligatorisk praksis eller klinisk undervisning, vil bare en mulighet for at studenten velger praksisopplæring eller klinisk undervisning i fremtiden, ikke være tilstrekkelig for å kreve politiattest fremlagt ved opptak. Fagskolene kan imidlertid kreve politiattest av studenten dersom denne senere i utdanningsløpet skal delta i praktisk eller klinisk undervisning hvor vedkommende vil kunne komme i kontakt med mindreårige på en slik måte at overgrep kan finne sted.

Videre kan politiattest bare brukes dersom den bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer, jf. politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4. Det legges til grunn at i utdanninger der en student kan komme i kontakt med utviklingshemmede eller andre sårbare grupper, vil vedkommende også kunne komme i kontakt med mindreårige.

Departementet legger til grunn Universitets- og høgskolerådets definisjon av praksisstudier, der disse «kjennetegnes av at studenten for en tidsbestemt periode befinner seg i en situasjon hvor han eller hun skal arbeide omtrent som en yrkesutøver. Kravene til oppgaver, omfang og utførelse vil være ulike avhengig av hvor i studieløpet studenten befinner seg. [.] Situasjonen er som oftest kjennetegnet av at praksisstudiene gjennomføres utenfor utdanningsinstitusjonens egen ramme, og at en fag-person på praksisstedet er veileder.»

I *andre punktum* er det tatt inn en presisering av at fagskolen kan kreve at studenten fremlegger politiattest ved opptak og underveis i utdanningen. Behovet for fornyet politiattest i løpet av studiet kan oppstå særlig der praksis eller klinisk undervisning kommer et stykke ut i studiet. Poliattiatten bør være mest mulig oppdatert.

Andre ledd omhandler de tilfellene der det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Denne bestemmelsen er ikke endret.

Tredje ledd er flyttet fra fagskoleforskriften § 24 første og andre ledd, og omhandler følgene ved at det ikke fremlegges politiattest etter reglene. Studenten har i slikt tilfelle ikke anled-

ning til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Unntak kan gjøres dersom grunnen til at søkeren eller studenten ikke fremlegger politiattest ligger utenfor vedkommendes kontroll.

Fjerde ledd er flyttet fra fagskoleforskriften § 25. Studenter som ikke kan delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning som følge av at kravene til politiattest ikke er oppfylt, vil ikke få vitnemål for fullført grad eller utdanning.

Femte til åttende ledd tilsvarer dagens tredje til sjette ledd.

Niende ledd viderefører dagens sjuende ledd, med en presisering av hva departementet kan gi forskrift om.

Til § 41

Første ledd gir rettsgrunnlag for fagskoler til å sende vitnemål og karakterer til den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, som reguleres i opplæringsloven § 3-14 andre ledd.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett, men ordlyden er endret i henhold til ny regulering av portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse i universitets- og høyskoleloven § 4-14. Andre ledd utgjør behandlingsgrunnlaget for at fagskoler kan benytte portalen.

Før en person logger inn i portalen, vil den bare inneholde informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer, altså kun fødselsnummer eller D-nummer

koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til databasen ved en utdanningsinstitusjon.

Informasjon om karakterer og vitnemål vil bare overføres fra utdanningsinstitusjonen og til portalen når den som informasjonen gjelder selv bestemmer det. Når en person velger å dele resultatene sine med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle de resultatene som vedkommende har bestemt skal deles og bare i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelig. Se 3.5.1 for nærmere beskrivelse av portalen.

Til § 42

Andre ledd er endret slik at opplysninger om søkere til fagskoler skal rapporteres til database for statistikk om fagskoleutdanning.

I fjerde ledd er fagskolenes plikt til å rapportere opplysninger om søkere, studenter og ansatte tatt inn. Plikten følger i dag av fagskoleforskriften § 6. Departementet kan fastsette frister for rapporteringen, og rapporteringen kan skje elektronisk. Det er åpnet for at departementet kan gi fritak fra plikten å rapportere opplysninger om søkere. Dispensasjonsadgangen vil først og fremst være aktuell å bruke for små fagskoler med begrensede studieadministrative systemer, for å unngå høy rapporteringsbyrde.

I femte ledd er det presisert at opplysninger også kan utleveres til fylkeskommuner.

Sjette ledd er endret for å presisere at behandlingsansvaret ligger hos Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv.
(samleproposisjon)

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon).

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, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (formål og oppgaver for universiteter og høyskoler, studentrettigheter, fagskoleutdanningens omfang, behandling av personopplysninger, yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (formål og oppgaver for universiteter og høyskoler, studentrettigheter, fagskoleutdanningens omfang, behandling av personopplysninger, yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland mv.)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal § 3-4 a lyde:

§ 3-4 a Godkjenning av utanlandsk fagopplæring

NOKUT avgjer etter søknad frå enkeltpersonar om utanlandsk fag- eller yrkesopplæring skal godkjennast som sidestilt med norsk fag- eller sveinebrev eller vitnemål. Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa, og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget.

Ved vurdering av søknad om godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring etter første ledd kan det behandlast personopplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9 og 10.

Det kan fattast vedtak om godkjenning ved heilt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkjaren kan krevje at vedtaket skal overprøvast manuelt av NOKUT.

NOKUT kan dele fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at ein person har godkjenningsvedtak hos NOKUT, automatisk med ein portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14. Vedtak kan berre delast når den registrerte har bestemt det.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og avgrensing i klageretten.

II

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

§ 1-1 skal lyde:

§ 1-1 *Formålet med universiteter og høyskoler*

Universiteter og høyskolars formål er å

- a) *tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.*
- b) *utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.*
- c) *formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.*
- d) *bidra til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig utvikling.*

§ 1-2 femte og sjette ledd skal lyde:

(5) Loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket. Loven gjelder også for utdanning som foregår delvis i utlandet, så lenge utdanningen, inkludert tildeling av grader og avvikling av eksamen, har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Kongen kan bestemme at virksomhet som utføres utenfor riket, helt eller delvis, skal omfattes av lovens bestemmelser.

(6) Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen hvis ikke annet fastsettes av Kongen. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til stedlige forhold.

§ 1-3 skal lyde:

§ 1-3. *Universiteter og høyskolars oppgaver*

Universiteter og høyskoler skal

- a) *tilby høyere utdanning basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap*
- b) *utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid*
- c) *bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid*

- d) bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning
- e) legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten
- f) bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, og
- g) samarbeide med relevante aktører på internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for å styrke virksomhetens kvalitet og relevans.

§ 3-4 skal lyde:

§ 3-4 *Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning*

(1) NOKUT kan, etter søknad fra enkeltpersoner, gi en generell godkjenning av høyere utdanning som er gjennomført i utlandet, slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 3-1 og 3-2.

(2) Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i samsvar med Lisboakonvensjonen.

(3) Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning kan bare påklages av søkeren. Klagenemnda kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

(4) Ved vurdering av søknad om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter første ledd kan det også behandles personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

(5) Det kan fattes vedtak om godkjenning ved helt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkeren kan kreve at vedtaket overprøves manuelt av NOKUT.

(6) NOKUT kan dele fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak etter første ledd, automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. § 4-14 første ledd. Vedtak kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5 *Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning*

(1) Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne bestått utenlandsk høyere utdanning som del av søkerens studium ved institusjonen.

(2) Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved studiet ved institusjonen.

En slik godkjenning innebærer at studenten ikke må ta tilsvarende eksamen, emne eller utdanning på nytt, og at studenten skal få uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået.

(3) Ved godkjenning av utenlandsk høyere utdanning fra en stat som har ratifisert Lisboakonvensjonen, skal utdanningsinstitusjonen godkjenne den utenlandske høyere utdanningen, med mindre institusjonen kan påvise betydelige forskjeller mellom utdanningen som det er søkt om godkjenning for, og utdanningen den sammenlignes med.

Nye §§ 3-5 a til 3-5 h skal lyde:

§ 3-5 a *Faglig jevngodhetsvurdering av fullført grad fra utenlandsk høyere utdanning*

(1) Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte, kan, etter søknad fra enkeltpersoner, avgjøre om en fullført grad tatt ved et utenlandsk universitet eller høyskole er faglig jevngod med et studium ved institusjonen.

(2) Godkjenning etter første ledd gir rett til å bruke tittelen som er fastsatt for studiet som utdanningen er jevnført med.

§ 3-5 b *Faglig vurdering av udokumentert utenlandsk høyere utdanning*

Universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte, kan, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne en utenlandsk høyere utdanning som helt eller delvis ikke kan dokumenteres. Det kan kreves at søkeren avlegger prøve til kontroll av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse.

§ 3-5 c *Faglig vurdering av utenlandsk doktorgrad – rett til å kreve vederlag*

Styret ved institusjonen kan bestemme at søkere skal betale et vederlag som dekker institusjonens utgifter til faglig vurdering av utenlandsk doktorgrad. Det kan ikke kreves vederlag for faglig vurdering når personen søker en utlyst stilling ved institusjonen.

§ 3-5 d *Utdanninger akkreditert etter privathøyskoleloven eller tidligere ordninger*

Utdanninger som er akkreditert etter den tidligere privathøyskoleloven eller tidligere ordninger for akkreditering av høyere utdanning, likestilles med akkreditert utdanning etter denne loven.

§ 3-5 e *Faglig godkjenning av utdanning fra annen institusjon som er regulert av denne loven*

(1) Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, skal, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne beståtte stu-

dier, emner, fag, eksamener eller prøver fra andre utdanningsinstitusjoner som er regulert av denne loven, som del av søkerens studium ved institusjonen, med samme antall studiepoeng. Dette skal skje i den utstrekning de oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, et bestemt emne, en bestemt utdanning eller en bestemt grad ved institusjonen.

(2) Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå. Det innebærer at læringsutbyttet må tilsvare det som kreves for tilsvarende emner for det aktuelle studiet ved institusjonen. En slik godkjenning innebærer at studenten ikke må ta tilsvarende eksamen, emne, utdanning eller grad på nytt.

(3) Institusjonen som godkjenner, skal sikre at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold innenfor samme grad.

§ 3-5 f *Faglig godkjenning av utdanning som ikke er regulert av denne loven, og av dokumentert realkompetanse*

(1) Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne bestått utdanning fra norske utdanningsinstitusjoner som ikke er regulert av denne loven, og utenlandsk utdanning som ikke er høyere utdanning, samt dokumentert realkompetanse, som del av søkerens studium ved institusjonen.

(2) Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som kreves for de aktuelle emnene. En slik godkjenning innebærer at det gis uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået.

§ 3-5 g *Forskrifter om godkjenning*

Departementet kan gi forskrift om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, norsk høyere utdanning, annen utdanning og dokumentert realkompetanse. Departementet kan også gi forskrift om saksbehandling og klageadgang.

§ 3-5 h *Samordning av vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning*

NOKUT og institusjonene etter denne loven skal samordne sin praksis om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter §§ 3-4, 3-5, 3-5 a og 3-5 b. Vedtakene skal registreres i et felles register for godkjenning av utenlandsk utdanning. Departementet gir forskrift om nærmere regulering av registeret, herunder hvilke personopplysninger som kan registreres.

§ 3-6 tredje ledd skal lyde:

(3) Departementet kan i forskrift fastsette at institusjonene i særskilte tilfeller kan *gi dispensasjon fra bestemmelsen om generell studiekompetanse*.

§ 3-9 andre ledd skal lyde:

(2) Styret oppnevner sensor ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium. Det skal være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad. *Det skal være minst to sensorer ved alle vurderinger der det brukes gradert karakterskala A til F. Minst én av sensorene skal være uten tilknytning til den delen av utdanningen der vedkommende skal være sensor.* Det skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener.

§ 4-1 skal lyde:

§ 4-1 *Studentorgan*

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

(2) *Det skal avholdes valg blant studentene til organet som er nevnt i første ledd første punktum.*

(3) Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Omfanget av tilretteleggingen skal *dokumenteres av institusjonen*.

(4) Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå.

§ 4-3 skal lyde:

§ 4-3 *Læringsmiljø*

(1) Styret har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. *Utformingen av det fysiske læringsmiljøet skal, så langt det er mulig og rimelig, skje i henhold til krav om universell utforming, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17.* Styret skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet. Styret skal innenfor sitt ansvarsområde arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

(2) *Læringsmiljøet er de forholdene som virker inn på studentenes muligheter til å tilegne seg kunnskap, og som er av betydning for studentenes fysiske og psykososiale helse. I et helhetlig læringsmiljø inngår fysiske, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold som del av det helhetlige læringsmiljøet.* Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om krav til læringsmiljøet.

(3) *Institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene om læringsmiljø blir fulgt, og sikre studentenes medvirkning i prosessene som berører læringsmiljøet.* Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Utvalget velger hvert år leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.

(4) Institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring etter § 1-6.

(5) Studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjonen. I denne vurderingen skal det legges særlig vekt på tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for disse studentene, kostnadene ved tilretteleggingen og institusjonens ressurser. Institusjoner på Svalbard skal så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles i den enkelte utdanningen.

(6) Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i andre ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 om tilsyn og tvangsmidler mv. gjelder tilsvarende så langt det passer. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tilsyn og tvangsmidler for å fremme overholdelse av denne paragraf.

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

§ 4-8 skal lyde:

§ 4-8 *Utestenging og bortvisning*

(1) *En student kan bortvises med umiddelbar virkning hvis studenten forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid.* En student som tross skriftlig advarsel fra styret gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrende for

medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, kan etter vedtak av styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år. Hvis en student etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer slik bortvisning, kan styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, utestenge ham eller henne fra studiet og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner under denne lov i inntil ett år.

(2) En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier, eller som gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller i grovt usømmelig opptreden overfor disse, kan etter vedtak av styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, utestenges fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier og fratras retten til å gå opp til eksamen i disse studiene ved institusjoner under denne lov i inntil tre år. Institusjonen skal informere Helsedirektoratet om utestenging etter dette alternativ når det gjelder studenter som følger utdanninger som kan utløse rett til autorisasjon etter helsepersonelloven § 48 første ledd.

(3) En kandidat som har opptrådt slik som beskrevet i § 4-7 første eller andre ledd, eller forsettlig har medvirket til dette, kan ved vedtak av institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner under denne lov i inntil ett år. Slik adgang til utestenging gjelder ikke for stipendiater ansatt ved institusjonen doktorgraden avlegges ved.

(4) Vedtak om bortvisning eller utestenging treffes med minst to tredels flertall. Vedtak om slik reaksjon kan påklages av studenten etter reglene i forvaltningsloven. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av dette, jf. § 5-1 sjuende ledd, er klageinstans.

(5) Kandidaten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter første ledd er gitt. Utgiftene til dette dekkes av institusjonen, etter sats fastsatt etter forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv. 3. desember 1997 nr. 1441. Finner styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, at det er brukt lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig, kan salæret settes ned. Vedtak om salærnedsettelse kan påklages til departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av dette, jf. § 5-1 sjuende ledd.

(6) Dersom en institusjon omfattet av denne loven oppdager at en student under studiet har brukt falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.

§ 4-9 første ledd skal lyde:

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

§ 4-9 andre ledd oppheves.

§ 4-9 tredje ledd blir nytt andre ledd.

§ 4-9 fjerde ledd blir nytt tredje ledd og skal lyde:

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

§ 4-9 femte til åttende ledd blir nye fjerde til sjuende ledd.

§ 4-14 skal lyde:

§ 4-14 Portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse

(1) En portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse skal sikre sannferdig informasjon om vitnemål, karakterer, annen dokumentasjon av oppnådd kompetanse og vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Den skal også forhindre bruk av forfalskede dokumenter.

(2) I portalen kan det behandles fødselsnummer, D-nummer og informasjon om den eller de institusjoner, forvaltningsorganer, organisasjoner og andre som i sine databaser har opplysninger om en persons vitnemål, kompetanse m.m., så langt den avgivende part har lov til å dele slik informasjon med portalen.

(3) Den registrerte bestemmer hvem som skal få tilgang til informasjonen gjennom portalen, hvil-

ken informasjon de skal få tilgang til, og for hvilket tidsrom.

(4) Dokumentasjon som deles via portalen, kan bare verifiseres i sin opprinnelige digitale form.

(5) Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen.

Ny § 4-14 a skal lyde:

§ 4-14 a Deling av opplysninger om vitnemål og karakterer fra universiteter og høyskoler

Universiteter og høyskoler kan dele en persons fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at institusjonen har opplysninger om persons utdanningsresultater, automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. § 4-14. Vitnemål og karakterer oppnådd ved utdanningsinstitusjonen kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

§ 6-4 skal lyde:

§ 6-4 Åremål

(1) Ansettelse på åremål kan benyttes for:

- a) rektor
- b) prorektor
- c) leder for avdeling og grunnenhet
- d) studentombud
- e) postdoktorstillinger
- f) stipendiater
- g) vitenskapelige assistenter
- h) spesialistkandidater
- i) undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet
- j) stilling på innstegsvilkår

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

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

(4) For stillinger etter første ledd bokstavene e til h gir departementet forskrift om varighet, arbeidets omfang og innhold, og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet. Departementet kan gi forskrift om beregning av ansettelsestid for stipendiater etter statsansatteloven § 9.

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

§ 7-1 skal lyde:

§ 7-1 Egenbetaling

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

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

§ 7-8 skal lyde:

§ 7-8 Rapportering til database for statistikk om høyere utdanning

(1) Personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om høyere utdanning for å legge til rette for å utarbeide statistikk, og å gjennomføre utredninger og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning.

(2) For *søkere til* og studenter ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

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

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

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

(4) Departementet kan pålegge universiteter og høyskoler å rapportere personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd til databasen for statistikk om høyere utdanning, og at rapportering av opplysningene skal skje elektronisk.

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

(6) *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er ansvarlig for driften av databasen og er behandlingsansvarlig for personopplysningene i denne.* Departementet kan gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.

§ 10-2 fjerde ledd skal lyde:

(4) *Hvis styret har bestemt at rektor skal velges, skal stemmene ved opptelling vektet slik at stemmene til de ansatte vektet 70-75 prosent og stemmene til studentene vektet 25-30 prosent.* Foretas valget i særskilt valgforsamling, skal denne ha en tilsvarende sammensetning.

III

I lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel V skal lyde:

Kapittel V Behandling av personopplysninger

§ 20 Behandling av personopplysninger

Lånekassen kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å forvalte rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne loven. Dersom Lånekassen skal hente inn personopplysninger fra andre enn søkeren eller låntakeren selv, må vilkårene i § 21 være oppfylt.

Lånekassen kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Avgjørelsen kan ikke bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling, og den må være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen.

Departementet gir forskrift om behandlingen av personopplysninger i Lånekassen, blant annet om formålet med behandlingen, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av

automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering.

§ 21 *Innhenting av personopplysninger*

Dersom det er nødvendig for å forvalte søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne loven, kan Lånekassen hente inn personopplysninger fra andre. Lånekassen skal gis nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt.

Departementet gir forskrift om innhenting av personopplysninger, blant annet hvilke personopplysninger som kan hentes inn, hvor de kan hentes fra og om hvilke personer.

§ 22 *Utlevering til andre lands offentlige utdanningsstøttemyndigheter*

Lånekassen kan uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger til offentlige utdanningsstøttemyndigheter i en EØS-stat, på Færøyene og på Grønland når det er nødvendig for å kontrollere om en person har mottatt utdanningsstøtte fra Lånekassen og andre lands offentlige utdanningsstøtteordning samtidig. Lånekassen kan utlevere opplysninger om navn, kundenummer, fødselsnummer og hvilket undervisningsår og semester opplysningene gjelder for.

Utleveringen fra Lånekassen kan skje uten hinder av taushetsplikt.

Nåværende kapittel V blir kapittel VI.

Nåværende §§ 20 til 22 blir ny §§ 23 til 25.

Nåværende §§ 24 til 26 blir ny §§ 26 til 28.

IV

I lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader skal § 4 nytt tredje ledd lyde:

For institusjoner som var omfattet av universitets- og høyskoleloven før 1. august 2008, kan departementet gi fritak fra kravet om tilknytning til en studentsamskipnad når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger og hensynet til studentsamskipnadsstrukturen tilsier det.

V

I lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt andre ledd skal lyde

Loven har også som formål å legge til rette for at en yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, kan utøve sitt yrke i Norge.

§ 2 nytt tredje ledd skal lyde:

§§ 3, 8, 12, 13 og 15 til 18 gjelder for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, om ikke annet er særskilt bestemt.

Nåværende § 2 tredje ledd blir fjerde ledd.

Nåværende § 2 fjerde ledd blir nytt femte ledd og skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om *yrkesutøver* som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i et tredjeland, og tredjelandsborgere som omfattes av direktiv 2004/38/EF.

§ 3 bokstav i skal lyde:

i) etableringsstat: den staten hvor yrkesutøveren utøver eller har utøvd sitt yrke, *eller er lovlig etablert med det formål å utøve et yrke.*

§ 6 første ledd skal lyde:

For yrker som har vesentlige konsekvenser for *helsen eller sikkerheten til mottakeren av tjenesten*, og som ikke omfattes av automatisk godkjenning etter §§ 9 til 11, kan den ansvarlige myndigheten kontrollere yrkesutøverens kvalifikasjoner før vedkommende kan utøve yrket i Norge.

§ 8 andre ledd første punktum skal lyde:

En yrkesutøver *som har rett til å utøve yrket* i en annen EØS-stat eller Sveits, har rett til å utøve et lovregulert yrke i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge.

§ 13 skal lyde:

§ 13 *Særlige saksbehandlingsregler for etablering*

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og saksbehandlingsfrister *om etablering.*

VI

I lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning gjøres følgende endringer:

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Grunnleggende krav til fagskoleutdanning*

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

Fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.

Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a *Krav til fagskoleutdanningens innhold og omfang*

Fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer inntil to års utdanning på fulltid. Departementet kan, etter søknad fra styret for fagskolen, vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang tilsvarer inntil tre års utdanning på fulltid. Departementet kan gi forskrift om krav til innhold og omfang for treårige fagskoleutdanninger.

For å få akkreditert utdanninger på mindre enn et halvt års omfang må fagskolen fra før tilby minst én akkreditert fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer som det er uteksaminert kandidater fra i minst to år.

Overskriften § 5 skal lyde:

§ 5 *Akkreditering og kvalitetssikring*

§ 5 femte og nytt sjette ledd skal lyde:

Fagskoler skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring. Studentevalueringer skal inngå i disse systemene.

Departementet gir forskrift om

- a) vilkår for akkreditering av fagskoleutdanning
- b) vilkår for akkreditering av fagområde
- c) saksbehandlingsregler for NOKUTs akkrediteringsarbeid og
- d) krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning*

NOKUT avgjør etter søknad fra enkeltpersoner om utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, skal gis en generell godkjenning slik at den ut fra nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert fagskoleutdanning. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

Ved vurdering av søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter første ledd kan det også behandles personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

NOKUT kan fatte vedtak om godkjenning ved helt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkeren kan kreve at vedtaket overprøves manuelt av NOKUT.

Dersom NOKUT oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.

NOKUT kan dele fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak hos NOKUT, automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. lov om universiteter og høyskoler § 4-14. Vedtak kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang i saker om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

§ 16 første og andre ledd skal lyde:

Opptaksgrunnlaget til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring. *Søkere som er 23 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse.*

Søkere uten fullført og bestått videregående opplæring som er 19 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp til kunstfaglige utdanninger på bakgrunn av opptaksprøve dersom de oppfyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen. Fagskoler må søke departementet for å kunne ta opp søkere etter dette unntaket. Departementet skal fastsette i forskrift hvilke utdanninger som er omfattet av unntaket. Departementet kan gi forskrift om krav som må oppfylles for at en utdanning skal kunne omfattes av unntaket, og en øvre grense for hvor mange som kan tas opp gjennom bruk av unntaksordningen over en bestemt periode.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a *Bruk av falske dokumenter ved opptak til utdanninger*

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

Dersom en fagskole eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner i forbindelse med opptak til utdanning, skal forholdet anmeldes til politiet.

Den som har søkt opptak til utdanning etter § 16 ved bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, vil få dokumentene inndratt og vil ikke gis opptak til utdanning ved fagskolen i inntil ett år. Vedtak om inndragning og vedtak om karantenetid etter denne bestemmelsen treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd med to tredjedels flertall. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 20 femte ledd, er klageinstans.

Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om hva som anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner etter denne loven.

§ 24 nytt sjuende ledd skal lyde:

Dersom fagskolen oppdager at en søker eller student har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, jf. første og tredje ledd, skal forholdet anmeldes til politiet.

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Krav om politiattest*

I utdanninger der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier, skal fagskolen kreve at studentene legger frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Fagskolen kan kreve politiattest ved opptak og underveis i slike utdanninger.

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer arbeid, gjelder disse reglene tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

Den som ikke fremlegger politiattest etter reglene i denne bestemmelsen og fagskoleforskriften kapittel 4, har ikke rett til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Det kan gjøres unntak fra dette dersom årsaken til at søkeren eller studenten

ikke fremlegger politiattest ligger utenfor vedkommendes kontroll.

Studenter som ikke kan delta i obligatorisk praksisopplæring eller i klinisk undervisning etter denne bestemmelsen, får ikke vitnemål for fullført grad eller utdanning.

En student som er dømt eller har vedtatt et forelegg for et straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som nevnt i andre ledd, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Studenten kan bare utestenges hvis deltakelse i praksisstudier eller klinisk undervisning må regnes som uforsvarlig på grunn av den kontakten studenten da får med mennesker.

En student som er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som nevnt i andre ledd, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning inntil en rettskraftig dom foreligger, eller til saken er henlagt. Studenten kan bare utestenges hvis deltakelse i praksisstudier eller klinisk undervisning må regnes som uforsvarlig på grunn av den kontakten studenten da får med mennesker.

Styret avgjør om en student skal utestenges fra klinisk undervisning eller praksisstudier. Vedtaket skal fattes på grunnlag av uttalelse fra fagskolen. Et vedtak om å utestenge en student etter denne bestemmelsen skal fattes med minst to tredjels flertall.

En student kan klage på et vedtak om utestenging etter denne bestemmelsen. Departementet eller det nasjonale klageorganet for fagskoleutdanning er klageinstans, jf. § 20 femte ledd.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i saker om *innhenting og behandling av politiattest*.

§ 41 skal lyde:

§ 41 *Deling av opplysninger om vitnemål og karakterer*

Fagskoler kan oversende vitnemål og karakterer til den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. opplæringslova § 3-14 andre ledd jf. første ledd.

Fagskoler kan dele en persons fødselsnummer, D-nummer og informasjon som kan identifisere at den nasjonale databasen som nevnt i første ledd eller fagskolen har opplysninger om personens utdanningsresultater, automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. lov om universiteter og høyskoler § 4-14. Opplysninger om vitnemål og karakterer kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

§ 42 skal lyde:

§ 42 *Rapportering til database for statistikk om fagskoleutdanning*

Personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om fagskoleutdanning for å legge til rette for å utarbeide statistikk og gjennomføre utredninger og forskning, og for departementets forvaltning og ansvar for fagskoleutdanning.

For søkere til og studenter ved fagskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- a) fødselsnummer
- b) midlertidig fødselsnummer
- c) navn
- d) statsborgerskap
- e) opplysninger knyttet til utdanningen som studieprogresjon og karakterer.

For ansatte ved fagskoler kan følgende personopplysninger behandles:

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

Fagskoler skal rapportere personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd til databasen for statistikk om fagskoleutdanning. Departementet kan fastsette frister for rapporteringen, og at rapporteringen skal skje elektronisk. Departementet kan gi fagskoler fritak fra plikten til å rapportere opplysninger om søkere.

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

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er behandlingsansvarlig for personopplysningene i databasen. Departementet kan gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.

VII

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2021

