



# Høringsnotat

**Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven (grunnlag for ny universitets- og høyskolelov)**

**22. juni 2022**

## Innhold

1	Innledning .....	6
2	Vurdering og sensur.....	7
2.1	Innledning .....	7
2.2	Dagens regler .....	7
2.3	Departementets vurdering .....	9
2.3.1	Generelt om krav til vurdering og sensur .....	9
2.3.2	Særlig om tosensorordningen .....	11
2.4	Departementets forslag .....	12
3	Midlertidige ansettelse .....	13
3.1	Innledning .....	13
3.2	Dagens regler .....	13
3.2.1	Hovedregelen – fast ansettelse .....	13
3.2.2	Unntak – særskilte hjemler for midlertidig ansettelse.....	14
3.2.3	Åremål .....	15
3.3	Departementets vurdering .....	16
3.3.1	Generelt .....	16
3.3.2	Åremål .....	18
3.3.3	Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstilling.....	22
3.3.4	Særregler for visse typer bistillinger .....	25
3.4	Departementets forslag .....	29
4	Nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag .....	29
4.1	Innledning .....	29
4.2	Dagens regler .....	29
4.3	Departementets vurdering .....	31
4.4	Departementets forslag .....	32
5	Felles klagenemnds adgang til å ilegge strengere reaksjoner.....	32
5.1	Innledning .....	32
5.2	Dagens regler .....	33

5.3	Departementets vurdering .....	33
5.3.1	Generelt om oppgavene til Felles klagenemnd .....	33
5.3.2	Særlig om Felles klagenemnds adgang til å ilegge strengere reaksjon enn de lokale nemndene.....	34
5.4	Departementets forslag .....	36
6	Opptak .....	37
6.1	Innledning .....	37
6.2	Dagens regler .....	37
6.2.1	Grunnlaget for opptak til høyere utdanning .....	37
6.2.2	Rangering av kvalifiserte søkere til høyere utdanning.....	38
6.2.3	Regler om positiv særbehandling.....	38
6.3	Departementets vurdering .....	41
6.3.1	Generelt .....	41
6.3.2	Begrepene «generell studiekompetanse» og «generelt opptaksgrunnlag»41	
6.3.3	Tydeligere hjemmel for forskriftsbestemmelser om positiv særbehandling42	
6.3.4	Fjerne bestemmelse om åpne studier .....	43
6.4	Departementets forslag .....	43
7	Norsk som fagspråk .....	44
7.1	Innledning .....	44
7.2	Dagens regler .....	44
7.3	Departementets vurdering .....	45
7.3.1	Generelt .....	45
7.3.2	Krav om norsk fagspråk i loven .....	46
7.3.3	Særlig om samisk som fagspråk.....	47
7.3.4	Hjemmel for mulige forskriftskrav om norsk som fagspråk .....	48
7.4	Departementets forslag .....	48
8	Fusk .....	48
8.1	Innledning .....	48
8.2	Dagens regler .....	48
8.3	Departementets vurdering .....	50
8.3.1	Generelt .....	50
8.3.2	Særlig om begrepet «fusk».....	51

8.4	Departementets forslag .....	52
9	Forskriftshjemmel om disponering av tilskudd og avvikling.....	52
9.1	Innledning .....	52
9.2	Dagens regler .....	52
9.3	Departementets vurdering .....	53
9.4	Departementets forslag .....	53
10	Tilsyn med kvalitetsarbeid i utdanningen mv. ....	53
10.1	Innledning.....	53
10.2	Dagens regler.....	54
10.2.1	Universitets- og høyskoleloven.....	54
10.2.2	Studiekvalitetsforskriften .....	54
10.3	Departementets vurdering .....	55
10.3.1	Lovbestemmelse om tilsyn med kvalitet.....	55
10.3.2	Institusjonenes bistands- og opplysningsplikt.....	55
10.3.3	Pålegg om retting .....	56
10.3.4	Bortfall av retten til å søke om akkreditering.....	56
10.3.5	Lovfeste bestemmelser om søknadskarantene .....	57
10.3.6	NOKUTs adgang til å trekke tilbake akkrediteringer .....	57
10.3.7	NOKUTs adgang til å bruke «andre virkemidler» .....	58
10.4	Departementets forslag.....	59
11	Gradssystemet .....	59
11.1	Innledning.....	59
11.2	Dagens regler.....	60
11.3	Departementets vurdering .....	60
11.3.1	Bestemmelse om gradssystemet i loven.....	60
11.3.2	Videre forskriftshjemmel enn i dag for å kunne sette krav til grader ..	61
11.3.3	Myndighet til å etablere nye grader.....	62
11.4	Departementets forslag.....	63
12	Andre endringer.....	63
12.1	Innledning.....	63
12.2	Departementets vurdering .....	64
12.2.1	Kvalitetssikringsarbeidet.....	64

12.2.2	Definisjon av studiepoeng i loven.....	66
12.2.3	Endring i terminologi .....	66
12.2.4	Fjerne «eller tilsvarende» etter omtale av doktorgrad.....	67
12.2.5	Stryke «yrkesutdanninger» i § 3-2 .....	67
12.2.6	Klargjøring av institusjonenes faglige fullmakter .....	67
12.2.7	Egen lovbestemmelse om institusjonskategori og gradstildeling .....	68
12.2.8	Justeringer i bestemmelsen om tvungen avslutning av doktorgradsutdanning mv. 68	
12.3	Departementets forslag.....	69
13	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	70
14	Lovforslag .....	72

# 1 Innledning

I februar 2020 mottok Kunnskapsdepartementet universitets- og høyskolelovutvalgets utredning, NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Lovutvalget foreslo en ny lov om universiteter og høyskoler. Enkelte av forslagene i NOU 2020: 3 ble vurdert og fulgt opp i juni 2021 gjennom Stortingets behandling av Prop. 111 L (2020–2021). På bakgrunn av Prop. 74 L (2021-2022) har Stortinget i mai i år vedtatt enkelte endringer i universitets- og høyskoleloven, blant annet endringer i regulering av NOKUTs oppgaver og i reglene om permisjon og tilrettelegging for studentene.

Kunnskapsdepartementet jobber nå med en helhetlig oppfølging av lovutvalgets forslag med sikte på å fremme et forslag om ny lov om universiteter og høyskoler for Stortinget i 2023. Forslaget vil bygge på NOU 2020: 3, høringsinnspillene til NOU-en, lovendringene som er gjennomført i 2021 og 2022 og denne høringen. I tillegg vil vi vurdere forslagene i NOU 2022: 2 *Akademisk yringsfrihet – God yringskultur må bygges nedefra, hver dag* og høringsinnspill til denne NOU-en. Departementet har også satt ned en ekspertgruppe som skal gjennomgå kvalitets- og akkrediteringskrav for universiteter. Forslag fra denne ekspertgruppen kan også være relevant for arbeidet med ny universitets- og høyskolelov.

I denne høringen foreslår departementet endringer på bakgrunn av regjeringens politiske plattform. Departementet foreslår også endringer basert på innspill til og erfaringer med dagens lov. Dessuten inneholder høringen flere forslag som har til hensikt å gjøre regelverket tydeligere og mer oppdatert.

I høringen foreslår departementet å:

- endre kravet om to sensorer (kapittel 2)
- stramme inn reglene om midlertidige ansettelser og åremål (kapittel 3)
- legge myndigheten for nedleggelse av studiesteder mv. til Kongen i statsråd (kapittel 4)
- innføre en tydeligere hjemmel for positiv særbehandling ved opptak, endre begrepsbruken og oppheve regler om adgang til åpne studier (kapittel 6)
- innføre en lovregel om ansvaret for samisk fagspråk, og innføre en forskriftshjemmel for å kunne fastsette nærmere krav til norsk og samisk som fagspråk for å legge til rette for å kunne følge opp forslag i NOU 2022: 2 (kapittel 7)
- tydeliggjøre hjemmelen for å fastsette regler i forskrift om disponering av statstilskudd og egenbetaling, inkludert ved avvikling av akkreditert virksomhet (kapittel 9)
- flytte regler om reaksjoner ifm. tilsyn med kvalitetsarbeid mv. fra forskrift til lov for å samle sentrale elementer i NOKUTs tilsyn i loven, og gjøre noen mindre endringer i reglene (kapittel 10)
- innføre lovbestemmelse om gradssystemet, overføre myndigheten til å etablere nye grader fra Kongen til departementet og gjøre enkelte andre presiseringer og mindre endringer (kapittel 11)
- gjøre språklige endringer, presiseringer og oppdateringer av lovteksten (kapittel 12).

I kapittel 5 i høringsnotatet drøfter vi om Felles klagenemnd bør gis mulighet til å ilegge strengere reaksjon enn institusjonene i saker om fusk mv. og ber om innspill til ulike alternativer. I kapittel 8 vurderer vi enkelte problemstillinger knyttet til fusk, men uten å at vi foreslår endringer.

En oppsummering av forslagene finnes til slutt i hvert kapittel. Der har vi også oppsummert spørsmål vi særlig ønsker innspill på.

I arbeidet med lovproposisjonen om ny universitets- og høyskolelov vil vi i tillegg til forslagene i dette høringsnotatet vurdere forslag som er hørt gjennom høringen av NOU 2020: 3, og som ikke ble vurdert i Prop. 111 L (2020–2021) eller Prop. 74 L (2021–2022).

I denne høringen tar vi utgangspunkt i gjeldende universitets- og høyskolelov for at det skal være enklere å se hva vi foreslår av innholdsmessige endringer. Forslagene vil kunne få en annen plassering og inndeling i forslag til ny universitets- og høyskolelov. I utformingen av struktur og paragrafinndeling i ny lov vil vi vurdere forslaget i NOU 2020: 3 og høringsinnspillene til denne. I tillegg samarbeider vi med Språkrådet for å få et regelverk med godt og klart språk.

I høringsnotatet brukes uttrykket uh-sektoren som en kortform for universitets- og høyskolesektoren. I høringsnotatet brukes noen steder også uttrykket uh-institusjoner som en fellesbetegnelse for universiteter og høyskoler.

## **2 Vurdering og sensur**

### **2.1 Innledning**

I dette kapitlet går departementet gjennom reglene om sensur og ser på om det er behov for å endre regelen om to sensorer som Stortinget vedtok i 2021, og hvilke endringer som i så fall bør gjøres.

### **2.2 Dagens regler**

Universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-9 første ledd fastslår at institusjonene skal sørge for at kandidatens kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Den enkelte institusjonen har ansvar og frihet til selv å velge hvordan, hvor ofte og når studenter skal prøves. Det skal være en ekstern evaluering av vurdering eller vurderingsordningen. Kravet om upartisk og faglig betryggende vurdering er et krav som er videreført fra universitets- og høyskoleloven av 1995.

Etter § 3-9 andre ledd andre punktum skal det utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener, enten det er skoleeksamen, hjemmeeksamen, prosjekt eller gruppeeksamen, eller en kombinasjon av to eller flere av disse.

Fram til innføring av Kvalitetsreformen var det krav om to sensorer ved alle eksamener. I 2002 ble reglene endret slik at det bare var krav om to sensorer ved bedømming av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad og ved klagesensur, jf. Ot.prp. 40 (2001–

2002). Begrunnelsen var at en ordning der det skulle være to sensorer ved alle eksamener, ble ansett å være for ressurskrevende når det samtidig var forventet at institusjonene skulle legge til rette for alternative undervisnings- og vurderingsformer og bedre oppfølgingen av studentene underveis i studiet. For å ivareta studentenes rettssikkerhet og sikre uavhengig kvalitetskontroll av det enkelte studium ble det innført et krav om ekstern evaluering av vurderingsordningene for alle eksamener. Dette er presisert i uhl. § 3-9 første ledd tredje punktum.

I Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Kvalitetsmeldingen)* ble det framhevet at gode ordninger for sensur er nødvendig for en rettferdig karaktersetning og dermed for studentenes rettssikkerhet. Det ble videre lagt vekt på at sensuren må organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten og som inngir tillit både hos studentene, arbeidsgivere og andre utdanningsinstitusjoner. I tillegg er det viktig med åpenhet og innsyn rundt sensurordningen.

Det følger videre av uhl. § 3-9 andre ledd at det er styret ved institusjonen som oppnevner sensor. Ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad, dvs. på selve mastergradsoppgaven eller lignende, skal det være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern. Ved klage over karakterfastsettingen er det alltid krav om to sensorer, hvorav minst én skal være ekstern (se uhl. §§ 5-2 og 5-3). En ekstern sensor kan ikke være ansatt på den aktuelle institusjonen. Det er opp til den enkelte institusjonen å bestemme hvordan den eksterne deltakelsen i vurderingen skal gjennomføres.

Det er i dag lovfestet i § 3-9 andre ledd første punktum at styret ved institusjonen skal oppnevne sensor ved «eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende studium». Reglene er ikke til hinder for at institusjonene kan velge å oppnevne to sensorer ved alle eksamener, prøver, bedømmelser eller andre former for vurderinger. I tillegg gjelder altså krav om ekstern evaluering av eksamensordning, jf. § 3-9 første ledd andre punktum, og krav om skriftlig sensorveiledning til alle eksamener, jf. § 3-9 andre ledd tredje punktum.

Universitets- og høyskolelovutvalget vurderte det slik at § 3-9 første ledd ga hjemmel til stor faglig autonomi for institusjonene i organisering av vurderinger, prøver og eksamen. Lovutvalget foreslo ingen endringer her.

Lovutvalget foreslo imidlertid å stille krav om at det skulle være to sensorer ved alle eksamener, hvorav minst én ekstern, der det ble benyttet gradert vurdering. I juni 2021 vedtok Stortinget på bakgrunn av Prop. L 111 (2020–2021) et krav om at det skal være to sensorer ved alle eksamener der vurderingsuttrykket er karakterene A til F. I tillegg ble det vedtatt et vilkår om at minst én av sensorene skal være uten tilknytning til den delen av utdanningen der vedkommende skal være sensor. I merknaden til bestemmelsen framgår det at begge sensorene kan være ansatt ved institusjonen, men den ene sensoren verken skal ha tilknytning til den aktuelle utdanningen ved studiestedet hvor vurderingen skjer, eller til noen kandidater i dette eksamenskullet. Institusjonen 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.

Under regjeringen Solberg ble det fastsatt ved kongelig resolusjon at bestemmelsen skulle tre i kraft 1. august 2022. I Prop.74 L (2021–2022) har departementet varslet Stortinget om at departementet vil utsette ikrafttreddelsen i påvente av en ny og helhetlig gjennomgang av bestemmelsene om vurdering, sensur og klage i arbeidet med forslag om en ny universitets- og høyskolelov. Proposisjonen ble behandlet i Stortinget i mai 2022, se lovvedtak nr. 67 (2021–2022) og Innst. 287L (2021–2022).

## **2.3 Departementets vurdering**

### **2.3.1 Generelt om krav til vurdering og sensur**

Dagens universitets- og høyskolelov (uhl.) § 3-9 første ledd slår fast at institusjonene har ansvar for at studentenes kunnskap og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, og at vurderingen skal sikre det faglige nivået på studiet. Den enkelte institusjonen har selv også frihet til å velge når, hvor ofte og hvordan studentene skal prøves. Dette ligger innenfor institusjonens autonomi.

Gode ordninger for vurdering og sensur er viktige for både studenter og samfunn. Vitnemål og karakterer skal gi et riktig bilde av kunnskapsnivå og faglige kvalifikasjoner. I tillegg er en god sensorordning nødvendig for en uhildet og rettferdig karaktersetning og dermed for studentenes rettssikkerhet. Vurdering og sensur må organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten, og som inngir tillit både i samfunnet og hos studentene, arbeidsgivere og andre utdanningsinstitusjoner.

Hvordan reglene om sensur skal utformes slik at kravene i uhl. § 3-9 første ledd om prøving og vurdering kan gjennomføres på best mulig måte, er under stadig diskusjon og endring. To tiltak er innført gjennom lov, nemlig obligatorisk sensorveiledning og ekstern evaluering av vurderingsordninger. I tillegg har sektoren selv gjennom Universitets- og høyskolerådet utarbeidet veiledende retningslinjer for sensur. Disse tiltakene har alle hatt som mål å sikre upartiske og faglig betryggende sensurordninger, som gjenspeiler det faglige nivået på studentene på best mulig måte.

Universiteter og høyskoler har som nevnt selv ansvaret for at studenter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, jf. uhl. § 3-9 første ledd. Institusjonene har ansvar for og er selv nærmest til å velge de faglig beste løsningene når vurderingsform velges, hvordan studentene skal vurderes, hvor ofte de skal vurderes og så videre.

I 2021 var det over 300 000 studenter i høyere utdanning, og disse avla i snitt i overkant av 40 studiepoeng hver i løpet av 2021. Det store volumet, både når det gjelder antallet studenter og eksamener, medfører at institusjonene får mye arbeid med å gjennomføre vurderinger, utføre sensur og å behandle klager. Tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at ordningen med to sensorer, som Stortinget vedtok i 2021, vil kreve store ressurser, og at sektoren selv mener at dette neppe er den beste måten å utnytte de ressursene som er satt av til vurdering og sensur på.

Ordninger for vurdering og sensur bør det ivareta studentenes behov for gode, trygge og tillitsvekkende rammer. Samtidig er det viktig at regler om vurderinger og sensur kan gjennomføres på en måte som ikke tvinger institusjonene til å bruke uforholdsmessig store ressurser kun på dette. Dette kan i så fall ta ressurser bort fra andre tiltak som brukes i undervisningssituasjonen og som også kan ha svært stor betydning for studentenes utdanningskvalitet.

I Meld.St.16 (2016– 2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* punkt 3.5 ble sensorordningene diskutert. Et forslag som kom inn i universitets- og høyskoleloven på bakgrunn av meldingen var krav om at det skulle utarbeides sensorveiledninger til alle eksamener, jf. dagens § 3-9 andre ledd tredje punktum. I tillegg ble det vist til en NIFU-rapport fra 2009 ([Rapport 21/2009](#)) som viste

«at det går et hovedskille i kvaliteten på sensuren mellom enesensur og det å sensurere i fellesskap, dvs. to eller flere personer. Dette gjenspeiles i Veiledende retningslinjer for sensur, som ble fastsatt av Universitets- og høgskolerådets styre i 2015. Retningslinjene anbefaler at det er to sensorer på muntlig eksamen og andre eksamener som ikke lar seg etterprøve, samt på bacheloroppgaven, og at for bacheloroppgaven bør én av sensorene også være ekstern. Ekstern sensur på bacheloroppgaven er enkelttiltaket som best vil kunne sikre eksternt innsyn og uhildet vurdering av studentenes største enkeltoppgave i bachelor utdanningen, foruten at det kan utgjøre et viktig bidrag for å sikre kvalitet og nivå på bachelorgraden.»

I meldingen til Stortinget la departementet dessuten til grunn at sensorene bør samarbeide, diskutere og avpasse karaktergivning ved alle eksamener. For å få dette til bør hver sensor ha et tilstrekkelig antall oppgaver til at de kan få nok erfaring med vurdering og karaktersetting.

Departementets utgangspunkt er at institusjonene selv har ansvaret for utdanningenes kvalitet. Dette innebærer at de også har ansvaret for å sikre at vurderingsformen de velger ved eksamen eller prøve, holder tilstrekkelig kvalitet og at studentenes rettssikkerhet blir ivarettatt, også når det kommer til sensorordningen. Institusjonene har som hovedregel 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, og de kan selv velge hvordan sensuren skal gjennomføres. I dette ligger også en frihet til å bruke to sensorer ved flere vurderingssituasjoner enn det som følger av de lovbestemte minimumskravene som gjelder i dag.

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) punkt 4.5.4. Det er derfor ikke usannsynlig at én sensor ved en slik vurdering kan komme til et annet resultat enn en annen sensor. Når flere sensorer 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.

### 2.3.2 Særlig om tosensorordningen

I NOU 2020: 3 viste universitets- og høyskolelovutvalget til at det tidligere var lovfestet at det skulle være to sensorer ved alle eksamener. Lovutvalget vurderte det slik at krav om to sensorer ved alle vurderinger der vurderingsuttrykket er gradert med skalaen A til F, kan bidra til en bedre karakterfastsettelse. Videre mente lovutvalget at et lovfestet krav om to sensorer kan være særlig viktig i de tilfellene hvor eksamen ikke lar seg etterprøve, for eksempel ved muntlig eksamen eller i utøvende kunstfag. Faren for bare å bli vurdert av en sensor som man kjenner og har et dårlig forhold til, blir mindre. Slik sett kan to sensorer gi en mer nøytral og uavhengig vurdering av studentens prestasjoner. Det kan derfor øke studentenes rettssikkerhet.

Departementet er langt på vei enig i lovutvalgets vurderinger. Samtidig mener departementet at å sammenligne situasjonen for vurderinger, eksamen og sensur på starten av 2000-tallet med situasjonen i 2022, for så å legge til grunn at all sensur skal gjøres slik det ble gjort for 20 år siden, ikke nødvendigvis gir det beste resultatet. Både antallet eksamener og antallet studenter har økt kraftig siden gjennomføringen av Kvalitetsreformen på starten av 2000-tallet. Kvalitetsreformen åpnet for at det kan brukes andre vurderingsformer enn tradisjonelle skoleeksamener, og at skal tilrettelegges for at studentene har flere eksamener av mindre omfang. Dette har ført til at det i dag avholdes flere og hyppigere eksamener, jf. St. meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport fra Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Det er dermed behov for flere sensorer i dag enn det var før Kvalitetsreformen, både på høyere og lavere grad. Universitets- og høgskolerådets rapport fra 2014 sier følgende:<sup>1</sup> «Ved mange institusjonar var semestereiningar minste omfang av eit emne (før Kvalitetsreformen, vår tilføyelse) medan emna no som hovudregel er 7,5, 10 eller 15 studiepoeng. Dette har ført til større omfang av eksamensarbeidet, og det har vore éin av grunnane til at det er blitt meir krevjande å ha eksterne sensorar på alle emne.» Et krav om to sensorer ved *alle* eksamener der karakteren A til F brukes, kan være en lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

Kravet kan dessuten medføre utilsiktede konsekvenser. Det kan blant annet dreie sensur over til bestått/ikke bestått og gi mindre rom og ressurser til bruk av alternative vurderingsformer. Det er heller ikke gitt at bruk av store ressurser på en tosensorordning ved alle eksamener vil være det beste for studentene.

At institusjonene som skal håndtere et krav om to sensorer ved alle eksamener, mener det kan være vanskelig å finne tilstrekkelig mange sensorer ved et slikt krav, er et relevant moment. I tillegg har strukturreformen i høyere utdanning i 2017, med flere sammenslåinger av institusjoner, ført til at det er færre institusjoner å hente eksterne sensorer fra. Studentenes rettssikkerhet er også bedre ivaretatt enn den var i 2002, siden det er innført lovfestede krav om eksterne evalueringer av vurderingsformene og krav til sensorveiledning ved alle eksamener.

---

<sup>1</sup> Vurdering av sensorordningane innan høgare utdanning. Rapport frå ei arbeidsgruppe oppnemnt av Utdanningsutvalet i UH

Departementet ønsker ikke å fjerne den nylig innførte tosensorordningen, men vil foreslå tilpasninger slik at mulige utilsiktede konsekvenser blir redusert. Departementet mener det er viktig å styrke sensorordningen særlig ved eksamener som har stor betydning for sluttkarakteren i faget. Departementet foreslår derfor at det lovfestes et krav om at det skal være to sensorer ved vurdering av bacheloroppgaven eller lignende oppgaver, det vil si større arbeider der det stilles krav til fordypning og selvstendighet. I tillegg foreslår departementet at det stilles krav om to sensorer ved alle eksamener som alene utgjør 15 studiepoeng eller mer.

15 studiepoeng utgjør en fjerdedel av de studiepoengene en student er forventet å oppnå i løpet av ett år, og utgjør derfor en stor del av et studieårsverk. Tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) viser at 31,7 prosent av alle eksamener innrapportert for høstsemesteret 2021 hadde et omfang på 15 studiepoeng eller mer. I dette tallet ligger også dagens mastergradseksamener, som spenner fra 20 til 60 studiepoengs omfang. Det vil også omfatte bacheloroppgaver, som vanligvis er på 15 studiepoeng. Det innebærer videre at nesten 70 prosent av alle eksamener har et mindre omfang enn 15 studiepoeng.

I tillegg vil det være viktig med et krav om to sensorer ved alle eksamener som etter sin art ikke er etterprøvbare, slik som muntlig eksamen og eksamen i utøvende kunst. For slike eksamener er det ikke rett til å klage på karakteren, se uhl. § 5-3 femte ledd. Dette vil også gjelde for praksisstudier og oppgaver som gjøres i forbindelse med praksis.

Departementet mener også at kravet om det bare er når det brukes vurderingsuttrykket med bokstavkarakter A til F fjernes, og at det skal stilles krav om to sensorer ved alle eksamener som nevnt over, uavhengig av om vurderingsuttrykket er A til F eller bestått/ikke bestått. Studenter som tar en eksamen som utgjør 15 studiepoeng eller mer, eller som etter sin art ikke er etterprøvbare, har behov for samme rettssikkerhet i vurderingen, uavhengig av om det gis graderte karakterer eller bestått/ikke bestått. Å fjerne koblingen til bokstavkarakterer kan hindre at vi i praksis får en dreining mot å endre vurderingsuttrykket til bestått/ikke bestått for å unngå krav om to sensorer.

Departementet har forstått det slik at det vedtatte kravet om at den andre sensoren skal være uten tilknytning til den delen av utdanningen der vedkommende skal være sensor, kan være vanskelig å oppfylle for enkelte, særlige i små fag. Departementet foreslår derfor at dette kravet også fjernes, med unntak for vurdering av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad, hvor det fortsatt skal være krav om minst én ekstern sensor, og ved ny sensurering etter uhl. §§ 5-2 og 5-3 (klage). Departementet understreker at selv om begge sensorene *kan* være ansatt ved samme institusjon, bør institusjonene forsøke å finne minst én sensor som har en mest mulig uavhengig rolle overfor de studentene vedkommende skal være sensor for. Departementet viser her til det generelle kravet i uhl. § 3-9 første ledd om at institusjonene skal sørge for at kandidatens kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte.

## **2.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- endre kravet om to sensorer slik at det vil gjelde ved sensur av
  - a. bacheloroppgaven eller lignende oppgaver, det vil si større arbeider der det stilles krav til fordypning og selvstendighet
  - b. alle eksamener som alene utgjør 15 studiepoeng eller mer,
  - c. ikke-etterprøvbare eksamener
- oppheve kravet om at minst én av sensorene skal være uten tilknytning til den delen av utdanningen der vedkommende skal være sensor.

Se forslaget til endringer i § 3-9 andre ledd.

Kravet om to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad (dvs. masteroppgaven eller tilsvarende) og i klagesensuren videreføres.

Departementet ber om tilbakemeldinger på hvordan de foreslåtte endringene i kravet om to sensorer vil påvirke institusjonene. Blant annet ønsker vi tilbakemelding på hvor mange eksamener som vil berøres, hvilket omfang det er på eksamenene og om det er særlige utfordringer med å oppfylle kravet ved noen typer vurderinger. Departementet ber dessuten høringsinstansene spesielt vurdere om det foreslåtte innslagspunktet på 15 studiepoeng er hensiktsmessig, eller om det er andre innslagspunkter som er mer hensiktsmessige.

## **3 Midlertidige ansettelser**

### **3.1 Innledning**

Regjeringen har som mål å stramme inn regelverket for bruk av midlertidige stillinger. Departementet drøfter i dette kapitlet om det bør gjøres flere endringer i reglene om midlertidige ansettelser i universitets- og høyskoleloven enn dem som er foreslått i NOU 2020:3.

### **3.2 Dagens regler**

#### **3.2.1 Hovedregelen – fast ansettelse**

Ansettelse i fast stilling er hovedregelen i norsk arbeidsliv og er lovfestet flere steder. Blant annet følger det både av arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-9 første ledd og av statsansatteloven § 9 nr. 1 at hovedregelen er at arbeidstaker skal ansettes fast.

Fast ansettelse betyr at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.

### 3.2.2 Unntak – særskilte hjemler for midlertidig ansettelse

En midlertidig ansettelse opphører ved ansettelsesavtalens sluttdato uten at arbeidsgiver eller arbeidstaker behøver å gå til oppsigelse. For at arbeidsgiver skal kunne ansette midlertidig, må det finnes hjemmel for det i lov eller forskrift.

Arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-9 andre ledd bokstav a-e åpner for midlertidige ansettelser i bestemte situasjoner. Bestemmelsen åpner blant annet for at avtale om midlertidig ansettelse kan inngås når arbeidet er av midlertidig karakter (bokstav a), for arbeid i stedet for en annen eller andre, dvs. vikariater (bokstav b), og for praksisarbeid (bokstav c). I aml. § 14-9 sjuende ledd står det at arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter bokstav a, skal anses som fast ansatt. Det samme gjelder etter tre år for arbeidstakere som har vært midlertidig ansatt etter bokstav b, eller etter a og b i kombinasjon.

Statsansatteloven har også bestemmelser om når det er lov å ansette midlertidig. Her står det i § 9 første ledd at avtale om midlertidig ansettelse kan inngås

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c) for praksisarbeid
- d) for utdanningsstillinger, eller
- e) for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov.

I forskriften til statsansatteloven § 6 tredje ledd står det at blant annet spesialistkandidat, stipendiat og vitenskapelig assistent skal regnes som utdanningsstillinger.

Det følger videre av statsansatteloven § 9 tredje ledd at midlertidig ansatte etter første ledd bokstav a, b, eller e, som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. Dette gjelder altså ikke utdanningsstillingene. I forskrift til statsansatteloven § 6 femte ledd er det fastsatt at forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat (Forskrift om ansettelsesvilkår, vit. stillinger) også gjelder utenfor universitets- og høyskolelovens virkeområde. Forskrift om ansettelsesvilkår, vit. stillinger er fastsatt med hjemmel i uhl. § 6-4 fjerde ledd.

I NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* foreslår Fougner-utvalget å harmonisere reglene for midlertidighet mellom aml. og statsansatteloven, slik at man også etter aml. skal bli ansett som fast etter tre år, ikke fire som i dag, når arbeidet er av midlertidig karakter, jf. aml. § 14-9 sjuende ledd.

Det er også regler om midlertidige ansettelser i universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 6-5. Uhl. § 6-5 første ledd åpner for midlertidige ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger i tilfeller hvor det ikke finnes kvalifiserte søkere. I slike tilfeller kan en søker også ansettes fast i en lavere stilling når det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, jf. andre ledd. Ansettelsesperioden skal ikke vare mer enn tre år.

Uhl. § 6-5 fjerde ledd åpner for midlertidig ansettelse av vikarer for arbeidstakere som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder. I slike tilfeller kan den midlertidige ansettelsesperioden i dag vare i mer enn tre år.

### 3.2.3 Åremål

#### 3.2.3.1 Generelt

Åremål er en tidsavgrenset ansettelsesform hvor arbeidsavtalen har en sluttdato, og slike stillinger er derfor også formelt sett midlertidige. De skiller seg likevel fra annen midlertidighet ved at de i utgangspunktet er stillinger som består over tid, men som skal dekke funksjoner der man mener det er spesielt viktig at kompetansen til stillingsinnehaver fornyes av faglige eller andre årsaker. Bestemmelser om åremål finnes i både arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og universitets- og høyskoleloven.

Det følger av aml. § 14-10, som gjelder både for private og offentlige virksomheter, at øverste leder i en virksomhet kan ansettes på åremål. I forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper § 1 er det imidlertid fastsatt at § 14-10 ikke gjelder for arbeidstakere som omfattes av statsansatteloven eller er embetsmenn. Derimot sier statsansatteloven § 10 at åremål kan benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak, og at «det enkelte departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål...».

I universitets- og høyskoleloven er det regler om åremål i §§ 6-4 og 6-6. Det er også regler om åremål i uhl. §§ 10-1 og 10-2, og i forskriftene til universitets- og høyskoleloven.

#### 3.2.3.2 Åremål med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-4

Uhl. § 6-4 inneholder hjemler for å kunne ansette i åremål i en rekke stillinger. Den både dupliserer og supplerer listen over stillinger hvor det er tillatt å ansette i åremål etter aml. og statsansatteloven med forskrifter.

Det følger av uhl. § 6-4 første ledd at 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

Andre og tredje ledd har bestemmelser om lengden på de ulike åremålsstillingene, og maksimal tid samme person kan inneha stillingene.

Uhl. § 6-4 gjelder for både statlige og private uh-institusjoner.

Mer enn 67 prosent av åremålsstillingene er besatt av stipendiater. Legger vi til postdoktorene, utgjør disse to stillingskodene til sammen ca. 86 prosent av årsverkene i åremålsstillingene i 2021.

### 3.2.3.3 Bistilling - åremål iht. universitets- og høyskoleloven § 6-6

Bestemmelsen i uhl. § 6-6 om bistilling regulerer flere forhold:

- beskriver en spesiell form for stilling
- gir institusjonene hjemmel for å kunne ansette undervisnings- og forskerpersonale midlertidig i et åremål
- angir lengden på åremålet (mellom to og seks år), og
- definerer størrelsen på en slik stilling - inntil 20 prosent.

Det er en forutsetning at den som ansettes i bistilling, har en ordinær, fast 100 prosent stilling hos en annen arbeidsgiver i tillegg.

I 2021 var det innrapportert 484 årsverk i bistillinger, fordelt på 2 633 personer. Av disse har 2 147 nøyaktig 20 prosent bistilling, 387 har 10 - 19 prosent, 75 har under 10 prosent og 24 mer enn 20 prosent stilling.

I statlige institusjoner er 450 av totalt 39 298 årsverk, dvs. 1,15 prosent, bistillinger. I privat sektor er 34 av totalt 2 772, dvs. 1,2 prosent av årsverkene, bistillinger.

Begrepet bistilling brukes ikke lenger andre steder i norsk arbeidsliv enn i universitets- og høyskolesektoren. I statlig sektor for øvrig brukes begrepet ekstraervert i slike tilfeller. I øvrig lovgivning finner vi bare begrepet bistilling ett sted, i forskrift til statsansatteloven § 8 fjerde ledd, hvor det står følgende: «Fortrinnsretten for deltidsansatte etter statsansatteloven § 13 gjelder ikke for ansatte i bistillinger.» Årsaken til at bistilling er omtalt der, er nettopp særbestemmelsen i uhl. § 6-5. Av samme grunn omtales bistilling også kort i Statens Personalhåndbok punkt 10.13.2.

## 3.3 Departementets vurdering

### 3.3.1 Generelt

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil «stramme inn regelverket for bruk av midlertidige stillingar» innenfor forskning og høyere utdanning.

I statlig sektor er bruken av midlertidige stillinger høyere enn i norsk arbeidsliv for øvrig, noe som i hovedsak skyldes den utstrakte bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskole (uh)-sektoren. Innenfor uh-sektoren er det betydelig høyere midlertidighet i statlig sektor enn i privat. Samtidig er økningen i bruk av midlertidige stillinger nå større i de private institusjonene enn i de statlige.

Midlertidigheten er aller høyest i undervisnings- og forskerstillinger, spesielt i ulike lektor- og lærerstillinger. Dette er vanskelig å forsvare når undervisning er en av kjerneoppgavene til institusjonene, og ikke en midlertidig funksjon. Departementet, institusjonene selv og partene i arbeidslivet har lenge arbeidet for å få ned midlertidigheten i sektoren. Andelen har gått noe ned, men nedgangen ser dessverre ut til å ha stagnert.



Det er en forutsetning for å etablere bærekraftige og læringsorienterte organisasjoner at de ansatte har trygge, faste stillinger og et langsiktig perspektiv på sine oppgaver. Den høye midlertidigheten gjør at sektoren kan tape konkurransen om gode talenter når de rekrutterer fordi kandidater prioriterer å søke stillinger der de kan få en fast arbeidsavtale. Dessuten påvirker midlertidighet kjernevirksomheten til institusjonene, undervisning og forskning, ved at det blir krevende å skape og holde ved like gode forskningsmiljøer. Institusjonene står også i fare for å miste faglig dyktige midlertidige ansatte som heller søker seg til faste stillinger andre steder.

For den midlertidig ansatte kan det være krevende å bygge nettverk med andre forskere nasjonalt og internasjonalt når det er usikkert hvor lenge arbeidsforholdet vil vare. Særlig for unge forskere kan dette påvirke muligheten for faglig utvikling. Dessuten kan det medføre mindre risikovilje i selve forskningen, og usikkerheten rundt eget ansettelsesforhold kan være med på å drive en kultur hvor en prioriterer prosjekter som gir kortsiktig rask «artikkelavkastning». Disse faktorene kan påvirke forskningskvaliteten negativt.

Stabile og forutsigbare ansettelsesforhold er dessuten viktig for den enkeltes personlige trygghet og økonomi, for eksempel for muligheten til å få boliglån. Det blir også hevdet fra midlertidig ansatte i sektoren, og deres fagforeninger, at midlertidig ansatte føler frykt for at de ved å ytre seg kritisk kan miste mulighet til å få fast stilling. Dette er en bekymring som også ble spilt inn til utvalget for akademisk ytringsfrihet. I NOU 2022: 2, skriver utvalget for akademisk ytringsfrihet at de deler denne bekymringen.

I enkelte av høringsinnspillene til NOU 2020: 3 ble det stilt spørsmål ved om det er behov for særbestemmelser i universitets- og høyskoleloven, eller om de kan fjernes fordi bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven er tilstrekkelige. Departementet ser at det kan være flere og gode grunner som taler for å harmonisere lovene i størst mulig grad og unngå at samme forhold er regulert i flere lover, såkalt dobbeltregulering. Det vil også legge bedre til rette for mobilitet mellom uh-sektoren og øvrige deler av norsk og internasjonalt arbeidsliv dersom regelverk for ansettelser er mest mulig likt i de ulike sektorene. I tillegg kan vi da unngå usikkerheten og tolkningsspørsmålene som oppstår fordi regelverket praktiseres ulikt, og av og til feil, fordi det samlet sett er svært omfattende. Det er imidlertid trekk ved universiteter og høyskoler som tilsier at det kan være gode grunner til å beholde særregler om åremål.

Universitets- og høyskolelovutvalget forslø å begrense åremålsperioden for postdoktor i uhl. § 6-4 bokstav e (tidl. f) til bare én periode. Dette forslaget er allerede hørt gjennom høringen av NOU 2020:3. Departementet anser forslaget som hensiktsmessig for å få ned midlertidigheten, og tar sikte på å gå videre med utvalgets forslag og fremme en slik endring i lovproposisjonen om ny universitets- og høyskolelov.

I det følgende vurderer departementet om det i tillegg bør gjøres ytterligere endringer i bestemmelsene om midlertidighet i universitets- og høyskoleloven.

### 3.3.2 Åremål

#### 3.3.2.1 Generelt

Som nevnt i punkt 3.2.3.1 er åremål også midlertidige stillinger. I motsetning til i andre deler av norsk arbeidsliv er det mange hjemler i universitets- og høyskoleloven som åpner for at arbeidsgiver *kan* benytte åremål i stedet for å ansette fast. Departementet vil understreke at disse hjemlene er unntak fra hovedregelen, og at departementet forventer at universiteter og høyskoler vurderer om det er behov for å benytte åremål ved nye rekrutteringer.

Åremålsstillinger skal dekke funksjoner der man mener det er spesielt viktig med fornyelse av faglige eller andre årsaker. Det er derfor gode grunner til å beholde hjemler for åremålsstillinger i universitets- og høyskoleloven. I punktene 3.3.2.2 til 3.3.2.5 omtales departementets forslag til endringer i reglene om åremål.

Bestemmelsene som omtales videre i dette punktet, foreslår vi derimot å beholde.

Både arbeidsmiljøloven og statsansatteloven inneholder en generell hjemmel til å kunne ansette øverste leder i åremålsstilling. I tillegg gir uhl. § 6-4 første ledd bokstav a hjemmel for at rektor kan ansettes på åremål. Bestemmelsen gjelder både statlige og private uh-institusjoner. Åremålsperioden er fire, maksimalt åtte år. Begrunnelsen er å gjøre perioden sammenfallende med valgperioden for styret, jf. uhl. §§ 9-4 og 10-2. I § 6 andre ledd i forskriften til statsansatteloven er det bestemt at åremålsperioden for bl.a. statsansatt som er øverste leder i en virksomhet, skal være seks år. Ansettelse på åremål kan bare gjentas én gang for hver slik leder. Den totale ansettelsesperioden på åremål i samme stilling kan derfor, under forutsetning av at lederen får en ny åremålsperiode, bli totalt 12 år etter statsansattelovens regler.

Det var 30 årsverk rektorer på åremål i 2021. Å fjerne bestemmelsen i uhl. § 6-4 første ledd bokstav a bidrar derfor ikke nevneverdig til å få ned midlertidigheten i uh-sektoren. Både private og statlige institusjoner kan uansett ansette rektor i åremålsstilling etter aml. eller statsansatteloven. Å fjerne bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven kan imidlertid være hensiktsmessig for å unngå dobbeltregulering. Konsekvensen av å fjerne regelen vil eventuelt bli at rektor i åremål på statlige institusjoner kan få en åremålsperiode på seks år i to perioder, i stedet for fire år i to perioder, som i dag. Departementet mener at hensynet til å ha like lange åremålsperioder for rektorer på alle universiteter og høyskoler tilsier at vi beholder bestemmelsen slik den er i dag.

Uhl. § 6-4 bokstav b åpner for ansettelse av prorektor i åremål. Dette er en særegen stilling for uh-sektoren, og det var bare registrert syv prorektorer totalt i fjor. Vi foreslår derfor ikke å endre denne bestemmelsen.

Når det gjelder de øvrige åremålsstillingene i uhl. § 6-4, stipendiat, vitenskapelige assistenter og spesialistkandidater, er dette utdannings- og kvalifiseringsstillinger som etter sin art er midlertidige. I tillegg kan det være åremål for studentombud, som også etter sin art må være midlertidig, og for innstegsstillinger, som er en pilotordning som skal evalueres neste år. Departementet ser ingen grunn til å foreslå å endre eller fjerne disse bestemmelsene.

### 3.3.2.2 Leder for avdeling og grunnenhet

Bestemmelsen i uhl. § 6-4 første ledd bokstav c om at leder for avdeling eller grunnenhet kan ansettes i åremålsstilling i fire år i tre perioder, blir i dag benyttet for både undervisningsledere, studieledere, dekaner og instituttledere.

Bestemmelsen åpner for at institusjonene kan ansette leder for avdeling eller grunnenhet på åremål, men institusjonene må aktivt vurdere om stillingen kan besettes fast eller om det er behov for å benytte åremål.

Uhl. § 6-4 første ledd bokstav c ble tatt inn i universitets- og høyskoleloven i 2002. I Ot. prp. nr. 40 (2001–2002) viser departementet til at institusjonens styre den gangen kunne velge mellom å ansette ledere for avdelinger eller grunneheter, eller la disse lederstillingene være en valgt funksjon for en periode. I merknaden står det: «Ved tilsetting av leder for avdeling eller grunnenhet skal det legges vekt på lederegenskaper og evne til strategisk tenkning. Faglig leder bør være en person med vitenskapelig erfaring og legitimitet i fagmiljøene. Erfaring fra praksis og kunnskap om yrkesfeltet bør også vektlegges der dette er relevant. Kompetansen som trengs for å fylle stillingen må vurderes i det enkelte tilfelle avhengig blant annet av enhetens størrelse og fagprofil».

I 2021 var det totalt ca. 644 årsverk i slike stillinger i 2021. De fordelte seg slik:

År 2021	Årsverk totalt	Årsverk midl.	Årsverk åremål	% åremål
<b>1206 Undervisningsleder</b>	12	10	9	71
<b>1473 Studieleder</b>	160	121	118	74
<b>1474 Dekan</b>	130	101	99	76
<b>1475 Instituttleder</b>	342	252	239	70
<b>Sum</b>	<b>644</b>	<b>483</b>	<b>464</b>	

Kilde: HK-dir/DBH

Av disse 644 årsverkene var 465 i åremålsstillinger og 28 i midlertidige stillinger hjemlet i andre bestemmelser. Det vil si at 179 årsverk var faste stillinger. En eventuell endring eller fjerning av hjemmelen vil kunne påvirke tallet på midlertidige stillinger noe, men ikke betydelig.

Det følger ellers av bestemmelsen i uhl. § 9-2 fjerde ledd at styret fastsetter institusjonens interne organisering på alle nivåer, og at de også kan ha egne styrer for disse nivåene. Før 2002 var det detaljerte regler i loven om organisering av institusjonene i avdelinger og grunneheter. Disse ble fjernet med Kvalitetsreformen. Det er i dag store forskjeller i størrelse, egenart og organisasjonsform mellom institusjonene, og derfor også ulikt hvor mange ledernivåer som finnes på hver institusjon.

I disse mellomlederstillingene blir det ofte ansatt personer som allerede har fast ansettelse på samme institusjon, og som det vil være naturlig at går tilbake til den faste stillingen etter endt åremålsperiode, jf. Ot.prp. nr. 79 (2005–2006) punkt 4.1.1. Disse får normalt innvilget permisjon fra de faste stillingene mens de innehar åremålsstillingene. De faste

stillingene kan så bli besatt med vikar. Dersom begge allerede er ansatt i samme institusjon, betyr det at det kan bli midlertidighet både for lederen og vikaren, og av og til blir det også ansatt vikar for vikaren. Spørsmålet er derfor i hvilket omfang det er hensiktsmessig og ønskelig med åremål i disse stillingene. Bruken av åremålsstilling for både undervisningsledere, studieledere, dekaner og instituttledere kan også bety at vi får flere nivåer av ledere i åremålsstillinger. I norsk arbeidsliv for øvrig er det ikke vanlig at mellomledere ansettes i åremålsstillinger, jf. hovedregelen i aml. § 4-10.

Lederstillingene blir ofte besatt av faglig sterke personer som allerede er ansatt i institusjonen. De blir da ledere for eget fagområde og egne kolleger en periode. Vedkommende kan derfor i stor grad identifisere seg med sine medarbeidere som kollegaer, og prioritere den delen av jobben som handler om faglig ledelse. Personal- og økonomiansvaret som følger med lederfunksjonen, kan dermed få lavere prioritet. Identifikasjon med, og opplevelsen av å være en del av den samlede ledergruppen på institusjonen, kan også derfor bli mindre, med de ulemper dette medfører. Samlet kan dette gå ut over motivasjonen til å opparbeide kunnskap om regelverket om økonomi og ansettelse og ledelse generelt. Dermed kan effektiv kompetanse- og bemanningsplanlegging bli nedprioritert, med de utfordringer det medfører.

I tillegg kan det være slik at institutter har flere fagmiljøer og at lederen bare representerer *ett* av disse. Begge disse forholdene kan gjøre at det oppstår et uheldig spenn mellom faglighet og det kollegiale systemet på den ene siden, og på den andre siden den profesjonelle, organisatoriske og administrative ledelsen av institusjonen.

Behovet for åremål i lederstillingene i uh-sektoren er som nevnt begrunnet med behov for faglig fornying. Samtidig er det også grunn til å anta at utlysning av faste stillinger vil kunne bidra til at søkergrunnlaget blir bredere, og at institusjonene dermed kan tiltrekke seg annen og muligens bredere kompetanse innenfor ledelse når det gjelder budsjettstyring, personalforvaltning osv.

Departementet ser at uhl. § 6-4 første ledd bokstav c i dag blir benyttet i større utstrekning enn det som var hensikten. Dette kan skyldes at det nå både er flere store institusjoner og flere ledernivåer. Ansvarsområder og organisering varierer mer enn tidligere mellom de små og de største institusjonene. Dette kan også tale for at for eksempel en dekan ved en stor institusjon bør ansettes fast fordi det finnes ett eller flere ledernivåer under dekanen som ivaretar faglig ledelse, mens dekanens portefølje i større grad krever administrativ lederkompetanse. Annerledes kan det være på de små institusjonene der dekanen i større grad har ansvar for faglige spørsmål. Departementet vil understreke at hjemmelen bare kan benyttes for avdelingsledere som har budsjett- og personalansvar. Intensjonen med bestemmelsen er å kunne benytte åremål fordi det er valgte funksjoner på de øverste ledernivåene. Hjemmelen skal dermed normalt ikke kunne brukes til åremål for undervisningsledere, studieledere mv. slik det etter hvert har blitt praksis for i sektoren. Som det framgår av tabellen over, utgjorde åremål for undervisnings- og studieledere i fjor 127 årsverk.

Dersom en funksjon kan ivaretas ved å ansette fast, skal fast ansettelse som hovedregel benyttes. Åremål skal bare brukes dersom det er nødvendig med en tidsavgrenset stilling

for å ivareta funksjonen. Institusjonene bør også vurdere om en lederfunksjon kan legges til en eksisterende fast stilling istedenfor å ansette i en ny åremålsstilling når en ansatt ved institusjonen skal ivareta en lederfunksjon for en avgrenset periode.

I andre deler av norsk arbeidsliv benyttes åremål bare for øverste leder, ikke for mellomledere. Departementet er derfor usikker på om det er hensiktsmessig og et reelt behov for hjemmelen til å ansette ledere for avdeling og grunnenhet på åremål, eller om den kan fjernes. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

Dersom hjemmelen fjernes, blir konsekvensen for institusjonene at de ved ledighet og ny utlysning må foreta en vurdering av om «arbeidet er av midlertidig karakter». I så fall kan de ansette midlertidig i inntil fire år på de private institusjonene, jf. aml. § 14-9 sjuende ledd, og inntil tre år på de statlige, jf. statsansatteloven § 9 tredje ledd. Dersom arbeidskraftsbehovet etter disse årene likevel viser seg å bli permanent, vil verken den ansatte eller administrasjonen behøve foreta seg noe. Den ansatte vil etter aml. § 14-9 sjuende ledd og statsansatteloven § 9 tredje ledd deretter bli å anse som fast ansatt.

### **3.3.2.3 Skapende eller kunstnerisk kompetanse**

Det følger av uhl. § 6-4 første ledd bokstav i at åremål kan benyttes «...når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet». Åremålsperioden kan være fire til seks år, og til sammen maksimalt i tolv år.

Hensikten med hjemmelen er at kunstfeltet ikke skal konserveres, men ha faglig fornyelse og utvikling over tid – med ulike perspektiver. Tett kontakt mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt bidrar til å styrke arbeidslivsrelevans i kunstutdanningene. I Ot.prp. nr. 79 (2005–2006) punkt 4.1.1 står det om bakgrunnen for denne bestemmelsen at det i enkelte stillinger forutsettes at stillingshaveren er en aktivt utøvende kunstner på høyt internasjonalt nivå. Hjemmelen fantes tidligere i den nå opphevede forskriften til tjenestemannsloven.

Det har vært offentlig debatt om bruken av hjemmelen, og også om hvordan statistikken benyttes. Departementet har i debatten understreket viktigheten av at institusjonene ikke bruker ansettelse på åremål i større utstrekning enn det er behov for, og at det er institusjonene som må vurdere om de skal ansette i ordinære faste deltidsstillinger eller på åremål.

Til sammen var det 129,2 årsverk i disse stillingene i fjor, fordelt på ca. 235 personer.

Departementet mener dagens praksis med utbredt bruk av åremål i kunstutdanningene er uheldig, og at behovet i større grad bør kunne ivaretas med små ordinære deltidsstillinger.

Departementet ber derfor om innspill fra høringsinstansene på om hjemmelen i uhl. § 6-4 første ledd bokstav i bør begrenses til én åremålsperiode eller om hjemmelen eventuelt kan fjernes helt.

### **3.3.2.4 Varighet av ulike åremål**

Det er bestemmelser om lengden på de ulike åremålsstillingene i uhl. § 6-4 andre og tredje ledd. Samme person kan, dersom vedkommende ved endt åremålsperiode blir ansatt på nytt, til sammen sitte i en åremålsstilling i åtte eller tolv år. Se også om dennes vikar i punkt 3.3.3.4.

Det kan vurderes om det er hensiktsmessig å korte ned på disse periodene for å få ned midlertidigheten. Dette vil ha en effekt på individnivå, men den totale midlertidigheten vil ikke bli lavere da stilingen uansett vil kunne bli erstattet av en ny midlertidig ansatt.

Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene på om det er behov for endring i disse bestemmelsene.

### **3.3.2.5 Forskriftshjemlene**

I § 6-4 fjerde og femte ledd er det hjemler for departementet til å gi forskrifter om ulike vilkår for postdoktor, stipendiater, vitenskapelige assistenter, spesialistkandidater og stillinger på innstegsvilkår.

Eventuelle behov for endringer i disse bestemmelsene vil avhenge av den nettopp påbegynte forskriftsgjennomgangen som ble foreslått av universitets- og høyskolelovutvalget. I strategi for forskerrekruttering og karriereutvikling som Kunnskapsdepartementet la frem i september 2021, ble det varslet en helhetlig gjennomgang og revisjon av de tre forskriftene for ansettelse. NOKUT, i samarbeid med HK-dir, har i 2022 fått i oppdrag fra departementet å utarbeide forslag til ny forskrift for ansettelse, med sikte på en forenkling.

Departementet avventer denne gjennomgangen før departementet tar stilling til om det er behov for endringer i forskriftshjemlene i § 6-4 fjerde og femte ledd

## **3.3.3 Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstilling**

### **3.3.3.1 Ingen kvalifiserte søkere – midlertidig ansettelse i inntil tre år**

Uhl. § 6-5 første ledd gir hjemmel til å ansette midlertidig for inntil tre år i en undervisnings- og forskerstilling hvis det ved utlysning av en fast stilling «...ikke har meldt seg søker som etter fastsatte vilkår eller ansettelsesmyndighetens vurdering er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring». Muligheten for tidsbegrenset ansettelse må være nevnt i kunngjøringen, og søkeren må ha forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjonene i løpet av ansettelsesperioden.

Ettersom uhl. § 6-5 første ledd ikke er knyttet til en bestemt stillingskode, har departementet ikke tall som kan illustrere omfanget av midlertidighet etter denne bestemmelsen. Departementets inntrykk er imidlertid at hjemmelen tidligere særlig ble brukt av mindre høyskoler, og at behovet for bestemmelsen nå er mindre.

Bakgrunnen for at personer kan ansettes midlertidig i tre år i undervisnings- og forskerstillinger, er at dette kan være et rekrutterings- og kompetansebyggende virkemiddel, jf. også Ot.prp. nr. 79 (2005–2006) punkt 4.1.1. Dersom det mangler kvalifiserte søkere, kan de som rekrutteres, kvalifisere seg til stillingen institusjonen i utgangspunktet hadde behov for, i løpet av tre år. Arbeidsgiver har deretter seks måneder til å gjennomføre en forsvarlig vurdering av om vedkommende er kvalifisert for stillingen. Hvis ikke må vedkommende fratres uten oppsigelse. Grensen på tre år er den samme som statsansatteloven har for midlertidige stillinger, og som Fougner-utvalget har foreslått at også skal gjelde i arbeidsmiljøloven, jf. NOU 2021: 9.

Prinsippet om at den best kvalifiserte må ansettes (kvalifikasjonsprinsippet) gjelder i hele offentlig sektor og er lovfestet i statsansatteloven § 3. Departementet omtaler ikke prinsippet nærmere her. Det kan være praktiske hensyn som gjør at en institusjon har behov for å ansette noen umiddelbart, selv om ingen søkere tilfredsstillende de kvalifikasjonskravene som ble satt til stillingen. Det kan i tillegg være kandidater som utmerker seg og som institusjonen ønsker å rekruttere, selv om de ikke fyller kompetansekravene fullt ut.

Det finnes en sammenlignbar bestemmelse i opplæringsloven § 10-6, hvor det heter at «[...]dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing i § 10-1, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli ». Årsaken til at man har en slik bestemmelse i opplæringsloven er imidlertid at der er enkelte kvalifikasjonskrav lovbestemt, slik at et unntak fra disse må lovfestes. Det samme gjelder imidlertid ikke for ansettelser i undervisningsstillinger i uh-sektoren, slik at en harmonisering her ikke er så relevant.

Uhl. § 6-5 første ledd skaper en del tolkingsspørsmål, spesielt når de tre årene har gått og de ansatte skal håndteres av administrasjonen på en personalmessig og formelt korrekt måte. Det er også utfordringer knyttet til hvordan disse ansatte skal innrapporteres til offentlige registre. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere om det ordinære reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven kan benyttes for å dekke institusjonens behov i disse tilfellene.

Dersom arbeidsgiver kjenner arbeidsmarkedet rimelig godt på forhånd, bør stillingen bli utlyst med mulighet for ansettelse i to ulike stillingsnivåer eller -koder. Den beste søkeren kan da bli ansatt fast i passende stilling eller kode. Om det ikke var gjort, kan det praktisk også være mulig for arbeidsgiver å be ansettelsesmyndigheten på institusjonen om aksept for å benytte søkerlisten til å ansette en av kandidatene *fast* i en lavere stillingskategori uten ny utlysning. Det kan i så fall vurderes om arbeidsoppgavene som krever den kompetansen søkeren ikke har, kan utføres av andre ansatte på institusjonen. Dersom det da i løpet av to - tre år viser seg at den ansatte har opparbeidet seg bedre kompetanse, kan vedkommende søke opprykk etter vanlige regler i lokale lønnsforhandlinger. Eventuelt kan institusjonen lyse ut stillingen på nytt med ønskede kvalifikasjonskrav. Det vil da kunne melde seg nye, bedre kvalifiserte søkere enn sist, og den allerede ansatte kan i begge tilfeller søke. Institusjonen skal velge den best kvalifiserte søkeren.

Løsningen som er skissert over, stiller krav til virksomhetens ledelse om godt kjennskap til regelverket om ansettelser, og kontinuerlig vurdering og planlegging for fremtidige kompetansebehov. Et slikt lengre perspektiv på kompetansebehovet vil også være besparende for administrasjonen med færre ansettelsessaker, og positivt for den enkelte som blir ansatt fast.

Departementet mener på bakgrunn av vurderingene over at uhl. § 6-5 første ledd er overflødig. Med utgangspunkt i regjeringens mål om å redusere bruken av midlertidige stillinger, foreslår departementet å fjerne regelen om midlertidige ansettelser i uhl. § 6-5 første ledd.

### **3.3.3.2 Ingen kvalifiserte søkere – midlertidig ansettelse i lavere stilling i inntil tre år**

I uhl. § 6-5 andre ledd står det at en søker i tilfeller som nevnt i første ledd, også kan ansettes midlertidig i inntil tre år i en lavere stilling som vedkommende oppfyller kompetansekravene til. Det er et vilkår at det «på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse» og at ingen søkere oppfyller kompetansekravene i den utlyste stillingen. I NOU 2020: 3 er det lagt til grunn at dette kan være i påvente av at noen kvalifiserte melder seg.

Begrunnelsen fra lovutvalget er noe vanskelig å forstå. En stillingsutlysning har gjerne en søknadsfrist på noen uker. Det er derfor ikke slik at en kvalifisert søker plutselig «melder seg». En mer praktisk løsning kan derfor være å ansette vedkommende i et kortvarig engasjement, eventuelt administrativt for seks, eventuelt tolv måneder, etter de ordinære reglene i arbeidsmiljøloven eller statsansatteloven, og så lyse ut stillingen på nytt i håp om bedre kvalifiserte søkere.

Dersom virksomheten på tross av at kandidaten ikke oppfyller alle ønskede kompetansekrav, har behov for vedkommende og behovet er fast, bør vedkommende ansettes fast etter ordinære regler. Hvilken stillingskode eller kategori man ansetter i, har ikke betydning for dette. Det er institusjonens kompetansebehov som avgjør om stillingen skal være fast eller midlertidig.

Departementet mener derfor at bestemmelsen i § 6-5 andre ledd er overflødig og foreslår å fjerne den.

### **3.3.3.3 Beregning av ansettelsestid**

Det følger av uhl. § 6-5 tredje ledd at lovbestemte permisjoner ikke medregnes ved beregning av ansettelsestid etter første og andre ledd.

Når departementet her foreslår å fjerne reglene om midlertidig ansettelse i uhl. § 6-5 første og andre ledd, er regelen om beregning av ansettelsesperiode i § 6-5 tredje ledd overflødig.

### **3.3.3.4 Vikariater**

I uhl. § 6-5 fjerde ledd står det: «Ved statlige universiteter og høyskoler skal vikar for arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder fratre stillingen uten oppsigelse når stillingens faste innehaver gjeninntre, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år». Hvis vikariatet har vart i mer enn tre år, skal vikaren om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten og vikaren får samme fortrinnsrett til ansettelse i staten som etter statsansatteloven.

Uhl. § 6-5 fjerde ledd ble tilføyd i 2018 ifm. innføringen av statsansatteloven, som en videreføring av en tilsvarende bestemmelse som sto i forskrift til den opphevede tjenestemannsloven.

Bakgrunnen for regelen i uhl. § 6-5 fjerde ledd er at åremålsstillingene for lederne varer i fire til seks år, og at det er hensiktsmessig at vikaren kan inneha sin stilling like lenge. Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo ingen endringer i uhl. § 6-5 fjerde ledd, men flere høringsinstanser uttalte seg om bestemmelsen.



Bestemmelsen gjelder f.eks. vikar for en professor som blir ansatt i åremål som rektor. Tre år er ellers grensen for når vikarer skal anses som fast ansatt iht. både aml. § 14-9 sjuende ledd og statsansatteloven § 9 tredje ledd, dvs. både i privat og statlig sektor. Vikaren må i dag fratregge stillingen uten oppsigelse når rektoren gjeninntreffer i sin professorstilling, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Åremålsansettelser som rektor og prorektor kan fornyes slik at samme person kan sitte i åtte år, mens leder for avdeling og grunnenhet kan inneha stillingen i maksimalt tolv år, jf. uhl. § 6-4 andre ledd.

Etter en leders første åremålsperiode må kvalifikasjonskrav til lederstillingen defineres på nytt, stillingen lyses ut og ordinær ansettelsesprosess gjennomføres. Virksomheten bør da også vurdere behovet for nytt vikariat og eventuelt utlysning. Det vil da gjennomføres en ny ansettelsesprosess i vikariatet. Ofte vil samme vikar få fortsette i ny periode som vikar for samme leder. Det vil si at bestemmelsen i realiteten kan bety at en vikar for en leder i åremålsstilling kan bli sittende i et lovlig midlertidig vikariat i inntil tolv år, og deretter måtte fratregge uten oppsigelse. Det er imidlertid krav om at vikaren «om mulig» skal tilbys en annen passende stilling. Dette kan by på utfordringer, spesielt for små institusjoner, og dersom det etter hvert gjelder flere vikarer.

I tillegg har vikarer i statlige institusjoner også fortrinnsrett til ny stilling i staten i to år, på samme vilkår som i statsansatteloven § 24. Dette betyr et sterkere vern enn disse ville hatt etter øvrig regelverk. Øverste leder i virksomheten og åremålsstillinger er blant stillingene som etter dagens regler ellers er unntatt fra reglene om fortrinnsrett i forskrift til statsansatteloven § 8 andre ledd.

Uhl. § 6-5 fjerde ledd kan bidra til å øke midlertidigheten i uh-sektoren. Dersom bestemmelsen fjernes helt, vil konsekvensen bli at arbeidsgiver kan velge å ansette en vikar midlertidig i inntil tre år med hjemmel i arbeidsmiljøloven eller statsansatteloven. Dersom arbeidsgiveren ikke varsler om at vikaren må fratregge én måned før utløp av disse tre årene, blir vikaren å anse som fast. Vedkommende må da eventuelt sies opp etter vanlige regler dersom arbeidsgiver ikke har behov for vedkommende som fast ansatt. I tillegg må det utlyses nytt vikariat for den resterende åremålsperioden til lederen. Når lederens åremålsperiode utløper etter fire eller seks år, må kompetansebehovet i denne stillingen vurderes på nytt. Da vil det også være naturlig at arbeidsgiveren samtidig har mulighet til å vurdere vikarbehovet.

En valgt leder må også ansettes i et åremål lik valgperioden. Vi foreslår derfor å fjerne ordene «..valgt eller...» i bestemmelsens første punktum fordi dette er overflødig.

Departementet foreslår å endre dagens § 6-5 fjerde ledd slik at ansettelsesperioden for vikarer for alle ledere ansatt i åremålsstillinger, begrenses til én åremålsperiode, dvs. til fire år, jf. uhl. § 6-4 andre ledd.

### **3.3.4 Særregler for visse typer bistillinger**

#### *3.3.4.1 Utfordringer med bistillingsbestemmelsen*

Ansatte i bistilling skal ha en fast stilling et annet sted, og bør derfor i utgangspunktet ikke ha store utfordringer med at bistillingen er midlertidig. Men når ansatte i bistilling

dekker et varig behov for kompetanse på institusjonen, kan det likevel komme i strid med prinsippet om fast ansettelse.

Uhl. § 6-6 om bistillinger skaper flere utfordringer. Én utfordring er hvilke stillinger bestemmelsen omfatter. I utgangspunktet var dette bare professorer som hadde samme undervisningsplikt som de øvrige professorene på institusjonen, mens benevnelsen bistilling i 2021 ble benyttet i 9 ulike stillingskoder.

En annen utfordring er hvordan personer i bistillinger avlønnes i statlig sektor. Det vil si om de skal lønnes tilsvarende kolleger på samme nivå i faste, fulle stillinger, og om de skal eller må lønnes etter Hovedtariffavtalene i staten (HTA). Endringen i lov om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven) per 1. juli 2002 førte til at loven nå omfatter arbeidstakere i statens tjeneste. Tidligere var alle som var arbeidstakere i organisert statsstilling, dvs. regulativlønnet etter HTA, omfattet av tjenestetvistloven. Bistillinger er ikke lenger unntatt fra tjenestetvistloven virkeområde, jf. forskrift til tjenestetvistloven § 1, og skal derfor etter hovedregelen nå omfattes av HTA. Vi har eksempler på at noen også lønnes utenfor HTA. Dette skaper uklarheter når det gjelder for eksempel nivå på lønn, rettigheter ved omorganiseringer, forsikringer, permisjonsregler mv. Dersom de ikke omfattes av HTA, er det for eksempel en rekke rettigheter som er nedfelt i HTA som ikke gjelder for dem, som forsikringer, permisjonsrettigheter mv.

En tredje utfordring er lengden på åremålsstillingene, og om samme person kan ha flere perioder med bistilling etter hverandre. Uhl. § 6-6 inneholder ingen begrensning på antall perioder samme person kan inneha en bistilling, slik § 6-4 gjør. Det er kjent at enkelte har flere perioder med bistilling etter hverandre. Det kan tyde på at institusjonen har et varig behov for vedkommendes kompetanse. I disse tilfellene kan vedkommende i stedet ansettes fast i en deltidsstilling, og det er da ikke behov for å bruke hjemmelen i uhl. § 6-6.

Det er også en del uklarhet om hvordan bistillingene registreres i personaldatasystemene og dermed også usikre tall når det gjelder kategorisering og innrapportering til Database for høyere utdanning/HK-dir. Det er for eksempel registrert bistillinger uten å være registrert som midlertidige åremålsstillinger slik uhl. § 6-6 gir mulighet for. Uhl. § 6-6 er imidlertid en *kan*-bestemmelse slik at det er fullt lovlig å ansette fast i slike stillinger, men da bør disse heller ikke innrapporteres som bistillinger, men faste eller midlertidige etter andre hjemler.

En ytterligere utfordring er størrelsen på stillingene. Utgangspunktet er at de besettes av en person som har 100 prosent stilling hos en annen hovedarbeidsgiver. Det har lenge vært praksis for at hovedarbeidsgivere generelt godtar at en medarbeider innehar arbeid i inntil 20 prosent ved siden av sin hovedstilling. Dette anses som grensen for hva som er realistisk å håndtere ved siden av en 100 prosent stilling. Størrelsen på ekstraervert er imidlertid ikke eksakt definert i regelverket. I HTA punkt 1.1.4 står det imidlertid at arbeidstakere ikke må inneha bistillinger etc. som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid, med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.

Alle disse momentene gjør at bistillingskategorien er uklart definert og skaper utfordringer for ansattes rettigheter ved sykdom, permisjoner, pensjon, omorganiseringer mv. Dette gjelder spesielt dersom hovedstillingen og bistillingen er i to ulike sektorer og dermed omfattes av ulike regelverk.

#### **3.3.4.2 Behov for økt mobilitet**

Universitets- og høyskolelovutvalget skrev i NOU 2020: 3 at reglene om rekruttering for universiteter og høyskoler må «...ta høyde for en samfunnsutvikling med økt mobilitet mellom institusjoner nasjonalt og internasjonalt.» Videre at «...mobilitet er ønskelig for både privat og offentlig sektor. Større mobilitet mellom uh-sektoren og andre samfunnsområder vil, ifølge Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028, bidra til bedre utveksling mellom forskning og praksisfeltet».

I Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling — Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* beskrives den stadig raskere omstillingen i arbeidslivet og behovet for at utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet derfor må samarbeide tettere for å bidra til mer arbeidsrelevans i utdanningene. I en slik sammenheng er bistillingsbestemmelsen snever. Den er begrenset til 20 prosent stillingsandel og omhandler bare universitetenes og høyskolenes mulighet til å ansette utenfra.

Mulighetene for ansatte ved universiteter og høyskoler til å kunne skaffe seg praksisnær kompetanse ved å arbeide en periode i virksomheter utenfor uh-sektoren, bør vurderes etter ordinært regelverk, dvs. arbeidsmiljøloven og statsansatteloven. Det er per i dag tilstrekkelig hjemler i disse lovene til at øvrige arbeidsgivere kan ansette universitets- og høyskoleansatte i deltidsstillinger. Det samme gjelder den andre veien for universitetene og høyskolene. Institusjonene kan ansette fast dersom behovet for kompetansen er fast, eller midlertidig dersom man for eksempel har behov for undervisere i et bestemt fag for ett studieår eller lenger, dvs. i staten inntil tre år midlertidig og i privat sektor i inntil fire år. Det vil kunne bidra til økt mobilitet mellom universitets- og høyskolesektoren og andre deler av arbeidslivet dersom regelverket for slike stillinger blir harmonisert.

#### **3.3.4.3 Ansettelsesprosedyre**

Det blir ofte brukt som argument for behov for bistillingsbestemmelsen at institusjonene søker spesifikk kompetanse som bare få besitter. Stillingene blir derfor ikke utlyst, men den aktuelle blir «forespurt» om å ta en bistilling. Dette er det imidlertid også hjemmel for i ordinært regelverk. I privat sektor er det ingen plikt til å lyse ut ledige stillinger.

I staten følger det av statsansatteloven § 7 tredje ledd at det i personalreglementene kan gjøres unntak fra prosedyren med innstilling og ansettelsesråd eller styre for ansettelsesforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke. Det vil si at det i disse tilfellene kan foretas en administrativ ansettelse.

I særregelen i uhl. § 6-3 første ledd står det at: «Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg. Styret selv fastsetter sammensetningen av ansettelsesutvalget...». Denne bestemmelsen er imidlertid heller ikke til hinder for å

kunne ansette administrativt i små stillinger etter øvrig regelverk dersom unntak er tatt inn i personalreglementet på de statlige institusjonene slik det er vist til over.

#### **3.3.4.4 Samlet vurdering**

Dersom bestemmelsen i uhl. § 6-6 om bistillinger fjernes, må uh-sektoren heretter benytte ordinært, øvrig regelverk for å besette deltidsstillinger, dvs. arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, se punkt 3.2.2 over. Det vil medføre at stillingene kan benyttes mer fleksibelt mht. stillingsprosent, i tråd med institusjonenes varierende behov.

Etter dagens uhl. § 6-6 kan man ansettes i bistilling i mellom to til seks år. Konsekvensen av å fjerne bestemmelsen vil være at den enkelte da kan bli ansatt midlertidig på private uh-institusjoner i inntil fire år etter aml. § 14-9 sjette ledd, jf. første ledd bokstav a, og inntil tre år på statlige uh-institusjoner, jf. statsansatteloven § 9 tredje ledd, jf. første ledd bokstav a. Dersom det er behov for kompetansen for en lenger periode, må de ansettes fast, eventuelt sies opp etter ordinære regler når behovet ikke lenger finnes. Dette kan synes upraktisk. I realiteten vil det imidlertid ikke være særlig byrdefullt fordi vurderingene og avveiningene arbeidsgiver må gjennomføre ved oppsigelse, eksempelvis etter statsansatteloven § 19 andre ledd, vil være adskillig enklere i disse tilfellene enn ved ordinære oppsigelser. Det vil heller ikke være særlig belastende for den det gjelder, fordi vedkommende har en ordinær 100 prosent stilling hos hovedarbeidsgiver.

Dersom særregelen i uhl. § 6-6 fjernes, vil samme regelverk gjelde for alle som innehar ekstraervert, uavhengig av arbeidsgiver. Dette kan bidra til økt mobilitet mellom ulike sektorer.

Utfordringer med innrapportering av denne særegne ansettelsesformen vil også da forsvinne, fordi slike ekstraervert vil bli innrapportert som ordinære deltidsstillinger. Det kan enten være små, faste stillinger eller små, midlertidige stillinger dersom behovet for kompetansen er midlertidig. Å fjerne bestemmelsen kan derfor også bidra til å få mer korrekte tall på institusjonenes kompetansebehov og bruk, i tillegg til at det vil kunne få ned midlertidigheten i uh-sektoren noe.

Det kan anføres som et argument mot å fjerne bestemmelsen at innehaverne av faste, små deltidsstillinger vil få rettigheter som ligger i regelverket for deltidsansatte blant annet til å få utvidet sin stilling ved vakanse på institusjonen, og at dette kan gi utfordringer for arbeidsgiver. Vi anser imidlertid ikke dette for å være en praktisk relevant problemstilling fordi disse ansatte i utgangspunktet har en 100 prosent stilling et annet sted.

Begrepet bistilling er godt innarbeidet i sektoren. Selv dersom bestemmelsen i uhl. § 6-6 fjernes, kan fremdeles begrepet bistilling benyttes som arbeidstitel dersom sektoren ønsker det, se HTA punkt 2 hvor det står at «arbeidstitler brukes i tillegg til stillingskoder i lønnsplanheftet».

Departementet foreslår på bakgrunn av ovennevnte å fjerne bestemmelsen om bistilling i uhl. § 6-6.

### **3.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- oppheve § 6-5 første ledd om at søkere kan ansettes midlertidig i inntil tre år dersom det ikke er kvalifiserte søkere
- oppheve § 6-5 andre ledd om at søkere kan ansettes i lavere stilling i inntil tre år dersom det ikke er kvalifiserte søkere
- oppheve § 6-5 tredje ledd om beregning av ansettelsestid
- endre § 6-5 fjerde ledd slik at åremålsperioden for vikarer for ledere i åremål begrenses til én åremålsperiode, dvs. 4 år
- oppheve § 6-6 om særregler for visse typer bistillinger.

Departementet ber dessuten om innspill til

- om uhl. § 6-4 første ledd bokstav c om åremålsstillinger for leder for avdeling eller grunnenhet bør oppheves
- om hjemmelen i uhl. § 6-4 første ledd bokstav i for åremål for stillinger der skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet, bør begrenses til én åremålsperiode eller oppheves
- om det er behov for endring i bestemmelsene om lengden på de ulike åremålsstillingene i uhl. § 6-4 andre og tredje ledd.

Departementet opplyser for øvrig om at vi tar sikte på å gå videre med universitets- og høyskolelovutvalgets forslag om å begrense åremålsperioden for postdoktor i uhl. § 6-4 bokstav e til bare én periode.

## **4 Nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag**

### **4.1 Innledning**

Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil vurdere lovfesting av om nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag med stor regional betydning ikke skal kunne avgjøres av styret ved institusjonen alene, men må behandles politisk av Stortinget. Departementet vurderer i dette kapitlet hvem som bør ha myndigheten til å ta avgjørelser om nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag ved statlige institusjoner og om det er nødvendig med endring i universitets- og høyskoleloven.

### **4.2 Dagens regler**

Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, jf. universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-2 første ledd. I tillegg har institusjonene med institusjonsakkreditering rett til selv å etablere og legge ned studieprogram i henhold til

fullmaktene i uhl. §3-3 første og andre ledd, jf. § 3-1 tredje ledd. Departementet har imidlertid lagt til grunn at det er institusjonene selv som må vurdere opprettelse og avvikling av utdanninger.

Styret for institusjonen fastsetter selv virksomhetens interne organisering på alle nivåer, jf. uhl. § 9-2 fjerde ledd. Departementet har lagt til grunn at dette innebærer at styret har ansvaret for å vurdere nedleggelse av studiesteder, men at departementets instruksjonsmyndighet ikke er avskåret. Det innebærer at departementet kan treffe endelig beslutning om nedleggelse av studiesteder.

Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer og er underlagt departementets instruksjonsmyndighet med mindre denne er avskåret i lov eller i medhold av lov. Dette følger av forvaltningshierarkiet og statsrådets konstitusjonelle ansvar og myndighet.

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 10.1.1 beskrives institusjonenes fullmakter:

Enkelte har hevdet at universiteter og høyskoler må anses som uavhengige forvaltningsorganer, og at dette innebærer at de alminnelige reglene om styring og instruksjonsmyndighet er speilvendt i forhold til det som ellers gjelder i statsforvaltningen. Departementet vil understreke at en organisering som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter innebærer at institusjonene er underlagt departementets alminnelige instruksjonsmyndighet, med mindre Stortinget eksplisitt har fastsatt instruksjonsbegrensninger i lov. I Statskonsults rapport 2002:17 påpekes at etablering av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter ikke i seg selv etablerer faglig og administrativ uavhengighet i forhold til overordnet myndighet. En slik organisering kan markere et politisk ønske om å begrense den politiske styringen av virksomheten. Som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er universiteter og høyskoler underlagt det generelle regelverket for statlige virksomheter. De er underlagt økonomireglementet for staten og andre generelle lover og regler for økonomi- og personalforvaltning. I utgangspunktet er de også underlagt annet regelverk av generell karakter som gjelder for statlige forvaltningsorganer.

I Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse* står det følgende om statlige universiteter og høyskoler:

Statlige universiteter og høyskoler (jf. LOV-2005-04-01 nr. 15) har rett til selv å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, og kan ikke instrueres om læreinnholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller individuelle ansettelse (loven § 1-5 nr. 3). Avviket fra forvaltningshierarkiet forsterkes av at enkeltvedtak ved universiteter og høyskoler som kan påklages, skal avgjøres av en egen klagenemnd i stedet for av departementet (§ 5-1 nr. 1). Departementets adgang til å omgjøre av eget tiltak er ikke uttrykkelig regulert, men vil antagelig være begrenset av de nevnte reglene om hva slags avgjørelser som er forbeholdt institusjonene selv.

Departementet har lagt til grunn at det på den ene siden er klart at departementet formelt sett kan instruere statlige universiteter og høyskoler, bortsett fra i saker om faglig frihet og

ansvar der instruksjonsadgangen er avskåret, jf. uhl. § 1-5. På den andre siden legger loven i praksis stort ansvar og mange oppgaver til universitetene og høyskolene selv. For eksempel har styrene ansvaret for faglige prioriteringer, strategisk utvikling og intern organisering, jf. uhl. §§ 9-1 og 9-2. Departementets styring har vært tilpasset dette, og styringen av universitets- og høyskolesektoren har vært på overordnet og strategisk nivå. Imidlertid er ikke departementets instruksjonsmyndighet avskåret i loven, slik at departementet kan instruere institusjonene i spørsmål om for eksempel nedleggelse av studiesteder og intern organisering.

### **4.3 Departementets vurdering**

I universitets- og høyskoleloven er det lagt tydelig til grunn at universiteter og høyskoler i Norge skal ha stor grad av autonomi. Imidlertid har beslutninger om nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag en side til distriktpolitiske mål. Dersom en institusjon legger ned et studiested eller avvikler et sentralt profesjonsfag, kan dette få stor betydning for både arbeidsplasser og befolkningen i området. Slike beslutninger kan dessuten hindre regjeringen å nå målet om god tilgang til utdanning over hele landet.

Departementet mener det klare utgangspunktet bør være at styret ved institusjonene skal ha ansvaret for den interne organiseringen av virksomheten, men at hensynet til distriktpolitiske konsekvenser tilsier at avgjørelser om nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag med stor regional betydning bør være en politisk beslutning. Med sentrale profesjonsfag med stor regional betydning sikter departementet til for eksempel lærerutdanning, sykepleierutdanning og andre profesjonsutdanninger som typisk tiltrekker seg mange studenter.

Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer, og i samsvar med den grunnlovfestede maktfordelingen mellom Stortinget og regjeringen bør det være opp til regjeringen å ta beslutninger om organiseringen av forvaltningsorganer. Dette bør også gjelde nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag. Departementet foreslår derfor at myndigheten til å beslutte nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag bør legges til Kongen i statsråd. Beslutningen vil da være underlagt en etterfølgende parlamentarisk kontroll av Stortinget ved at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan vurdere om beslutningen ligger innenfor lovens rammer.

Departementet har vurdert om beslutninger om nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag bør treffes av Stortinget eller om det eventuelt bør stilles krav om Stortingets samtykke. Et slikt alternativ reiser konstitusjonelle, rettslige og praktiske problemstillinger som eventuelt må utredes nærmere. I sin ytterste konsekvens kan det innebære en lovfesting av den geografiske plasseringen av en rekke utdanninger. Departementet har foreløpig ikke gått videre med dette.

Selv om myndigheten til å ta avgjørelser om nedleggelse og avvikling i dag er lagt til institusjonene, er departementet ikke avskåret fra å gripe inn. Regjeringen kan beslutte at slike saker skal behandles av Kongen i statsråd. Det er derfor ikke nødvendig å endre universitets- og høyskoleloven for at slike beslutninger skal kunne tas av Kongen i

statsråd. Departementet mener likevel at universitets- og høyskoleloven bør endres for å sikre forutsigbarhet og åpenhet, slik at lovteksten gjenspeiler hvilke beslutninger institusjonene faktisk skal ta og hvilke som skal tas av regjeringen.

Departementet foreslår å opprettholde hovedregelen om at styrene ved institusjonene skal fastsette den interne organiseringen av institusjonens virksomhet, men fastsette i loven at nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag med stor regional betydning skal avgjøres av Kongen i statsråd. Departementet mener det er tilstrekkelig med et slikt skjønnsmessig kriterium som «sentrale profesjonsfag med stor regional betydning». Departementet forutsetter at statlige universiteter og høyskoler som vurderer å utvikle profesjonsfag med regional betydning, tar initiativ til dialog med departementet for å avklare rammene for institusjonens myndighet.

Departementet legger vekt på at universiteter og høyskoler skal omstille seg og utvikle tilbud og studiesteder i tråd med samfunnets behov. Hvis grunnlaget for slike tilbud og studiesteder faller bort, kan institusjonene ønske å utvikle dem. For å unngå å komme i en situasjon der institusjonene ikke vil etablere nye tilbud på nye steder fordi de selv ikke kan beslutte å legge dem ned igjen, kan en mulighet være å begrense forslaget om å legge beslutningsmyndigheten til Kongen i statsråd til å bare gjelde studiesteder og sentrale profesjonsfag med stor regional betydning som allerede er etablert. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til behovet for en slikt skjæringstidspunkt.

#### **4.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- fastsette at nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag med stor regional betydning skal avgjøres av Kongen i statsråd, se forslaget til § 9-2 fjerde ledd.

Departementet ber om høringsinstansens innspill på om forslaget bør begrenses til å gjelde studiesteder og sentrale profesjonsfag med stor regional betydning som allerede finnes i dag.

## **5 Felles klagenemnds adgang til å ilegge strengere reaksjoner**

### **5.1 Innledning**

Felles klagenemnd er et nasjonalt klageorgan som behandler saker om blant annet fusk og skikkethet. I dag kan Felles klagenemnd i praksis ikke vedta strengere reaksjon enn underinstansen i klagesaker fordi forvaltningsloven fastsetter en tidsfrist for dette på tre måneder og saksbehandlingstiden i praksis ofte er lengre enn dette. I dette kapitlet vurderer departementet om det bør åpnes for at Felles klagenemnd i større grad enn i dag skal kunne avsi strengere reaksjoner enn institusjonene. I tillegg drøfter vi reguleringen av hvilke saker Felles klagenemnd skal behandle.



## 5.2 Dagens regler

Universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 5-1 sjuende ledd gir departementet hjemmel til å etablere særskilte nasjonale klageorganer for bestemte områder og avgjørelser. I dag er det to slike nasjonale nemnder: Nasjonal klagenemnd og Felles klagenemnd. Det er fastsatt nærmere regler om Felles klagenemnd i forskrift om felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskoler § 3-7 (8), § 4-7 til § 4-10 og § 7-9.

Felles klagenemnd behandler klager på enkeltvedtak fattet med hjemmel i de nevnte bestemmelsene. Dette omfatter klager over vedtak om annullering av eksamen eller prøve, utestenging og bortvisning, salærnedsettelse, utestenging grunnet straffbare forhold på politiattest, utestenging etter skikkethetsvurdering, forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet og klager på avgjørelser om innsyn etter offentligloven. Avgjørelsene til Felles klagenemnd vil være retningsgivende for de vurderingene som hver enkelt institusjon gjør i tilsvarende saker.

Det følger av forvaltningsloven § 34 tredje ledd at en klageinstans ikke kan endre et vedtak til skade for klageren med mindre det skjer til fordel for en annen klager i saken, eller klageinstansen finner at klagerens interesser må vike for hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Videre må en endring til skade for klageren sendes klageren til underretning senest tre måneder etter at underinstansen mottok klagen. Etter tre måneder har klageinstansen ikke adgang til å endre vedtaket til skade for klageren.

I NOU 2019: 5 foreslår forvaltningslovutvalget å videreføre begrensningen i § 34 tredje ledd. Forvaltningslovutvalget viser til at det erkjennes i forarbeidene til bestemmelsen at fristen kan skape problemer i kompliserte klagesaker. Utvalget foreslo likevel å videreføre tremånedersfristen ettersom det gir bedre sikkerhet mot at klagesaksbehandlingen trekker ut i tid.

## 5.3 Departementets vurdering

### 5.3.1 Generelt om oppgavene til Felles klagenemnd

Som omtalt i punkt 5.2, står det i uhl. § 5-1 sjuende ledd at departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorgan som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentliglova. Felles klagenemnd er opprettet av departementet og er formelt underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Departementet legger til grunn at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre at departementet kan delegerer andre oppgaver til Felles klagenemnd enn det som nå er nevnt i loven. Departementet vil vurdere nærmere innretning av uhl. § 5-1 sjuende ledd i lovproposisjonen om ny universitets- og høyskolelov.

### **5.3.2 Særlig om Felles klagenemnds adgang til å ilegge strengere reaksjon enn de lokale nemndene**

Felles klagenemnd sendte i februar 2019 et innspill til Universitets- og høyskolelovutvalget med forslag om en hjemmel for at nemnda kan endre utestengingsperioden i klagerens disfavør i forbindelse med klager i fuskesaker. Nemnda pekte på saker hvor underinstansen har kommet til at klageren har fusket grovt uaktsomt og har vedtatt å utestenge studenten i ett semester, men hvor Felles klagenemnd kommer til at klageren har handlet forsettlig. Felles klagenemnd har lagt til grunn en praksis hvor grovt uaktsomt fusk som hovedregel medfører utestenging i ett semester og forsettlig fusk medfører utestenging i to semestre. Nemnda mener at muligheten til å omgjøre til skade i slike saker er nødvendig for å oppnå likebehandling.

Universitets- og høyskolelovutvalget omtalte ikke innspillet fra Felles klagenemnd i NOU 2020: 3 og foreslo heller ikke endringer i nemndas adgang til å omgjøre til skade. I høringen av NOU 2020: 3 har Felles klagenemnd gjentatt sitt innspill.

Unit var fram til 31.12.21 sekretariat for Felles klagenemnd. Nå er sekretariatet organisert som en del av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Unit kontaktet departementet våren 2021 og gjentok da innspillet om at det i loven bør gis hjemmel for at Felles klagenemnd kan vedta strengere reaksjon enn de lokale nemndene som underinstanser. Unit viste til at det i de siste årene har vært en betydelig økning i antallet saker både ved institusjonene og Felles klagenemnd. En slik hjemmel kan derfor påvirke studentenes motivasjon til å klage på vedtak, og redusere antallet klagesaker. I tillegg vil en slik hjemmel gi Felles klagenemnd mulighet til å sørge for en mer ensartet praksis i sektoren.

Departementet har vurdert om Felles klagenemnd bør få adgang til å vedta strengere reaksjoner enn underinstansen utover det forvaltningsloven åpner for. Departementet presiserer at Felles klagenemnd i dag kan vedta strengere reaksjoner hvis dette gjøres innenfor tidsfristene i forvaltningsloven, jf. § 34.

Kunnskapsdepartementet estimerte i 2015 at Felles klagenemnd årlig behandlet 70 saker. I 2020 ble det behandlet 168 klagesaker (144 studentsaker og 24 innsynssaker etter offentlighetsloven). I 2021 mottok Felles klagenemnd 386 saker, og det ble fattet vedtak i 302 saker.

Fram til juni 2022 har Felles klagenemnd mottatt 194 saker. Nemnda har behandlet ca. 90 saker i perioden januar til april. Det er cirka fem måneders saksbehandlingstid pr. i dag. Saksbehandlingstiden hos underinstansene varierer. Det er fortsatt mange saker hvor saksbehandlingstiden er 8–10 måneder, noen også på 11–12 måneder. Saksbehandlingstiden hos underinstansene blir lengre på grunn av saksmengden, og HK-dir ser ingen tegn til at saksmengden vil bli mindre med det første.

Tiden fra underinstansen mottar klagen til den oversendes Felles klagenemnd tar for de fleste sakene én til fire måneder, normalt to. Saksomfanget øker stadig i antall og kompleksitet. I løpet av den siste seksårsperioden er vedtak i studentsaker oftere tatt inn for domstolene. Økt saksmengde har ført til at nemnda nå avholder to møter i måneden.

Koronapandemien og det høye antallet hjemmeeksamener som ble avholdt i 2020 og 2021, bidro til mer eksamensfusk og flere klagesaker. Fram til 2020 ble klagesakene vanligvis behandlet innen én måned. Grunnet økt saksmengde er dette ikke lenger mulig.

Forvaltningsloven § 34 tredje ledd oppstiller som vilkår for endring til skade, at klager må få beskjed om endringen innen tre måneder etter at vedkommende har påklaget det opprinnelige vedtaket. Ettersom saksbehandlingstiden i klagesakene til Felles klagenemnd vanligvis er lengre enn tre måneder, er det sjelden mulig å oppfylle den lovbestemte fristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd. I dag kan Felles klagenemnd *i praksis* ikke vedta strengere reaksjoner enn underinstansen.

Felles klagenemnd skal ivareta likebehandling på tvers av institusjonene. En ensartet praksis for behandling av saker om fusk, skikkethet mv. for alle institusjonene, vil gi større forutsigbarhet og økt likebehandling av studentene.

Departementet ser at hensynet til en ensartet praksis i sektoren kan være et argument for å gi Felles klagenemnd mulighet til å ilegge en strengere reaksjon enn de lokale nemndene i disse klagesakene.

På den andre siden er en utvidet adgang til å omgjøre et vedtak til skade for klageren ved å ilegge strengere reaksjon et sterkt inngrep. De sakene som behandles i Felles klagenemnd, er saker der konsekvensene kan være svært inngripende for studentene. Konsekvensen kan for eksempel være annullering av eksamen, bortvisning eller utestenging. Fristen i forvaltningsloven på tre måneder er en viktig rettssikkerhetsgaranti som både skal bidra til rask saksbehandling og verne enkeltpersoner mot å bli utsatt for endring til skade etter lang tid. Dette vernet er særlig viktig i saker av inngripende karakter. Det bør derfor foreligge gode grunner dersom forvaltningslovens regler skal fravikes.

Departementet er usikker på om en utvidet adgang til å endre til skade i universitets- og høyskoleloven er en hensiktsmessig løsning på utfordringen med ulik praksis mellom institusjonene. Det er mulig at nasjonale retningslinjer eller veiledning kan bidra til å oppnå en mer ensartet praksis. Det er uheldig dersom studentene blir møtt med strengere reaksjoner lenge etter at klagen er framsatt.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på om fristen på tre måneder i forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum bør fravikes. Departementet ber om innspill til følgende alternativer:

Alternativ 1: Videreføre gjeldende regler. Det vil si at Felles klagenemnd bare kan omgjøre vedtak om fusk mv. til skade for studenten dersom endringen underrettes klageren senest tre måneder etter at underinstansen mottok klagen, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum.

Alternativ 2: Fravike fristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum i universitets- og høyskoleloven slik at Felles klagenemnd kan vedta strengere reaksjoner enn underinstansen uavhengig av tidsfristen i forvaltningsloven. En ulempe med dette alternativet er at det ikke gir noen insentiver for rask saksbehandling og at studentene risikerer å bli møtt med strengere reaksjoner lenge etter at saken ble påklaget.

Alternativ 3: Fastsette en noe lenger frist i universitets- og høyskoleloven enn det som følger av forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum. For eksempel kan det settes en frist på ni måneder. Det vi gi et incentiv om relativt rask saksbehandling, samtidig som det bør være tilstrekkelig i de fleste tilfeller.

Felles klagenemnd behandler som nevnt klager over vedtak om annullering av eksamen eller prøve, utestenging og bortvisning, salærnedsettelse, utestenging grunnet straffbare forhold på politiattest, utestenging etter skikkethetsvurdering, forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet og klager på avgjørelser om innsyn etter offentlighetsloven. Basert på innspillene fra Felles klagenemnd og Unit antar departementet at det først og fremst er behov for en utvidet adgang til å endre et vedtak til skade for klageren i saker om bortvisning og utstenging. Samtidig er vi usikre på om det er hensiktsmessig med ulike regler for Felles klagenemnds behandling av de ulike sakstypene. Vi ber derfor også om innspill til om en eventuell utvidet adgang til å endre et vedtak til skade for klageren bør gjelde alle klagesaker som behandles av Felles klagenemnd eller bare utvalgte sakstyper.

Departementet foreslår at en eventuell adgang for Felles klagenemnd til å endre et vedtak til skade for klageren reguleres i universitets- og høyskoleloven. Dersom departementet på bakgrunn av høringen finner det hensiktsmessig å regulere en slik adgang bare for enkelte sakstyper, vil vi vurdere om reglene heller bør fastsettes i forskrift ettersom det er fastsatt i forskrift hva slags sakstyper Felles klagenemnd behandler. I så fall vil det på bakgrunn av høringen tas inn en eksplisitt hjemmel i universitets- og høyskoleloven for å kunne gjøre et slikt unntak fra forvaltningsloven.

## **5.4 Departementets forslag**

Departementet ber om innspill til følgende tre alternative forslag:

(1) Videreføre gjeldende regler i uhl. § 5-1 sjuende ledd slik at Felles klagenemnd bare kan omgjøre vedtak om fusk mv. til skade for studenten dersom endringen underrettes klageren senest tre måneder etter at underinstansen mottok klagen. Dette er i tråd med forvaltningslovens regler.

(2) Innføre en generell adgang i universitets- og høyskoleloven slik at Felles klagenemnd kan vedta en strengere reaksjon enn underinstansen, uavhengig av tidsfristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum.

(3) Innføre en særregel i universitets- og høyskoleloven om forlengelse av fristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum, slik at Felles klagenemnd kan vedta strengere reaksjon i ni måneder fra saken ble påklaget.

Høringsinstansene inviteres også til å gi innspill til om en eventuell utvidet adgang til å vedta strengere reaksjon skal gjelde alle sakstypene som Felles klagenemnd behandler eller bare utvalgte sakstyper.

## 6 Opptak

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer departementet behov for endringer i bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven om opptak til høyere utdanning. Det er for tiden et eget utvalg som arbeider med å vurdere regelverket for opptak til høyere utdanning. Det er derfor ikke naturlig å foreslå større endringer på dette området. Utvalget skal levere sin rapport til departementet 1. desember 2022.

### 6.2 Dagens regler

#### 6.2.1 Grunnlaget for opptak til høyere utdanning

For å få opptak til studier ved universiteter og høyskoler må en søker være kvalifisert. Det vanligste kvalifiseringsgrunnlaget for opptak til lavere grads studier og integrerte mastergrader ved universiteter og høyskoler er fullført og bestått norsk videregående opplæring, med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som departementet har fastsatt, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd. Fagsammensetning og timefordeling følger av forskrift om opptak til høgare utdanning (opptaksforskriften) § 2-1 første ledd.

Generell studiekompetanse (som regel forkortet til GSK) oppnås vanligvis gjennom fullføring av et studieforbereende utdanningsprogram i videregående opplæring. De som har fag- eller svennebrev eller annen yrkeskompetanse fra videregående opplæring, eller fullført og bestått Vg2 yrkesfag, kan oppnå generell studiekompetanse ved å ta en ettårig påbygging.

Det finnes også en tredje vei inn i høyere utdanning. Den er ofte kalt 23/5-regelen fordi man må være 23 år og ha minst fem års utdanning og/eller arbeidserfaring for å benytte ordningen. I tillegg må man ha seks fag fra studieforbereende videregående opplæring (norsk, engelsk, historie, samfunnskunnskap, naturfag og matematikk). Dette opptaksgrunnlaget er regulert i opptaksforskriften § 2-1 første ledd bokstav b med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd andre punktum.

I tillegg regulerer opptaksforskriften andre grunnlag for opptak til høyere utdanning. I § 2-2 reguleres opptak på grunnlag av utenlandsk utdanning, i § 2-3 opptak på grunnlag av ett års høyere utdanning (60 studiepoeng) og i § 2-4 opptak på grunnlag av en fullført to-årig fagskoleutdanning (120 studiepoeng). Reglene er fastsatt med hjemmel i uhl. § 3-6 første ledd andre punktum.

Det følger av uhl. § 3-6 sjette ledd at den som er tatt opp som student ved en institusjon under loven, har adgang til åpne studier også ved de øvrige institusjonene, så framtidig opptakskravet er generell studiekompetanse og søkeren ikke er tatt opp med hjemmel i § 3-6 andre, tredje eller fjerde ledd.

## 6.2.2 Rangering av kvalifiserte søkere til høyere utdanning

For studieprogrammer hvor det er flere søkere enn studieplasser, må de kvalifiserte søkerne rangeres for å sikre at opptaket blir rettferdig. Det følger av uhl. § 3-7 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rangering av opptaket til høyere utdanning. Dette er gjort i opptaksforskriften kapittel 7. Bestemmelsene om rangering av søkere gjelder for opptak til alle lavere grads studier, også studieprogrammer ved institusjoner som ikke er med i det samordnede opptaket.

Opptak til høyere utdanning skjer på grunnlag av rangering innenfor kvoter. Grunnlaget for rangeringen er den dokumentasjonen (for eksempel vitnemål) som kvalifiserer søkeren for studiet. Søkere med høy poengsum skal rangeres foran søkere med lav poengsum. Søkere som tilhører samme kvote, og som har lik poengsum, skal rangeres etter alder, hvor eldre søkere i dag går foran yngre søkere.

Alle som søker om opptak til høyere utdanning, tilhører i utgangspunktet det som kalles *ordinær kvote*. I ordinær kvote er beregningsgrunnlaget karakterene fra videregående opplæring, inkludert realfagspoeng og språkpoeng hvis søker har det, og eventuelle forbedrede karakterer og karakterer i nye fag oppnådd som privatist etter fullført videregående opplæring. I tillegg teller alderspoeng og eventuelle tilleggspoeng for enten fullført folkehøyskole, fullført militær-/siviltjeneste eller allerede fullført høyere utdanning eller fagskoleutdanning. Ved opptak til enkelte utdanninger kan det også gis inntil to tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønnnet når visse kriterier er oppfylt.

Søkere som er 21 år eller yngre i opptaksåret, kan også bli vurdert i *førstegangsvitnemålskvoten* dersom de har fullført og bestått videregående opplæring på normal tid, jf. opptaksforskriften § 7-2. Innenfor kvoten for førstegangsvitnemål er det bare karakterpoeng, inkludert realfagspoeng og språkpoeng hvis søker har det som teller med i søknaden om opptak til høyere utdanning. Det vil si at tilleggspoeng for alder, førstegangstjeneste, annen utdanning som er tatt etter videregående skole, eller fag som søkeren har forbedret, ikke teller med i beregningen i kvoten for førstegangsvitnemål. Ved opptak til enkelte utdanninger kan det også gis inntil to tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønnnet når visse kriterier er oppfylt.

I tillegg til ordinær kvote og kvote for førstegangsvitnemål finnes det spesielle kvoter som ofte har en geografisk eller kulturell begrunnelse.

## 6.2.3 Regler om positiv særbehandling

I norsk likestillingspolitikk er det tradisjon for å fremme kjønnsbalanse gjennom bruk av kvoter og ulike typer positiv særbehandling. Med hjemmel i uhl. § 3-7 andre ledd om rangering (se punkt 6.2.2) kan departementet blant annet fastsette regler om positiv særbehandling i form av tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønnnet (kjønns-poeng). Slike regler er fastsatt i opptaksforskriften § 7-9.

Særbehandling av én gruppe foran en annen kan virke diskriminerende overfor dem som ikke får en slik særbehandling. For å kunne foreta en positiv særbehandling av en gruppe

søkere foran en annen, må denne forskjellsbehandlingen vurderes opp mot Grunnloven, konvensjoner og diskrimineringsregelverket.

Grunnloven § 98 andre ledd slår fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26:

Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Diskrimineringsbestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og barnekonvensjonen er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde. ØSK artikkel 2 nr. 2 kan også komme til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.

EMK artikkel 14 har følgende ordlyd:

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Det vil være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

Forskjellsbehandling kan være lovlig, dersom forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Med legitimt formål menes at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (likestillingsdirektivet) gjelder likestilling mellom kjønn. Likestillingsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Direktivet forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering

på grunn av kjønn, seksuell trakassering og instruksjon om diskriminering, jf. direktivet artikkel 2. Direktivets anvendelse ved positiv særbehandling ved opptak til utdanning er særskilt omtalt i lovkommentar til likestillings- og diskrimineringsloven<sup>2</sup>, se kapittel 11.8.1 (side 273):

Både TEUV artikkel 157 nr. 4 og likebehandlingsdirektivet viser til likestilling på arbeidsmarkedet. Fordi likebehandlingsdirektivet er begrenset til arbeidslivets område, faller utdanning i utgangspunktet utenfor direktivets virkeområde. Det følger imidlertid av direktivet artikkel 14 nr. 1 bokstav b at det ikke må finne sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i forbindelse med «tilgang til yrkesrettleiing, yrkesretta opplæring, yrkesretta etter- og vidareutdanning og omskolering av alle typar og på alle nivå, medrekna praktisk arbeidsrøynsle». «Yrkesretta opplæring» er oversatt fra «vocational training». Begrepet «vocational training» brukes også i forordning 1612/68/EØF 15. oktober 1968 om arbeidskraftens frie bevegelse inden for Fællesskabet. I saker som gjelder forordning 1612/68/EØF har EU-domstolen tolket begrepet «vocational training» vidt, slik at begrepet ikke bare omfatter yrkesutdanninger, men også universitetsutdanninger, se EF-domstolens sak C-24/86, Vincent Blaizot v University of Liège and others. Se også sak C-293/83, Françoise Gravier v City of Liège. Det kan antas at disse avgjørelsene også kan ha relevans ved tolkningen av ikke-diskrimineringsdirektivene, og at universitetsutdannelse omfattes av virkeområdet til likebehandlingsdirektivets diskrimineringsforbud. [...]

I Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 14.4 side 122 synes [Barne- og likestillings]departementet på bakgrunn av sak C-293/83, Françoise Gravier v City of Liège og C-24/86, Vincent Blaizot v University of Liège and others å ha lagt til grunn at utdanning kan omfattes av likebehandlingsdirektivet.

At likebehandlingsdirektivet kan få anvendelse ved opptak til høyere utdanning, synes også å ligge til grunn for NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler kapittel 17.4.5 side 158 følgende. Se nærmere omtale av utvalgets konklusjoner i kapittel 11.5.6.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 6 at forskjellsbehandling på grunn av blant annet kjønn, religion og funksjonsnedsettelse er forbudt. Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 åpner likevel for såkalt positiv særbehandling på visse vilkår. Positiv særbehandling er tillatt dersom (vilkår 1) særbehandlingen er egnet til å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål, (vilkår 2) det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere, og (vilkår 3) særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd. Positiv særbehandling skal veie opp for de ulempene enkelte har og slik sikre reell likestilling.

Ifølge likestillings- og diskrimineringslovens forarbeider må det «foreligge barrierer som hindrer at personer som tilhører underrepresenterte grupper får like muligheter som andre» for å oppfylle vilkåret om at særbehandling skal fremme lovens formål. Det er som utgangspunkt et krav om at de som særbehandles, tilhører en gruppe som er underrepresentert, men underrepresentasjon vil ikke i seg selv være tilstrekkelig for å iverksette positiv særbehandling. For at positiv særbehandling skal være tillatt, må gruppen som særbehandles ha dårligere reelle muligheter enn andre.

---

<sup>2</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven av Anne Jorun Bolken Ballangrud og Margrethe Søbstad



## 6.3 Departementets vurdering

### 6.3.1 Generelt

Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo å flytte flere regler om de ulike opptaksgrunnlagene fra opptaksforskriften til universitets- og høyskoleloven. Forslaget fra utvalget til ny struktur i loven fikk støtte i høringen. Å flytte regler fra forskriften til loven kan være en måte å samle reglene og gjøre dem mer tilgjengelig på. Departementet ønsker likevel ikke å gå videre med utvalgets forslag. Loven vil bli unødig detaljert dersom reglene om de ulike opptaksgrunnlagene fullt ut skal framgå av loven. Ved å fastsette dem i loven blir dessuten reglene mer rigide og vanskeligere å endre. Et alternativ er å løfte enkelte sentrale elementer til loven og ha utdypende regler i forskrift. Dette vil imidlertid gjøre regelverket fragmentarisk og dermed mindre brukervennlig. Vår vurdering er at det da er bedre å ha de detaljerte reglene ett sted, og at de best hører hjemme i opptaksforskriften. Opptaksforskriften er godt kjent og mye brukt, og vi kan derfor heller ikke se at det reelt sett vil gjøre reglene mer tilgjengelig om de flyttes til lovs nivå.

Departementet foreslår å videreføre dagens fordeling mellom lov og forskrift der hovedregelen og det vanligste opptaksgrunnlaget framgår av loven, mens opptaksgrunnlagene for øvrig reguleres i forskrift.

Departementet vil for øvrig vurdere utvalgets forslag vedrørende språk og struktur i arbeidet med forslaget til ny universitets- og høyskolelov.

### 6.3.2 Begrepene «generell studiekompetanse» og «generelt opptaksgrunnlag»

Det er spesielt ett begrep i dagens opptaksregelverk som vi vurderer om bør gjøres mer presist og avgrenset, og det er begrepet «generell studiekompetanse». Begrepet «generell studiekompetanse» brukes i regelverket i dag både om fullført og bestått videregående opplæring og om andre opptaksgrunnlag, som annen utdanning og kombinasjon av utdanning og yrkespraksis, jf. uhl. § 3-6 første ledd. Eksempel på et slikt opptaksgrunnlag er toårig fagskoleutdanning, hvor det ikke er krav om bestått eller riktig timeantall i fellesfagene. Begrepet «generell studiekompetanse» brukes også om kvalifisering på grunnlag av 60 studiepoeng høyere utdanning. Heller ikke for dette opptaksgrunnlaget er det krav om at søkerne har oppfylt fagsammensetningen eller timeantallet i fellesfagene.

Departementet er usikker på om det er presist å bruke «generell studiekompetanse» om alle opptaksgrunnlagene. Vi mener «generelt opptaksgrunnlag», som allerede framgår av lovens bestemmelse, gjennomgående bør brukes slik at dette begrepet omfatter alle opptaksgrunnlagene. Videre mener vi at begrepet «generell studiekompetanse» bør forbeholdes opptaksgrunnlaget fullført og bestått videregående opplæring med riktig fagsammensetning og timeantall. Søkere som ikke har fullført og bestått videregående opplæring med riktig fagsammensetning og timeantall, blir ikke vurdert for om de er kvalifisert for opptak før de søker. Dette er ikke noe som er påført deres dokumentasjon slik det er for elever som har oppnådd generell studiekompetanse på grunnlag av videregående opplæring. Departementet foreslår enkelte endringer i universitets- og

høyskoleloven § 3-6 for å få fram denne forskjellen, og ber om høringsinstansenes innspill til om en slik rydding i begrepsbruken er hensiktsmessig.

Departementet foreslår at det presiseres i § 3-6 første ledd at søkere må ha et generelt opptaksgrunnlag for å få opptak til høyere utdanning, og at generell studiekompetanse er ett av de generelle opptaksgrunnlagene. I tillegg står det fra før i § 3-6 første ledd at departementet i forskrift kan fastsette at også annen egnet utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag. Departementet foreslår også at «generell studiekompetanse» endres til «generelt opptaksgrunnlag» i § 3-6 fjerde ledd ettersom generelt opptaksgrunnlag foreslås som fellesbetegnelse for ulike opptaksgrunnlag, inkludert generell studiekompetanse. I tredje ledd foreslår vi å beholde uttrykket «generell studiekompetanse» ettersom det bare er søkere med videregående opplæring som kan få dispensasjon etter forskrift i medhold av denne hjemmelen.

Presiseringen i begrepsbruken vil for øvrig følges opp i opptaksforskriften.

### **6.3.3 Tydeligere hjemmel for forskriftsbestemmelser om positiv særbehandling**

Det følger av uhl. § 3-7 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rangering for opptak til høyere utdanning. Dette er gjort i opptaksforskriften kapittel 7. Bruk av kjønnspoeng påvirker rangeringen av søkere i opptaket.

Opptaksforskriften § 7-9 gir departementet hjemmel til å bestemme at det skal gis tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn ved opptak til enkeltstudier hvis kjønnsbalansen på studiet eller i yrket som utdanningen fører til er veldig skjev. Det er lagt til grunn at det ene kjønn er underrepresentert dersom skjevheten i fordelingen er minst 20:80.

Universitets- og høyskoleutvalget foreslo å oppheve opptaksforskriftens bestemmelse om tilleggspoeng basert på kjønn. Dette forslaget er vurdert og omtalt i Prop. 111 L (2020–2021). I det følgende vurderer departementet om det er behov for en tydeligere lovhjemmel for positiv særbehandling.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 6 at forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, funksjonsnedsettelse mv. er forbudt. Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven § 11 er positiv særbehandling på grunn av forhold som nevnt i § 6 likevel tillatt. Det gjelder hvis særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål, det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere og særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd. Likestillings- og diskrimineringsloven kan fravikes ved lov. Dersom det ikke framgår av en lov at reglene i en generell lov fravikes, følger det av prinsipper for lovtolkning at loven skal tolkes i samsvar med den generelle loven. Dette betyr at reglene om positiv særbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven utgjør rammene for hva slags regler som kan fastsettes om rangering med hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

Positiv særbehandling på bakgrunn av kjønn innebærer at man bevisst velger å gi søkere av det ene kjønn et gode som søkere av det andre kjønn ikke får. Formålet er å oppnå større grad av likestilling mellom kjønnene på et overordnet nivå og dermed jevne ut strukturelle forskjeller i samfunnet. Dette kan bidra til at det over tid oppstår ønskede endringer i samfunnsstrukturer. Samtidig er positiv særbehandling et inngripende virkemiddel fordi en søker av et bestemt kjønn kommer inn på et studium på bekostning av en søker av det motsatte kjønn som har høyere konkurransepoengsum.

Departementet erfarer at det ofte oppstår spørsmål om forholdet mellom likestillings- og diskrimineringsloven og opptaksforskriften og om hjemmelen for å ha regler om positiv særbehandling i form av kjønnspoeng.

Departementet foreslår derfor å ta inn en tydeligere hjemmel i universitets- og høyskoleloven for å fastsette regler i forskrift om positiv særbehandling ved opptak til høyere utdanning. Vi foreslår ikke å ta inn en henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven da dette er unødvendig rettslig sett. I samsvar med generelle prinsipper for lovtolkning, skal likevel hjemmelen tolkes i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven. Det foreslås dermed ikke å åpne for regler om positiv særbehandling som går utover rammene i likestillings- og diskrimineringsloven § 11.

Departementet foreslår at hjemmelen om positiv særbehandling ikke begrenses til bare å gjelde kjønn. Hjemmelen vil derfor også åpne for regler om positiv særbehandling av søkere på annet grunnlag, for eksempel på grunn av funksjonsnedsettelse, dersom vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 11 er oppfylt.

Departementets forslag er en presisering og ikke en endring av dagens regler. Forslaget vil gi et tydeligere hjemmelsgrunnlag for bestemmelser i forskrift om positiv særbehandling. Samtidig kan forslaget gjøre det tydeligere at det bare er tillatt med positiv særbehandling innenfor rammene av likestillings- og diskrimineringsloven.

### **6.3.4 Fjerne bestemmelse om åpne studier**

Det følger av uhl. § 3-6 sjette ledd at den som er tatt opp som student ved en institusjon under loven, har adgang til åpne studier ved de øvrige, så langt opptakskravet er generell studiekompetanse og søkeren ikke er tatt opp med hjemmel i andre, tredje eller fjerde ledd. Adgangen til studieplasser er budsjett- og kapasitetsstyrt. De fleste studier er i dag ikke «åpne», dels fordi det kan være flere søkere enn det er utlyste studieplasser, dels fordi det kan være fastsatt særskilte opptakskrav. Departementet mener derfor at «åpne studier» er et utdatert begrep, og at uhl. § 3-6 sjette ledd derfor er en overflødig regulering. Departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen fjernes.

## **6.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- endre begrepsbruken i loven slik at «generelt opptaksgrunnlag» brukes som en fellesbetegnelse for alle opptaksgrunnlagene, mens «generell studiekompetanse» forbeholdes opptak på grunnlag av fullført og bestått videregående opplæring med

riktig fagsammensetning og timeantall, se forslaget til endringer i § 3-6 første, andre og fjerde ledd

- ta inn en ny lov hjemmel for forskriftsbestemmelser om positiv særbehandling, se forslaget til § 3-7 andre ledd
- fjerne bestemmelsen om adgang til åpne studier, se forslaget om å oppheve § 3-6 sjette ledd.

## **7 Norsk som fagspråk**

### **7.1 Innledning**

Regjeringen har som mål å «sørgje for at norsk språk blir løfta fram i høgare utdanning og forskning». I dette kapitlet vurderer departementet om og eventuelt hvordan institusjonenes ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk kan tydeliggjøres i universitets- og høyskoleloven. Departementet vurderer også behovet for andre endringer.

### **7.2 Dagens regler**

Etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 1-7 har universiteter og høyskoler ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk.

Forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 71 (2008–2009), slår fast at ansvaret for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk består av følgende elementer: Individuelt tilpassede språkstrategier, terminologiarbeid og formidling.

I forarbeidene nevnes blant annet disse momentene som en del av institusjonenes ansvar:

- Norsk skal være hovedspråket ved norske universiteter og høyskoler. Engelsk eller andre fremmedspråk kan brukes når det tjener et formål, men ureflektert og automatisk bruk av andre språk må unngås.
- Norsk skal være det foretrukne språket dersom det ikke er bestemte grunner til at engelsk eller et annet fremmedspråk bør brukes i stedet.
- Institusjonen må utvikle terminologi på bokmål og nynorsk i takt med import av ny engelskspråklig terminologi.
- Institusjonene må gi studentene tilgang på termlister med parallell terminologi på engelsk og de to norske målformene.
- Institusjonene må tydeliggjøre at vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk må være en forpliktende del av undervisningen.
- Ansvaret for norsk fagspråk må reflekteres i rutiner og retningslinjer for faglig formidling i bred forstand, og for vitenskapelig og annen faglig publisering.
- Institusjonene må medvirke til at det blir utviklet norskspråklige læremidler for høyere utdanning.

I forarbeidene er det dessuten lagt til grunn at institusjonene tar utgangspunkt i den [språkpolitiske plattformen](#) med anbefalte retningslinjer som styret i Universitets- og høyskolerådet har vedtatt. Dagens regler er en oppfølging av St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*, som ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg II.

I departementets tildelingsbrev til de offentlige institusjonene er det også krav til og forventninger om institusjonenes arbeid med norsk som fagspråk. Her framgår det at regjeringen forventer at institusjonene sørger for norskopplæring av ansatte som trenger det, og sikrer at norskkompetansen hos de ansatte er tilstrekkelig til å ivareta norsk fagspråk. Videre sies det at regjeringen forventer at institusjonene følger godt med på språksituasjonen i både forskning og undervisning, og setter inn tiltak dersom det er nødvendig. Dette arbeidet skal omtales i årsrapporten. Dessuten inneholder tildelingsbrevene en forventning om at alle bachelor- og masteroppgaver og ph.d.-avhandlinger som er skrevet på et annet språk enn norsk, har et sammendrag på norsk. Departementet har også understreket ansvaret for norsk fagspråk i tilskuddsbrevet til de private høyskolene.

## 7.3 Departementets vurdering

### 7.3.1 Generelt

Norskspråklig undervisning, vitenskapelig publisering og formidling har stor betydning for universitetenes og høyskolenes samfunnsrelevans, særlig fordi de aller fleste studentene skal ut i et norskspråklig arbeidsliv. Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil «sørge for at norsk språk blir løfta fram i høgare utdanning og forskning».

Engelskspråklig forskning er en forutsetning for internasjonalt forskningssamarbeid og vitenskapelige karrierer. Samtidig kan det økende antallet internasjonale forskere i norsk akademia innebære en utfordring for norsk fagspråk. Mens andelen norskspråklige vitenskapelige publikasjoner som er registrert i Cristin (Current research information system in Norway) har falt til under 10 prosent, er norsk fremdeles det dominerende undervisningsspråket. Utviklingen i retning av mer engelsk i undervisningen er imidlertid tydelig.

Raskt fall i bruken av norsk språk i akademia har ført til økt oppmerksomhet om norsk som fagspråk. Sterk engelsk dominans trekkes særlig fram som et problem i undervisningen og i kontakten mellom akademia og norsk samfunns- og arbeidsliv.

Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo å lovfeste en rett for studenten til få eksamensoppgavene på ønsket skriftspråk (målform). Dette forslaget er fulgt opp i Stortingets vedtak på grunnlag av Prop. 74 L (2021–2022). Lovutvalget foreslo for øvrig å videreføre dagens bestemmelse om ansvaret for norsk som fagspråk.

Språkrådet sendte 26. november 2021 et innspill til departementet om språkpolitiske tiltak i universitets- og høyskolesektoren. Språkrådet viser i sitt innspill til momentene i forarbeidene til universitets- og høyskoleloven (streklisten i punkt 7.2). Språkrådet mener

at språkpolitiske tiltak i universitets- og høyskolesektoren bør rettes mot å sikre at disse prinsippene blir gjennomført i praksis ved alle institusjoner og innenfor alle fagområder. Språkrådet uttaler blant annet følgende: «Det at disse prinsippa har vore gjeldande språkpolitikk i over ti år utan å gje dei nødvendige resultata, tyder på at det som trengst, er tydelegare retningslinjer, insentivordningar, registrering og rapportering».

Departementet har på denne bakgrunnen vurdert om og eventuelt hvordan institusjonenes ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk kan tydeliggjøres i universitets- og høyskoleloven.

### 7.3.2 Krav om norsk fagspråk i loven

Ett alternativ er å lovfeste mer konkrete krav som er enklere å håndheve. Et eksempel kan være krav til norskopplæring når institusjonene ansetter utenlandske forskere og undervisere. Et annet eksempel kan være krav om at en viss andel av læremidler, publiseringer o.l. må være på norsk. Etter departementets vurdering er ikke dette hensiktsmessig. Det er for det første vanskelig å finne aktuelle konkrete krav som passer for alle institusjoner og på alle fagområder. For det andre kan slik detaljregulering føre til at institusjonene tar mindre ansvar. Konsekvensen av å innføre konkrete krav kan være at disse kravene etterleves, men at institusjonene ikke gjør noe ut over dette for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk. Lovfesting av slike krav kan også bli mindre hensiktsmessig over tid på grunn av utviklingen i samfunnet, ny teknologi eller lignende.

Et annet alternativ er å ta noen av momentene fra forarbeidene inn i selve loven. For eksempel kan paragrafen utfylles slik (tilføyelse i kursiv):

#### § 1-7 Ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk

Universiteter og høyskoler har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk. *Universiteter og høyskoler skal blant annet sørge for at norsk brukes som fagspråk med mindre det er en særlig grunn til å bruke annet språk, utvikle terminologi på norsk i takt med import av ny engelskspråklig terminologi, bidra til utvikling av norskspråklige læremidler og sørge for at ansvaret for norsk fagspråk reflekteres i rutiner og retningslinjer for faglig formidling.*

Eller slik:

#### § 1-7 Ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk

Universiteter og høyskoler har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk *og blant annet bruke norsk som fagspråk med mindre det er en særlig grunn til å bruke annet språk.*

En fordel med å ta ett eller flere momenter fra forarbeidene inn i lovteksten, er at det kan bidra til å tydeliggjøre hva som ligger i institusjonenes ansvar uten at reglene blir for rigide og for lite tilpasset ulike institusjoner og fagområder. En ulempe er at slike eksempler kan oppfattes som uttømmende, slik at ansvaret oppleves mer begrenset enn det

er ment å være. Slike overordnede og skjønnsmessige eksempler er heller ikke så godt egnet som rettsregler, og en slik reguleringsmåte kan føre til en unødige omfattende lov.

Et tredje alternativ er å tydeliggjøre og framheve hva som ligger i institusjonenes ansvar i særmerknad til lovbestemmelsen i forarbeidene til ny lov. Omtalen i lovproposisjonen og merknaden til lovbestemmelsen kan bygges ut basert på tidligere forarbeider. På denne måten vil innholdet bli mer tilgjengelig for sektoren enn hva tilfellet er i dag.

Et fjerde alternativ, som kan gjøres i sammenheng med det tredje alternativet, er å følge opp Språkrådets forslag om å utarbeide tydeligere retningslinjer for språkpolitiske føringer. Slike retningslinjer kan også ta opp i seg elementer fra den språkpolitiske plattformen som Universitets- og høyskolerådet (UHR) har vedtatt, noe som kan medføre større aksept for slike retningslinjer. Momenter som trekkes fram i forarbeidene til ny lov, kan samles i en språkpolitisk plan, som får form av et rundskriv til sektoren. Dette kan tydeliggjøre regjeringens språkpolitikk, og sammen med eventuelt økt bruk av insentiver og rapportering, gjøre språkpolitikken mer effektiv enn hva man oppnår gjennom en isolert lovendring.

Departementets samlede vurdering er at lovendring ikke er et hensiktsmessig virkemiddel for å styrke arbeidet for norsk fagspråk innenfor høyere utdanning og forskning. Vi mener dagens lovkrav er tilstrekkelig, og at gjeldende lovkrav kan tydeliggjøres og framheves i forarbeidene til ny lov, eventuelt supplert med andre pedagogiske virkemidler.

### **7.3.3 Særlig om samisk som fagspråk**

Gjeldende universitets- og høyskolelov regulerer ikke eksplisitt bruk av samisk som fagspråk. Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo heller ingen regulering av dette. Det følger av sameloven § 1-5 at samisk og norsk er likeverdige språk.

Samisk høyskole er en urfolksinstitusjon innenfor høyere utdanning og forskning. Samisk språk, innovasjon og tradisjonell kunnskap står i sentrum for virksomheten ved høyskolen. Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) og Nord universitet har et særlig ansvar for arktiske språk. Departementet har i tildelingsbrevene for 2022 bedt disse tre institusjonene ta et særlig ansvar for samisk forskning og høyere utdanning, og at de også i sitt samarbeid bør ha oppmerksomhet om rekruttering av flere ansatte med forskerkompetanse i samiske språk.

Departementet mener det kan være hensiktsmessig å regulere ansvaret for samisk som fagspråk særskilt. Departementet foreslår å ta inn i uhl. § 1-7 at institusjoner som har et særlig ansvar for samisk forskning og høyere utdanning, har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av samisk fagspråk. Det er for øvrig også viktig at alle institusjonene med samisk utdanning og forskning er særlig oppmerksomme på utfordringer ved samisk som både forsknings- og undervisningsspråk, og at det iverksettes tiltak for å støtte opp om det samiske språket.

### **7.3.4 Hjemmel for mulige forskriftskrav om norsk som fagspråk**

Utvalget for akademisk ytringsfrihet har i NOU 2022: 2 bedt departementet vurdere «å forskriftsfeste krav om norsk sammendrag i alle doktorgradsavhandlinger». Utvalgets vurderinger av status i dag, utfordringene for norsk som fagspråk og forslag til løsning er omtalt i kapitlene 5.5, 6.4.6 og 7.5.6 i NOU-en. Departementet deler utvalgets syn på at det er viktig med sammendrag på norsk i doktorgradsavhandlinger og master- og bacheloroppgaver som er skrevet på et fremmedspråk. Sammendrag på norsk vil bidra til å sikre norsk fagterminologi og styrke arbeidet med norsk fagspråk som grunnlag for formidling av forskning. Departementet er imidlertid usikker på om det er hensiktsmessig å fastsette et nasjonalt krav om dette, jf. vurderingen i punkt 7.3.2. Samtidig vil forskriftsregler være mindre rigide enn lovregler og det vil være rom for flere nyanser og unntak.

I dagens universitets- og høyskolelov er det ikke hjemmel for å fastsette slike forskriftsregler som utvalget etterspør. For å ha muligheten til å følge opp utvalgets anmodning, foreslår departementet at det tas inn en hjemmel for å kunne fastsette nærmere krav knyttet til norsk som fagspråk i forskrift. Departementet vil på bakgrunn av NOU 2022: 2 og høringsinnspill til denne vurdere om det skal foreslås nærmere krav om norsk som fagspråk i forskrift.

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen utformes generelt, slik at det også kan vurderes andre krav enn det utvalget foreslo. Eventuelle forskriftskrav vil også kunne gjelde samisk som fagspråk, jf. forslaget punkt 7.3.3.

## **7.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- ta inn i loven at institusjoner som har et særlig ansvar for samisk forskning og høyere utdanning, har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av samisk fagspråk, se forslaget til § 1-7 første ledd tredje punktum
- innføre en hjemmel for å kunne fastsette nærmere krav i forskrift til norsk og samisk som fagspråk, se forslaget til § 1-7 første ledd tredje punktum.

## **8 Fusk**

### **8.1 Innledning**

I dette kapitlet vurderer departementet om det er behov for å definere hva fusk er i loven og om det er behov for andre endringer i lovbestemmelsene om fusk.

### **8.2 Dagens regler**

I dag kan eksamen, prøve eller godkjenning av kurs annulleres «hvis kandidaten forsettlig har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med gjennomføring av, eller forut for endelig sensur av, vedkommende eksamen eller prøve,



eller under gjennomføring av vedkommende kurs», jf. universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b. Dersom en kandidat har opptrådt slik beskrevet over, eller forsettlig medvirket til dette, kan kandidaten også utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner under denne loven i inntil ett år, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-8 tredje ledd.

Universitets- og høyskoleloven definerer ikke begrepet «fusk», men overlater til institusjonene selv å fastsette innholdet i hva som skal regnes som fusk i sine reglementer for eksamen og kildebruk. Universitets- og høyskolelovutvalget la til grunn, under henvisning til rettspraksis fra Høyesterett, at fusk omfatter de tilfellene der en student har overtrådt handlingsplikter som følger av regelverket ved en institusjon, for eksempel eksamensreglementet. Utvalget la til grunn at det skulle være en objektiv vurdering av hva som var fusk. Dette innebærer også at det ikke skal tolkes inn et subjektivt element i hva som skal regnes som fusk. Det stilles derfor ingen krav til subjektiv klanderverdig opptreden for at en handling objektivt sett skal anses som fusk, jf. også Rt. 2015 s. 995. Handlinger som åpenbart ikke er egnet til å gi kandidaten noen fordel ved eksamen, faller likevel utenfor.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet. Kravet om grov uaktsomhet innebærer at det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som gir grunn til sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet. Både forarbeider og uttalelser fra departementet viser at det foreligger en svært streng aktsomhetsplikt for studentene ved eksamen. De har plikt til selv å sette seg inn i eksamensreglementet og i hvilke hjelpemidler som er tillatt brukt under selve eksamen. Samtidig har institusjonene også en plikt til å gi studentene nødvendig informasjon og veiledning om hva som vil regnes som fusk, om hvilke hjelpemidler det er tillatt å bruke på eksamen, krav til kildehenvisninger mv., jf. også forvaltningsloven § 11.

Skjæringstidspunktet for når fusk anses å være fullbyrdet vil variere. For utdanninger som har bokkontroll eller der studentene har lov til å ha med seg andre typer hjelpemidler, typisk kalkulatorer, vil skjæringstidspunktet være når kontroll av hjelpemidlene er i gang og studenten forlater eksamenslokalet. Ellers er skjæringstidspunktet tidspunktet når eksamen starter.

I flere tingrettsdommer er det lagt til grunn at det gjelder et såkalt skjerpet beviskrav i saker hvor studenter utestenges på grunn av fusk. Se blant annet TOSLO-2016-154924-2. Skjerpet beviskrav vil si at det krever klar sannsynlighetsovervekt for fusk, til forskjell fra det alminnelige sivilrettslige utgangspunktet som er vanlig sannsynlighetsovervekt. Begrunnelsen for at det er lagt til grunn skjerpet beviskrav er at reaksjonen *utestenging* har en pønal (straffende) karakter i fuskesaker. Dette er ikke tilfellet for annullering i fuskesaker og heller ikke for utestenging på grunnlag av skikketssaker. I slike saker er dermed beviskravet vanlig sannsynlighetsovervekt.

## 8.3 Departementets vurdering

### 8.3.1 Generelt

Departementet er kjent med at flere mener det er uklart hvilke handlinger som skal eller kan regnes som fusk. Fuskebegrepet har også vært gjenstand for debatt i mediene. Blant annet har saker om plagiat og selvplagiat blitt omtalt. Det finnes videre ulike tolkninger av begrepet «fusk» i sektoren. Dette kan medføre at en handling som regnes som fusk på én institusjon, ikke regnes som fusk på en annen institusjon.

I flere saker er det også tatt opp om reaksjonsbruken i fuskesaker er for streng og unyansert. Enkelte har blant annet pekt på at forskningsetikkloven gir et grundigere og mer nyansert regelverk som kan gi professorer og vitenskapelig ansatte bedre rettssikkerhet enn det studentene får gjennom universitets- og høyskoleloven.

Etter departementets vurdering handler mye av kritikken mot reglene om fusk i universitets- og høyskoleloven om hvordan reglene praktiseres og ikke om innholdet i reglene. Kritikken tar dessuten utgangspunkt i enkeltsaker, og gir derfor lite generelt grunnlag for å foreslå endringer i loven.

Når det gjelder sammenligningen med forskningsetikkloven, kan ikke departementet se at det er vesentlige ubegrunnede forskjeller i lovbestemmelsene. Begrepsbruken er noe forskjellig ved at forskningsetikkloven bruker «uredelighet» som en fellesbetegnelse for blant annet forfalskning, plagiering og andre alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer, mens universitets- og høyskoleloven bruker betegnelsen «fusk». Ingen av lovene definerer hva som regnes som fusk, forfalskning eller plagiering. Se nærmere vurdering av behovet for å klargjøre innholdet i begrepet fusk i punkt 8.3.2.

Både i forskningsetikkloven og i universitets- og høyskoleloven er skyldkravet forsett eller grov uaktsomhet. Enkelte har kritisert praktiseringen av skyldkravet i universitets- og høyskoleloven, blant annet at institusjonen i enkeltsaker ikke har vektlagt hva slags opplæring eller informasjon studenten har fått. Kritikken går ut på at det er urimelig at studenter blir møtt med strenge reaksjoner uten at de i forkant har blitt gjort tilstrekkelig kjent med hva som regnes som fusk. Etter departementets vurdering er det klart at dette bør være et moment i vurderingen av om skyldkravet er oppfylt. Videre mener departementet at graden av uredelighet ved enkelte former for fusk kan variere, og at dette vil kunne få betydning for reaksjonsfastsettelsen. Departementet ser at det kan være behov for å utdype dette i lovens forarbeider, men kan ikke se at det tilsier endringer i lovbestemmelsene.

En annen forskjell mellom forskningsetikkloven og universitets- og høyskoleloven er hvilke reaksjoner den enkelte kan bli møtt med. Etter forskningsetikkloven kan arbeidet korrigeres eller trekkes tilbake. I universitets- og høyskoleloven er reaksjonene annullering og utestenging. Forskjellen skyldes ulikheter i rollen til den som har begått fusk og i institusjonens råderett. For ansatte forskere vil arbeidsmiljølovens og statsansattelovens regler om oppsigelse være sentrale. Denne forskjellen er derfor nødvendig.

### 8.3.2 Særlig om begrepet «fusk»

Fusk kan gjøres på mange forskjellige måter og kan være av svært ulik karakter. Det er derfor ikke alltid enkelt å avgjøre hva som er fusk og hvor grensene for fusk går.

Departementet er kjent med at flere mener det er uklart hvor langt fuskebegrepet rekker. Gjennom en definisjon i loven kan departementet gi en enhetlig tolkning av hvor langt fuskebegrepet rekker og hva som omfattes av begrepet. Det vil kunne gjøre det enklere for studenter og institusjoner å forstå hva som skal regnes som fusk, og det kan hindre en ulik praksis på institusjonene.

På den andre siden er det vanskelig å finne en god, dekkende og varig definisjon av fusk. I forbindelse med høringen av NOU 2020: 3 foreslo NMBUs klagenemnd følgende definisjon:

Fusk er enhver handling som sikter mot å gi studenten selv eller en annen et uberettiget studieresultat eller et uberettiget fortrinn ved evaluering av studieprestasjon.

En slik definisjon vil imidlertid i liten grad bidra til å løse utfordringene om hvilke handlinger som skal karakteriseres som fusk eller hvor langt fuskebegrepet rekker. Å lovfeste denne definisjonen vil dermed ikke vil bidra til den etterspurte oppklaringen og forutberegneligheten for studentene eller institusjonene. Departementet mener derfor at en slik definisjon ikke er egnet som en lovfestet definisjon av fusk.

Et alternativ kan være å vedta en mer detaljert definisjon av fusk. En detaljert definisjon vil kunne oppklare noen av spørsmålene som har oppstått om hvor langt fuskebegrepet strekker seg, og bidra til lik praksis på institusjonene. Samtidig vil det være vanskelig å finne en definisjon som tar opp i seg alle mulige måter det går an å fuske på, nå og i fremtiden. Teknologi og måter å fuske på utvikler seg stadig, og ofte på måter som ikke var forutsett bare for få år siden. Mulighet for programmering av klokker var ikke tenkt på i 2005, men en selvfølgelighet bare noen få år senere. Vi mener at det vil være vanskelig eller umulig å vedta en definisjon som fanger opp alle former for fusk, også framtidens måter å fuske på. En lovregulering som er tilpasset dagens måter å fuske på, vil bli for rigid og være uegnet til å møte den dynamiske utviklingen som skjer i samfunnet. En slik definisjon vil trolig utløse stadige ønsker om utvidelse eller tilpasning av bestemmelsen for at den til enhver tid skal være dekkende. En detaljert definisjon er etter departementets syn derfor heller ikke egnet.

Departementet ser likevel at uklarheter rundt fuskebegrepet kan være et problem for både institusjoner og studenter, og at det kan være behov for kriterier som gir mer innhold til hva fusk er. Departementet mener at institusjonene selv er de nærmeste til å gjøre dette, og at institusjonene derfor bør avklare kriteriene for hva som skal anses som fusk på en tydelig og forståelig måte i de lokale eksamensreglementene. Dette kan også fange opp at det kan være behov for ulike kriterier på ulike fagområder og ulike institusjoner. I tillegg er de lokale eksamensreglementene fastsatt som forskrifter, og sånn sett mer dynamiske enn en lov ved at de er enklere å endre hvis ny teknologi gir nye muligheter for fusk. Det

at institusjonene selv fastsetter nærmere kriterier for hva som skal anses som fusk, samsvarer også godt med institusjonenes autonomi.

Det bør være et mål at det er lik praksis på institusjonene og at institusjonene har en felles forståelse av hva fusk er. Institusjonene bør arbeide sammen om problemstillinger tilknyttet fusk, inkludert om hvordan fuskebegrepet skal defineres. Et slikt samarbeid kan for eksempel skje gjennom Universitets- og høyskolerådet.

For å unngå mange framtidige diskusjoner rundt fuskebegrepet, må institusjonene også holde seg oppdatert på utviklingen og ha en systematisk oppfølging av fusk-problematikken. Videre må institusjonene sørge for at studentene får god opplæring i det aktuelle eksamensreglementet og hvor langt fuskebegrepet strekker seg.

Departementet vil i omtalen av fuskebestemmelsene i lovproposisjonen om ny universitets- og høyskolelov gi eksempler på hva som kan være fusk og kriterier for dette. En slik forklarende tekst kan bidra til å gi institusjonene en så ensartet forståelse som mulig av hva som skal regnes som fusk. Dette kan institusjonene bruke i arbeidet med å finne omforente rammer og sikre lik praksis. Departementet vil også vurdere om HK-dir bør få i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder for behandling av fuskesaker.

## **8.4 Departementets forslag**

Departementet mener at begrepet fusk ikke bør defineres i loven. Departementet foreslår heller ikke andre endringer i lovbestemmelsene om fusk. Departementet vil i omtalen av fuskebestemmelsene i lovproposisjonen om ny universitets- og høyskolelov gi eksempler på hva som kan være fusk og kriterier for dette. Departementet vil også vurdere om HK-dir, som også er sekretariat for Felles klagenemnd, bør få i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder for behandling av fuskesaker.

# **9 Forskriftshjemmel om disponering av tilskudd og avvikling**

## **9.1 Innledning**

Departementet vurderer i dette kapitlet om det bør gjøres endringer i universitets- og høyskoleloven § 8-3 om statstilskudd og egenbetaling.

## **9.2 Dagens regler**

Private institusjoners bruk av statstilskudd og egenbetaling er regulert i uhl. § 8-3, der hovedregelen er at midlene skal benyttes til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål.

Med hjemmel i uhl. § 8-3 sjette ledd kan departementet gi forskrift om nærmere vilkår for statstilskudd. Hva som skjer ved avvikling av akkreditert virksomhet, følger av forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 8. Det følger av § 8 første ledd at når en institusjon som mottar tilskudd og som er organisert som

aksjeselskap avvikler akkreditert virksomhet, så skal verdiene i selskapet tilfalle staten etter at selskapets gjeld og aksjonærenes innskutte kapital er trukket fra. De særskilte reglene om avvikling i § 8 gjelder tilsvarende for institusjoner som er organisert som studieforbund så langt de passer, jf. § 8 femte ledd. Ved avvikling av akkreditert virksomhet i stiftelser gjelder reglene i stiftelsesloven.

### **9.3 Departementets vurdering**

I NOU 2020: 3 foreslo universitets- og høyskolelovutvalget å videreføre dagens regler, men i et nytt kapittel og med noen strukturelle endringer. Dagens uhl. § 8-3 var foreslått som ny § 5-1. Ordlyden i uhl. § 8-3 og i forslaget til ny § 5-1 er slik: «Departementet kan gi forskrift om vilkår for statstilskudd.»

Ut fra ordlyden «vilkår for statstilskudd» kan det virke som om bestemmelsen bare gir hjemmel til å fastsette vilkår for statstilskudd i forskriften. Dette er ikke i tråd med gjeldende rett. I NOU 2020: 3 er det lagt til grunn at departementet kan fastsette nærmere vilkår for egenbetaling og regler om tilbakeføring av tilskudd ved avvikling av private institusjoner som har mottatt slikt tilskudd.

Departementet mener at hjemmelsgrunnlaget bør formuleres slik at det blir tydeligere hva som kan fastsettes i forskrift. Dette vil også gjøre det enklere for brukerne av loven å få oversikt over hva det finnes forskriftsregler om. Departementet mener derfor det er behov for å presisere i uhl. § 8-3 sjette ledd at forskriftshjemmelen også omfatter regler om disponering av statstilskudd og egenbetaling, blant annet ved avvikling av akkreditert virksomhet. En slik presisering vil styrke hjemmelsgrunnlaget.

### **9.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- presisere at forskriftshjemmelen i § 8-3 også omfatter regler om disponering av statstilskudd og egenbetaling, blant annet ved avvikling av akkreditert virksomhet, se forslaget til § 8-3 sjette ledd.

## **10 Tilsyn med kvalitetsarbeid i utdanningen mv.**

### **10.1 Innledning**

Departementet vurderer i dette kapitlet om det bør innføres tydeligere lovbestemmelser og forskriftshjemler om akkreditering og tilsyn med kvalitetsarbeid mv. i universitets- og høyskoleloven.

## **10.2 Dagens regler**

### **10.2.1 Universitets- og høyskoleloven**

NOKUTs tilsynsoppgaver overfor universiteter og høyskoler er angitt i uhl. § 2-1 tredje ledd, der det framgår at NOKUT skal føre tilsyn med «institusjonenes kvalitetsarbeid» og med at «institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering». Myndigheten som kan utøves overfor institusjonene i forbindelse med disse tilsynsoppgavene, er dels angitt i loven, dels i forskrift til loven.

I uhl. § 3-1 fjerde ledd framgår det at NOKUT skal trekke akkrediteringen av et studietilbud eller akkrediteringen til en institusjon tilbake dersom institusjonen eller studietilbudet ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier for akkreditering. Et vedtak om tilbaketrekking av en akkreditering forutsetter at institusjonen har unnlatt å rette forholdet innen en nærmere angitt frist.

I tillegg til ovennevnte bestemmelser om pålegg om retting og tilbaketrekking av akkrediteringer framgår det i uhl. § 2-1 tredje ledd siste punktum at «NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet».

### **10.2.2 Studiekvalitetsforskriften**

Institusjonenes tilretteleggings- og informasjonsplikt i forbindelse med NOKUTs tilsyn er fastsatt i studiekvalitetsforskriften § 1-10, der institusjonene er pålagt å bidra med opplysninger og for øvrig legge forholdene til rette for at NOKUT kan gjennomføre tilsynsoppgavene etter lov og forskrift.

I studiekvalitetsforskriften § 2-3 første ledd er det fastsatt at en institusjon mister retten til å søke NOKUT om akkreditering av nye studietilbud dersom NOKUT treffer vedtak om at institusjonenes kvalitetssikringssystem ikke er tilfredsstillende. Institusjonenes adgang til å søke NOKUT om nye studietilbud gjenoppstår dersom NOKUT etter en ny vurdering finner systemet for kvalitetssikring tilfredsstillende.

Videre er det i studiekvalitetsforskriften §§ 3-8 og 3-9 gitt bestemmelser om revidering av henholdsvis akkrediterte studietilbud og akkrediterte institusjoner. Betegnelsen «revidering av akkrediteringer» ble tatt ut av universitets- og høyskoleloven med virkning fra 1. juli 2016 og erstattet med «tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering».

I studiekvalitetsforskriften § 3-10 andre ledd er det videre fastsatt at NOKUT i særskilte tilfeller kan treffe vedtak om at søknader om akkreditering først kan fremmes etter en periode på inntil to år. Denne bestemmelsen omfatter karantene både i forbindelse med førstegangsakkreditering og i forbindelse med tilsyn.

## **10.3 Departementets vurdering**

### **10.3.1 Lovbestemmelse om tilsyn med kvalitet**

For å oppfylle sin funksjon som kvalitetssikringsorgan for høyere utdanning er det nødvendig at NOKUT har adgang til å føre tilsyn med at institusjonene oppfyller kravene til kvalitet som er fastsatt i lov og forskrift. NOKUT må også ha myndighet til å reagere mot manglende oppfyllelse av disse kravene. NOKUTs tilsyn kan følgelig lede til inngripende vedtak overfor institusjonene.

Legalitetsprinsippet, som er slått fast i Grunnloven § 13, innebærer at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å gjøre inngrep overfor private. Jo større inngrepet er, desto tydeligere hjemmelsgrunnlag må forvaltningen ha.

Ettersom NOKUTs tilsyn kan lede til inngripende tiltak for institusjonene, mener departementet at de grunnleggende premissene for NOKUTs tilsynsvirksomhet bør reguleres i loven. Departementet foreslår derfor at det tas inn en egen bestemmelse om tilsyn i universitets- og høyskoleloven med de grunnleggende premissene for NOKUTs tilsyn. Forslaget innebærer at bestemmelser som i dag følger dels av lov og dels av forskrift, samles i én lovbestemmelse.

Etter forslaget vil det fortsatt være enkelte utfyllende bestemmelser i forskriften. Departementet mener at uhl. § 2-1 sjette ledd bokstav c gir tilstrekkelig hjemmel for utfyllende regler i forskrift. Departementet mener imidlertid det er bedre om forskriftshjemmelen står i den paragrafen som den innholdsmessig hører sammen med, og foreslår derfor en forskriftshjemmel i forslaget til ny § 3-3 a om tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid mv. I arbeidet med forslag til ny universitets- og høyskolelov vil departementet vurdere om forskriftshjemmelen som i dag står i uhl. § 2-1 sjette ledd bokstav c, bør justeres eller oppheves dersom forskriftshjemmelen om tilsyn blir tatt inn i lovbestemmelsen om tilsyn.

Departementet foreslår at det tas inn et innledende første ledd i forslaget til ny § 3-3 a som sier at NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. Departementet mener det bør nevnes hva NOKUT skal føre tilsyn med i lovbestemmelsen om tilsyn, fordi dette gir rammene for rekkevidden av reglene om opplysningsplikt, pålegg om retting og andre reaksjoner i forbindelse med tilsynet. Forslaget innebærer ingen endring i dagens regler, da samme ordlyd i dag følger av uhl. § 2-1 tredje ledd. I lys av høringen vil departementet vurdere om det skal gjøres noen endringer i uhl. § 2-1 tredje ledd som følge av dette forslaget.

I det følgende redegjøres det nærmere for de ulike elementene i forslaget om tilsyn og annen myndighetsutøvelse.

### **10.3.2 Institusjonenes bistands- og opplysningsplikt**

Institusjonenes bistands- og opplysningsplikt er i dag er fastsatt i studiekvalitetsforskriften § 1-10. At institusjonene legger til rette for tilsyn er en sentral forutsetning for et effektivt

tilsyn. Departementet mener at en så sentral plikt bør framgå av loven. Departementet foreslår derfor at institusjonenes bistands- og opplysningsplikt flyttes fra studiekvalitetsforskriften til forslaget til ny lovbestemmelse om tilsyn i universitets- og høyskoleloven. Forslaget innebærer at studiekvalitetsforskriften § 1-10 kan oppheves.

### **10.3.3 Pålegg om retting**

Departementet foreslår at det i ny § 3-3a i universitets- og høyskoleloven tas inn en hjemmel for NOKUT til å pålegge retting ved avdekte mangler ved institusjonene. Departementet foreslår imidlertid at påleggshjemmelen utformes med en noe annen ordlyd enn den som i dag framgår av uhl. § 3-1 fjerde ledd. Departementet begrunner dette med at det bør være en harmonisert terminologi internt i samme lov, og viser til at uhl. § 8-8 allerede har en egen bestemmelse om pålegg om retting i forbindelse med departementets tilsyn med økonomiske forhold mv. hos private institusjoner.

Departementet foreslår på dette grunnlaget at påleggshjemmelen for NOKUT i ny § 3-3 a gis tilsvarende utforming som departementets påleggshjemmel etter gjeldende uhl. § 8-8. Tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeidet mv. er én av NOKUTs uavhengige oppgaver. Departementet mener derfor det er fornuftig at hjemmelen til å pålegge retting legges direkte til NOKUT i loven, ikke til departementet slik som ved tilsyn med økonomiske forhold mv. hos private institusjoner i uhl. § 8-8.

### **10.3.4 Bortfall av retten til å søke om akkreditering**

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å lovfeste mulige rettsfølger av at en institusjon som har fått pålegg om retting, fortsatt har mangler etter rettefristens utløp. Departementet foreslår å flytte NOKUTs hjemmel til å vedta bortfall av retten til å søke om akkreditering fra studiekvalitetsforskriften § 2-3 til ny § 3-3 a i loven. Departementet foreslår også enkelte endringer i bestemmelsen. Forslaget innebærer at NOKUT skal kunne fatte vedtak om bortfall av retten til å søke om akkreditering ved alle pålegg om retting, ikke bare ved «vedtak om at kvalitetssikringssystemet ikke er tilfredsstillende» slik forskriften lyder i dag. Ved en slik endring blir vilkåret likt som for øvrige reaksjoner etter loven.

Bortfall av retten til å søke akkreditering er en reaksjon som kan brukes dersom det ved tilsyn er avdekket mangler som ikke er rettet opp innen den fristen NOKUT har satt. Den innebærer at institusjonen mister retten til å få behandlet søknader om akkreditering av studietilbud, uten at det samtidig fattes vedtak om tap av akkreditering.

Departementet foreslår å lovfeste at NOKUT kan vedta at institusjonens adgang til å få behandlet søknader om akkreditering av studieprogram bortfaller hvis fristen for å rette mangler er utløpt uten at retting har skjedd. Hensikten med å formulere lovteksten slik er å synliggjøre at NOKUT må gjøre en forholdsmessighetsvurdering. I denne vurderingen er det blant annet relevant å se hen til bruddets art, hvor lang frist institusjonen har og hva som er årsaken til at forholdet ikke er rettet innen fristen. Videre foreslår departementet at det tas inn i loven at institusjonen kan kreve et nytt tilsyn ett år etter vedtaket, og at de får tilbake mulighet til å søke om akkreditering dersom NOKUT i tilsynet finner at



forholdene er tilfredsstillende. Dette følger i dag av studiekvalitetsforskriften § 2-3. Departementet mener imidlertid at bestemmelsen bør flyttes til loven, da den begrenser rekkevidden av et vedtak om bortfall av retten til å søke om akkreditering.

Departementet foreslår derimot at den videre saksgangen i tilfeller der NOKUT i det nye tilsynet ikke finner at forholdene er tilfredsstillende, fortsatt bør reguleres i studiekvalitetsforskriften.

### **10.3.5 Lovfeste bestemmelser om søknadskarantene**

Det følger av studiekvalitetsforskriften § 3-10 andre ledd at NOKUT i særskilte tilfeller kan fastsette at søknader om akkreditering først kan fremmes etter en periode på inntil to år (såkalt søknadskarantene). Reglene om søknadskarantene har likhetstrekk med bortfallet av retten til å søke om akkreditering som er omtalt i punkt 10.3.4, men reaksjonene brukes i ulike tilfeller. Søknadskarantene brukes i tilfeller der en institusjon har fått avslag på søknad om akkreditering, og i tilfeller der NOKUT har fattet vedtak om tap av akkreditering. Søknadskarantene kan gjelde både søknad om akkreditering av studieprogram og søknad om institusjonsakkreditering.

Studiekvalitetsforskriften § 3-10 andre ledd omfatter altså karantene både i forbindelse med førstegangsakkreditering og i forbindelse med tilsyn. Det følger av departementets rundskriv F-03-16 at karantene typisk vil være aktuelt der institusjonen må ha tid til å sette inn de nødvendige tiltakene for at studiet skal bli akkreditert på nytt. Hensikten er å unngå at den videre utviklingen av det aktuelle studiet blir preget av hastverk og manglende kvalitetssikring ved institusjonen. Hensikten er også at institusjonene ikke skal beslaglegge NOKUTs ressurser unødig.

Departementet mener det er rimelig at NOKUT kan ilegge søknadskarantene ved avvisning eller avslag på søknad om akkreditering. Det samme gjelder dersom det avdekkes mangler ved eksisterende tilbud som fører til at akkrediteringen trekkes tilbake. Om det skal ilegges søknadskarantene i slike tilfeller, må vurderes konkret ut fra hva som er forholdsmessige tiltak.

En beslutning om søknadskarantene er inngripende overfor institusjonen ved at den påvirker institusjonens mulighet til å etablere nye studier. Etter departementets vurdering bør derfor adgangen til å beslutte søknadskarantene framgå av loven.

Departementet foreslår å ta inn en regel om søknadskarantene i forbindelse med førstegangsakkreditering i uhl. § 3-1 og en regel om søknadskarantene i forbindelse med tilbaketrekking av akkreditering i forslag til ny § 3-3 a. Forslaget vil medføre at studiekvalitetsforskriften § 3-10 andre ledd kan oppheves.

### **10.3.6 NOKUTs adgang til å trekke tilbake akkrediteringer**

Det står i uhl. § 3-1 fjerde ledd at NOKUT «skal» trekke akkrediteringen tilbake dersom institusjonen, etter å ha fått anledning til å rette forholdene innen en gitt frist, fortsatt ikke oppfyller vilkårene for akkreditering. Et vedtak om tilbaketrekking er av inngripende karakter. I tråd med forvaltningsrettslige prinsipper bør det derfor gjøres en vurdering av

om et slikt vedtak er forholdsmessig i lys av institusjonens manglende oppfyllelse av krav i lov og forskrift. Departementet foreslår derfor at loven endres slik at NOKUT «kan» trekke institusjonens akkreditering tilbake.

At institusjoner fratras akkrediteringen når vilkårene ikke lenger er oppfylt, er viktig for å oppnå intensjonen med akkrediteringsordningen og opprettholde tilliten til akkreditering som et uttrykk for kvalitet. Departementet vil derfor understreke at det er en klar forventning om at NOKUT trekker akkrediteringen tilbake dersom en institusjon, etter å ha fått anledning til å rette forholdene innen en frist, fortsatt ikke oppfyller vilkårene for akkreditering. Hensikten med å endre fra «skal» til «kan» er å synliggjøre at NOKUT må gjøre en forholdsmessighetsvurdering. I denne vurderingen er det blant annet relevant å se hen til bruddets art, hvor lang frist institusjonen har fått og hva som er årsaken til at forholdet ikke er rettet innen fristen. Det vil ikke være aktuelt å avslutte en sak uten at vilkårene for akkreditering er oppfylt. Tiltakene NOKUT har til rådighet, vil være å gi utsatt frist, eventuelt i kombinasjon med veiledning, eller trekke tilbake akkrediteringen.

Departementet opplyser for ordens skyld at reaksjonshjemler vanligvis utformes som «kan»-bestemmelser slik som foreslått her. For eksempel er reaksjonshjemlene i kapittel 8 i loven utformet slik.

Departementet foreslår også at hjemmelen til å frata en institusjon akkreditering flyttes til foreslått ny lovbestemmelse om tilsyn. Tap av akkreditering er en mulig reaksjon som følge av avdekte mangler i tilsyn, og hører følgelig sammen med den foreslåtte lovbestemmelsen om tilsyn.

### **10.3.7 NOKUTs adgang til å bruke «andre virkemidler»**

I NOU 2020: 3 ble det etter innspill fra NOKUT foreslått at bestemmelsen i uhl. § 2-1 tredje ledd siste punktum ikke videreføres i ny universitets- og høyskolelov.

Bestemmelsen gir anvisning på at NOKUT kan «benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet». Som begrunnelse for dette forslaget uttaler utvalget følgende:

Bakgrunnen for forslaget er at formuleringen gir inntrykk av å gi NOKUT flere virkemidler enn det er rettslig grunnlag for. I forarbeidene trekkes det fram at bestemmelsen ble innført for å gjøre det tydelig at NOKUT kan anvende «mindre omfattende, inngripende og ressurskrevende tiltak» i saker hvor det strengt tatt ikke er nødvendig å igangsette en full revidering av akkreditering. NOKUT anfører imidlertid at disse oppgavene kan gjennomføres i tråd med den alminnelige handlefriheten, uten at denne presiseringen i loven er nødvendig. Videre mener NOKUT at dersom bestemmelsen er ment å omfatte andre bebyrdende virkemidler og tiltak enn de som framkommer ellers i loven, må disse ha hjemmel i lov, og at en generalklausul som denne antakelig uansett ikke er tilstrekkelig. Utvalget er enig i dette, og foreslår derfor å følge opp NOKUTs forslag om å fjerne universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd, tredje setning.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger om at bestemmelsen må anses som en henvisning til NOKUTs alminnelige handlefrihet, og ikke som en særskilt fullmakt til å utøve offentlig myndighet utover hjemler for slik myndighetsutøvelse som ellers følger av universitets- og høyskoleloven med forskrifter. Etersom bestemmelsen kan gi inntrykk av at NOKUT har større adgang til å utøve offentlig myndighet enn det som er ment, foreslår departementet at uhl. § 2-1 tredje ledd siste punktum tas ut av loven. Forslaget innebærer at den tilsvarende bestemmelsen i studiekvalitetsforskriften § 1-6 kan oppheves.

Forslaget medfører ingen endring av gjeldende rett. NOKUT kan og bør fortsatt vurdere om andre virkemidler enn tilsyn og reaksjoner skal brukes. Det er bare virkemidler som griper inn i institusjonenes rettigheter eller pålegger plikter, som krever hjemmel i lov. Andre virkemidler, som dialog og veiledning, krever ikke hjemmel i lov.

## 10.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å

- ta inn en bestemmelse i loven om tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid mv., se forslaget til § 3-3 a
- flytte bestemmelsen om institusjonenes bistands- og opplysningsplikt fra studiekvalitetsforskriften § 1-10 til ny § 3-3 a, se forslaget til § 3-3 a andre ledd
- flytte hjemler for NOKUT til å pålegge retting og trekke tilbake akkreditering fra § 3-1 til ny § 3-3 a, se forslaget til § 3-3 a tredje ledd
- flytte NOKUTs hjemmel til å vedta bortfall av retten til å søke om akkreditering fra studiekvalitetsforskriften § 2-3 til ny § 3-3 a i loven og knytte hjemmelen til manglende retting, se forslaget til ny § 3-3 a fjerde ledd
- flytte NOKUTs hjemmel for å ilegge søknadskarantene ved førstegangsakkreditering og ved tap av akkreditering fra studiekvalitetsforskriften § 3-10 til § 3-1 og ny § 3-3 a, se forslaget til § 3-1 fjerde ledd og § 3-3 a femte ledd andre punktum
- fjerne formulering i § 2-1 om at NOKUT kan «benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet», se forslaget til endring i § 2-1 tredje ledd
- endre ordlyden i § 3-1 fjerde ledd slik at NOKUT «kan» (i stedet for «skal») trekke institusjonens akkreditering tilbake hvis den ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier og ikke har rettet innen fristen, se forslaget til § 3-1 fjerde ledd
- ta inn en hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser er i forskrift i ny § 3-3 a, se forslaget til § 3-3 a sjette ledd.

## 11 Gradssystemet

### 11.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer departementet om det bør innføres en egen bestemmelse om gradssystemet i universitets- og høyskoleloven, og om det er behov for endringer i

forskriftshjemlene om grader. I tillegg vurderer vi hvor myndigheten til å etablere nye grader bør ligge i loven.

## **11.2 Dagens regler**

Universitets- og høyskoleloven inneholder i dag ikke regler om selve gradssystemet. Hvilke grader som kan tildeles av universiteter og høyskoler, er regulert i forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (i det følgende omtalt som «gradsforskriften»). Forskriften er fastsatt med hjemmel i uhl. § 3-2 første ledd.

Uhl. § 3-2 inneholder tre forskriftshjemler om grader, utover hjemlene om rammeplan, deleksamen, fellesgrad og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk:

- én om hvilke institusjoner som har rett til å gi hvilke grader, hvilken tittel disse gir rett til og omfanget av studieprogrammene (gradsforskriften)
- én om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad (forskrift om krav til mastergrad, i det følgende omtalt som «mastergradsforskriften»)
- én om at departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad, dvs. om det skal settes krav om forberedende prøver som ex.phil., ex.fac. mv.. For denne hjemmelen er det ikke utarbeidet forskrift.

Hjemmelen til å fastsette hvilke institusjoner som har rett til å gi hvilke grader, hvilken tittel disse gir rett til og omfanget av studieprogrammene er i loven lagt til Kongen, men delegert til departementet ved kongelig resolusjon 4. oktober 2002. De øvrige hjemlene er i loven lagt til departementet.

## **11.3 Departementets vurdering**

### **11.3.1 Bestemmelse om gradssystemet i loven**

Med Kvalitetsreformen ble det i 2002 innført en mye enklere gradsstruktur enn den som var før, og det er dermed mulig å ta inn en bestemmelse som beskriver gradssystemet i loven. Før Kvalitetsreformen var den norske gradsstrukturen en av de aller mest kompliserte i Europa. For eksempel kunne Universitetet i Oslo alene gi 35 ulike grader, og det sier seg selv at en slik struktur ikke lot seg beskrive i lov. Benevnelse og omfangskrav til de ulike gradene er i dag fastsatt i en egen gradsforskrift, og den gjeldende gradsforskriften er utformet etter samme mal som dem som gjaldt under tidligere lover. Det er også fastsatt en forskrift med utfyllende krav til de ulike typene mastergrad.

Utdanning er, sammen med forskning, kjernen i universitetenes og høyskolenes virksomhet, og kvalifikasjonene fra høyere utdanning er helt sentrale for kandidatenes muligheter på arbeidsmarkedet. Beskyttelsen av gradene og gradsstrukturen bør derfor løftes inn i loven på en tydeligere måte enn i dag.

Den digitale virkeligheten gjør det også viktig å lovfeste hvilke grader som kan gis i norsk høyere utdanning. Digitaliseringen har på den ene siden medført oppbygging av

internasjonale databaser for utveksling av kvalitetssikret informasjon om kvalifikasjoner fra utdanningssystemet, med stadig større krav til dokumentasjon av ektheten av kvalifikasjonene. På den andre siden har den medført en økning i salg av falske vitnemål og grader og stadig mer sofistikerte forfalskninger. Begge deler gjør det stadig viktigere med god regulering på området. I tillegg til den nye lovbestemmelsen om gradssystemet som departementet foreslår, vil det derfor fortsatt være behov for forskriftsregler om hvilke institusjoner som har rett til å tildele hvilke grader.

Departementets foreslår at det i loven fastsettes at hovedstrukturen er bachelor–master–ph.d. eller ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid. Dette har vært det førende prinsippet siden gradssystemet ble innført. Se St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001) og St.meld. nr. 11 (2001–2002) *Kvalitetsreformen – Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning*, jf. Innst. S. nr. 188 (2001–2002).

Tiden som har gått siden gradsstrukturen ble innført, gjør at det nå kan være hensiktsmessig å lovfeste hovedstrukturen. Det gjelder særlig ettersom forskriftene til loven heller ikke klart viser at hovedstrukturen er det som internasjonalt ofte omtales som 3+2+3-modellen, eller [tre-syklussystemet](#). Norge har gjennom Bolognaprosessen forpliktet seg til å ha en slik gradsstruktur med lavere og høyere grad pluss doktorgrad. Det å ta hovedstrukturen inn i loven vil synliggjøre Norges oppfyllelse av denne forpliktelsen bedre enn i dag. I tillegg gjør den voksende avstanden i tid fra da gradssystemet ble innført, at det er stadig mindre hensiktsmessig at beskrivelsen av gradssystemet er å finne i stortingsmeldinger fra 2001 og 2002 framfor i lov og forskrift.

Det har blitt en større utbygging av femårige integrerte masterprogrammer enn det departementet eller Stortinget hadde sett for seg da systemet ble innført. Det gjør også at det kan være nyttig å klargjøre hva som skal være hovedstrukturen, uten at det skal ha konsekvenser for eksisterende studietilbud. Formålet er heller at det skal være førende for arbeidet framover.

Departementet foreslår å ikke regulere de ulike mastergradene som bygger på bachelorgrad i loven. Departementet mener det er mer hensiktsmessig å presisere i merknad til bestemmelsen at «mastergrad» omfatter både ordinær toårig mastergrad (120 studiepoeng) og erfaringsbasert master (90 eller 120 studiepoeng), hjemlet i hhv. § 3 og § 5 i mastergradsforskriften. I tillegg kommer ulike masterprogrammer med engelske betegnelser som ble opprettet ved kongelig resolusjon før 2002, hjemlet i mastergradsforskriften § 7. Departementet vil i det oppfølgende forskriftsarbeidet vurdere om det kan være behov for en mer utfyllende beskrivelse av gradssystemet i forskrift.

### **11.3.2 Videre forskriftshjemmel enn i dag for å kunne sette krav til grader**

Uhl. § 3-2 inneholder som nevnt tre hjemler om grader, utover bestemmelsene om rammeplan, deleksamen, fellesgrad og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk:

- én om hvilke institusjoner som har rett til å gi hvilke grader, hvilken tittel disse gir rett til og omfanget av studieprogrammene (gradsforskriften)

- én om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad (mastergradsforskriften)
- én om at departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad, dvs. om det skal settes krav om forberedende prøver som ex.phil., ex.fac. mv. For denne hjemmelen er det ikke utarbeidet forskrift.

Vi mener at det fortsatt er behov for den førstnevnte hjemmelen, jf. punktet over om ny bestemmelse om gradssystemet. Imidlertid foreslår vi å slå sammen de to sistnevnte hjemlene til en mer generell hjemmel til å gi forskrift om krav til grader, men slik at vi beholder hjemmelen for å sette krav til omfanget av det selvstendige arbeidet i høyere grad (masteroppgaven).

Én grunn til å slå sammen forskriftshjemlene nå er at hjemmelen for å sette så spesifikke krav til at noen bachelor- og integrerte masterprogrammer må ha forberedende prøver (ex.phil., ex.fac.) på inntil 20 studiepoeng, kan virke unødig detaljert etter at gradssystemet har virket i ca. tjue år. Det vurderes derfor som hensiktsmessig med en mer åpen hjemmel.

En annen grunn til å ha en mer generell forskriftshjemmel er at dette kan gi et bedre grunnlag for en mer utfyllende beskrivelse av gradssystemet i forskrift. For eksempel kan man tydeliggjøre forutsetningen om at toårig ordinær master (120 studiepoeng) etter mastergradsforskriften § 3 skal kvalifisere for direkte opptak til doktorgradsprogrammer, mens dette ikke er et krav for erfaringsbaserte masterprogrammer.

En tredje grunn til å ha en mer generell forskriftshjemmel er at kravene som i forskrift er satt til høyere grad, i stor grad gjelder krav til bachelorprogrammene som skal danne grunnlag for opptak til toårig ordinær master etter mastergradsforskriften § 3. For opptak til erfaringsbasert master er det ikke satt særskilte krav til den forutgående bachelorutdanningen, bare til yrkeserfaring. Dagens mastergradsforskrift skal med andre ord sikre faglig nivå og kvalitet både i master- og i bachelorutdanningen, men betegnelsen gjør at det ikke er veldig tydelig at den også setter krav til bachelorutdanningen. Formålet med de foreslåtte forslagene er ikke å regulere mer, men å regulere bedre.

Både i NOU 2020: 3 og i Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* (Arbeidslivsrelevansmeldingen) er kravene som gjelder for opptak til ordinær master spesielt omtalt. Som følge av dette har NOKUT i tildelingsbrevet for 2022 blitt bedt om å utrede spørsmålet om opptakskrav til ordinær master. Denne utredningen vil bli et bidrag til departementets arbeid med forskriftsbestemmelser som oppfølging av ny lov. Eventuelle nærmere krav til bachelorgrad og opptakskrav til mastergrad i forskrift vil bli sendt på alminnelig høring.

### **11.3.3 Myndighet til å etablere nye grader**

Det følger av uhl. § 3-2 første ledd første punktum at det er Kongen som har myndighet til å etablere nye grader. Denne myndigheten er delegert til departementet ved kongelig resolusjon 4. oktober 2002.

Delegeringen ble begrunnet slik:

«Bestemmelser om hvilke grader som den enkelte institusjon kan tildele, er ansett som så viktige at myndighet til å fastsette slike bestemmelser er lagt til Kongen. Gjennom vedlagte forskriftsutkast vil ny hovedstruktur bli fastsatt. Det vil ikke være aktuelt å innføre nye gradsbetegnelser; det vil i hovedsak være spørsmål om innføring av gradene master og ph.d. ved flere høyskoler. [...] På denne bakgrunn foreslås det at departementet får myndighet til å foreta fremtidige endringer i forskriften.»

Siden har departementet – etter søknad og på grunnlag av vedtak om akkreditering – tildelt gradsrettigheter gjennom endringer i gradsforskriften.

Hverken lovutvalget eller noen i høringen har foreslått endringer i Kongens fullmakt på dette området. Departementet foreslår å overføre myndigheten til å etablere nye grader i loven fra Kongen til departementet. En slik endring er hensiktsmessig for å bringe lovteksten i samsvar med det som har vært gjeldende praksis de siste tjue årene. Forslaget må samtidig ses i sammenheng med forslaget om å ta inn en ny bestemmelse om gradssystemet i loven, som skal bidra til å løfte betydningen av gradssystemet.

I tillegg foreslår vi å presisere forskriftshjemmelen om hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi. Vi foreslår også at det presiseres i loven at akkreditering er et vilkår for å få rett til gradstildeling. Dette innebærer ingen endring i gjeldende rett eller praksis, men vil tydeliggjøre sammenhengen mellom akkreditering og vedtak om retten til å gi en grad.

## **11.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- innføre en ny bestemmelse om gradssystemet i loven, se forslaget til ny § 3-1 a
- utvide og slå sammen forskriftshjemler for å kunne sette krav til alle grader, se forslaget til § 3-2 første ledd siste punktum
- overføre myndigheten til å etablere nye grader fra Kongen til departementet, se forslaget til ny § 3-x andre ledd første punktum
- presisere at akkreditering er et vilkår for rett til gradstildeling se forslaget til ny § 3-x andre ledd siste punktum.

## **12 Andre endringer**

### **12.1 Innledning**

I dette kapitlet foreslås flere mindre endringer. Dette er dels språklige endringer og dels oppdateringer av lovteksten slik at den passer bedre til dagens virkelighet. Dagens regler er omtalt innledningsvis i hvert underpunkt i departementets vurdering.

## 12.2 Departementets vurdering

### 12.2.1 Kvalitetssikringsarbeidet

Det følger av universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 1-6 at universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Studentevalueringer skal inngå i dette systemet. Departementet foreslår å ta inn et nytt andre ledd i § 1-6 om at kvalitetssikring er et vilkår for akkreditering. Dette medfører ingen endring i praksis. Departementet mener imidlertid at det er viktig at sammenhengen mellom kvalitetssikring, akkreditering og rett til etablering og gradstildeling blir tydelig i loven.

Den tette sammenhengen mellom kvalitetssikring og akkreditering er viktig for at norsk høyere utdanning skal bli godkjent i utlandet. Sentrale kanaler for anerkjennelse og godkjenning av norske kvalifikasjoner er samarbeidene knyttet til kvalifikasjonsrammeverket og Lisboakonvensjonen, som begge er omtalt nedenfor. I tillegg er det viktig at systemet for kvalitetssikring følger internasjonale standarder.

Det norske systemet for kvalitetssikring av høyere utdanning bygger på samarbeidet i Bologna-prosessen, der alle europeiske land deltar – med unntak av at Russland og Belarus er suspendert fra april 2022<sup>3</sup>. Gjennom Bologna-samarbeidet har Norge forpliktet seg til at standardene og retningslinjene i *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) skal være førende for kvalitetssikrings- og kvalitetsutviklingsarbeidet både ved NOKUT og universitetene og høyskolene. Vi mener derfor det er riktig at bestemmelsen om dette er i lov framfor i forskrift og foreslår å flytte bestemmelsen om dette fra studiekvalitetsforskriften § 2-1 tredje ledd til nytt tredje ledd i uhl. § 1-6. Flyttingen av denne bestemmelsen vil også bidra til å legge til rette for at studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften kan slås sammen – et forslag i 2020: 3 som fikk stor tilslutning i høringen.

Et annet viktig virkemiddel i Bologna-samarbeidet er kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, *the Framework of Qualifications for the European Higher Education Area* (QF-EHEA), som Norge «selvsertifiserte» (dvs. knyttet) våre kvalifikasjoner fra høyere utdanning til i 2014. Ett av vilkårene for å kunne gjøre dette er at kvalifikasjonene er kvalitetssikret i tråd med ESG. Det å ha et godt system for kvalitetssikring er også nødvendig for tilknytningen til, og deltakelsen i, samarbeidet om Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF), der vi deltar som ledd i EØS-

---

<sup>3</sup> Følgende vedtak ble fattet av Bologna Follow-Up Group (BFUG) 11. april 2022: «In view of the aggression of the Russian Federation against Ukraine and the role Belarus plays in the war, and with reference to the statement signed by 39 members, 6 consultative members, and EQAR, we decide to suspend the right of representation of the Russian Federation and Belarus in the BFUG as well as in all working groups and all other parts of the EHEA structures and work programme.» Det betyr at Russland og Belarus er suspendert fra Bologna-prosessen og European Higher Education Area.



avtalen. Henvisning («referencing») er ordet som brukes for den formelle måten å knytte et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk til EQF på, og ett av vilkårene for slik henvisning er at nasjonale myndigheter forplikter seg til å innstå for at de innplasserte kvalifikasjonene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er kvalitetssikrede. Norge henviste Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) til EQF i 2014, se også uhl. § 3-1 første ledd og forskrift om NKR og EQF<sup>4</sup>. Med NKR ble det fastsatt overordnede læringsutbyttebeskrivelser for de ulike nivåene i utdanningssystemet, og disse skal følges opp i utarbeidelsen av læringsutbyttebeskrivelser i studieplanene ved institusjonene. Konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen) fra 1997 er et sentralt verktøy for godkjenning av norsk høyere utdanning i utlandet, slik den er for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i Norge, se uhl. §§ 3-4 og 3-5 og omtale i Prop. 111 L (2020–2021). Informasjon om landenes system for akkreditering og kvalitetssikring av studieprogrammer og institusjoner er nødvendig etter [Lisboakonvensjonen](#), jf. Art. VIII.1 og konvensjonens supplerende kriterier og prosedyrer. Dette er både tatt videre og forsterket i den globale UNESCO-konvensjonen fra 2019 (ratifisert av Norge, men ennå ikke trådt i kraft) om godkjenning av høyere utdanning. Der er kvalitetssikring tatt inn i formålsbestemmelsen, Art. II nr. 7:

«Promote a culture of quality assurance in higher-education institutions and systems, and develop the capacities necessary for ensuring reliability, consistency and complementarity in quality assurance, in qualifications frameworks and in the recognition of qualifications in order to support international mobility;»

... og i prinsippene for godkjenning (Art. III nr. 4):

«Recognition decisions are based on appropriate, reliable, accessible and up-to-date information on higher-education systems, institutions, programmes and quality assurance mechanisms...»

Et godt kvalitetssikringssystem og nær sammenheng mellom kvalitetssikring, akkreditering og etablering av studietilbud er med andre ord ikke bare viktig av nasjonale grunner, for å sikre kvaliteten i høyere utdanning, det er også en viktig inngangsbillett til internasjonalt samarbeid og internasjonal anerkjennelse av norsk høyere utdanning. Det er derfor viktig at disse kravene og denne sammenhengen tydelig framkommer i loven.

I arbeidet med ny lov vil vi for øvrig vurdere om forskriftshjemmelen i dagens § 2-1 sjette ledd bokstav a bør flyttes til paragrafen om kvalitetssikring, slik universitets- og høyskolelovutvalget foreslo.

---

<sup>4</sup> Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring

### 12.2.2 Definisjon av studiepoeng i loven

I universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-8 første ledd er det fastsatt at et studieår normalt er 10 måneder og at et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng. Begrepet studiepoeng er imidlertid ikke definert i loven. Vi mener det bør framgå av loven hva studiepoeng er da dette er viktig for å legge til rette for studentmobilitet mellom norske og utenlandske universiteter og høyskoler og for godkjenning av norsk høyere utdanning i utlandet. Vi foreslår å definere det i form av både arbeidsomfang og læringsutbytte, i tråd med retningslinjene for ECTS (*the European Credit Transfer and Accumulation System*)<sup>5</sup>, som er vedtatt i Bolognaprosessen. Formålet er at norske studiepoeng fra høyere utdanning da tydeligere tilsvarer ECTS, som brukes i arbeidet med studentmobilitet mellom europeiske land for å godkjenne studier og studieopphold i andre land. Vi foreslår å regulere hva studiepoeng er i et nytt ledd i § 3-8, sammen med reglene om studieår (dagens § 3-8 første ledd).

### 12.2.3 Endring i terminologi

I universitets- og høyskoleloven brukes flere steder begrepet «studietilbud». Departementet er usikker på om det er hensiktsmessig å bruke begrepet «studietilbud» i forbindelse med akkreditering ettersom den omsøkte utdanningen ikke skal tilbys før akkreditering foreligger, og derfor kanskje aldri. Til enhver tid vil det også være en rekke akkrediterte studieprogrammer som av ulike årsaker ikke tilbys. En mulighet kan være å isteden bruke uttrykket «studieprogram», som vi også oppfatter som en mer formell enhet enn et «tilbud». Samtidig kan det i noen bestemmelser være mer hensiktsmessig å beholde termen «studietilbud», da den oppfattes som mer omfattende enn «studieprogram». Vi viser her til definisjonen i rundskriv F-03-16 om studiekvalitetsforskriften:

Betegnelsen studietilbud omfatter både studieprogram som fører frem til grad og kortere studier som årsheter, videreutdanninger og emner som tilbys for seg selv og ikke er en del av et studieprogram.

I lovforslaget i kapittel 14 har vi foreslått å bruke «studieprogram» istedenfor «studietilbud» i uhl. §§ 2-1, 3-2 og 3-3, og ber om høringsinstansens syn på om dette er en hensiktsmessig opprydding, eventuelt om det er annet begrep som bør brukes.

Departementet vil i arbeidet med ny lov også vurdere om det er behov for andre endringer i terminologien. Departementet vil gjerne ha høringsinstansenes innspill til behovet for å rydde i terminologien i loven for øvrig, jf. NOU 2020: 3 punkt 9.3.9. For eksempel om bruk av begrepene eksamen, vurdering, sensur, bedømmelse, kandidat, student, studieprogram, studietilbud, studium, studier, emner, fag, utdanning, utdanningstilbud.

---

<sup>5</sup> Opprinnelig ble ECTS-systemet etablert i 1989 som del av EU-programmet ERASMUS. Formålet var å legge til rette for studentmobilitet gjennom en ordning for godkjenning av studieperioder i utlandet. Gjeldende retningslinjer for ECTS er tilgjengelig her, [ECTS Users' Guide](#)

#### **12.2.4 Fjerne «eller tilsvarende» etter omtale av doktorgrad**

I universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-2 femte ledd og § 3-3 andre ledd brukes uttrykket «doktorgrad eller tilsvarende». Vi foreslår å slette «eller tilsvarende» i disse bestemmelsen. Grunnen er at dette viser til stipendprogrammet for kunstnerisk utviklingsarbeid, som har blitt erstattet av en ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid, etablert 2018. De fleste aktuelle institusjonene har etablert doktorgradsprogrammer på området, og de resterende vil etter all sannsynlighet ha kommet i mål med egen eller fellesgrad på området innen ny lov trer i kraft.

#### **12.2.5 Stryke «yrkesutdanninger» i § 3-2**

I universitets- og høyskolelov (uhl.) § 3-2 første ledd annet punktum står det at departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader og yrkesutdanninger i samarbeid med andre institusjoner. Vi foreslår å stryke «og yrkesutdanninger» i denne bestemmelsen.

Før innføringen av Kvalitetsreformen var en rekke utdanninger som i dag fører til bachelorgrad, definert som yrkesutdanning etter uhl. (sosionom-, sykepleier-, fysioterapeut-, bibliotekar-, førskolelærerutdanning, osv.). Praktisk-pedagogiske utdanninger (PPU og PPU-Y) etter tidligere rammeplaner var også definert som yrkesutdanninger, men er nå regnet som videreutdanninger. Den eneste yrkesutdanningen etter universitets- og høyskoleloven som fremdeles gis, er fireårig grunnskolelærerutdanning.

Det er i forskrift om rammeplaner fra 2016 fastsatt at siste mulighet for å gi vitnemål for fireårig grunnskolelærerutdanning er 31. desember 2023. Videre pågår det forsøk ut 2025 for å kvalifisere personer med ikke fullført fireårig lærerutdanning. Disse forsøkene pågår institusjonsvis, og det er følgelig ikke aktuelt å etablere nye felles studieprogrammer for fireårig grunnskolelærerutdanning. Vi mener derfor at bestemmelsen kan begrenses til å gjelde «grader i samarbeid med andre institusjoner».

#### **12.2.6 Klargjøring av institusjonenes faglige fullmakter**

Institusjonenes faglige fullmakter er regulert i universitets- og høyskolelov (uhl.) § 3-3. Departementet foreslår et nytt innledende ledd i denne bestemmelsen for å vise at fullmaktene både er begrenset av institusjonskategori og av retten til gradtildeling. Endringen er ment å klargjøre gjeldende rett. Søknader og henvendelser til departementet viser at det er en del misforståelser om hva som er gjeldende rett, og at det derfor er behov for slik klargjøring.

I NOU 2020: 3 foreslo utvalget å videreføre gjeldende rett når det gjelder institusjonenes fullmakter til å opprette egne studietilbud, men med enkelte språklige endringer i bestemmelsen om fullmakt til å akkreditere egne studietilbud. Utvalget mener det er forvirrende at adgangen til å opprette og akkreditere nye studietilbud er regulert i to bestemmelser, henholdsvis dagens § 3-1 tredje ledd og § 3-3. Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i § 3-1 tredje ledd andre punktum, men flytte denne til bestemmelsen i den nye loven som omhandler adgangen til å opprette egne studietilbud».

Departementet foreslår å flytte bestemmelsen om institusjonens faglige fullmakter fra § 3-1 tredje ledd til § 3-3, i tråd med utvalgets forslag, men foreslår en annen ordlyd enn lovutvalget.

Departementets forslag har som mål å klargjøre at det er vedtaket om innplassering i en institusjonskategori som er avgjørende for hvilke fullmakter institusjonen får, og at NOKUTs vedtak om akkreditering er et grunnlag for avgjørelser om innplassering i institusjonskategori. Vi tar også sikte på å presisere dette i merknad til bestemmelsen, slik at det fortsatt skal være tydelig forskjell på høyskoler som er akkrediterte og innplassert i institusjonskategori og institusjoner som har lov til å kalle seg høyskole på grunnlag av retten til å gi akkrediterte studietilbud.

I § 3-3 andre ledd siste punktum foreslår vi å legge til «og doktorgradsnivå» etter «høyere grads nivå». Dette medfører ingen endring i gjeldende rett. Forslaget er en presisering av begrepsbruken, da «høyere grad» i gjeldende lov noen steder bare viser til masternivået, mens det andre steder viser til både master- og doktorgradsnivå.

### **12.2.7 Egen lovbestemmelse om institusjonskategori og gradstildeling**

Det følger av universitets- og høyskolelov (uhl.) § 1-2 andre ledd at Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) avgjør hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører. I uhl. § 3-2 første ledd første setning er Kongen gitt myndighet til å bestemme hvilke grader og yrkesutdanninger den enkelte institusjon kan gi. I punkt 11.3.3 foreslår vi at denne myndigheten overføres til departementet.

Vi foreslår å samle reglene om 1) Kongens rett til å vedta institusjonsstatus som hhv. universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole og 2) departementets hjemmel å gi forskrift om hvilke institusjoner som har rett til å gi hvilke grader i en ny § 3-x (vil få annen nummerering i ny lov). Formålet med å skille disse bestemmelsene ut i en egen paragraf er å gjøre det lettere å forstå hva som bestemmes på nasjonalt nivå, og hva universitetene og høyskolene kan bestemme selv. Med andre ord ønsker vi å tydeliggjøre skillet mellom ulike typer bestemmelser, især mellom vedtak om akkreditering av institusjoner og innplassering i institusjonskategori og mellom akkreditering av studieprogrammer og rett til å tildele grad. Debatten i forbindelse med Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* og søknader og henvendelser til departementet viser at det her hersker en del forvirring.

Lovutvalget foreslo også inndeling i flere bestemmelser enn i gjeldende lov når det gjelder akkreditering mv. Departementet vil vurdere utvalgets forslag til struktur og inndeling i bestemmelser samlet i arbeidet med forslag til ny universitets- og høyskolelov.

### **12.2.8 Justeringer i bestemmelsen om tvungen avslutning av doktorgradsutdanning mv.**

I universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 4-13 reguleres tvungen avslutning av doktorgradsutdanning og annullering av eksamen og prøver underveis i

doktorgradsutdanningen. Tittelen på bestemmelsen er i dag *Graden philosophiae doctor*. Bestemmelsen er foreslått videreført av universitets- og høyskolelovutvalget, jf. NOU-ens forslag til § 10-7. Bestemmelsen gjelder ikke selve graden philosophiae doctor, og dagens overskrift kan derfor være misvisende. Vi foreslår at overskriften endres til «tvungen avslutning eller annullering av doktorgradsutdanning» så overskriften gjenspeiler innholdet i bestemmelsen bedre.

Innholdet i bestemmelsen viser at den er ment å gjelde doktorgradsutdanning generelt, ikke bare ph.d. Det vil si at den gjelder doktorgradsutdanning til ph.d., dr.philos.-graden og også ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å presisere dette direkte i lovteksten, da begrepet «doktorgradsutdanning» som brukes i bestemmelsen dekker alle typer doktorgradsutdanninger.

For ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid vil adgangen til å vedta tvungen avslutning pga. vitenskapelig uredelighet, jf. definisjon i forskningsetikkloven, etter første ledd være noe begrenset. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora er utarbeidet av den forskningsetiske komitéen for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). Deres utgangspunkt er at forskningsetikken også omfatter kunstnerisk utviklingsarbeid. I retningslinjenes innledning er dette formulert som at retningslinjene «kan anvendes i kunstnerisk utviklingsarbeid og museal praksis», se innledning, s. 8.

I den grad det forekommer vesentlig brudd på etiske regler eller annet som ikke er innenfor forskningsetikk, men som er knyttet til det kunstneriske arbeidet som ligger til grunn for doktorgradsarbeidet, så vil tvungen avslutning kunne vedtas etter andre ledd om brudd på forpliktelser etter doktorgradsavtalen. Institusjonene har ansvaret for at den enkelte doktorgradsavtalen er tydelig på hvilke forpliktelser som ligger på den enkelte kandidaten. Departementet er kjent med at Universitets- og høgskolerådets fagstrategiske enhet for kunst-, design- og arkitekturfag (KDA-arbeidsgruppen) arbeider med å utvikle etiske retningslinjer for kunstnerisk utviklingsarbeid. Departementet vil vurdere om slike retningslinjer, dersom de blir anerkjent i sektoren, kan inntas som generelt krav til denne doktorgradsutdanningen.

Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo en ny bestemmelse om doktorgradskandidater med ansettelsesforhold, se utvalgets forslag til § 10-8. Departementet tar sikte på å gå videre med dette forslaget, men endre fra «ph.d.-kandidater» til «doktorgradskandidater», for å klargjøre at alle typer av doktorgrader skal være omfattet.

## **12.3 Departementets forslag**

Departementet foreslår å

- ta inn regler som tydeligere viser sammenhengen mellom kvalitetssikring og akkreditering og flytte bestemmelsen om at kvalitetssikringsarbeidet skal følge ESG fra studiekvalitetsforskriften til loven, se forslaget til § 1-6 nytt andre og tredje ledd
- å flytte regler fra § 1-2 andre ledd og § 3-2 første ledd til en egen paragraf om vedtak om institusjonskategori og gradstildeling, se forslaget til § 3-x

- erstatte begrepet «studietilbud» med «studieprogram» i reglene om akkreditering og faglige fullmakter, se forslaget til endringer i §§ 2-1, 3-2 og 3-3
- fjerne «eller tilsvarende» etter omtale av doktorgrad pga. etableringen av ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid, se forslaget til endring § 3-2 nytt fjerde ledd og § 3-3 nytt tredje ledd
- stryke «og yrkesutdanninger» i forskriftshjemmelen om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader i samarbeid med andre institusjoner, se forslag til endringer i § 3-2 første ledd andre punktum
- flytte bestemmelsen om institusjonens faglige fullmakter fra § 3-1 tredje ledd til § 3-3 og omformulere den, se forslaget til § 3-3 første ledd
- endre ordlyden i reglene om de ulike institusjonenes fullmakter for å få tydeligere fram at det er vedtaket om innplassering i institusjonskategori som er avgjørende for hvilke fullmakter institusjonen har, se forslaget til § 3-3 nytt tredje ledd
- endre tittelen i regelen om uredelighet i doktorgradsarbeidet for at den skal gjenspeile innholdet i bestemmelsen, se forslaget til endringer i § 4-13.

Departementet vil dessuten gjerne ha høringsinstansenes innspill til behovet for å rydde i terminologien i loven for øvrig, jf. NOU 2020: 3 punkt 9.3.9. For eksempel om bruk av begrepene eksamen, vurdering, sensur, bedømmelse, kandidat, student, studieprogram, studietilbud, studium, studier, emner, fag, utdanning, utdanningstilbud.

## **13 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Ingen av forslagene i høringen antas å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### *Kapittel 2 Vurdering, sensur og klage på sensur*

Forslaget til endringer i tosensorordningen vil innebære en endring av et krav som ennå ikke har trådt i kraft. Forslag til endringer vil medføre at færre eksamener blir omfattet av kravet om to sensorer enn det som følger av Stortingets vedtak i 2021. Samtidig vil det reviderte forslaget innebære en økning i antallet sensorer sammenlignet med dagens ordning. Det forventes derfor at institusjonene vil få en økning i kostnader knyttet til sensur. Departementet legger til grunn at kostnadene vil tas innenfor institusjonenes egne rammer, og at institusjonene selv sørger for de nødvendige prioriteringene. Det vises til omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser ved kravet om to sensorer i punkt 7.1 i Prop. 111 L (2020–2021).

### *Kapittel 3 Midlertidige ansettelses*

Forslagene vil medføre at institusjonene må ansette flere medarbeidere i faste stillinger. Det kan på sikt bety at de kan spare inn noe på årsverk som i dag blir brukt på hyppige rekrutteringsprosesser. Forslagene innebærer også at institusjonen i noen tilfeller må gjennomføre oppsigelser etter ordinære regler dersom behovet ikke er fast, men heller ikke kan ivaretas innenfor reglene om midlertidige ansettelses i arbeidsmiljøloven og

statsansatteloven (se punkt 3.3.4.4). Forslagene anses ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### *Kapittel 4 Nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag*

Den foreslåtte lovendringen vil trolig ikke ha noen praktisk betydning med det første. Dersom slike saker oppstår, vil endringen føre til økt administrasjon for regjeringen og institusjonen, men anses ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom studiesteder er foreslått nedlagt av institusjonen, men studiestedet likevel beholdes ut fra andre samfunnshensyn, kan dette påvirke det økonomiske handlingsrommet for institusjonen.

#### *Kapittel 5 Felles klagenemnds adgang til å ilegge reaksjoner*

Flere alternativer høres åpent. Det antas at en eventuell utvidet adgang for Felles klagenemnd til å ilegge strengere reaksjoner enn underinstansen på sikt kan føre til en reduksjon av antallet klager og dermed en reduksjon i institusjonenes og Felles klagenemnds utgifter.

#### *Kapittel 6 Opptak*

Forslagene antas ikke å føre til merkostnader. Et tydeligere regelverk kan føre til innsparinger administrativt i Samordna opptak og ved institusjonene for rådgiving både i videregående opplæring og i opptaket til høyere utdanning. Samtidig kan endringen i bruken av begrepene «generell studiekompetanse» og «generelt opptaksgrunnlag» medføre behov for endringer i datasystemene for Samordna opptak. Forslagene anses ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### *Kapittel 7 Norsk som fagspråk*

Forslaget går ut på å lovfeste ansvaret for samisk fagspråk som følger av at norsk og samisk er likeverdige språk. Forslaget går videre ut på å innføre en forskriftshjemmel. Forslagene vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Hvilke konsekvenser eventuelle forskriftskrav vil ha, vil være avhengig av hvilke krav som eventuelt innføres.

#### *Kapittel 8 Fusk*

Departementet foreslår ikke lovendringer.

#### *Kapittel 9 Forskriftshjemmel om disponering av tilskudd og avvikling*

Forslaget går ut på å innføre en tydeligere hjemmel for krav som i dag er regulert i forskrift. Forslaget vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### *Kapittel 10 Lovregler og forskriftshjemler om akkreditering og tilsyn med kvalitetsarbeid mv.*

Forslagene innebærer i all hovedsak flytting fra forskrift til lov og vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### *Kapittel 11 Gradssystemet*

Forslaget innebærer endring i en forskriftshjemmel og endring slik at myndigheten i loven er plassert der den i realiteten er. Disse endringene og noen ytterligere klargjøringer vil være uten økonomiske eller administrative konsekvenser.

### *Kapittel 12 Andre endringer*

De fleste forslagene i kapittel 13 vil bidra til klarere og mer tidsriktige regler. Forslagene vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

## **14 Lovforslag**

Lovforslaget tar utgangspunkt i dagens universitets- og høyskolelov. Endringer er markert med kursiv og understreking, og flyttinger er kommentert i klammer. Bestemmelsene vil etter høringen innarbeides i forslag til en ny universitets- og høyskolelov. Bestemmelsene kan da få annen plassering og inndeling.

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

### **§ 1-2 andre ledd oppheves**

~~(2) Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). [flyttes til § 3-x]~~

### **§ 1-6 skal lyde:**

#### *§ 1-6 Kvalitetssikring*

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

*(2) Et tilfredsstillende system for kvalitetssikring er et vilkår for akkreditering, jf. § 3-1.*

*(3) Kriteriene for NOKUTs eksterne kvalitetssikring og for det interne kvalitetsarbeidet ved universitetene og høyskolene skal være i tråd med kravene i de europeiske standardene og retningslinjene for kvalitetssikring i høyere utdanning (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ESG).*

### **§ 1-7 første ledd skal lyde:**

(1) Universiteter og høyskoler har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk. Institusjoner som har et særlig ansvar for samisk forskning og høyere utdanning, har ansvar for vedlikehold og videreutvikling av samisk fagspråk. *Departementet kan gi forskrift om institusjonenes ansvar etter første og andre punktum.*

### **§ 2-1 tredje ledd skal lyde:**

(3) NOKUT skal akkreditere institusjoner og studieprogrammer, føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og ~~føre tilsyn~~ med at institusjoner og eksisterende



studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. ~~NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet.~~

### **Ny § 3-x skal lyde**

#### *§ 3-x Vedtak om institusjonskategori og gradstildeling*

(1) Kongen avgjør hvilken kategori den enkelte høyere utdanningsinstitusjonen tilhører, på grunnlag av vedtak fra NOKUT om akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet.

(2) Departementet skal gi forskrift om hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi. Akkreditering er et vilkår for å kunne tildele grad.

### **§ 3-1 skal lyde:**

#### *§ 3-1 Akkreditering av institusjoner og studieprogrammer*

(1) Akkreditering forstås i denne loven som *en godkjenning basert på en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studieprogram fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkrediterte studieprogrammer skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Studieprogrammer fra nye tilbydere kan bare akkrediteres dersom studieprogrammet minst fører til en bachelorgrad.*

(2) NOKUTs akkreditering av institusjoner og studieprogrammer skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.

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

~~(4) Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier, skal det gis en frist for å rette forholdene. Hvis standardene og kriteriene fortsatt ikke er oppfylt, skal NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake. [flyttes til § 3-3 a og endres]~~

*(4) Dersom NOKUT avviser eller avslår en søknad om akkreditering, kan NOKUT i særskilte tilfeller bestemme at ny søknad om akkreditering først kan fremmes etter en periode på inntil to år.*

### **Ny § 3-1 a skal lyde:**

#### *§ 3-1 a Gradssystemet*

Gradssystemet skal i hovedsak følge strukturen bachelorgrad, mastergrad og ph.d. eller ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid. I tillegg kan følgende grader gis: høgskolekandidatgrad, mastergrad fem år, master i rettsvitenskap, cand.med., cand.med.vet., cand.psychol., cand.theol. og dr.philos.

### § 3-2 skal lyde:

#### § 3-2 Grader, yrkesutdanninger og titler

(1) ~~Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, [flyttes til § 3-x og endres] Departementet skal gi forskrift om omfanget av studieprogrammer som fører til grad eller yrkesutdanning den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på,~~ og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader og yrkesutdanninger i samarbeid med andre institusjoner. Departementet kan gi forskrift om krav til ~~høyere grad~~ de ulike gradene, inkludert ~~og om~~ omfanget av selvstendig arbeid i høyere grad.

(2) Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

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

~~(4) Departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.~~

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

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

(6) Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som en del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første eller *fjerde* ledd i denne paragrafen, eller i strid med forbud gitt i medhold av *femte* ledd, kan ilegges overtredelsesgebyr av departementet. Foretak kan ilegges slikt overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld som beskrevet i første punktum. Departementet kan gi forskrift om utstedelse, størrelse, forfall, klage, overprøving og lemping av overtredelsesgebyret. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 3-3 skal lyde:

#### § 3-3 Faglige fullmakter

(1) Institusjonenes rett til å etablere og akkreditere studieprogrammer er begrenset av rettighetene som følger av § 3-0 om institusjonskategori og om hvilke grader og yrkesutdanninger institusjonen har rett til å gi.

(2) Institusjoner som er ~~akkreditert som~~ innplassert i kategorien universitet, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbudprogrammer institusjonene skal tilby på alle nivåer.

(3) Institusjoner som er ~~akkreditert som~~ innplassert i kategorien vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbudprogrammer de skal tilby på lavere grads nivå. Innenfor fagområder der de kan tildele doktorgrad ~~eller tilsvarende~~, kan

institusjonene selv akkreditere studietilbudprogrammer de skal tilby på lavere og høyere grads nivå. For fagområder der institusjonene ikke kan tildele doktorgrad, må de søke NOKUT om akkreditering av studietilbudprogrammer på høyere grads- og doktorgradsnivå.

(4) Styret fastsetter studieplan for det faglige innholdet og læringsutbyttet i studieneprogrammene, herunder bestemmelser om obligatorisk kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

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

### **Ny § 3-3 a skal lyde:**

§ 3-3 a *Tilsyn med institusjonenes studietilbud, kvalitetsarbeid mv.*

(1) NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og med at institusjoner og eksisterende studietilbud oppfyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering.

(2) Institusjoner som er omfattet av NOKUTs tilsynsvirksomhet, skal legge forholdene til rette for at NOKUT skal kunne utføre tilsynet. NOKUT kan kreve nødvendige og relevante opplysninger og redegjørelser for å kunne gjennomføre tilsynet. NOKUT kan foreta undersøkelser i sitt tilsynsarbeid.

(3) Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studieprogram ikke oppfyller fastsatte standarder og kriterier, kan NOKUT pålegge institusjonen å rette dette innen en gitt frist.

(4) Hvis fristen for å rette forholdene etter tredje ledd er utløpt uten at retting har skjedd, kan NOKUT vedta at institusjonens adgang til å fremme søknad om akkreditering av studieprogrammer bortfaller. Institusjonen kan kreve et nytt tilsyn ett år etter vedtaket og får igjen mulighet til å søke om akkreditering dersom NOKUT i tilsynet finner at forholdene tilfredsstillende.

(5) Hvis fristen for å rette forholdene etter tredje ledd er utløpt uten at retting har skjedd, kan NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studieprogrammet tilbake. Hvis en institusjon eller et studieprogrammet mister akkrediteringen, kan NOKUT i særskilte tilfeller vedta at ny søknad om akkreditering først kan fremmes etter en periode på inntil to år.

(6) Departementet kan gi forskrift om NOKUTs tilsyn etter denne bestemmelsen.

### **§ 3-6 skal lyde:**

§ 3-6 *Krav for opptak til høyere utdanning*

(1) *Søkere må ha et generelt opptaksgrunnlag for å få opptak til høyere utdanning.*

*Generell studiekompetanse er ett av de generelle opptaksgrunnlagene. Det generelle grunnlag for opptak som student (generell studiekompetanse) Generell studiekompetanse er fullført og bestått norsk videregående opplæring med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter. Departementet kan fastsette at også annen*

høvelig utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag. Institusjonen skal vurdere om søkere har kvalifikasjoner likeverdig med de fastsatte kravene for opptak.

(2) Institusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak til enkeltstudier dersom de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for vedkommende studium. Departementet kan gi nærmere regler om dokumentasjon, saksbehandling og eventuell samordning.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette at institusjonene i særskilte tilfeller kan gi dispensasjon fra bestemmelsen om generell studiekompetanse.

(4) Departementet kan i forskrift unnta enkelte studier eller fag fra kravene til generell studiekompetanse om et generelt opptaksgrunnlag.

(5) Departementet kan i forskrift fastsette spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

~~(6) Den som er tatt opp som student ved en institusjon under loven, har adgang til åpne studier ved de øvrige, så fremt opptakskravet er generell studiekompetanse og søkeren ikke er tatt opp med hjemmel i andre, tredje eller fjerde ledd.~~

~~(6)(7)~~ Styret kan fastsette faglige minstekrav ved opptak til høyere grads studier.

### **§ 3-7 andre ledd skal lyde:**

(2) Departementet kan gi forskrift om klagebehandling og rangering av søkerne, *inkludert om positiv særbehandling*.

### **§ 3-8 første ledd skal lyde:**

(1) *Studiepoeng er et mål på studentenes arbeidsbelastning, slik at ett studieår på fulltid i omfang og læringsutbytte tilsvarer 60 studiepoeng. Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene.*

### **§ 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.<sup>6</sup> Det skal være to sensorer ved eksamener som ikke er etterprøvbare, ved bedømmelse av bacheloroppgave eller lignende, og ved alle eksamener og vurderinger som utgjør 15 studiepoeng eller mer.~~ Det skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener.

---

<sup>6</sup> Teksten som er overstreket er vedtatt på bakgrunn av Prop. 111 L (2020–2021), men ikke trådt i kraft.

#### **§ 4-13 tittelen skal lyde:**

~~§ 4-13 Tvungen avslutning eller annullering av doktorgradsutdanning *Graden philosophiae doctor*~~

#### **§ 6-5 skal lyde:**

~~§ 6-5 Midlertidig ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger~~

~~(1) Dersom det til fast undervisnings- og forskerstilling ved en høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker som etter fastsatte vilkår eller ansettelsesmyndighetens vurdering er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:~~

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

~~Ansettelsesmyndigheten fastsetter ansettelsesperioden, som ikke må vare over tre år.~~

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

~~(2) Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstillt kompetansekravene for ansettelse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år i lavere stilling som vedkommende tilfredsstillt kompetansekravene til.~~

~~(3) Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter første og annet ledd.~~

~~(1) Ved statlige universiteter og høyskoler skal vikar for arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder fratru stillingen uten oppsigelse når *denne åremålsperioden utløper*, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Har vikariatet vart i mer enn tre år, skal vedkommende om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Vikaren har også fortrinnsrett til ansettelse i staten på samme vilkår som etter statsansatteloven §§ 19 og 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten inntreder ved fratredet og varer inntil to år etter fratredet~~

#### **§ 6-6 oppheves.**

~~§ 6-6 Særregler for visse typer bistillinger~~

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

**§ 8-3 sjette ledd skal lyde:**

(6) Departementet kan gi forskrift om vilkår for statstilskudd. *Departementet kan også gi forskrift om disponering av statstilskudd og egenbetaling, blant annet ved avvikling av akkreditert virksomhet.*

**§ 9-2 fjerde ledd skal lyde:**

(4) Styret selv fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt. *Nedleggelse av studiesteder og avvikling av sentrale profesjonsfag med stor regional betydning skal avgjøres av Kongen i statsråd.*