DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)

Innhold

1 Hovedinnholdet i proposisjonen 5

2 Bakgrunn for lovforslaget 7
2.1 Behov for lovendringer 7
2.2 Høringene 8

3 NOKUTs myndighet og oppgaver 15
3.1 Gjeldende rett 15
3.1.1 Forvaltningsorganer 15
3.1.2 Internasjonale krav om uavhengighet 15
3.2 Høringsforslaget 16
3.2.1 Omorganiseringen av kunnskapsforvaltningen 16
3.2.2 Statsrådens konstitusjonelle ansvar for forvaltningsoppgaver ... 16
3.2.3 NOKUT 17
3.3 Høringsinstansenes uttalelser 18
3.4 Departementets vurdering 19

4 Eksamen 21
4.1 Innledning 21
4.2 Sensorveiledning 21
4.2.1 Gjeldende rett 21
4.2.2 Høringsforslaget 21
4.2.3 Høringsinstansenes uttalelser 22
4.2.4 Departementets vurdering 24
4.3 Virkning av ny sensur av skriftlig del i en sammensatt vurdering 26
4.3.1 Gjeldende rett 26
4.3.2 Høringsforslaget 26
4.3.3 Høringsinstansenes uttalelser 26
4.3.4 Departementets vurdering 26
4.4 Utdanningsinstitusjonens valg av skriftlig eller muntlig begrunnelse for karakterfastsettingen 27
4.4.1 Gjeldende rett 27
4.4.2 Høringsforslaget 27
4.4.3 Høringsinstansenes uttalelser 27
4.4.4 Departementets vurdering 28
4.5 Vesentlig karakteravvik 29
4.5.1 Gjeldende rett 29
4.5.2 Høringsforslaget 29
4.5.3 Høringsinstansenes uttalelser 30
4.5.4 Departementets vurdering 33
4.6 Klage på gruppeeksamen 36
4.6.1 Gjeldende rett 36
4.6.2 Høringsforslaget 36
4.6.3 Høringsinstansenes uttalelser 36
4.6.4 Departementets vurdering 38

5 Institusjonens mulighet til selv å fastsette tilleggskrav ved opptak 39
5.1 Gjeldende rett 39
5.2 Høringsforslaget 39
5.3 Høringsinstansenes uttalelser 40
5.4 Departementets vurdering 44

6 Utestenging på grunnlag av straffbare forhold – politiattest 46
6.1 Gjeldende rett 46
6.2 Høringsforslaget 46
6.3 Høringsinstansenes uttalelser 46
6.4 Departementets vurdering 46

7 Personvern 48
7.1 Innledning 48
7.2 Bestemmelser om behandling av personopplysninger i forbindelse med universiteter og høyskolers studieadministrative systemer og det samordnede opptaket til høyere utdanning 48
7.2.1 Gjeldende rett 48
7.2.2 Høringsforslaget 49
7.2.3 Høringsinstansenes uttalelser 52
7.2.4 Departementets vurdering 54
7.3 Behandlingsansvarlig for personopplysninger i Nasjonal vitnemåls- og karakterportal 58
7.3.1 Gjeldende rett 58
7.3.2 Høringsforslaget 58
7.3.3 Høringsinstansenes uttalelser 58
7.3.4 Departementets vurdering 58
7.4 Behandling av personopplysninger ved rapportering av individdata til Database for statistikk om høyere utdanning ... 59
7.4.1 Gjeldende rett 59
7.4.2 Høringsforslaget 60
7.4.3 Høringsinstansenes uttalelser 62
7.4.4 Departementets vurdering 63

8 Endringer som følge av ny lov om statens ansatte 66
8.1 Vikar for ansatte som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder 66
8.1.1 Gjeldende rett 66
8.1.2 Høringsforslaget 66
8.1.3 Høringsinstansenes uttalelser 66
8.1.4 Departementets vurdering 68

8.2 Midlertidige ansettelser i kvalifiseringsstilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere .. 70
8.2.1 Gjeldende rett 70
8.2.2 Høringsforslaget 70
8.2.3 Høringsinstansenes uttalelser 70
8.2.4 Departementets vurdering 71
8.3 Midlertidige ansettelser i lavere stilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere 71
8.3.1 Gjeldende rett 71
8.3.2 Høringsforslaget 71
8.3.3 Høringsinstansenes uttalelser 72
8.3.4 Departementets vurdering 72

9 Språklige og tekniske endringer 73
9.1 Tilrettelegging av studier 73
9.2 Teknisk endring som følge av organiseringen av kunnskapssektoren 73
9.3 Tekniske endringer som følge av Lovdatas rapport juli 2017 73
9.4 Bestemmelser om tilsyn med private høyskoler 74

10 Økonomiske og administrative konsekvenser 75

11 Merknader til bestemmelsene.. 76

Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.) 83

DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 6. april 2018, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Universitets- og høyskoleloven er felles for statlige universiteter og høyskoler, samt private høyskoler som tilbyr utdanningstilbud som er akkreditert etter loven, eller som har oppnådd institusjonsakkreditering som høyskole eller vitenskapelig høyskole.

Regjeringen har satt i gang en rekke reformer for å gi borgerne bedre tjenester og effektivisere det offentlige Norge. Som ledd i dette gjennomføres det en omorganisering av den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet. I den forbindelse ønsker departementet å overføre oppgaver og ansvar til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Det foreslås derfor i kapittel 3 en endring som tydeliggjør NOKUTs todelte oppgaveportefølje med oppgaver NOKUT ikke kan gis pålegg eller instruks om, samt ordinære forvaltningsoppgaver. Lovforslaget skal legge til rette for overføring av oppgaver fra departementet samtidig som den nødvendige uavhengigheten sikres et tydelig vern gjennom loven.

I kapittel 4 foreslås det flere endringer som omhandler eksamen og klage på eksamen. Det foreslås at det skal utarbeides sensorveiledning til alle eksamener, noe som er en oppfølging av Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen). Det foreslås videre å endre loven slik at det er utdanningsinstitusjonen, og ikke den enkelte sensor, som skal bestemme om begrunnelse for karakter skal gis muntlig eller skriftlig. Det foreslås også at hvor det er gitt en samlet karakter for skriftlig og muntlig prøve, og hvor den skriftlige delen er påklaget, må det avholdes ny muntlig prøve ved endret karakter på den skriftlige delen. Dette betyr at det ikke bare er når karakteren blir endret til det bedre, slik bestemmelsen er i dag («medhold»), at ny muntlig korrigerende eksamen må avholdes, men også der hvor studenten går ned i karakter. Det har videre vist seg at enkelte studenter etter

klage over eksamenskarakteren, ved ny sensur har fått endret resultat med to karakterer eller mer. Departementet er av den oppfatning at dette er lite forutsigbart for studenten som klager. Det fremmes derfor forslag om endring i bestemmelsen om klage over karakterfastsetting ved at utdanningsinstitusjonen pålegges i slike tilfeller å foreta en ytterligere vurdering før endelig karakter fastsettes. Til slutt i dette kapittelet foreslår departementet en lovendring som vil gi en student individuell klagerett ved gruppeeksamen. En eventuell endring av karakter ved klage på gruppeeksamen får kun virkning for den eller de som har klaget.

Det ble i Kvalitetsmeldingen også lagt frem forslag om at universitetene og høyskolene selv bør kunne stille andre «utfyllende spesielle opptakskrav» til enkeltstudier, enn de som følger av dagens universitets- og høyskolelov med tilhørende *forskrift om opptak til høgre utdanning* (opptaksforskriften). Bakgrunnen for forslaget er blant annet en høy andel som stryker i sentrale emner, og en oppfatning om at generell studiekompetanse for enkelte studier ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre enkelte studier. For at institusjonene skal ha mulighet til å sette spesielle og strengere krav for opptak til enkeltstudier, foreslår departementet i kapittel 5 en endring i loven som åpner for denne muligheten når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

Kapittel 6 omhandler et forslag om å endre loven slik at det ikke bare er ved dom, men også ved vedtatt forelegg for de overtredelsene som kan fremkomme av en politiattest, at det skal være grunnlag for utestengning fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Hensynene som ligger bak kravet til politiattest gjør seg gjeldende uavhengig av om en straffesak er avgjort ved dom eller ved vedtatt forelegg.

EU får i mai 2018 en ny forordning, *2016/679, om behandling av personopplysninger (personvernforordningen)*. Forordningen erstatter og opphever EUs gjeldende personverndirektiv 95/46, som i dag er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i personopplysningsloven fra 2000. Personvernforordningen styrker de registrertes rettigheter og det er lagt til grunn at dette også får innvirkning på universitets- og høyskolesektoren. For å imøtekomme nye krav om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett ved behandling av personopplysninger, foreslår Kunnskapsdepartementet noen nye bestemmelser i loven. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) trådte i kraft 1. juli 2017 og som følge av dette er det nødvendig å foreta enkelte endringer i universitets- og høyskoleloven. Det foreslås at vikarer for arbeidstakere som har permisjon fordi vedkommende er valgt til, eller åremålsansatt som, leder fratrer uten oppsigelse selv om ansettelsestiden overstiger tre år. Før fratreden må arbeidsgiver vurdere om det kan tilbys annen passende stilling ved utdanningsinstitusjonen, og vikar med mer enn tre års ansettelsestid får også fortrinnsrett til annen stilling i staten. Det blir også foreslått enkelte justeringer i bestemmelsene om hvor lenge arbeidstakere kan være ansatt på kvalifiseringsvilkår. Det vises til kapittel 8 for nærmere omtale av forslagene.

I kapittel 9 omtales forslag om noen mindre språklige og tekniske endringer i universitets- og høyskoleloven, blant annet som følge av Språkrådets tilbakemeldinger om klart lovspråk.

Som ledd i regjeringens arbeid med å forenkle og effektivisere det offentlige Norge, har regjeringen besluttet å starte et arbeid med en helhetlig gjennomgang og revisjon av regelverket som gjelder for universiteter og høyskoler. Det er lagt opp til at dette arbeidet gjennomføres i to faser. Først gjennomføres det en innspillrunde og kartlegging av hvordan regelverket i dag virker og oppleves av de som regelverket retter seg mot. På bakgrunn av kartleggingen vil regjeringen fastsette mandat og sammensetning av et utvalg som skal gjennomgå regelverket og utrede forslag til endringer. Det tas sikte på at et lovutvalg blir oppnevnt i første halvdel av 2018.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Behov for lovendringer

Regjeringen har satt i gang en rekke reformer for å gi borgerne bedre tjenester ved å avbyråkratisere og effektivisere det offentlige Norge. Det gjennomføres for tiden en omorganisering av den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet som skal legge bedre til rette for livslang læring og høy kvalitet i barnehager, skoler og høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet ønsker å overføre enkelte oppgaver som i dag gjøres av departementet, til NOKUT. Oppgavene vil ha faglige synergier med NOKUTs eksisterende oppgaveportefølje og dermed styrke NOKUTs virksomhet, kunnskapsgrunnlag og evne til å sikre, utvikle og dokumentere kvalitet i utdanningen. En forutsetning for at departementet skal kunne delegere flere forvaltningsoppgaver til NOKUT er at statsråden i Kunnskapsdepartementet kan ivareta sitt konstitusjonelle ansvar for disse oppgavene gjennom mulighet for styring. Departementet sendte derfor på høring forslag som skal tydeliggjøre at NOKUT har en todelt oppgaveportefølje med både ordinære forvaltningsoppgaver samt oppgaver NOKUT ikke kan gis pålegg eller instruks om. Dette skal legge til rette for overføring av oppgaver fra departementet, samtidig som den nødvendige uavhengigheten også sikres et tydelig vern gjennom loven.

Departementet viser til at regjeringen i Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) fremmet en rekke tiltak for å bedre kvaliteten i høyere utdanning. Blant annet ble det foreslått et krav om sensorveiledning til alle eksamener. Systematisk bruk av sensorveiledning er antatt å bidra til bedre kvalitetssikring av det fastsatte læringsutbyttet og til å redusere ulikhet i sensur mellom sensorer. Det ble i Kvalitetsmeldingen også foreslått at utdanningsinstitusjonene selv bør kunne fastsette strengere tilleggskrav ved opptak til enkeltutdanninger. Dette for å gi studentene som tas opp bedre forutsetninger for å gjennomføre studiet. Forslag som følger av tiltakene i meldingen ble derfor sendt på høring.

Det ble også foreslått enkelte bestemmelser som omhandlet behandlingen av personopplysninger i forbindelse med det samordnede opptaket til høyere utdanning, og i utdanningsinstitusjonenes studieadministrative systemer. Dette ble foreslått for å imøtekomme kravet i personvernforordningen om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett.

Lov om statens ansatte (statsansatteloven) trådte i kraft 1. juli 2017 og fra samme tidspunkt ble lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) opphevet. Universitets- og høyskoleloven hadde flere henvisninger til tjenestemannsloven. Som følge av nye regler i statsansatteloven ble det nødvendig å gjøre flere endringer i universitets- og høyskoleloven utover rent teknisk retting av henvisninger. Ved innføring av statsansatteloven ble reglene for når midlertidige ansatte skulle ansees som fast ansatte endret fra fire til tre års sammenhengende ansettelsestid. Med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-5 kan det ansettes midlertidig i undervisnings- og forskerstilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Da disse bestemmelsene ble fastsatt, ble det tatt hensyn til at midlertidige ansatte fikk samme oppsigelsesvern som fast ansatte etter fire år. Departementet ser derfor behov for å tilpasse disse bestemmelsene til statsansatteloven. Departementet mener det også er behov for å endre universitets- og høyskoleloven slik at vikarer for ansatte som har permisjon, fordi de har blitt valgt til eller ansatt på åremål som leder, fratrer uten oppsigelse når den faste innehaver av stillingen kommer tilbake i stillingen, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Dette vil være en videreføring av tidligere rettstilstand slik den var da tjenestemannsloven gjaldt. Departementet mener at vikarer med mer enn tre års tjeneste, bør ha fortrinnsrett til annen stilling, både internt ved utdanningsinstitusjonen og generelt i staten.

2.2 Høringene

Det er tre høringer som ligger til grunn for forslagene fremmet i denne lovproposisjon.

Lov om statens ansatte trådte i kraft 1. juli 2017 (lov av 16. juni 2017 nr. 67). Som følge av lovendringen var det nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger i universitets- og høyskoleloven. På bakgrunn av forslagene fremmet i Prop. 94 (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, sendte departementet den 12. mai 2017 på høring forslag om blant annet innføring av særregler for vikarer for åremålansatte eller valgte ledere, og endringer i bestemmelsen om kvalifiseringsstillinger. Høringsfristen var 15. august 2017.

Lovforslagene fra Kunnskapsdepartementet ble sendt på høring til:

Departementene

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Forsvarets etterretningshøgskole
Forsvarets høgskole
Forsvarets ingeniørhøgskole
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Østfold
Høgskulen i Volda
Høgskulen på Vestlandet
Krigsskolen
Kunsthøgskolen i Oslo
Luftkrigsskolen
Nord universitet
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Politihøgskolen
Samisk høgskole
Sjøkrigsskolen
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Kriminalomsorgens utdanningssenter
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norsk senter for menneskerettigheter
Regelrådet
Riksrevisjonen
Sametinget
Senter for internasjonalisering av utdanning
Universitets- og høgskolerådet
Universitetssenteret på Svalbard

Akademiet for yngre forskere
Akademikerforbundet
Akademikerne
Arkitektenes Fagforbund
Audiografforbundet
Bibliotekarforbundet
Delta
Den norske forleggerforening
Den Norske Jordmorforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Den norske veterinærforening
Det norske Diakonforbund
DION (NTNU)
Econa
Fellesorganisasjonen
Forandringsfabrikken
Forskerforbundet
KunststipendiatForum (KHiO)
LO Stat
Lærernes Yrkesforbund
Musikernes fellesorganisasjon
Naturviterne
Norges Farmaceutiske Forening
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norges Juristforbund
Norsk ergoterapeutforbund
Norsk Fysioterapeutforbund
Norsk Lektorlag
Norsk presseforbund
Norsk psykologforening
Norsk Radiografforbund
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tjenestemannslag
Parat
Presteforeningen
Samfunnsviterne
Samfunnsøkonomene
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
SoDoC (NMBU)
STAFO
Steinerskoleforbundet
Stipendiatorganisasjonene i Norge
Studieforbundet Solidaritet
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
TODOS (UiT)

UiODoc (UiO)
UiSDC (UiS)
Unio
Utdanningsforbundet
YS Stat

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke hadde merknader til høringsforslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Statistisk sentralbyrå
Utenriksdepartementet

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:
Akademikerne
Forskerforbundet
Hovedorganisasjonen Virke
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskulen på Vestlandet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kunsthøgskolen i Oslo
Nord universitet
Norges handelshøyskole
Norges musikkhøgskole
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
NTNU – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Regelrådet
Stipendiatorganisasjonene i Norge
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitets- og høgskolerådet

Som oppfølging av tiltak som fremgikk av Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) og den kommende personvernforordningens krav om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett, sendte Kunnskapsdepartementet den 26. september 2017 på høring blant annet forslag om krav til obligatorisk sensorveiledning ved eksamen og bestemmelser som gir en tydeligere hjemmel for å håndtere personopplysninger i forbindelse med det samordnede opptaket til høyere utdanning. Høringsfristen var 4. desember 2017.

Lovforslagene fra Kunnskapsdepartementet ble sendt på høring til:

Departementene

Ansgar Teologiske Høgskole
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Atlantis Medisinske Høgskole
Barrat Due musikkinstitutt
Bergen Arkitekthøgskole
Bjørknes høyskole
Campus Kristiania Markedshøyskolen
Det teologiske Menighetsfakultet
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
Fjellhaug Internasjonale Høgskole
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Østfold
Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling
Høgskulen i Volda
Høgskulen på Vestlandet
Høyskolen Diakonova
Høyskolen for Ledelse og Teologi
Krigsskolen
Kunsthøgskolen i Oslo
Lovisenberg diakonale høgskole
Luftkrigsskolen
Musikkteaterhøyskolen
NLA Høgskolen
Nord universitet
Norges Dansehøyskole
Norges grønne fagskole – Vea
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Noroff høyskole
Norsk høgskole for helhetsterapi
Politihøgskolen
Samisk høgskole
Sjøkrigsskolen
Steinerhøyskolen
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
VID vitenskapelige høgskole
Westerdals – Oslo School of Arts Communication and Technology

CERES

Database for statistikk om høgre utdanning
Datatilsynet
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norges forskningsråd
Norsk utenrikspolitisk institutt
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
Riksrevisjonen
Sametinget
Senter for IKT i utdanningen
Senter for internasjonalisering av utdanning
Statens lånekasse for utdanning
Universitets- og høgskolerådet (UHR)
Utdanningsdirektoratet

Akademikerforbundet
Akademikerne
Arkitektenes Fagforbund
Bibliotekarforbundet
De nasjonale forskningsetiske komiteene
Den Norske Jordmorforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Den norske veterinærforening
Det norske Diakonforbund
Econa
Fellesorganisasjonen
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Forskerforbundet
Hovedorganisasjonen Virke
Kompetanse Norge
Kristne Friskolers Forbund
Landsorganisasjonen i Norge
Lærernes Yrkesforbund
Musikernes fellesorganisasjon
Naturviterne
Norges Farmaceutiske Forening
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norges Juristforbund
Norsk barnebokinstitutt
Norsk ergoterapeutforbund
Norsk Fysioterapeutforbund
Norsk Gestaltinstitutt AS Høgskole
Norsk Lektorlag
Norsk Montessoriforbund
Norsk presseforbund
Norsk psykologforening
Norsk Radiografforbund
Norsk studentorganisasjon (NSO)
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tjenestemannslag
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Parat
Presteforeningen
Samfunnsviterne
Samfunnsøkonomene
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
Skrivekunstakademiet
STAFO
Steinerskoleforbundet
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
UNINETT AS
Unio
Utdanningsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke hadde merknader til høringsforslaget:

Det teologiske menighetsfakultet
Forsvarsdepartementet
Handelshøyskolen BI
Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Akademikerne
CERES – Nasjonalt senter for felles systemer og tjenester for forskning og studier
Datatilsynet
Den norske tannlegeforening
DMMH
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Østfold
Høgskulen på Vestlandet
Høyskolen Kristiania
Juristforbundets universitets- og høyskoleforening
Justis- og beredskapsdepartementet
Lovisenberg diakonale høgskole
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nord universitet
Norges handelshøyskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norsk medisinstudentforening
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tjenestemannslag
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
NTNU
Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet

Professor Erling Johannes Husabø, Det juridiske fakultet, UiB
Studentdemokratiet i Sørøst-Norge
Studentomboda på UiB, HVL og NHH
Studentorganisasjonen i Agder
Studenttinget på Vestlandet
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitets- og høgskolerådet
VID vitenskapelige høgskole

Den 17. november 2017 ble forslaget om å endre bestemmelsen som omhandler NOKUTs oppgaver sendt på høring. I tillegg ble det også foreslått å endre behandlingsansvarlig for nasjonal vitnemåls- og karakterportal (Vitnemålsportalen) i universitets- og høyskoleloven og i fagsskoleloven. Forslaget om endringer i fagskoleloven omtales nærmere i Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)*. Høringsfristen var 8. januar 2018.

Lovforslagene fra Kunnskapsdepartementet ble sendt på høring til:

Departementene

Ansgar Teologiske Høgskole
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Atlantis Medisinske Høgskole
Barrat Due musikkinstitutt
Bergen Arkitekthøgskole
Bjørknes høyskole Campus Kristiania Markedshøyskolen
Det teologiske Menighetsfakultet
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
Fjellhaug Internasjonale Høgskole
Forsvarets etterretningshøgskole
Forsvarets høgskole
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Østfold
Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling
Høgskulen i Volda
Høgskulen på Vestlandet
Høyskolen Diakonova
Høyskolen for Ledelse og Teologi
Krigsskolen
Kunsthøgskolen i Oslo
Lovisenberg diakonale høgskole
Luftkrigsskolen
Musikkteaterhøyskolen
NLA Høgskolen
Nord universitet
Norges Dansehøyskole
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norsk Gestaltinstitutt AS Høgskole
Politihøgskolen
Samisk høgskole
Sjøkrigsskolen
Steinerhøyskolen
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
VID vitenskapelige høgskole
Westerdals – Oslo School of Arts Communication and Technology

Art Complexion makeup skole og kurssenter
Beverage Academy AS
Bodin videregående skole og maritime fagskole
Bårdar Akademiet Centric IT Academy AS
Chr. Thams fagskole
Det tverrfaglige kunstinstitutt i Bærum
Designinstituttet
Dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen
Einar Granum kunstfagskole
Emergence School of Leadership
European Helicopter Center AS
Fabrikken Asker Kunstfagskole
Fagskole Helse og miljø
Fagskolen Aldring og helse
Fagskolen for bokbransjen
Fagskolen for bokbransjen
Fagskolen for bokbransjen
Fagskolen i Hordaland
Fagskolen i Kirkenes
Fagskolen i Kristiansand
Fagskolen i Kristiansund
Fagskolen i Troms avd. Nord-Troms videregående skole
Fagskolen i Vestfold
Fagskolen i Østfold
Fagskolen i Ålesund
Fagskolen Innlandet
Fagskolen Innlandet

Fagskolen Oslo Akershus
Fagskolen Telemark
Fagskolen Tinius Olsen
Fagskolen Troms
Fagskulen i Sogn og Fjordane
Fashion Mode AS
eCademy AS
Folkeuniversitetets helsefagskole
Forandringsfabrikken
Fredrikstad FagAkademi AS
Frelsesarmeens offisersskole AS
Gauldal fagskole
Hadsel videregående skole og fagskole
Hald Internasjonale Senter
Haugesund Skolesenter AS
Hordaland helsefagskole
Høyskolen Kristiania – fagskolestudier
Imageakademiet
Karmsund videregående skole
Kunst og Design College
Kunstskolen i Bergen
Kunstskolen i Rogaland
Levanger Fagskole
Lofoten maritime fagskole
Luftfartsskolen AS
Lukas fagskole og kurssenter
Menighetsbibelskolen
NKI AS
Nordkapp maritime fagskole og vgs skole
Nordland fagskole i helse-og sosialfag
Norges Interiørskole AS
Noroff Fagskole AS
Norsk Fotofagskole
Norsk høgskole for helhetsterapi
Norsk jernbaneskole
NORTRAIN Norwegian Drilling Academy AS
Pilot Flight Academy AS
Skrivekunstakademiet
Stavanger offshore tekniske skole
Steinkjer fagskole
Stiftelsen Rogaland Kurs og Kompetansesenter
Stjørdal fagskole
Sørlandets fagskole
TISIP Fagskole
Tone Lise Akademiet AS
Treider Fagskoler AS
Trondheim fagskole
Tunsberg Medisinske Skole
Ytre Namdal fagskole
Ålesund kunstfagskole

CERES
Datatilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Kompetanse Norge
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norges forskningsråd
Norsk senter for menneskerettigheter
Riksrevisjonen
Sametinget
Senter for internasjonalisering av utdanning
Statens lånekasse for utdanning
Statistisk sentralbyrå
Universell
Universitets- og høgskolerådet
Universitetssenteret på Svalbard
Utdanningsdirektoratet

Akershus fylkeskommune
Aust-Agder fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hedmark fylkeskommune
Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF
Hordaland fylkeskommune
Innovasjon Norge
Institutt for helhetsmedisin
Kriminalomsorgens utdanningssenter
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Oppland fylkeskommune
Oslo kommune
Regelrådet for næringslivet

Rogaland fylkeskommune
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Akademiet for yngre forskere
Akademikerforbundet
Akademikerne
AOF Haugaland
AOF Hordaland – Sogn og Fjordane
AOF Østfold
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arkitektenes Fagforbund
Association of Norwegian Students Abroad
Audiografforbundet
Bibliotekarforbundet
De nasjonale forskningsetiske komiteene
Delta
Den norske forleggerforening
Den Norske Jordmorforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Den norske veterinærforening
Det norske Diakonforbund
Econa
Elevorganisasjonen
Fellesorganisasjonen
Forskerforbundet
Forum for fagskoler – Abelia
Hovedorganisasjonen Virke
Kristne Friskolers Forbund
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Lærernes Yrkesforbund
Musikernes fellesorganisasjon
Nasjonalt fagskoleråd
Naturviterne
Nord studentsamskipnad
Nordland kunst- og filmfagskole
Norges arktiske studentsamskipnad
Norges Farmaceutiske Forening
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norges Juristforbund
Norsk barnebokinstitutt
Norsk ergoterapeutforbund
Norsk Fysioterapeutforbund
Norsk Hestesenter
Norsk Lektorlag
Norsk presseforbund
Norsk psykologforening
Norsk Radiografforbund
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tjenestemannslag
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Organisasjon for norske fagskolestudenter
Parat
Presteforeningen
Rådet for offentlige fagskoler
Samfunnsviterne
Samfunnsøkonomene
Sex og politikk
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
STAFO
Steinerskoleforbundet
Stipendiatorganisasjonene i Norge
Studentsamskipnaden i Agder
Ålesund og Trondheim Studentsamskipnaden i Gjøvik
Studentsamskipnaden i Indre Finnmark
Studentsamskipnaden i Innlandet
Studentsamskipnaden i Molde
Studentsamskipnaden i Oppland
Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus
Studentsamskipnaden i Stavanger
Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge
Studentsamskipnaden i Volda
Studentsamskipnaden i Østfold
Studentsamskipnaden i Ås
Studentsamskipnaden på Vestlandet
Studieforbundet Solidaritet
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
UNINETT AS
Unio
Utdanningsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til høringsforslaget:

Forsvarsdepartementet
Helse Midt-Norge RHF
Helse- og omsorgsdepartementet
IMDI
Justis- og beredskapsdepartementet
Lovisenberg diakonale høgskole
Musikkteaterhøyskolen
Norges handelshøyskole
Politihøgskolen
Regelrådet
Samferdselsdepartementet
SIU
Statistisk sentralbyrå
Utenriksdepartementet

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Akademikerne
Forskerforbundet
Handelshøyskolen BI
Helse Vest RHF
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høyskolen Kristiania
Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan (tidl. Ceres)
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nettverk for private høyskoler
NLA høgskolen
Nord universitet
Norsk studentunion
Unio
Universitetet i Oslo
Universitets- og høgskolerådet

3 NOKUTs myndighet og oppgaver

3.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 2-1 beskriver NOKUT som et «faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan». Forarbeidene viser til at NOKUT er underlagt departementets alminnelige styringsmyndighet i økonomiske og administrative forhold, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 4.1.1.

I punkt 3.2.3 nedenfor gis det en nærmere redegjørelse for NOKUTs virksomhet i dag, bakgrunnen for etableringen av NOKUT og mer om gjeldende rett.

3.1.1 Forvaltningsorganer

Forvaltningsloven § 1 definerer forvaltningsorgan som et «organ for stat eller kommune». Statlige forvaltningsorganer er en del av staten, og er omfattet av regelverket som gjelder for statsforvaltningen for øvrig. Forvaltningsorganer er underlagt styrings- og instruksjonsretten til overordnet forvaltningsorgan.

Alminnelig styring av et forvaltningsorgan skjer i henhold til statens økonomireglement, bestemmelser om økonomistyring i staten, gjennom fastsettelse av mål- og resultatkrav, budsjettvedtak og tildelingsbrev med mer. Departementet er det overordnede organet til virksomheten, og kan delegere oppgaver og myndighet til underordnet virksomhet i tråd med alminnelige prinsipper for delegasjon. Utgangspunktet er at oppgaver kan delegeres dersom det er forsvarlig, og dersom ikke delegasjon og instruksjon er avskåret gjennom lov. Det er antatt at man kan delegere oppgaver og myndighet så langt det er behov for og instruksjonsretten er i behold.

Som et styringsvirkemiddel, kan både en virksomhet, enkeltoppgaver og eventuelt styrets oppgaver og ansvar, reguleres nærmere i lov og forskrift. Også saksbehandlingsregler for virksomhetens oppgaver kan lov- eller forskriftsfestes dersom det er behov for å fastsette særlige ordninger for enkeltoppgaver, ut over det som følger av forvaltningsloven.

3.1.2 Internasjonale krav om uavhengighet

I 2016 ble det i forskrift fastsatt at NOKUT skal sørge for at virksomheten er i henhold til internasjonale regler, standarder og praksis, jf. *forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* § 1-5 første ledd. Departementet legger derfor stor vekt på at NOKUTs oppgaver knyttet til faglig tilsyn, akkreditering og evaluering av høyere utdanning, skal tilfredsstille kravene i European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Organer som NOKUT, med ansvar for å sikre og utvikle kvalitet, må oppfylle kravene i ESG for å være medlem i the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), og for å være registrert i The European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). Oppfyllelse av kravene i ESG evalueres hvert femte år. Neste evaluering av NOKUT ble startet opp i 2017 og gjennomføres i 2018.

Oppfyllelse av kravene i ESG forutsetter at arbeidet med oppgavene som er omfattet av regelverket er uavhengig av departementet, utdanningsinstitusjonene og andre aktører. Hovedregelen om uavhengighet følger av ESG punkt 3.3:

> «Agencies should be independent and act autonomously. They should have full responsibility for their operations and the outcomes of those operations without third party influence».

Veiledningen til ESG peker på at i vurderingen av organets uavhengighet, vil viktige hensyn være hvordan uavhengigheten er ivaretatt gjennom organisering og formalisert og dokumentert gjennom for eksempel lov eller vedtekter som fastsetter organets uavhengighet fra tredjeparter slik som høyere utdanningsinstitusjoner, myndigheter og interesseorganisasjoner. Det fremheves også som viktig at organet utøver sine oppgaver selvstendig og har selvstendig ansvar for vedtak uten påvirkning fra tredjeparter.

ESG gjelder i prinsippet kun for de oppgavene som faller inn under ESGs virkeområde, det vil si

eksterne kvalitetssikrings- og utviklingsaktiviteter innenfor høyere utdanning, inkludert evalueringer. ESG er ikke til hinder for at et kvalitetssikringsorgan også kan ha andre oppgaver. Dersom et kvalitetssikringsorgan har andre oppgaver enn de som omfattes av ESG, må det være transparent hva som er organets uavhengige oppgaver, og hva som er ordinære forvaltningsoppgaver.

Kvalitetssikringsorganene i Europa er svært ulike både med hensyn til størrelse og organisering, og det finnes følgelig ikke noe fasitsvar på hvordan man fastslår uavhengighet. Det avhenger av forvaltningstradisjon og forvaltningspraksis i de enkelte land. Det er vanlig at organisatorisk uavhengighet sikres gjennom en kombinasjon av lovgivning eller annen type regulering, og styringsform. Den vanlige styringsformen er at organene ledes av et styre som sikrer distanse til overordnet myndighet, men det finnes unntak.

NOKUT er ett av få organer som har en portefølje som favner vesentlig videre enn kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av høyere utdanning. Andre kvalitetssikringsorganer med en lignende portefølje som NOKUT, finnes i Irland, Litauen og Kroatia. I disse landene er kvalitetssikringsorganene, i likhet med NOKUT, både nasjonale kvalitetssikringsorganer og nasjonale kontorer for godkjenning av og informasjon om utenlandsk utdanning og kompetanse. Som NOKUT har de også et styre som øverste beslutningsmyndighet og uavhengighet regulert i lovs form. Et annet eksempel på et kvalitetssikringsorgan med bred oppgaveportefølje er det svenske Universitetskanslerämbetet (UKÄ). UKÄ har både faglige og juridiske tilsynsoppgaver og et bredt ansvar for å forvalte kunnskapsgrunnlaget om høyere utdanning i Sverige. UKÄ har ikke styre, men en generaldirektør som øverste beslutningsmyndighet. I Sverige er det en annen forvaltningstradisjon enn i Norge. I den svenske grunnloven er en minister avskåret fra å instruere underliggende forvaltningsorganer i behandlingen av enkeltsaker.

3.2 Høringsforslaget

3.2.1 Omorganiseringen av kunnskapsforvaltningen

Regjeringen har satt i gang en rekke reformer for å gi bedre tjenester ved å avbyråkratisere og effektivisere det offentlige Norge. Som ledd i dette gjennomføres det en omorganisering av den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet. Som nevnt innledningsvis i kapittel 1 ønsker departementet i den forbindelse å overføre oppgaver og ansvar til NOKUT. Dette er oppgaver som i dag gjøres av departementet, men som vil ha faglige synergier med NOKUTs eksisterende oppgaveportefølje og dermed styrke NOKUTs virksomhet, kunnskapsgrunnlag og evne til å sikre, utvikle og dokumentere kvalitet i utdanningen.

En forutsetning for at departementet skal kunne delegere flere forvaltningsoppgaver til NOKUT er at statsråden i Kunnskapsdepartementet kan ivareta sitt konstitusjonelle ansvar for disse oppgavene gjennom mulighet for styring. På bakgrunn av dette viste departementet i høringsnotatet til at bestemmelsen om NOKUT i universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 2-1 må justeres. Departementet viste til at dette må gjøres på en måte som ikke rokker ved NOKUTs uavhengighet i de lovpålagte oppgavene med akkreditering, evaluering og tilsyn med norske utdanninger og institusjoner samt generell godkjenning av utenlandsk utdanning, jf. uhl. §§ 2-1 tredje og fjerde ledd og 3-4.

Departementet la derfor i høringsnotatet vekt på å tydeliggjøre at NOKUT har en todelt oppgaveportefølje med både oppgaver NOKUT ikke kan gis pålegg eller instruks om, samt ordinære forvaltningsoppgaver. Departementet viste til at dette skal legge til rette for overføring av oppgaver fra departementet, samtidig som den nødvendige uavhengigheten sikres et sterkt og tydelig vern gjennom loven.

3.2.2 Statsrådens konstitusjonelle ansvar for forvaltningsoppgaver

Statsråden i Kunnskapsdepartementet vil være konstitusjonelt ansvarlig for ordinære forvaltningsoppgaver også etter at de er overført til NOKUT, og må kunne ivareta dette ansvaret.

I dag følger det av uhl. § 2-1 at NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan. Bestemmelsens forarbeider viser til at NOKUT er underlagt departementets alminnelige styringsmyndighet i økonomiske og administrative forhold, men understreker at departementet ikke kan gi NOKUT pålegg om den faglige virksomheten utover det som er hjemlet i lov eller forskrift, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004).

Departementet viste i høringsnotatet til at dette gir en uklar beskrivelse av de områder der NOKUT, som et statlig forvaltningsorgan, er omfattet av departementets alminnelige styringsmyndighet, og på hvilke områder NOKUT er formelt og reelt uavhengig. For å klargjøre dette må bestemmelsen om NOKUT i uhl. § 2-1 justeres.

3.2.3 NOKUT

Om NOKUT

NOKUT ble opprettet 1. januar 2003. Dette var del av oppfølgingen av NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge*, der et utvalg forslo at det skulle etableres et uavhengig fagorgan med hovedoppgave å evaluere utdanninger og institusjoner innenfor høyere utdanning. I tillegg skulle organet foreta akkrediteringer av utdanninger og høyere utdanningsinstitusjoner. Utvalget foreslo også at organet skulle ha oppgaver knyttet til godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Ved opprettelsen ble det slått fast at NOKUT «treffer sine avgjørelser uavhengig av både departementet og utdanningsinstitusjoner», jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) punkt 12.1.3. Det ble lagt til grunn at organet ikke kunne instrueres av departementet ut over det som fastsettes i lov eller forskrift. Proposisjonen viser videre til at departementet kan fastsette at det skal foretas bestemte evalueringer når dette er ønskelig av utdanningspolitiske grunner, men at departementet ikke kan gi instrukser om de faglige elementene i bestilte evalueringer.

Uhl. § 2-1 beskriver i dag NOKUT som et «faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan». Forarbeidene til loven viser til at NOKUT er underlagt departementets alminnelige styringsmyndighet i økonomiske og administrative forhold, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) punkt 4.1.1.

Ved opprettelsen hadde NOKUT hovedsakelig oppgaver innen akkreditering av institusjoner og studietilbud, revidering av akkreditering, evaluering av institusjonenes systemer for kvalitetssikring samt godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Senere har NOKUT fått tilsvarende ansvar og oppgaver for fagskoleutdanning.

Uhl. § 2-1 ble endret i 2009 i etterkant av en internasjonal evaluering av NOKUTs rolle i det norske utdanningssystemet, jf. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009). NOKUTs tilsynsrolle og ansvar ble presisert, og det ble understreket at NOKUT også kunne benytte seg av andre, mindre inngripende virkemidler enn full revidering av akkreditering i sitt tilsynsoppdrag. Ved denne lovendringen ble også NOKUTs ansvar for å bidra til kvalitetsutviklingen ved institusjonene tydeliggjort. NOKUT har over tid også fått oppgaver som bærer mer preg av forvaltningsoppgaver, f.eks. å gjennomføre nasjonale deleksamener.

Som følge av at mandatet og oppgaveporteføljen gjennom årene har blitt utvidet, har NOKUT bygd opp en betydelig analysefunksjon og bred kompetanse knyttet både til norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning, og til utenlandsk utdanning og kvalifikasjoner. NOKUT er sammen med Norges forskningsråd en sentral rådgiver for regjeringen og departementene i utdannings- og forskningspolitiske spørsmål. I egenskap av å være forvaltningsorgan, har NOKUT som følge av utviklingen også gradvis fått flere forvaltningsoppgaver, som står i sammenheng med og understøtter den øvrige virksomheten, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009). NOKUT fremstår i dag som et forvaltningsorgan med bred og solid kompetanse. Det er derfor viktig for departementet at NOKUT fortsetter å være en sentral aktør, også i en omorganisert kunnskapsforvaltning med større og færre aktører.

Krav til uavhengighet

NOKUTs faglige uavhengighet har vært hjemlet i lov helt fra NOKUT ble opprettet i 2003. Den faglige uavhengigheten ble tatt inn i den tidligere universitetsloven i 2002, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002), og videreført i universitets- og høyskoleloven fra 2005. Ved høringen av forslagene i Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) understreket flere av høringsinstansene viktigheten av at NOKUT måtte bli reelt uavhengig. Når universiteter og høyskoler fikk større faglige fullmakter i lovverket, var etableringen av det faglig uavhengige NOKUT viktig for å balansere forholdet mellom de autonome utdanningsinstitusjonene på den ene siden og departementet som overordnet myndighet på den andre. Det er viktig for legitimiteten til NOKUTs beslutninger og råd at verken departementet eller andre griper inn i NOKUTs vurderinger.

At faglig tilsyn og akkreditering av høyere utdanning skal være uavhengig, og operere på fritt grunnlag uten innblanding fra tredjepart, har senere også blitt et internasjonalt krav. Disse kravene er uttrykt i European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Norge har gjennom Bolognaprosessen vært en pådriver for harmonisering og utvikling av felles retningslinjer for høyere utdanning i Europa. Det er derfor viktig at NOKUTs virksomhet skal tilfredsstille kravene i ESG. Tydeliggjøringen av at NOKUT også skal kunne ha ordinære forvaltningsoppgaver underlagt alminnelig styringsmyndighet fra departementet, må derfor ta hensyn til ESG.

3.3 Høringsinstansenes uttalelser

Akademikerne, Forskerforbundet, Handelshøyskolen BI, Helse Vest RHF, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høyskolen Kristiania, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), Nettverk for private høyskoler, NLA høgskolen, Nord universitet, Norsk studentorganisasjon, Unio, Universitetet i Oslo og *Universitets- og høgskolerådet* støtter forslaget. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget peker på viktigheten av at reguleringen av de uavhengige oppgavene gjennomføres slik at NOKUT godkjennes etter ESG.

Høyskolen Kristiania viser til forslaget om å delegere tilsynet med høyskolers og fagskolers bruk av økonomisk tilskudd fra staten til NOKUT.

> «NOKUTs opprinnelige oppgaver har vært tilsyn av høyskoler og fagskolers faglige tilbud, uavhengig av økonomisk situasjon. I denne rollen har NOKUT vært faglig uavhengig. Med forslaget om at NOKUT i tillegg til å føre tilsyn med faglige tilbud også skal ha tilsyn med bruk av økonomisk statsstøtte er det uklart for Høyskolen Kristiania hvorvidt den faglige uavhengigheten forblir uberørt. Videre fremkommer det i høringsbrevet at de forslåtte oppgavene er direkte underlagt statsråden. Høyskolen Kristiania stiller spørsmål hvordan de foreslåtte oppgavene, samt den direkte forbindelsen til statsråden vil påvirke NOKUTs faglige uavhengighet. Hvor mye hensyn skal tilsyn med faglige forhold måtte ta til blant annet økonomiske forhold? Dette grensesnittet er noe vi mener bør adresseres ytterligere.
>
> Likevel ser Høyskolen Kristiania at en forankring av forvaltningsoppgaver innen høyere utdanning fra Kunnskapsdepartementet hos et allerede etablert organ som formålstjenlig. Dette forhindrer en økning i unødig byråkrati. Så fremt grensesnittene mellom de nye forvaltningsoppgaver, som for eksempel økonomisk tilsyn, og de tradisjonelle oppgavene underlagt NOKUT tydeliggjøres bør forvaltningsorganet kunne organisere seg rundt de forslåtte endringene. Det er viktig for oss at Kunnskapsdepartementet balanserer omfanget delegering av forvaltningsoppgaver opp imot den faglige uavhengigheten til NOKUT.»

Høyskolen skriver også at høringsbrevet tolkes slik at Kunnskapsdepartementet fremdeles vil være økonomisk ansvarlig for offentlige institusjoner og private institusjoner med statsstøtte. «Høyskolen Kristiania mener at det kan være uheldig om departementet mister sitt innblikk i de økonomiske forholdene for private institusjoner som mottar statsstøtte.»

Handelshøyskolen BI (BI) skriver at det er viktig at NOKUT beholder sin autonomi med hensyn til akkreditering av institusjoner og studietilbud, evaluering av kvalitetssikring, godkjenning av utenlandsk utdanning, samt tilsvarende ansvar og oppgaver for fagskoleutdanning. «Vi vil også peke på at det nasjonale akkrediteringsorganets uavhengighet er en betingelse for å kunne delta i det europeiske samarbeidet på dette feltet.»

BI viser også til at:

> «I merknadene til forslaget om endringer av Universitets- og høyskoleloven § 2-1 er NOKUTs uavhengighet i forhold til oppgavene listet under 3. og 4. ledd presisert, men ikke 2. ledd. Vi er derfor bekymret for at det kan sås tvil om uavhengigheten når det gjelder NOKUTs virksomhet med å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning m.m. som omtalt i 2. ledd. Bl anbefaler at det i merknadene til loven presiseres at NOKUTs uavhengighet også omfatter oppgavene listet under 2. ledd.»

Universitetet i Oslo mener det er positivt at departementet klargjør sin egen oppgaveportefølje. Videre peker universitetet på at det er viktig at endringene ikke fører til uklarhet om roller, og at det ut ifra den foreslåtte lovteksten er vanskelig å se konkret hvilke oppgaver departementet vil overføre til NOKUT.

Norsk studentorganisasjon (NSO) støtter forslaget. NSO mener det er positivt å tydeliggjøre NOKUT sin rolle som forvaltningsorgan, og understreker viktigheten av at politisk styring av NOKUT skjer uten å komme i konflikt med NOKUTs uavhengige stilling som tilsynsorgan.

Forskerforbundet mener blant annet at:

> «[…] NOKUT skal spille en viktig rolle for kvalitetsutviklingen i norsk høyere utdanning og at det er helt vesentlig å ivareta tillit og legitimitet tilknyttet akkrediterings- og tilsynsvirksomheten. Det forutsetter at NOKUTs rolle som faglig uavhengig organ er udiskutabel. Forskerforbundet bifaller at Kunnskapsdepartementet understreker betydningen av den faglige uavhengigheten i høringen.»

Videre viser Forskerforbundet bl.a. til at NOKUT gjennom sitt tilsynsarbeid må ivareta behovet for

variasjon i høyere utdanning og gi rom for ulikhet i hva som kjennetegner kvalitet.

Universitets- og høgskolerådet viser blant annet til at:

> «Teksten i §2-1, 3.og 4. ledd er ikke endret. Endringen i 1. ledd gjør imidlertid at paragrafen fremstår som noe uklar. Når NOKUT både skal ha oppgaver som statlig forvaltningsorgan og samtidig være uavhengig i tilsyns- og kvalitetsutviklingsarbeidet, bør dette fremkomme tydeligere enn det gjøres i det fremlagte forslaget. Som eksempel vises det til 4. ledd, som er ett av leddene der NOKUTs uavhengige oppgaver presenteres, der det beskrives at «Departementet kan pålegge NOKUT …» De faktiske konsekvensene for UH-sektoren vil være avhengig av hvilke oppgaver Kunnskapsdepartementet velger å delegere til NOKUT.»

NOKUT mener at lovforslaget legger godt til rette for overføring av relevante oppgaver, samtidig som NOKUT fortsatt sikres full faglig uavhengighet i lovpålagte oppgaver med akkreditering og tilsyn med norsk utdanning og godkjenning av utenlandsk utdanning. NOKUT vurderer at:

> «[O]verføring av noen flere oppgaver knyttet til faglig regelverk og analyse vil styrke NOKUT som myndighets- og fagorgan med en tydelig profil knyttet til hhv. i) regelverk, godkjenning og tilsyn, og ii) dokumentasjon, analyse og informasjon om kvalitetstilstanden i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning. Det er særlig i skjæringsfeltet mellom disse to oppgavetypene at NOKUT gjennom årene har bygd opp kompetanse og har sin styrke som bidragsyter til å utvikle kvaliteten i sektorene.»

NOKUT skriver videre at:

> «NOKUT oppfatter at departementet er opptatt av å hegne om NOKUTs uavhengighet, og at man i den forbindelse har gjort en grundig vurdering av lovforslaget opp mot de europeiske kravene om faglig uavhengighet for kvalitetssikringsorganer (ESG). […] Det er videre positivt at departementet er opptatt av faglig uavhengighet både i de oppgaver hvor det europeiske regelverket krever det, og i ordinære forvaltningsoppgaver hvor departementet har alminnelig instruksjonsrett. Her slår departementet fast at det ikke skal påvirke NOKUTs arbeidsmetoder, vurderinger og konklusjoner, og at det skal være åpenhet om NOKUTs råd, konklusjoner og vedtak.»

For øvrig peker NOKUT på betydningen av at nye forvaltningsoppgaver som legges til NOKUT, kommer med tilstrekkelig finansiering.

3.4 Departementets vurdering

Som ledd i omorganiseringen av kunnskapsforvaltningen, mener departementet som nevnt at det er hensiktsmessig å kunne overføre ansvar for flere forvaltningsoppgaver til NOKUT. NOKUT har selv pekt på at dette kan være formålstjenlig for oppgaver hvor det i dag er overlapp mellom departementets og NOKUTs aktivitet. Eksempler på områder der det vil være aktuelt å delegere mer ansvar til NOKUT er regelverksforvaltning og tilsyn, utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag og koordineringsoppgaver for eksempel ved utarbeidelse av nasjonale strategier og handlingsplaner.

Statsråden i Kunnskapsdepartementet vil være konstitusjonelt ansvarlig for ordinære forvaltningsoppgaver også etter at de er overført til NOKUT, og må kunne ivareta dette ansvaret gjennom en ubrutt styringslinje. Dagens lovformulering om at NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan vil i en slik sammenheng gi uklarhet om hvilke deler av NOKUTs virksomhet som er omfattet av styringslinjen. Departementet mener derfor at loven bør endres slik at det tydeligere kommer frem hvilke deler av NOKUTs virksomhet som er omfattet av departementets styringsmyndighet og konstitusjonelle ansvar, og hvilke deler som ikke er omfattet av dette ansvaret.

Et eksempel på en oppgave som det kan være aktuelt å overføre til NOKUT, er tilsyn med private høyskolers og fagskolers bruk av økonomiske tilskudd fra staten. Som Høyskolen Kristiania peker på, skal dette ikke gi staten dårligere innblikk i de økonomiske forholdene for private institusjoner, snarere tvert imot. Departementet legger til grunn at ny organisering og nytt regelverk for bruk av og tilsyn med tilskudd vil gi departementet bedre oversikt og beslutningsgrunnlag. For denne typen tilsyn må departementet, i motsetning til det som er tilfelle med NOKUTs faglige tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og akkrediteringer, ha mulighet til å pålegge NOKUT å initiere aktivitet. Departementet understreker at det er muligheten til initiering av, og prioritering mellom, ulike forvaltningsoppdrag som er viktig å få tydeligere reflektert i regelverket.

Departementet ønsker ikke å påvirke NOKUTs arbeidsmetoder, vurderinger, konklusjoner og vedtak. Departementet legger opp til at forvaltningsoppdrag skal gis gjennom tildelings- eller oppdragsbrev eller på annen egnet måte, og at det skal være åpenhet om hvilke oppgaver som legges til NOKUT, og hva som er NOKUTs råd, konklusjoner og vedtak. NOKUT har ansvar for å gjennomføre slike oppgaver i samsvar med tildelingsbrev og andre føringer.

Forslaget til endring i uhl. § 2-1 første ledd vil synliggjøre departementets adgang til å gi NOKUT forvaltningsoppgaver uten tap av nødvendig styringsmyndighet, samtidig som NOKUTs uavhengighet på nødvendige områder videreføres. Forslaget tydeliggjør at NOKUT har en todelt oppgaveportefølje med både ordinære forvaltningsoppgaver og oppgaver som ligger utenfor departementets instruksjonsmyndighet og ansvar.

For departementet er det helt sentralt at det ikke skal herske tvil om NOKUTs uavhengighet i de lovpålagte oppgavene akkreditering, evaluering og faglig tilsyn med norske utdanninger og institusjoner, samt behandlingen av enkeltsaker om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Uavhengigheten innebærer at departementet verken kan påvirke NOKUTs igangsetting eller gjennomføring av, eller konklusjoner og vedtak i, disse sakene. Uavhengigheten omfatter også NOKUTs faglige og fagpolitiske rådgivning på feltet. Departementet mener at den justerte bestemmelsen fortsatt vil sikre at sektoren og samfunnet generelt kan ha tillit til at NOKUT er uavhengig i utførelsen av oppgaver som omtales i uhl. § 2-1 tredje og fjerde ledd. Handelshøyskolen BI viser til at departementets forslag ikke innebærer at § 2-1 annet ledd nevnes som oppgaver der NOKUT er faglig uavhengig. Departementet viser i den sammenheng til at § 2-1 annet ledd er en angivelse av NOKUTs formål, og at oppgavene er nevnt i § 2-1 tredje og fjerde ledd.

Som også flere av høringsinstansene peker på, mener departementet det er helt sentralt at NOKUTs virksomhet også etter endringene er i samsvar med European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Departementet har vurdert den foreslåtte lovjusteringen opp mot kravene og retningslinjene i ESG. I denne sammenheng er det i tillegg til videreføringen av NOKUTs uavhengighet i alle oppgaver som omfattes av ESG, et poeng at NOKUT fortsatt vil ha et styre med det overordnede ansvaret for hele NOKUTs virksomhet, jf. uhl. § 2-2. Departementet mener derfor at NOKUT vil oppfylle alle krav til uavhengighet beskrevet over. I en evaluering av om NOKUT oppfyller kravene i ESG, vil man imidlertid også se på hvordan uavhengigheten virker i praksis. For å sikre at NOKUT kan opptre reelt uavhengig i sakene som fordrer dette, må departementet derfor påse at oppgaver som pålegges NOKUT, ikke svekker NOKUTs mulighet til å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte. Styring og finansiering av forvaltningsoppgavene må følgelig skje på en måte som ikke virker begrensende på NOKUTs uavhengighet i de sakene som krever dette.

Forslaget til endring i uhl. § 2-1 første ledd endrer ikke vesentlig på dagens situasjon og videreører fullt og helt NOKUTs uavhengighet på de områdene som krever dette. Departementet har merket seg at blant annet Universitets- og høgskolerådet mener at lovteksten på noen områder kan være noe uklar, men legger til grunn at det er hensiktsmessig å gjøre minst mulig endringer.

Departementet foreslår å endre uhl. § 2-1 første ledd slik at NOKUT beskrives som et statlig forvaltningsorgan, som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i uhl. § 2-1 tredje og fjerde ledd. Departementet foreslår ikke endringer i bestemmelsen om styret for NOKUT, jf. uhl. § 2-2.

Det vises til lovforslaget § 2-1 første ledd.

4 Eksamen

4.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet viste i høringsnotatet til at departementet over tid har fått tilbakemeldinger på at reglene knyttet til eksamen og klage på karakterer først og fremst er utformet med tanke på tradisjonell skoleeksamen. Det er blitt vist til at dagens klageregler fører til at det brukes mye tid på klagesensur, og at dette er til hinder for varierte vurderingsformer som vil bidra til at studenten blir prøvet i hele læringsutbyttet og får hyppige tilbakemeldinger. Departementet viste til at det i denne omgang ikke var anledning til å foreta en helhetlig gjennomgang av alle reglene om eksamen og klage, men departementet understreket at utdanningsinstitusjonene bør bruke det handlingsrommet som allerede ligger i loven.

Enkelte høringsinstanser har vist til at innføringen av «blind sensur» som eneste tillatte klagesensurordning høsten 2014, forsterket svakhetene ved sensurordningen i universitets- og høyskolesektoren. Konsekvensene av «blind sensur» oppfattes å ha resultert i dårligere klagebehandling. En rekke høringsinstanser har også pekt på at sensureringen ble dårligere da kravet om to sensorer ble tatt ut av loven i forbindelse med Kvalitetsreformen, og at det heller ikke er krav om ekstern sensurering ved eksamen i lavere grad.

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

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser ønsker en bredere gjennomgang av reglene om eksamen og klage. Departementet viser i den sammenheng til at regjeringen har besluttet å foreta en helhetlig gjennomgang og revisjon av regelverket som gjelder for universiteter og høyskoler, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 1. Ved en slik gjennomgang vil også lovens bestemmelser om eksamen og klage bli vurdert.

4.2 Sensorveiledning

4.2.1 Gjeldende rett

Universiteter og høyskoler skal etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-9 første ledd sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. I forbindelse med innføring av regelen om blind sensur i uhl. § 5-3 fjerde ledd i 2014, jf. Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*, viste departementet til at selv om det var klare fordeler med sensorveiledninger, ville departementet på det tidspunktet ikke foreslå at det skulle være et obligatorisk krav i loven om dette. I dag er det derfor valgfritt for utdanningsinstitusjonene å utarbeide skriftlige sensorveiledninger. Der hvor det er utarbeidet sensorveiledning, skal den være tilgjengelig for studentene etter at karakter er fastsatt, jf. uhl. § 5-3 tredje ledd. En eventuell sensorveiledning skal også være tilgjengelig for ny sensor i forbindelse med klage over karaktersettingen.

4.2.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet blant annet vist til at utdanningsinstitusjonene har hatt stor frihet til å utforme et regelverk for eksamensavleggelse og sensur, herunder at det har vært opp til institusjonene å bestemme om det skulle utarbeides sensurveiledning til den enkelte eksamen.

Universitets- og høgskolerådet (UHR) har som oppgave å bidra til bedre samordning av karakterbruken i universitets- og høyskolesektoren. UHR er et samarbeidsorgan for norske universiteter og høyskoler og arbeider med forsknings- og høyere utdanningspolitikk, og koordinering og arbeidsdeling innenfor universitets- og høyskolesektoren både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Samar-

beidet i Universitets- og høgskolerådet griper ikke inn i institusjonenes myndighetsområde slik dette er fastlagt i lov og reglement. Vedtak i styringsorganer og utvalg er derfor kun rådgivende for medlemsinstitusjonene.

Som ledd i oppfølgingen av Senter for økonomisk forsknings (SØF) rapport nr. 03/13, *Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning*, nedsatte Utdanningsutvalget i UHR en arbeidsgruppe som skulle vurdere sensorordningene i høyere utdanning. Denne arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring i sektoren, og på bakgrunn av dette vedtok UHR i 2015 *Veiledende retningslinjer for sensur*. Én av anbefalingene var at det bør utarbeides sensorveiledning til hver eksamen. Mange av utdanningsinstitusjonene følger allerede denne anbefalingen for enkelte eksamener.

Det ble videre i høringsnotatet vist til at det i Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) ble fremhevet at gode ordninger for sensur er nødvendig for en rettferdig karaktersetting og dermed for studentenes rettssikkerhet. Sensuren må organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten og som inngir tillit både hos studentene og mottakerne av kandidatene. Det er også viktig med åpenhet og innsyn rundt sensurordningen. Dette prinsippet er presisert i uhl. § 3-9 ved at det «skal være ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene».

I Kvalitetsmeldingen står det blant annet:

> «Utfyllende veiledning til sensorene er et viktig virkemiddel for å ivareta studentenes rettssikkerhet. Systematisk bruk av sensorveiledninger vil bidra til bedre kvalitetssikring av det fastsatte læringsutbyttet og til å redusere ulikhet i sensur mellom sensorer. De første rapportene fra nasjonal deleksamen viser at nettopp gode sensorveiledninger er ett av de viktigste suksesskriteriene for prosjektet så langt. Det har bidratt til godt omforente sensorkorps. Mer og bedre veiledning til sensorene vil dessuten sikre mer ensartet vurdering av eksamensoppgavene, såvel mellom de ulike sensorene i førstegangssensuren som mellom sensorene i førstegangs- og klagesensuren. Sensorveiledning kan videre bidra til kvalitetsutvikling og evaluering av studieprogrammer, og må sammenholdes med læringsutbyttebeskrivelser, undervisnings- og læringsaktiviteter og avsluttende vurderinger. […] På bakgrunn av UHRs retningslinjer og erfaringene med nasjonal deleksamen mener regjeringen at det er viktig at det utarbeides sensorveiledninger for hver enkelt eksamen. Sensorveiledningene skal utfylle studieplanen og være til hjelp i sensors vurderingsarbeid. De sikrer at ulike sensorer legger de samme kriteriene og retningslinjene til grunn for vurderingen, og at vurderingen gjøres opp mot det fastsatte læringsutbyttet for emnet og studieprogrammet.»

I høringsnotatet foreslo departementet derfor å innføre krav i loven om obligatorisk sensorveiledning ved alle eksamener.

4.2.3 Høringsinstansenes uttalelser

Den norske tannlegeforening, Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning, Høgskolen i Innlandet, Høgskolen Kristiania, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen på Vestlandet, Høgskolen i Østfold, Juristforbundets universitets- og høyskoleforening, Lovisenberg diakonale høgskole, Nord universitet, Norges handelshøyskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk medisinstudentforening, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleierforbund, Politihøgskolen, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole, Studentorganisasjonen i Agder, Studenttinget på Vestlandet, Universitetet i Agder, Universitetet i Oslo og *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter kravet om sensorveiledninger.

Den norske tannlegeforening viser til at det er viktig at det arrangeres sensormøter for å sikre at sensorene vektlegger det samme i sensuren.

Norsk medisinstudentforening skriver at forslaget ikke er tilstrekkelig for å sikre studentenes rettssikkerhet.

> «Ved muntlig eksaminasjon/eksaminasjon av gjennomføring av prosedyrer/undersøkelser er hovedutfordringene som studentene opplever i dag at studentens gjennomføring ikke kan etterprøves. I realiteten har ikke studenten anledning til å klage på sensur ved slike eksaminasjoner. For å ta tak i dette, ber vi departementet utrede om videoopptak av eksamen kan være et virkemiddel».

Høgskolen i Østfold peker på at

> «[S]elv om dette trolig bidrar til å begrense større faglige variasjoner ved sensurering er det høgskolens erfaring at det også der det

foreligger sensorveiledninger oppstår avvik ved karakterfastsettelsen mellom sensorene».

Høgskolen i Oslo og Akershus viser til at:

> «Teksten i den foreslåtte bestemmelsen oppfattes imidlertid noe uklar, i og med at begrepet eksamen ikke er klart definert. HiOA stiller spørsmål ved behovet for å fastsette krav om sensorveileding i to ulike bestemmelser, og foreslår at krav til skriftlighet tas inn i § 3-9 annet ledd, dersom det skal gjelde alle sensorveiledninger, og at § 5-3 tredje ledd kun omhandler tilgjengelighet, slik det er i nåværende bestemmelse.»

Universitetet i Oslo har innspill til hvordan kravet om sensorveiledning bør forstås.

> «UiO leser forslaget slik at det skal utarbeides sensorveiledninger på alle typer eksamener, både skriftlige, muntlige, praktiske og kliniske. Dette framkommer ikke eksplisitt i departementets kommentarer til forslaget, men kan gjerne inkluderes.
>
> Forslagets ordlyd kan indikerer at det skal utarbeides en særskilt sensorveiledning til hver enkelt eksamen. Sensorveiledninger kan imidlertid også gjelde for grupper av emner eller eksamener. De kan for eksempel gjelde det samme emnet i flere semestre, alle emner av samme type i et fag eller alle emner på et bestemt nivå i et fag. […] Sensorveiledninger må kunne ha ulik innretning og ulik omfang avhengig av de enkelte fagenes tradisjoner og egenart. En sensorveiledning kan både være et dokument som angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, eller de kan i større grad inneholde også rettenøkler, fasiter eller eksamensbesvarelser. […] Ved UiO oppstår det jevnlig diskusjoner om offentliggjøring av sensorveiledninger. Hovedregelen er at sensorveiledninger gjøres kjent for studentene etter at sensuren er avsluttet, og så tolker vi bestemmelsen slik at offentliggjøring kan gjøres tidligere dersom sensorveiledningens innretning tilsier at dette er mulig.»

Studenttinget på Vestlandet peker på at forslaget forhåpentligvis er et skritt i retning av automatisk begrunnelse. Studenttinget viser til at det i tillegg til sensorveiledninger også bør gjennomføres nivåkontroll som ny sensor ved klagesensur også får tilgang til.

> «Studenttinget ber om at nivåkontroll også lovfestes slik at rettssikkerheten til studentene styrkes ytterligere.»

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet ber om at «[d]et bør brukes samme formulering i de to bestemmelsene. I § 3-9 brukes «det skal utarbeides», i § 5-3 står «det skal gis».

Høyskolen Kristiania er av den oppfatning at:

> [D]et er behov for klargjøring av hvor lenge sensorveiledninger skal være tilgjengelig og hvordan de skal tilgjengeliggjøres. Det er ønskelig å poengtere dette da vår erfaring er at fagpersoner etter en periode (over år) kan ønske å gjenbruke spørsmålsformuleringen gitt i tidligere oppgaver, spesielt i multiple choice-oppgaver. Videre ser vi det som en fordel at det tydeliggjøres at institusjonen selv bestemmer hvordan og hvor lenge disse skal gjøres tilgjengelig.»

Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole skriver at:

> «Som studentombod møter me studentar som er misnøgde med måten dei har blitt handsama på og opplever at rettstryggleiken deira ikkje er tilstrekkeleg teken vare på. Slik me ser det vil dei føreslege endringane vera sentrale for å styrka rettstryggleiken til studentar ved norske institusjonar, særleg når det kjem til å kunne føresjå utfallet og unngå langvarige klageprosessar knytt til sensur.»

NOKUT skriver blant annet at det er positivt at det lovfestes et minimumskrav til bruk av sensorveiledning, men mener at formuleringen i § 3-9 annet ledd «legger opp til en praksis som kan ha uheldige uintenderte konsekvenser». NOKUT er av den oppfatning at departementet bør utrede forslaget ytterligere før det lovfestes, men dersom Kunnskapsdepartementet ønsker å innføre kravet om sensorveiledning:

> «[M]ener NOKUT likevel at lovteksten i § 3-9 (2) bør omformuleres. Dette for at tiltaket skal forankres på best mulig måte som en pedagogisk nyttig praksis. […] NOKUT foreslår derfor at lovteksten beskriver et spesifikt og begrenset minimumskrav til sensorveiledningen, og gjør det klart at sensorveiledninger utover dette bør utformes på mest mulig hen-

siktsmessig måte. Dette vil gi institusjoner og undervisere mer spillerom og mer faglig og pedagogisk kontroll over prosessen.»

Norges musikkhøgskole er av den oppfatning at:

> «[F]ormuleringene synes å være formulert ut fra en forståelse om at sensorveiledninger er noe som er aktuelt for sensurering av eksamener (mv) der det er gitt en konkret eksamensoppgave og der sensorveiledningen skal gi anvisninger for hvordan besvarelser av den konkrete oppgaven skal sensureres. […] Men hvis det er en slik forståelse som ligger til grunn, så gir det ikke mening å si at det skal utarbeides sensorveiledning til «alle eksamener», som i det foreslåtte tillegget i § 3-9 (2), siden det er en rekke eksamener (og prøver mv) som ikke er basert på gitte oppgaver. Vår oppfatning er at sensorveiledninger er minst like aktuelt ved eksamener, prøver mv der det ikke er konkrete eksamensoppgaver som skal besvares og der hver kandidat utformer sin egen besvarelse innenfor rammer gitt i emnebeskrivelsen. Det kan gjelde f.eks. masterarbeider, bacheloroppgaver, kunstneriske sluttpresentasjoner, prosjektoppgaver mv. I slike tilfeller gir det imidlertid ikke mening å si at sensorveiledninger skal være tilgjengelige først etter at karakteren er fastsatt, her kan sensorveiledningene like gjerne være kjent på forhånd.»

Universitetet i Bergen er kritisk til forslaget og viser blant annet til at:

> «En bør være oppmerksom på at et påbud om sensorveiledninger overalt kan føre til en betydelig økt ressursbruk. Vi tenker da særlig på emner der kandidattallet er lite. I mange slike tilfeller vil den emneansvarlige selv ha utformet læringsutbyttebeskrivelsene og oppgavene, samt selv være sensor. For førstegangssensur er det da vanskelig å se hva en sensorveiledning skal tilføre av økt kvalitet. Ved vurderingsformer der kandidaten i større eller mindre grad selv velger tema, så som masteroppgaver, framstår det også som unødig ressursbruk å lage sensorveiledninger.»

4.2.4 Departementets vurdering

Som departementet viste til i høringsnotatet, er gode ordninger for sensur nødvendig for en uhildet og rettferdig karaktersetting og dermed for studentenes rettssikkerhet. Det er viktig at sensuren organiseres på en måte som bidrar til å sikre utdanningskvaliteten, og som inngir tillit både hos studentene og overfor potensielle arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner. Det er også viktig med åpenhet og innsyn rundt sensurordningen. Det er i Kvalitetsmeldingen lagt til grunn at bedre veiledning til sensorene antas å sikre mer ensartet vurdering av eksamensoppgavene, såvel mellom de ulike sensorene ved opprinnelig sensur, som mellom sensorene fra opprinnelig sensur og klagesensur.

Departementet har registrert at de aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om obligatorisk sensorveiledning, men enkelte ønsker en viss klargjøring av hva som forstås med begrepet «eksamen».

En eksamen er en avsluttende prøve og omfatter alle typer arbeider eller prøver som inngår i en avsluttende vurdering av studenten, og hvor resultatet vil inngå som del av sluttvurderingen på vitnemålet. Det er viktig at studentene er klart informert om innleveringer, prosjekter og andre arbeider i løpet av studiet er rene underveisvurderinger med læring som formål, eller om de skal inngå i sluttvurderingen og dermed omfattes av kravet til sensorveiledning. Kravet om sensorveiledning gjelder ved alle eksamener, enten det er skoleeksamen, hjemmeeksamen, prosjekt eller gruppeeksamen. Departementet er enig i Universitetet i Oslos innspill til hvordan kravet om sensorveiledning bør forstås, det vil si at det skal utarbeides sensorveiledninger til alle typer eksamener, både skriftlige, muntlige, praktiske og kliniske, ved kunstnerisk utførelse eller når studenten viser ett sett av ferdigheter. Departementet er også enig i universitetets uttalelse om at «sensorveiledninger må kunne ha ulik innretning og ulik[t] omfang avhengig av de enkelte fagenes tradisjoner og egenart.» Det er viktig at sensorveiledningen er tilpasset det arbeidet studenten skal prøves i.

En del av høringsinstansene har stilt spørsmål om det kan kreves offentliggjøring av en sensorveiledning. Lovforslaget pålegger ikke institusjonene å selv sørge for å offentliggjøre sensorveiledningene og departementet mener det er opp til utdanningsinstitusjonene å vurdere dette i den enkelte sak. Generelt mener departementet at det kan være hensiktsmessig at sensorveiledningen offentliggjøres når den for eksempel angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, men ser større betenkeligheter ved å gjøre den offentlig hvis den inneholder rettenøkler eller fasiter som kan tenkes gjenbrukt ved en senere eksamen.

Sensorveiledningen skal gjøres «tilgjengelig». Med dette menes at studentene skal ha mulighet til å se veiledningen, men at det ikke er noe krav om at den publiseres på nett eller andre offentlige arenaer. Det anses tilstrekkelig å la studentene for eksempel lese veiledningen på studiekontoret eller liknende. Dette er spesielt aktuelt hvor eksamensoppgavene vil gjenbrukes i løpet av kort tid. Men som nevnt over, er det departementets anbefaling av sensorveiledningene gjøres offentlig tilgjengelig i de tilfellene der dette er hensiktsmessig.

Departementet viser til Studenttinget på Vestlandets anførsel om at det bør lovfestes nivåkontroll slik at rettsikkerheten til studentene styrkes ytterligere. Dette forslaget har ikke vært på ordinær høring og i henhold til utredningsinstruksen må enhver endring av materiell art sendes på forutgående høring. Men departementet oppfordrer institusjonene til å legge til rette for at en nivåkontroll kan gjennomføres som også klagesensor får tilgang til.

Når det gjelder NOKUTs innspill om at lovteksten blant annet bør beskrive et spesifikt og begrenset minimumskrav til sensorveiledningen, viser departementet til at i og med at kravet om sensorveiledning gjelder alle typer eksamener, med alle de forskjeller dette innebærer, er det departementets oppfatning at det ikke er hensiktsmessig med en spesifisert bestemmelse, og at det må være opp til den enkelte institusjon å vurdere hva som er mest hensiktsmessig å inkludere i sensorveiledningen til hver enkelt eksamen eller eksamensform. Departementet viser også til at selv om sensorveiledning skal sikre at ulike sensorer legger de samme retningslinjene til grunn for vurderingen, og at vurderingen gjøres opp mot det fastsatte læringsutbyttet for emnet og studieprogrammet, er dette ingen garanti for at sensorene vurderer dette likt. Departementet viser i den anledning til høringsinnspill som omtaler at det bør arrangeres sensormøter for å sikre at sensorene vektlegger det samme i sensuren. Departementet viser også til Kvalitetsmeldingen side 58 andre spalte hvor det står:

> «Ved alle eksamener bør sensorene samarbeide, diskutere og avpasse karaktergivingen. For å få dette til bør hver sensor ha et tilstrekkelig antall oppgaver til at de kan få nok erfaring med vurdering og karaktersetting. Nasjonale sensorkorps eller karakterkommisjoner kan være én måte å løse dette på.»

Når det gjelder Norsk medisinstudentforenings innspill hvor det bes om at departementet utreder bruk av videoopptak av eksamen, viser departementet til at det er utdanningsinstitusjonene selv som avgjør om det skal avholdes muntlige eksamener og hvordan disse skal gjennomføres. Det følger av uhl. § 5-3 femte ledd første punktum at «bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages.» Departementet mener at ordlyden i § 5-3 femte ledd første punktum ikke er til hinder for at det gis adgang til å klage også på resultatet fra muntlig eksamen, dersom en institusjon finner en ordning som gjør at den muntlige eksaminasjonen kan etterprøves i sin helhet. Departementet kan ikke pålegge institusjonene å benytte seg av for eksempel bruk av videoopptak ved muntlige eksamener. Dersom det er tatt videoopptak av en muntlig eksamen vil videoopptaket i seg selv ikke automatisk begrunne at det er klageadgang, fordi et videoopptak alene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til at eksamenen er etterprøvbar.

Hvorvidt eksamen med bruk av videopptak vil kunne etterprøves på en måte som er tilfredsstillende, må vurderes av den enkelte utdanningsinstitusjon. Departementet vil i denne sammenhengen også peke på at bruk av videoopptak reiser spørsmål knyttet til personvern, for eksempel spørsmål om tilgang, lagring, hvem som eier opptaket og sletting av persondata, herunder at studenten vil måtte gi et reelt samtykke til videoopptak.

Departementet støtter forslaget fra Høgskolen i Oslo og Akershus om at kravet til skriftlighet «tas inn i § 3-9 annet ledd, dersom det skal gjelde alle sensorveiledninger, og at § 5-3 tredje ledd kun omhandler tilgjengelighet, slik det er i nåværende bestemmelse». De aktuelle foreslåtte bestemmelsene er endret i tråd med dette.

Departementet kan ikke se at det har kommet innsigelser i høringen som skulle tilsi at forslaget ikke fremmes. Departementet har foretatt enkelte språklige endringer i lovforslagene i et forsøk på å tydeliggjøre forslagene og imøtekomme innspill i høringsrunden.

Det vises til lovforslaget §§ 3-9 annet ledd og 5-3 tredje ledd.

4.3 Virkning av ny sensur av skriftlig del i en sammensatt vurdering

4.3.1 Gjeldende rett

Universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-9 femte ledd har bestemmelser om gjennomføringen av ny sensur av eksamen som følge av at det er fremmet klage på karakteren. Utgangspunkt er at bedømmelsen av skriftlig eksamen kan påklages etter klagereglene i uhl. § 5-3 fjerde ledd. En muntlig eksamen som er etterprøvbar, kan også påklages. Hvis den skriftlige delen av eksamen er påklaget og «klager får medhold i klage på sensuren over den skriftlige del av eksamen», følger det av uhl. § 3-9 femte ledd at det skal holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

4.3.2 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsforslaget til at formuleringen «klager får *medhold* i klage på sensuren» i § 3-9 femte ledd er uheldig. Endring av karakter uansett utfall bør medføre at det skal holdes ny muntlig prøve hvis denne i sin tid ble gitt for å stadfeste eller justere skriftlig eksamen. Ny sensur av den skriftlige delen av eksamen kan føre til en endring av karakteren både til gunst og ugunst for klager. Departementet foreslo derfor å endre bestemmelsen slik at det står at ny muntlig prøve skal avholdes hvis karakteren *endres* etter ny sensur av den skriftlige delen av eksamenen.

4.3.3 Høringsinstansenes uttalelser

Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen i Østfold, Lovisenberg diakonale høgskole, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet, Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Agder og *Universitetet i Oslo* støtter forslaget.

Høgskolen i Østfold viser til at en presisering vil fjerne et mulig tolkningsrom.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet skriver at:

> «Vi foreslår at det også presiseres at dette gjelder der de to delene ikke lar seg atskille samt at det presiseres at det ikke skal avholdes ny muntlig prøve der ny sensur av den skriftlige delen blir F eller ikke bestått.»

Universitetet i Bergen og Norsk studentorganisasjon støtter ikke forslaget. Norsk studentorganisasjon skriver at:

> «Regjeringen foreslår i høringsnotatet at i eksamener hvor vurderingen er gjort både skriftlig og muntlig er det kun den skriftlige delen som kan påklages. NSO mener at utdanningsinstitusjonene i dag har mulighet til å gjennomføre muntlige eksamener hvor det er mulig å etterprøve innholdet i eksamenen ved bruk av opptaks-/videoutstyr. Det presiseres at studenten må samtykke til at et slikt opptak skal gjennomføres. NSO ønsker ikke lovforslaget velkomment, og foreslår at både den skriftlige og muntlige delen av eksamen kan påklages.»

Universitetet i Bergen skriver at:

> «Forslaget er svært generelt utformet, og vil etter ordlyden omfatte også vurderingsformer som det ikke er egnet til bruk på. Ved justerende muntlig er ordningen at det blir satt en karakter på et skriftlig arbeid. Deretter kalles studenten inn til muntlig, og etter den muntlige prøven bedømmer sensorene helheten av den skriftlige og muntlige prestasjonen. De har da anledning til å justere den karakteren som ble satt på bakgrunn av den skriftlige prestasjonen alene, men de kan også velge å sette samme karakter. Dersom forslaget tar sikte på justerende muntlig, slik vi beskriver det her, gir det mening. Imidlertid brukes kombinasjoner av skriftlig og muntlig også på andre måter. En typisk variant er at det settes uavhengige karakterer, og at disse omregnes til en felles karakter på emnet, etter en forhåndsfastsatt vektingsnøkkel. Blant de mer velkjente formene er skriftlig semesteroppgave eller lignende, etterfulgt av en avsluttende skriftlig eller muntlig prøve, der den ene delen teller 60 % eller 2/3 og den andre delen 40 % eller 1/3. Også andre varianter er i bruk. I et slikt tilfelle gir regelen ikke mening. Da må hver del vurderes for seg, enten det gjelder førstegangssensur eller klagesensur.
>
> For øvrig oppfattes den gjeldende §3-9 (5), siste setning, allerede i dag som en alvorlig hindring for å bruke ulike former for kombinert vurdering, særlig fordi håndtering av klager kan bli svært krevende. Den står dermed i veien for nyskaping når det gjelder vurdering. Bestemmelsen bør derfor ikke justeres, men oppheves.»

4.3.4 Departementets vurdering

Utgangspunktet for vurderingen er at bedømmelse av skriftlig eksamen kan påklages etter kla-

gereglene i uhl. § 5-3 femte ledd. Bedømmelsen av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Departementet viser til at det er formuleringen «etter sin art» i § 5-3 femte ledd, som avgjør om muntlig eksamen kan etterprøves eller ei. Det er altså ikke slik at man aldri kan påklage muntlig eksamen. Hvis den muntlige presentasjonen er etterprøvbar, er klage mulig. Hvordan dette i så fall kan foregå i praksis er det institusjonene som må vurdere. Det vises i den forbindelse til punkt 4.2.4 og departementets vurdering av bruk av videoopptak ved eksamen.

Dersom det har vært holdt muntlig prøve i tilknytning til skriftlig eksamen, og deretter satt en felles karakter ut fra en samlet vurdering av begge prøvene, er det, hvis den muntlige presentasjonen er av en slik art at den ikke kan påklages, kun den skriftlige delen av prøven som kan påklages. Departementet viser til at forslaget som var på høring var ment å presisere en allerede gjeldende praksis ved en rekke utdanningsinstitusjoner.

Departementet mener at gjeldende formulering i uhl. § 3-9 femte ledd er uheldig. Selv når eksamenskarakteren endres til klagers ugunst, må ny muntlig justerende eksamen avholdes. En presisering i lovteksten om at ny justerende muntlig prøve skal avholdes ved *endring* av eksamenskarakter, vil klargjøre dette. En ny justerende muntlig prøve vil også kunne være en mulighet for studenten til å forbedre sin karakter, og sånn sett være til studentens fordel.

Det er departementets oppfatning at det ikke er fremkommet innsigelser i høringen av en slik karakter som skulle tilsi at lovforslaget ikke fremmes.

Det vises til lovforslaget § 3-9 femte ledd.

4.4 Utdanningsinstitusjonens valg av skriftlig eller muntlig begrunnelse for karakterfastsettingen

4.4.1 Gjeldende rett

En student kan kreve å få begrunnelse for karakterfastsettingen, jf. universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 5-3 første ledd første punktum. Etter uhl. § 5-3 annet ledd tredje punktum er det sensor selv som velger om begrunnelsen skal gis muntlig eller skriftlig. Bakgrunnen for denne valgfriheten er at en generell plikt til å gi skriftlig begrunnelse vil kunne medføre mye merarbeid i fag der sensorarbeid fra før av er en stor belastning.

4.4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet viste departementet til at stadig flere utdanningsinstitusjoner har innført en ordning med automatisk begrunnelse for eksamenskarakteren. Kandidaten mottar da karakter og begrunnelse for karakterfastsettingen samtidig. Ordningen har vist seg å ha flere fordeler, blant annet har det lettet det administrative arbeidet knyttet til behandling av krav om begrunnelse, og enkelte institusjoner mener også at det bidrar til å redusere antallet klager på karakter. At studentene automatisk får begrunnelsen samtidig med karakteren kan gi studentene en bedre innsikt i karakterfastsettingen, men det er i dag opp til den enkelte utdanningsinstitusjonen å vurdere om det skal gis en slik automatisk begrunnelse. Departementet forslo i høringsnotatet en endring av uhl. § 5-3 annet ledd tredje punktum, slik at det skulle være institusjonen, og ikke den enkelte sensor, som skal avgjøre om begrunnelsen for karakterfastsettingen skal gjøres skriftlig eller muntlig. Hvis det er sensor som skal bestemme om det skal være skriftlig eller muntlig begrunnelse kan dette blant annet være til hinder for en ordning med automatiske begrunnelser. Men det ble likevel i høringsnotatet presisert at den foreslåtte bestemmelsen ikke er til hinder for at utdanningsinstitusjonene delegerer til sensorene å avgjøre om det skal være skriftlig eller muntlige begrunnelse.

4.4.3 Høringsinstansenes uttalelser

Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen på Vestlandet, Høgskolen i Østfold, Lovisenberg diakonale høgskole, Nord universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk sykepleierforbund, Politihøgskolen, Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Agder, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger og *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter forslaget.

Høgskolen i Østfold foreslår at det blir regulert i universitets- og høyskoleloven at «begrunnelse skal gis skriftlig ved skriftlige eksamener, mens formen på tilbakemelding kan være valgfri ved muntlige og praktiske prøver». Dette for å sikre en enhetlig praksis i sektoren. Norsk sykepleierforbund er også av den oppfatning at det er eksamensavleggelsens karakter som bestemmer hvorvidt det skal gis skriftlig eller muntlig karak-

terbegrunnelse. Studentorganisasjonen i Agder skriver at det er ønskelig at automatisk begrunnelse bør være normen når det gis begrunnelse ved eksamen.

Enkelte høringsinstanser, deriblant Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet og Høgskolen i Oslo og Akershus, viser til at det er viktig å ha muligheten til å kunne delegere valget av karakterbegrunnelsens form til sensorene.

Universitetet i Oslo (UiO) mener at den foreslåtte nye setningen i § 5-3 annet ledd er upresis. UiO viser til at:

> «Ordet sensor forekommer ikke ellers i paragrafen slik at det er mindre klart av konteksten hvem som skal gi begrunnelse, i motsetning til i gjeldende lov der setningen som skal utgå, lyder slik: «Begrunnelse gis muntlig eller skriftlig etter sensors valg».
>
> Det er for øvrig ikke gitt at en løsning for mer automatisk begrunnelse må forutsette skriftlighet, og i det videre lovarbeidet bør departementet være varsomme med å uttale seg i den retning. Det ligger et vesentlig læringsutbytte i den muntlige begrunnelsen der kandidaten kan diskutere besvarelsen med sensor, og man kan lett tenke seg løsninger som plenumsgjennomgang av eksamensoppgave, systematiserte opplegg for treffetider etc.»

Universitetet i Stavanger viser til at det er viktig at myndigheten til å avgjøre hvorvidt det skal være skriftlig eller muntlig karakterbegrunnelse kan delegeres etter behov, men er mer skeptisk til en innføring av en ordning som innebærer en automatisk begrunnelse for eksamenskarakteren.

Den norske tannlegeforeningen og *Norsk studentorganisasjon* har ikke konkret angitt hvorvidt de støtter forslaget, men Den norske tannlegeforening skriver blant annet at det bør være opp til den enkelte student om vedkommende vil ha skriftlig eller muntlig begrunnelse. «Det vil være svært ressurskrevende å utarbeide skriftlig begrunnelse til alle studenter, men ved å la det være opp til den enkelte student sikrer man at de som ønsker skriftlig begrunnelse får det.» *Norsk studentorganisasjon* mener at det er problematisk at karakterbegrunnelsen kan gis muntlig da dette svekker studentens rettsikkerhet.

Juristforbundets universitets- og høyskoleforening, Universitetet i Bergen og *NOKUT* støtter ikke forslaget. Juristforbundets universitets- og høyskoleforening viser blant annet til at:

> «Et stort antall sensorer som under dagens ordning gir muntlige begrunnelser, gir i dag studentene langt bedre tilbakemelding på deres prestasjon enn en «automatisk» skriftlig begrunnelse vil kunne gi. Kravet om automatisk sensurbegrunnelse kan med andre ord, hvis det gjennomføres uten å åpne for muntlig begrunnelse, medføre dårligere kvalitet.»

Både Universitetet i Bergen og NOKUT ønsker at dagens ordning, hvor det er sensor som bestemmer om karakterbegrunnelser skal gis skriftlig eller muntlig, opprettholdes. NOKUT støtter dog «departementets implisitte holdning om at det er institusjonene selv som må avgjøre om begrunnelser skal gis automatisk eller ikke.»

4.4.4 Departementets vurdering

Hovedregelen er at enkeltvedtak skal grunngis og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningslovens § 24. Dette gjelder bare så langt ikke annet fremgår av særlov. Gjeldende regler i universitets- og høyskoleloven avviker fra forvaltningslovens hovedregel ved at begrunnelsesplikt først inntrer når kandidaten ber om det.

Som departementet skrev i høringsnotatet, så tror det at utviklingen vil gå i retning av større grad av automatiske begrunnelse, det vil si at kandidaten mottar karakterbegrunnelse for karakterfastsettingen samtidig med at karakteren meddeles. Det er utdanningsinstitusjonen som bestemmer om begrunnelse skal gis muntlig eller skriftlig. Som noen av høringsinstansene også har bemerket, er den foreslåtte bestemmelsen ikke til hinder for at utdanningsinstitusjonene delegerer til sensorene å avgjøre hvorvidt det skal gis muntlig eller skriftlig karakterbegrunnelse.

Departementet ser av høringsuttalelsene at det finnes forskjellige forslag til hvordan krav til karakterbegrunnelse kan praktiseres. Forslagene går blant annet ut på at det bør være skriftlige begrunnelser ved skriftlig eksamen og muntlig begrunnelse ved muntlig eksamen, eller at det bør være studentene som bestemmer om de vil at karakterbegrunnelsen skal gis skriftlig eller muntlig.

Departementet opprettholder forslaget om at det er institusjonene som skal bestemme hvorvidt det skal være skriftlig eller muntlig karakterbegrunnelse, men bemerker at det i de fleste tilfellene er en klar fordel at det foreligger en skriftlig begrunnelse. Der hvor det foreligger en skriftlig begrunnelse for karakteren kan dette klargjøre

for studenten hva som ble vektlagt ved vurderingen, og kan eventuelt resultere i at studenten ikke påklager sensuren.

Spesielt ved eventuell ny vurdering ved vesentlig karakteravvik mellom opprinnelig sensur og klagesensur, er det en klar fordel at det kan fremlegges skriftlige begrunnelser for sensorenes vurderinger når institusjonen skal foreta en ytterligere vurdering før endelig karakter fastsettes. En skriftlig karakterbegrunnelse kan belyse hvilke vurderinger som lå til grunn for sensuren og uten slike skriftlige begrunnelser vil en etterfølgende institusjonell vurdering ved vesentlig karaktersprik, lett få et ufullstendig preg. Hvorvidt det vil bli foreslått krav om skriftlig begrunnelse i fremtiden vil blant annet avhenge av hvordan den institusjonelle vurderingen av sensurene blir gjennomført i sektoren. Det vises til punkt 4.5 for nærmere omtale av vurdering ved vesentlig karakteravvik.

Departementet kan ikke se at det er fremkommet innsigelser som skulle tilsi at lovforslaget ikke fremmes. I henhold til innspill fra høringsinstansene, har departementet gjort noen mindre språklige justeringer i lovforslaget.

Det vises til lovforslaget § 5-3 annet ledd tredje punktum.

4.5 Vesentlig karakteravvik

4.5.1 Gjeldende rett

Hovedregelen i forvaltningsloven (fvl.) er at en kan klage på enkeltvedtak til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, jf. § 28 første ledd. Klagen skal inneholde «den endring som ønskes i det vedtak det klages over», jf. fvl. § 32 første ledd bokstav d. Dette betyr at klageinstansen skal ha all informasjon om klagen, herunder tidligere vedtak og annen informasjon som anses relevant for klagebehandlingen. Det følger også av fvl. § 28 femte ledd at man ikke kan påklage klageinstansens vedtak i klagesaken.

Det følger av universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-9 første ledd at universiteter og høyskoler skal sørge for at kandidatenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. I uhl. § 5-3 fjerde ledd fremgår kravene for klage på sensurvedtaket. I følge denne bestemmelsen skal ikke kandidatens begrunnelse for klagen, opprinnelig karakter og eventuell skriftlig karakterbegrunnelse fra opprinnelig sensor meddeles ny sensor, såkalt «blind sensur». Dette er et avvik fra forvaltningslovens hovedregel, jf. ovenfor.

I likhet med forvaltningsloven § 28 følger det av uhl. § 5-1 femte ledd at klageinstansens vedtak ikke kan påklages.

4.5.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsforslaget vist til at det i den senere tid har vært en del oppmerksomhet om at enkelte studenter har opplevd stor forskjell mellom opprinnelig sensur og ny sensur i forbindelse med klage. I visse tilfeller har vurderingene av en og samme besvarelse resultert i en forskjell mellom opprinnelig sensur og klagesensur på to karakterer eller mer.

Departementet viste i høringsnotatet til at det er departementets oppfatning at de store karakteravvikene ikke er forårsaket av ordningen med «blind sensur», men at ordningen med «blind sensur» har avdekket et underliggende problem. En forklaring på store variasjoner i vurderingene mellom opprinnelig sensur og ny sensur kan være at sensorene ikke har fått tilstrekkelig opplæring og at det i for stor grad har vært overlatt til den enkelte sensor hvilke kriterier de vektlegger ved sensuren. Departementet viste til at dette kunne tyde på at institusjonenes egne rutiner rundt sensur, opplæring av sensorene, eventuell utarbeiding av sensorveiledninger og lignende, ikke alltid er gode nok. Hvis de ulike sensorene ikke legger de samme prinsippene og kriteriene til grunn ved vurderingen, pekte departementet på at dette vil være et problem uavhengig av om sensuren er «blind» eller fullt dokumentert. Det er også derfor departementet har foreslått å innføre krav om obligatorisk sensorveiledning til alle eksamener (se punkt 4.2).

For en student vil det å klage på karakteren alltid innebære en viss risiko. Det følger av uhl. § 3-9 femte ledd at endring av karakter kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Departementet viste i høringsnotatet til at når karakteren endres med to karakterer eller mer, fremstår det som lite forutsigbart for studentene. Når karakteren endres vesentlig ved ny vurdering, kan det tyde på at i hvert fall en av de foretatte vurderingene ikke var gjort i samsvar med de kriterier som var fastsatt for karakterfastsettingen.

Det ble i høringsnotatet vist til fvl. § 35, hvor et forvaltningsorgans adgang til å omgjøre eget vedtak uten klage er hjemlet. Hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, skal utdanningsinstitusjonen foreta en ytterligere vurdering av hvorvidt sensu-

rene er gjort i samsvar med fastsatte retningslinjer og prinsipper, før endelig karakter fastsettes.

Det ble derfor foreslått at det fastsettes i loven at hvis karakteren ved ny sensur endres med to eller flere karakterer, uavhengig av om karakteren har endret seg til gunst eller ugunst for studenten, skal utdanningsinstitusjonen, slik fvl. § 35 gir mulighet til, foreta en vurdering før endelig karakter fastsettes. En slik omgjøring bør gjøres uavhengig av om studenten ber om det, da det mest sannsynlig bare ville være i tilfeller hvor karakteren endres til ugunst at studenten ville be om en slik vurdering. Også i tilfeller der karakteren endres til en bedre karakter kan et stort avvik tyde på at første eller ny sensur ikke er gjennomført i samsvar med de fastsatte kriteriene for vurderingen.

Departementet viste videre i høringsnotatet til at det er utdanningsinstitusjonen som har det faglige ansvaret for gjennomføring av eksamen og sensur, og departementet mente derfor at det burde være opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å finne gode ordninger for de unntaksvise tilfellene der det er så stort sprik i karakter at det må vurderes om sensuren skal omgjøres. Blant annet foreslo departementet at sensorene fra første og annengangs sensur sammen ser på sensurvurderingene for å komme frem til en omforent karakter. Det ble også vist til at der hvor utdanningsinstitusjonene ser at noen sensorer har sensurert avvikende fra fastsatte kriterier, kan dette være å anse som en formell feil med de konsekvenser dette medfører. Det er uansett viktig at institusjonen sørger for at karakteren gir et sannferdig bilde av kandidatens kunnskaper og ferdigheter.

Til slutt ble det i høringsnotatet vist til at ved vurderingen av om et sensurvedtak skal omgjøres, skal all dokumentasjon være tilgjengelig. Forslaget er ikke en tredje runde med ordinær sensur, så bestemmelsen om blind sensur i § 5-3 fjerde ledd kommer derfor ikke til anvendelse.

4.5.3 Høringsinstansenes uttalelser

Akademikerne, Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning, Den norske tannlegeforening, Høgskolen i Innlandet, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen på Vestlandet, Høyskolen Kristiania, Lovisenberg diakonale høgskole, Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Agder, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet og *VID vitenskapelige høgskole* støtter forslaget.

Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning skriver blant annet at «[s]elv om en slik regel vil kunne påføre noe ekstra sensurarbeid mener vi at studentens interesse av få en rettferdig vurdering må gå foran».

Universitetet i Agder viser til at det er uheldig at det er stor forskjell i karaktersetting ved ordinær sensur og klagesensur.

> «Når dette skjer er det uheldig særlig for studentene, men også for institusjonene. UiA er enig i at det innføres en adgang til omgjøring av klagesensuren, men mener grensen for når institusjonen skal foreta en ny vurdering, bør endres til tre karakterer eller mer.» UiA foreslår at det «fastsettes én ordning, og at departementets forslag om at sensorene fra første og andre sensurrunde setter seg sammen for å diskutere hvilken karakter som er korrekt i forhold til fastsatte kriterier, fastsettes som felles norm. […] Det bør videre vurderes å presisere enten i lovteksten eller i merknadene, at det omgjorte sensurvedtaket ikke kan påklages.»

VID vitenskapelige høgskole skriver at selv om de er «enig med departementet i at det kan være grunn til å iverksette tiltak for å bedre situasjonen», er VID «likevel skeptisk til forslaget om å lovfeste en vurdering av om klagesensurvedtaket bør omgjøres uten klage i tråd med forvaltningsloven § 35, slik den foreslåtte § 5-3 sjette ledd tilsier.» VID viser også til at forslagets økonomiske og administrative konsekvenser er usikre.

Høgskolen i Innlandet ønsker primært at ordningen med «blind sensur» fjernes. Men dersom det ikke skjer, er høyskolen av den oppfatning at den foreslåtte endringen som legger opp til en ny vurdering der det er et avvik på to karakterer eller mer, kan være en grei løsning. Institusjonen viser til slutt til at dersom:

> «[F]orslag blir stående, er det positivt at det legges opp til at institusjonene selv avgjør hvordan dette skal gjøres, og forslaget om at de to sensorene som har vurdert eksamen setter seg sammen og tar en felles vurdering med all dokumentasjon tilgjengelig, anses som den beste løsningen i slike tilfeller.»

Lovisenberg diakonale høgskole skriver blant annet at:

> «LDH forventer at arbeidet med kvalitetsforbedring av sensorveiledninger, med tydeliggjøring av både forventet innhold og krav til nivå i besvarelsene, vil medvirke til færre forekomster av karaktersprik mellom første gangs sensur og klagesensur.»

Norsk studentorganisasjon viser til at:

> «Regjeringen foreslår at institusjonen selv skal finne måter å gjennomføre tredjegangssensuren på. Dette mener vi er en uheldig måte å gjøre det på. For studenter kan dette potensielt bety at man har forskjellige sensurpraksiser avhengig av hvilket emne studenter tar. NSO mener at for å sikre forutsigbarhet for studentene er det viktig at bestemmelsen for tredje sensur lovfestes nasjonalt.»

Høgskolen i Sørøst-Norge skriver at selv om høyskolen er enig i intensjonen bak forslaget, er institusjonen skeptisk til gjennomføringen av forslaget slik det foreligger i dag.

> «HSN støtter at forslaget åpner for at utdanningsinstitusjonene på eget initiativ skal foreta en vurdering av et tilfelle hvor karakteren endres med to eller flere karakterer og ser at det kan være vanskelig å lovfeste et system som vil fungere for alle utdanningsinstitusjoner og sensurordninger. Riktignok har utdanningsinstitusjonene det faglige ansvaret for gjennomføring av eksamen og sensur, men dagens forslag innebærer at studentene i en slik ekstraordinær situasjon kan bli behandlet ulikt etter hvilken utdanningsinstitusjon man studerer ved. Det mener HSN vil være en uheldig konsekvens, ved at det blir opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å lage egne ordninger. […] HSN ber departementet likevel vurdere å konkretisere en ordning i lovforslaget, slik at utdanningsinstitusjonene innretter seg likt.»

Høyskolen Kristiania mener det er positivt at departementet ønsker å sette inn tiltak for å forhindre vesentlige karakteravvik mellom førstegangssensur og klagesensur, og ser det som hensiktsmessig at utdanningsinstitusjonen selv kan velge hvordan de kan organisere kontrollsensur ved større avvik. Høyskolen mener imidlertid at forslaget er uklart med tanke på hvilken vurdering et kontrollorgan kan gjøre og hva resultatet av vurderingen kan/skal være.

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) skriver at:

> «UiT har forståelse for at det er ønske om å innføre en ordning som kan rette opp i situasjonen som har oppstått når studenter har fått store avvik mellom førstegangssensur og klagesensur. Også etter vår oppfatning er det ikke ordningen med blindsensur som er opphavet til problemet, men stort sprik mellom ordinær sensur og klagesensur avvik kan tyde på at det er et kvalitetsavvik ved gjennomføringen av sensuren.»

UiT skriver videre at de ønsker at departementet kommer med en tydelig føring på hvilken fremgangsmåte institusjonene skal velge, slik at det blir lik praksis nasjonalt.

> «For ordens skyld bør det også presiseres at en omgjøring av det siste sensurvedtaket, jf. forvaltningsloven § 35, er endelig ikke kan påklages i disse tilfellene. Utgangspunktet er at omgjøring etter forvaltningsloven § 35 kan påklages. Det er ikke hensiktsmessig med klageadgang på den nye faglige vurderingen.»

Enkelte høringsinstanser har kommentert forslaget uten å konkret uttale seg om de støtter forslaget eller ikke, dette er *Høgskolen i Østfold, Justis- og beredskapsdepartementet, Nord universitet* og *Universitets- og høgskolerådet*.

Høgskolen i Østfold skriver at de er usikre på om «forslaget vil bidra til å sikre ønsket om likebehandling dersom institusjonene selv skal definere fremgangsmåten i sine forskrifter.» Høyskolen anbefaler at «departementet utarbeider felles retningslinjer for praktisering av bestemmelsen. Saksflyten fra klagesensorene har fattet sensurvedtak og frem til en eventuell tredje kommisjon skal prøve vedtaket, fremstår uklar.» Institusjonen ønsker en nærmere redegjørelse av problemstillinger som synes uavklart, slik som hvorvidt klagesensuren skal meddeles studenten, hvilke frister som gjelder ved omgjørelsesvurderingen og hvorvidt studenten kan trekke klagen før den siste runden vurdering er gjennomført.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til at:

> «På bakgrunn av den knappe drøftelsen i høringsnotatet finner vi det vanskelig å ha noen mening om forslaget om å lovfeste en plikt til å vurdere forvaltningsrettslig omgjøring av eget tiltak, med forvaltningsloven § 35 som rettslig

grunnlag. Vi nøyer oss med å stille spørsmål om lovfesting som foreslått er et egnet og treffsikkert tiltak for å bøte på det underliggende problemet. Det er i liten grad konkretisert hvordan en ser for seg at en ordning som foreslått vil kunne virke, og om forutsetningene for å få til en ordning som vil fungere i praksis, er til stede.»

JD viser videre til at:

«For å kunne ta stilling til et vedtaks gyldighet, vil det normalt være en forutsetning at organet som skal foreta vurderingen har tilgang til begrunnelsen for vedtaket som vurderes omgjort. En plikt til å begrunne klagesensurvedtak fremgår riktignok av universitets- og høyskoleloven § 5-3 første og annet ledd, men det følger ikke av disse bestemmelsene, eller av andre bestemmelser i loven, at klagesensorer har noen generell plikt til å utferdige utfyllende skriftlige karakterbegrunnelser. Uten slike skriftlige begrunnelser som kan belyse hvilke vurderinger som ble foretatt i forbindelse med klagesensuren og hvilke hensyn som ligger til grunn for klagesensurvedtaket, vil en etterfølgende prøving av vedtakets gyldighet lett få et ufullstendig preg. Forutsetningen som departementet synes å legge til grunn på side 6 i høringsnotatet om at all dokumentasjon skal være tilgjengelig ved omgjøringsvurderingen, vil med andre ord ikke være oppfylt i tilfeller der det ikke foreligge noen skriftlig begrunnelse for klagesensuren. På den annen side vil et generelt krav til skriftlige begrunnelser i forbindelse med klagesensur, medføre betydelig merarbeid og merkostnader. At klagesensorene eventuelt kan utferdige skriftlige begrunnelser etter at det er blitt klart at det vil være aktuelt å omgjøre klagesensurvedtaket, fremstår imidlertid heller ikke som en god løsning».

Nord universitet peker på at forslaget kan føre til økt administrasjon og byråkratisering og at departementet bør foreta en kost/nyttevurdering først.

Universitets- og høgskolerådet mener at forslaget:

«[M]edfører en rekke juridiske og praktiske problemstillinger. UHR ser det også som problematisk at det åpnes for at institusjonene selv skal utarbeide rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. Det vil åpne for ulike løsninger ved institusjonene, uten at dette nødvendigvis er hensiktsmessig.»

Høgskolen i Oslo og Akershus, Juristforbundets universitets- og høyskoleforening, Norges handelshøyskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Politihøgskolen, Universitetet i Bergen og *Universitetet i Oslo* støtter ikke forslaget.

Norges handelshøyskole viser til at etter innføringen av blind sensur i 2014 har det vært flere eksempler på at det har vært store avvik mellom ordinær sensur og klagesensur. Det vises blant annet til at:

«Departementet skriver at det bør være opp til institusjonene å bestemme hvordan en slik vurdering skal gjennomføres, men NHH mener de eksemplene som benyttes sår tvil om hva den nye hjemmelen gir rom for. Det skal, slik NHH tolker bestemmelsen, ikke settes ned en ny kommisjon som skal sette en ny (riktigere) karakter. Institusjonene pålegges å foreta en vurdering av hvorvidt sensurvedtaket etter klage er ugyldig eller ikke.

Det er ikke sagt eksplisitt, men om institusjonen kommer til at siste sensurvedtak er ugyldig, må det innebære at resultatet fra den ordinære sensuren blir stående.

Selv om store avvik mellom sensuren i klageomgangen og den opprinnelige sensuren ikke heldig med tanke på tilliten til systemet, er NHH av den oppfatning at de andre forslagene burde fått muligheten til å virke en stund før utdanningsinstitusjonene pålegges å gjennomføre en så tung øvelse som å vurdere å kjenne et sensurvedtak ugyldig.

Om forslaget blir vedtatt bør det utarbeides klare retningslinjer for behandlingen av slike saker.»

Politihøgskolen skriver at de har opplevd enkelte eksempler på store karakteravvik mellom ordinær- og klagesensur.

«Vi arbeider derfor med å forbedre sensorveiledningene slik at dette ikke skal forekomme. Politihøgskolen stiller seg imidlertid tvilende til at man kan gjøre et sensorvedtak ugyldig (i henhold til forvaltningsloven) slik det foreslås i vedtaket, og kan på denne bakgrunn ikke støtte dette forslaget.»

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) er:

> «[U]sikre på om lovfesting av en eller annen form for ny vurdering ved karakteravvik på to karakterer eller mer ved klagesensur er veien å gå. Når krav om sensorveiledninger lovfestes, kan det bidra til at sensorer i større grad legger til grunn de samme prinsippene og kriteriene i vurderingen. Arbeid med utarbeiding av sensorveiledninger samt satsing på bedre opplæring og veiledning i sensurarbeid virker derfor som en bedre tilnærming til problemet som her adresseres.»

HiOA ønsker også at det må være et avvik på tre karakterer eller mer før en eventuell vurdering skal bli aktuelt. Til slutt viser HiOA til at:

> «[B]estemmelsen bør være en «kan»-bestemmelse framfor en «skal»-bestemmelse. Dette vil gi institusjonen mulighet til å vurdere fra gang til gang om avviket er av en slik art at det bør vurderes om det kan endres. I tillegg bør bestemmelsen i nåværende sjette ledd bevares, og dermed komme i tillegg til forslaget til ny lovbestemmelse, for å klargjøre klagesporet det legges opp til i universitets- og høyskoleloven.»

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) er skeptiske til å innføre en ordning med vurdering ved stort karakteravvik. NTNU skriver blant annet at:

> «Vi er enig i at det er uheldig med for store avvik mellom første og annen gangs sensur. Det er nærliggende å anta at stort avvik i karakter mellom første og annen gangs sensur skyldes at de nye sensorene sensurerer langt færre besvarelser og ikke har det hele bildet av prestasjonene slik de opprinnelige sensorene hadde. Vi er skeptisk til å innføre en ordning i tillegg som skal bøte på konsekvensene av blind sensur. Forslaget vil være ressurskrevende både faglig og administrativt. Ordningen bør enten være at sensorene får informasjon om opprinnelig karakter og begrunnelser eller at det gjennomføres blind sensur. Ny sensur bør kun skje dersom det viser seg at det har vært formelle feil ved sensureringen som kan ha hatt betydning for avviket, f.eks. at det ikke har vært utarbeidet sensurveiledning. Vi mener bestemmelsen om formelle feil sammen med lovens krav om sensurveiledning bør være tilstrekkelig.»

NTNU viser også til at det bør gå klart frem av loven hvordan dette skal løses.

> «Dersom det skal være opp til institusjonen å avgjøre dette, vil det bli nok en forskjellsbehandling som den felles ordningen med blind sensur skulle løse. I og med at dette skal gjelde både der avviket er til gunst og ugunst for studenten må loven sørge for at det ikke skjer en utvikling i praksis som fører til at det kun blir tilfellene der ny sensur har vært til ugunst hvor det skjer en ny vurdering.»

Juristforbundets universitets- og høyskoleforening skriver at blind klagesensur bør avskaffes og tradisjonell klagesensur gjeninnføres som eneste lovlige klagesensurordning.

Universitetet i Bergen viser blant annet til at:

> «Karakteravvik på to trinn eller mer forekom også før blind klagesensur ble innført i loven, men det har tiltatt etter at ordningen ble påbudt. Dette viser etter vår oppfatning først og fremst at blind klagesensur er problematisk.»

Universitetet i Oslo (UiO) fraråder sterkt at denne ordningen innføres. UiO mener at økningen av vesentlig karaktervik er en direkte konsekvens av blind klagesensur. UiO mener at man bør vente med å innføre denne ordningen til man har sett effekten av obligatoriske sensorveiledninger.

> «Etter vår oppfatning er det mulig å heve sensurkvaliteten gjennom langt mindre ressurskrevende tiltak, som for eksempel bedre sensorveiledninger, fagspesifikke karakterbeskrivelser og bruk av sensorer på tvers av institusjoner. Kvalitetshevende tiltak bør innrettes slik at de kommer all sensur til gode, ikke bare klagesensur.»

UiO viser til at koblingen til forvaltningsloven § 35 er problematisk da det ikke nødvendigvis er slik at «alle vesentlige karakteravvik mellom ordinær sensur og klagesensur betyr at vedtaket kan anses som ugyldig. Det avhenger av blant annet graden av skjønn i sensuren, noe som kanskje er mer utbredt i humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag.»

4.5.4 Departementets vurdering

Departementet forslo i høringsnotatet at der hvor det er karakteravvik på to karakterer eller mer, må

institusjonene foreta en ytterligere vurdering før endelig karakter fastsettes.

Departementet har merket seg at mange av høringsuttalelsene har vært uenige i dette forslaget og flere har også vist til at hele sensorordningen som i dag er hjemlet i loven er lite heldig. Enkelte av høringsinstansene har påpekt at innføringen i 2014 av «blind sensur» som eneste tillatte klagesensurordning, har forsterket svakhetene ved sensurordningen i universitets- og høyskolesektoren, og det foreslås at regjeringen bør fremme lovforslag om å vende tilbake til en tradisjonell klagesensur etter reglene som følger av forvaltningsloven.

Som vist til i kapittel 1 og i punkt 4.1, har regjeringen besluttet å starte arbeidet med en helhetlig gjennomgang og revisjon av regelverket som gjelder for universiteter og høyskoler. Ambisjonen er et mer gjennomarbeidet regelverk. Reguleringen av ordningene knyttet til gjennomføring av eksamen og sensur vil bli gjennomgått grundig i et slik lovarbeid.

Som mange av høringsinstansene har vist til, så dreier sensur seg i stor grad om skjønn. Det er derfor ikke unaturlig at én sensor kan komme til et annet resultat enn en annen sensor. I slike tilfeller vil det at flere er sammen om sensuren, redusere sjansen for at enkelte oppgavesvar får en karakter som muligens er lite representativ. Det er flere av høringsinstansene som har vist til at kvaliteten på sensuren øker vesentlig om flere enn én sensor vurderer hvert oppgavesvar. Det pekes på at når sensorer regelmessig sensurer i fellesskap og det veksler hvem man har som «medsensor», vil det utvikle seg en «sensorkultur» for hva som er gode og mindre gode måter å løse oppgavene på. Dette medvirker til en mer forutsigbar og rettferdig vurdering av eksamensprestasjonene.

Flere av høringsuttalelsene har også vist til at fjerningen av kravet om minst to sensorer har vært en endring som har gitt dårligere sensurkvalitet og det er også vist til at man bør innføre kravet om ekstern sensur igjen.

Departementet viser til at det, som nevnt tidligere, ikke er hindringer i lovverket for at institusjonene innfører krav om flere sensorer, og det presiseres derfor at det er opp til utdanningsinstitusjonene selv å vurdere om det er ønskelig å ha flere enn én sensor ved sensurering av eksamen. Det er heller ikke noe i veien for at institusjonene kan ha en større bruk av eksterne sensorer enn det som det er stilt krav om i loven.

Som nevnt over er i utgangspunktet sensurvedtaket et enkeltvedtak etter forvaltningsloven (fvl.), og klageadgangen og saksbehandlingen følger forvaltningslovens regler, «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. (fvl.) § 1 første punktum. Med lovendringen i 2014 hvor «blind sensur» ble innført, ble ordningen med klagesensur løsrevet fra forvaltningslovens regler om klage.

Som departementet viste til i høringsnotatet, så kan en forklaring på store variasjoner i vurderingene være at sensorene ikke har fått tilstrekkelig opplæring, og at det i for stor grad er overlatt til de enkelte sensorene hvilke kriterier de vil vektlegge ved sensuren. Det at det heller ikke har vært noe krav om obligatorisk sensorveiledning, har nok også ført til at det har blitt sprik i vurderingene, selv om sensorveiledning ikke er noen garanti for lik vurdering av oppgavene. I forbindelse med gjennomføringen av nasjonal deleksamen, hvor det er obligatorisk sensorveiledning, har det vist seg at spriket mellom opprinnelig sensur og ny sensur er mindre enn ved andre liknende eksamener hvor det ikke foreligger sensorveiledning. Men det må nevnes at de fag som er med i forsøket med nasjonal deleksamen ikke er typiske vurderingsfag, og forskjellen mellom første og annengangssensur er som regel større i «vurderingsfag» enn ved eksamener som i større grad har «fasitsvar».

Departementet mener at avvikene i sensurvurderingene kan tyde på at institusjonenes rutiner rundt sensur, opplæring av sensorene, eventuell utarbeiding av sensorveiledninger ikke alltid er tilstrekkelig. Hvis sensorene ikke legger de samme prinsippene og kriteriene til grunn ved vurderingen, vil dette være et problem uavhengig av om sensuren er «blind» eller fullt ut dokumentert.

Departementet viste i høringsnotatet til at det følger av fvl. § 35 at et forvaltningsorgan kan omgjøre eget vedtak uten klage, blant annet hvis vedtaket må anses ugyldig. Dette har en rekke høringsinstanser hatt synspunkter på, og departementet har kommet frem til at det er nødvendig med en klargjøring av dette. Hvor det er et karakteravvik på to karakterer eller mer mellom opprinnelig sensur og klagesensur, skal det gjøres en ny vurdering. Dette skal ikke skje i medhold av fvl. § 35, men med direkte hjemmel i den nye forslåtte bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven. Det ble vist til forvaltningsloven for å vise til at man kan gjøre omgjøringen av eget initiativ der hvor man ser at resultatet kanskje ikke var tiltenkt, og dette er noe institusjonene også i dag har hatt mulighet til å gjøre. Departementet har endret litt på det foreslåtte lovforslaget fra

høringsnotatet for å klargjøre at dette er en selvstendig pliktbestemmelse og en hjemmel for en institusjonell vurdering uavhengig av fvl. § 35.

Departementet er av den oppfatning at det ikke er ønskelig å utsette dette lovforslaget i påvente av en helhetlig gjennomgang av universitets- og høyskoleloven. For en student vil det å klage på karakter alltid innebære en viss risiko fordi endring av karakter kan gjøres både til gunst og ugunst for klager, jf. uhl. § 3-9 femte ledd. Når karakteren endres med to karakterer eller mer fremstår det å klage som svært lite forutsigbart for studenten. Det er en trussel mot studentenes rettsikkerhet at det ikke foreligger en «sikkerhetsventil» i tilfeller hvor utfallet for klageren resulterer i en endring på to karakterer eller mer. Det er viktig at karakteren gir et så korrekt bilde som mulig av studentens kunnskaper og ferdigheter.

Departementet har merket seg at en rekke høringsinstanser har etterlyst flere retningslinjer for hvordan dette lovforslaget skal praktiseres, noe departementet derfor har forsøkt å klargjøre ytterligere nedenfor samt i merknadene til bestemmelsen.

Hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, skal utdanningsinstitusjonen foreta en ytterligere vurdering av hvorvidt sensurene er gjort i samsvar med fastsatte retningslinjer og prinsipper, før endelig karakter fastsettes. Flere av høringsinstansene har vist til at det er uklart hvordan saksflyten fra ny sensur og til «endelig» karakter er, herunder om klagesensors vurdering skal meddeles studenten før institusjon skal foreta en ny vurdering og muligheten for studenten til å trekke klagen før endelig vedtak foreligger.

Departementet er av den oppfatning at det antas å være mest hensiktsmessig om de involverte sensorene fra opprinnelig sensur og ny sensur vurderer dette i fellesskap og kommer frem til en omforent endelig karakter, eventuelt også i samarbeid med fagansvarlig. En annen mulighet er at nye fagpersoner vurderer om de to sensurene er i samsvar med sensurkriteriene. Men departementet presiserer at det vil være innenfor utdanningsinstitusjonenes egen råderett å bestemme hvilken måte dette best kan gjennomføres ved deres institusjon. Fordi én eksamen ikke er lik en annen, må nødvendigvis også en ny institusjonell vurdering kunne reflektere dette. En slik vurdering skal foretas på institusjonenes eget initiativ og ikke først hvor studenten ber om det, fordi da vil det bare være i tilfeller hvor karakteren endres til ugunst at slik vurdering blir gjennomført. Også i tilfeller der karakteren endres til en bedre karakter, kan et stort avvik tyde på at opprinnelig og/eller ny sensur ikke er gjennomført i samsvar med de fastsatte kriteriene for vurderingen, og utdanningsinstitusjonen må da foreta en ny vurdering.

Som departementet har nevnt under punkt 4.4.4, og som også er kommentert av Justis- og beredskapsdepartementet, vil en etterfølgende institusjonell vurdering ved vesentlig karaktersprik lett få et ufullstendig preg hvis det ikke foreligger en skriftlig karakterbegrunnelse fra opprinnelig og ny sensor. Men dette vil til en viss grad avhjelpes ved at det vil foreligge skriftlig sensorveiledning, i tillegg til studentens begrunnelse for klage. Det vil også kunne bli aktuelt å innføre krav om skriftlig karakterbegrunnelse hvis gjennomføringen av en eventuell etterfølgende vurdering, blir uforholdsmessig vanskeliggjort hvis det ikke foreligger en skriftlig karakterbegrunnelse.

Det er i høringsrunden også stilt spørsmål om studenten kan trekke klagen før sensuren er gjennomført. Departementet viser til at det å trekke en klage ikke er regulert eksplisitt i universitets- og høyskoleloven. Institusjonene har ikke adgang til å fastsette regler om trekking av klage eller lignende som ikke er forenlig med forvaltningsrettens alminnelige regler. Departementet legger til grunn at det for alminnelige forvaltningsklager er adgang til å trekke tilbake klagen inntil saken er avgjort. I fravær av avvikende regulering i universitets- og høyskoleloven, eller andre relevante lover, gjelder dette også for klage over karakterfastsetting etter uhl. § 5-3 fjerde ledd. Departementet legger til grunn at når det gjelder en så sentral rettighet som klage over et forvaltningsorgans vedtak, er det nødvendig med en klar hjemmel for å fravike hovedregelen om at man kan trekke klagen frem til saken er avgjort. Departementet legger dermed til grunn at det etter gjeldende rett ikke er adgang for institusjonene til å avskjære denne trekkretten.

Det er departementets oppfatning at hvor det foreligger et karaktersprik på to karakterer eller mer, og det derfor må foretas en ytterligere vurdering, er karakteren ikke «endelig» og det foreligger dermed ikke et endelig sensurvedtak. Det er da heller ikke noen endelig karakter som institusjonen kan informere studenten om.

Departementet opprettholder forslaget om at det fastsettes i loven at hvis karakteren ved ny sensur endres med to eller flere karakterer, uavhengig av om karakteren er endret til det bedre eller det dårligere, skal utdanningsinstitusjonen

foreta en ny vurdering før endelig karakter fastsettes. Ved den nye vurderingen skal all dokumentasjon være tilgjengelig. Dette er ikke en tredje runde med ordinær sensur, og bestemmelsen om «blind sensur» i § 5-3 fjerde ledd kommer derfor ikke til anvendelse. Institusjonens sensurvedtak i slike klagesaker er endelig og kan ikke påklages.

Det vises til lovforslaget § 5-3 sjette ledd.

4.6 Klage på gruppeeksamen

4.6.1 Gjeldende rett

Universiteter og høyskoler skal sørge for at studentens kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, jf. universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-9 første ledd. En eksamen eller prøve er en vurdering som skal måle en students kunnskap, ferdighet, dyktighet og liknende i det aktuelle emnet eksamineringen foretas i. Eksamen kan blant annet avlegges muntlig, skriftlig, ved kunstnerisk utførelse eller at studenten på annen måte viser ett sett av ferdigheter. Eksamen kan avlegges på skole, et egnet fremvisningssted eller hjemme, enkeltvis eller i gruppe. Eksemplene er ikke uttømmende. Det fremkommer av uhl. § 5-3 fjerde ledd at studenten kan klage over «karakteren for sine egne prestasjoner». Etter uhl. § 3-9 syvende ledd er det styret selv som gir forskrift om avleggelse og gjennomføring av eksamener og prøver.

Reglene for klage på eksamen praktiseres ulikt ved utdanningsinstitusjonene når det gjelder gruppeeksamen. Noen krever at samtlige studenter i gruppen, eller at et gitt flertall av gruppen, må klage på eksamen, mens andre åpner for individuell klageadgang. Det er også forskjeller mellom institusjonene når det gjelder virkning av klage. Noen klager resulterer i at alle får en ny karakter uavhengig av om de har samtykket til klage eller ikke. Andre institusjoner praktiserer det slik at det kun er den som klager som eventuelt vil få endret karakter.

4.6.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet vist til at gruppeeksamen kan gjennomføres på ulike måter. Enkelte eksamener gjennomføres slik at studentene i fellesskap leverer én eksamensbesvarelse hvor det ikke er mulig å identifisere den enkelte studentens bidrag. Andre eksamener kan besvares ved at man har ansvaret for et konkret avgrenset område slik at det er lettere å identifisere studentens selvstendige bidrag. Det gis normalt en felles karakter for besvarelsen uavhengig av gjennomførelsen. De nevnte eksemplene er ikke uttømmende.

Departementet viste i høringsnotatet til at departementet har lagt til grunn at lovens ordlyd ikke er til hinder for at det kan stilles krav om felles klage der studenter har levert en felles besvarelse, og at det frem til nå har vært opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å vurdere hvordan reglene om dette skal være for ulike typer gruppeeksamen. Departementet har på spørsmål om tolking av lovens ordlyd tidligere forutsatt at institusjonens regler om klage må kommuniseres tydelig til studenten, slik at studenten vet hva kravene for å klage er i forkant. På grunn av forskjellig praksis hos institusjonene ved klage på gruppeeksamen og ønsket om å styrke studentenes rettsikkerhet, valgte departementet i høringsforslaget å forslå en lovfestet rett til individuell klage på karakteren på gruppeeksamen med eventuell karaktermessig virkning kun for dem som klager.

4.6.3 Høringsinstansenes uttalelser

Akademikerne, Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen i Østfold, Høgskolen på Vestlandet, Høyskolen Kristiania, Juristforbundets universitets- og høyskoleforening, Lovisenberg diakonale høgskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole, Studentorganisasjonen i Agder, Studenttinget på Vestlandet, Universitets- og høgskolerådet, Universitetet i Agder og *Universitetet i Oslo* støtter forslaget.

Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning viser blant annet til at:

> «DMMH har hatt henvendelser fra grupper hvor en enkeltperson nekter å være med på en klage, slik at resten av gruppen har vært frustrert over å ikke kunne klage på det de mente var en urettferdig karaktersetting. Endringen legger opp til en større grad av selvbestemmelse for studenten».

Universitets- og høgskolerådet skriver at:

> «Den foreslåtte endringen vil sikre studentenes mulighet til å påklage eksamensresultatet uavhengig av resten av gruppen, men det vil også medføre at en og samme eksamensbesva-

relse kan ende opp med flere karakterer knyttet til seg.»

Studenttinget på Vestlandet viser til at dersom en student oppnår gunst ved å klage på en sensur gitt ved gruppeeksamen, bør den nye karakteren også gjelde for resten av gruppen.

Studentombudene ved Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet og Norges handelshøyskole skriver at:

> «Slik me ser det er det allereie i dag ein individuell klagerett for gruppemedlemmar etter universitets- og høyskoleloven sett opp mot dei allmenne reglane for klage i forvaltningsloven. Denne problemstillinga har likevel kome på spissen ved ei rekkje tilfelle. Me har notert at praksisen mellom institusjonane er ulik når det kjem til om det skal vera individuell klagerett på gruppeeksamenar. Dette kjem truleg som ein følgje av at departementet har gått langt i å seia at det er opp til institusjonane å avgjera om einskilde gruppemedlemmar skal ha klagerett.
>
> Denne innskrenkinga i klageretten er uheldig og det er difor viktig at det vert lagt opp til ei avklaring på dette punktet som sikrar individuell moglegheit til å klaga. Særleg med tanke på at arbeid i grupper vert meir og meir vanleg. Me er difor positive til denne presiseringa.»

Norsk studentorganisasjon mener at fordelen med den foreslåtte presiseringen er at det styrker rettighetene for den enkelte student i en situasjon der hvor man mener at besvarelsen ikke er vurdert godt nok.

Det er enkelte høringsinstanser som er skeptiske til, eller som ikke støtter, forslaget. Dette er *Høgskolen i Innlandet, NOKUT, Nord universitet, Norges handelshøyskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.*

NOKUT stiller seg spørrende til forslaget.

> «[D]ette åpner for at enkeltstudenter kan få justert sine karakterer individuelt på bakgrunn av en karakter gitt til en samlet gruppe. […] NOKUT mener at det kan åpnes opp for individuell klagerett ved gruppeeksamen dersom karaktersettingen er gjort på individuelt grunnlag, noe som forutsetter at studentens individuelle bidrag til eksamen tydelig fremgår.»

NOKUT viser til at hvis man ikke kan identifiseres studentens bidrag, må det være fellesklage ved gruppeeksamen.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet viser til at:

> «Gruppeeksamener er ment som en vurderingsform der studentene må vise hva de kan som gruppe. De må vise evner til å spille på lag med andre og frembringe kunnskap sammen med andre. Dette er særdeles viktige ferdigheter i arbeidslivet. Der dette inngår som del av læringsutbytte må det også testes, og alle studentene bør samtykke i en eventuell klage. Det er ikke uvanlig at vurderingsformen legger opp til et skriftlig arbeid med en muntlig presentasjon som alle i gruppa skal delta i. En individuell klagerett vil føre til at dette neppe vil være en aktuell vurderingsform. Det vil være utfordrende å gjennomføre kravet om ny muntlig presentasjon med kun en av kandidatene, jf. uh-lovens krav om at den muntlige presentasjonen skal holdes på nytt dersom karakteren endres etter sensur. En individuell klagerett vil derfor kunne føre til mindre bruk av gruppearbeid som vurderingsform, noe som vil være uheldig for studentenes læring.»

Norges handelshøyskole skriver at:

> «For NHH er det problematisk at en felles eksamensbesvarelse kan ende med like mange karakterer som det er medlemmer i gruppen som avga besvarelsen. En gruppeeksamen er en fellesprestasjon og skal i våre øyne også bedømmes som sådan.»

Høgskolen i Innlandet viser til at:

> «Utgangspunktet er at studenter kan klage på «egne prestasjoner». Ved gruppeeksamen skal ikke den enkeltes prestasjon vurderes individuelt, det er det samlede produktet som vurderes. HINN praktiserer i dag en ordning hvor alle studentene ved en gruppeeksamen må være enig om å klage på en karakter. Bakgrunnen for dette er at det kun foreligger ett sensurvedtak på en gruppeeksamen, og det dermed kun skal settes én karakter. Ved en eventuell endring av karakter etter klage vil dette gjelde for alle dette vedtaket retter seg mot, enten dette går i favør eller disfavør av klager. Etter HINN's mening bør gruppen i fellesskap bli enige om hvorvidt det skal klages, og det bør ikke lovfestes at en besvarelse skal kunne få flere resultater.»

4.6.4 Departementets vurdering

Utgangspunktet i forvaltningsloven (fvl.) er at man kan klage på vedtak som er bestemmende for ens rettigheter eller plikter, jf. fvl. § 28. Det har vært lagt til grunn av gjeldende bestemmelse i universitets- og høyskoleloven hjemler retten for enkeltpersoner til å klage over karakterfastsettingen der hvor man kunne identifisere studentens selvstendige bidrag, jf. formuleringen i uhl. § 5-3 fjerde ledd «en kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner […]».

Gruppeeksamen er et samarbeid og det avgis en felles besvarelse hvor det ofte ikke er mulig å identifisere bidraget fra den enkelte. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har uttrykt skepsis til forslaget, og at det også vises til at det er uheldig at samme eksamensbesvarelse kan resultere i forskjellige karakterer avhengig av hvorvidt en eller flere av studentene i en gruppeeksamen klager eller ei. Departementet har tidligere lagt til grunn at fordi det står i loven at en student kan klage over *egne* prestasjoner, og at det ved gruppeeksamen ofte er vanskelig å skille ut studentens «egen» prestasjon, kunne utdanningsinstitusjonene stille krav om fellesklage når det gjaldt gruppeeksamen. Men departementet er av den oppfatning at denne forståelsen og utformingen av lovens innhold utfordrer studentenes rettsikkerhet. Det har vært uheldig for studentene at det har vært et relativt åpent rom for ulike løsninger ved institusjonene når det gjelder hvordan klageretten har blitt praktisert. Høringsuttalelsene viser også at det har både vært ulike løsninger hos institusjonene og at det er ulike meninger om klageadgangen ved denne type eksamen.

For en student vil det å klage på karakteren alltid innebære en viss risiko, fordi endring av karakter kan gjøres både til gunst og ugunst for klager, jf. uhl. § 3-9 femte ledd. Departementet har vurdert spørsmålet om klageadgang ved gruppeeksamen, og har kommet til at studentenes rettssikkerhet best ivaretas hvis det lovfestes en individuell klagerett ved gruppeeksamen, også der hvor studentens bidrag ikke (enkelt) kan identifiseres.

Det er departementets vurdering av hvis karakteren omgjøres etter klage, skal den nye karakteren kun gjelde for den, eller de, studenten(e) som har klaget på karakteren. Dette innebærer at for den eller de studenten(e) som ikke klager, vil karakteren gitt ved første sensur bli stående. Hvis en students valg om å klage på en gruppeeksamen får konsekvenser for hele gruppen, vil dette gå ut over rettsikkerheten til de studentene som ikke ønsker å klage. En individuell rett til å klage må etter departementets vurdering også innebære en individuell rett til ikke å klage. Man tar et aktivt valg både når man klager eller velger å ikke klage. Begge disse valgene kan få den konsekvens at en medstudent kan få en annen karakter på samme gruppeeksamen, men det er en konsekvens man har akseptert når man tar et valg. Dette innebærer relativt store endringer for de institusjonene som i dag ikke har regler som åpner for dette.

Departementet kan ikke se at det har kommet frem innsigelser av en slik karakter at det skulle tilsi at forslaget endres. Det foreslås derfor å hjemle i universitets- og høyskoleloven en rett til individuell klage ved gruppeeksamen med virkning kun for den som klager.

Det vises til lovforslaget § 5-3 fjerde ledd.

5 Institusjonens mulighet til selv å fastsette tilleggskrav ved opptak

5.1 Gjeldende rett

Det formelle opptakskravet til høyere utdanning er generell studiekompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-6. Det følger av denne bestemmelsens femte ledd at departementet i forskrift kan fastsette spesielle opptakskrav for visse studier og fagområder. *Forskrift om opptak til høgre utdanning av 6. januar 2017 nr. 13* (opptaksforskriften) er fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen og gjelder for opptak til alle grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler. Opptakskravene, herunder spesielle krav eller unntak fra krav om generell studiekompetanse og regler for rangering, fremgår av denne forskriften.

Spesielle opptakskrav er fastsatt i tilfeller der det forutsettes særlige kunnskaper eller ferdigheter for å kunne gjennomføre et studium. Spesielle opptakskrav er dermed også et virkemiddel for å sikre høyere inntakskvalitet på nye studenter. Med mindre departementet har fastsatt opptakskrav eller regler for rangering i forskrift, for eksempel i mastergradsforskriften, eller i rammeplan, har institusjonene selv myndighet til å fastsette slike krav ved opptak til *høyere* grad, jf. uhl. § 3-6 syvende ledd. Utdanningsinstitusjoner som ønsker å innføre spesielle opptakskrav for lavere grad må i dag søke Kunnskapsdepartementet.

Det følger av uhl. § 1-2 fjerde ledd at departementet kan, etter innstilling fra styret ved utdanningsinstitusjonen, vedta at det kan gjøres avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske *forsøk*. Dette fastsettes også i opptaksforskriften. Gjeldende forsøksordninger som innebærer spesielle opptakskrav, fremkommer av opptaksforskriftens kapittel 4 hvor det er fastsatt for hvilke studier de gjelder og for hvilken tidsperiode.

5.2 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsnotatet til at det fremgår av Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) at regjeringen vil fremme forslag om endring i universitets- og høyskoleloven slik at institusjonene selv kan stille strengere opptakskrav til enkeltstudier («utfyllende spesielle opptakskrav») enn det som fremgår av dagens universitets- og høyskolelov med tilhørende opptaksforskrift.

Departementet viste til at hvis institusjonene selv skal kunne fastsette spesielle opptakskrav, må universitets- og høyskoleloven endres for å gi institusjonene hjemmel til dette. Det forutsettes at institusjonene i slike tilfeller skal sette strengere krav enn de som gjelder nasjonalt, og at institusjonene selv fastsetter tilleggskravene i egen forskrift. Retten til selv å fastsette spesielle opptakskrav vil ikke innebære noen rett til å lempe på de nasjonale kravene. Strengere krav vil også inkludere muligheten til å sette ikke-karakterbaserte opptakskrav så lenge de kan regnes som strengere, for eksempel intervjuer for å velge ut kandidater.

Det ble i høringsnotatet vist til at departementet fortsatt skal kunne fastsette nye *nasjonale* opptakskrav, og at institusjonene fortsatt må søke departementet om å få gjøre unntak fra krav om generell studiekompetanse. Det ble videre vist til at det i gjeldende opptaksforskrift er fastsatt spesielle opptakskrav til enkeltutdanninger. Dersom lovforslaget blir fremmet for Stortinget og vedtas, viste departementet til at det vil bli vurdert om de gjeldende bestemmelsene om spesielle opptakskrav i opptaksforskriften kapittel 4, hvor det er fastsatt krav til enkeltutdanninger, heller bør fastsettes i lokale forskrifter av institusjonene selv.

Departementet skrev i høringsnotatet at ved å gi institusjonene mulighet til selv å fastsette utfyllende spesielle opptakskrav, vil de kunne få et riktigere rekrutteringsgrunnlag til de ulike utdanningene. Det kan også bidra til å rekruttere mer motiverte studenter. Samtidig vil det gi tydelige signa-

ler om de faglige forutsetningene som institusjonenes selv mener at studentene må ha for å kunne gjennomføre studiet. Det kan bidra til at flere kommende studenter på et tidligere tidspunkt tar et aktivt valg når det gjelder hva de vil studere, og hvilket faglig grunnlag som kreves for studiet. Ved at studentene har større faglige forutsetninger for studiet, ligger det bedre til rette for at flere fullfører på normert tid.

På den annen side presiserte departementet at dette ville innebære at elevene i videregående opplæring allerede ved starten av dette løpet må ta stilling til hva de ønsker å gjøre senere i livet ved valg av for eksempel fellesfaget matematikk (teoretisk eller praktisk matte), og valg av programfag. Ved å overlate ansvaret for å fastsette eventuelle tilleggskrav til institusjonene vil det dessuten bli mer krevende for rådgivere og elever i videregående opplæring og andre søkere å orientere seg om opptakskravene. Det vil også innebære at rådgivere og elever i videregående opplæring må være bevisst på at opptakskravene kan skjerpes uten at det går frem av den nasjonale opptaksforskriften.

I Kvalitetsmeldingen forslås det at institusjonenes utfyllende spesielle opptakskrav må fastsettes senest to år før de settes i verk «av hensyn til fagvalgene i videregående opplæring». Karakterkrav i enkelte fag har tidligere blitt fastsatt relativt kort tid før iverksettelse, noe som har resultert i at søkere til høyere utdanning i større grad har måtte ta tilleggsfag, eller forbedre karaktergrunnlaget i enkelte fag etter at de hadde avsluttet sin videregående opplæring. Departementet skrev i høringsnotatet at det forutsettes at institusjonene forholder seg til en toårsfrist, slik at søkerne gis rimelig tid til å kvalifisere seg i henhold til nye krav. Slike krav må gjøres kjent gjennom Samordna opptak, da det er en forutsetning at opptak til grunnutdanninger fortsatt primært skal skje gjennom det samordnede opptaket. Det betyr at søkere, rådgivere og andre interesserte fortsatt skal kunne finne informasjon om opptakskrav i samme søkeportal.

I høringsnotatet var det også vist til at forslaget inkluderer en setning om at departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis. Dette er ikke ment for at departementet skal overvåke institusjonene, men som en sikring for at tilnærmet like studier fortsatt skal ha tilnærmet like opptakskrav. Det ble også presisert at det forutsettes at institusjoner som vurderer å skjerpe kravene, informerer andre institusjoner som tilbyr tilsvarende utdanning om slike forslag.

5.3 Høringsinstansenes uttalelser

Akademikerne, Den norske tannlegeforening, Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Østfold, Høyskolen Kristiania, Lovisenberg diakonale høgskoler, Nord universitet, NOKUT, Norges handelshøyskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Norsk medisinstudentforening, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger og *VID vitenskapelige høgskole* støtter forslaget.

Høgskolen i Østfold viser til at det må lages «gode rutiner for hvordan institusjonene skal samordne sin praksis, slik at det sikres at tilnærmet like studier får tilnærmet like opptakskrav». Akademikerne peker også på «behovet for å styrke rådgivningstjenestene slik at disse kan gi kvalifiserte og oppdaterte råd.»

Universitetet i Oslo (UiO) skriver at det også er noen utfordringer knyttet til forslaget da man blant annet flytter regelverk fra nasjonalt til lokalt nivå. Da dette vil gjøre det mer uoversiktlig for søkere å orientere seg i hvilke opptakskrav som gjelder, viser UiO til at:

> «Søkeportal og informasjon om opptakskravene skal finnes på Samordna opptaks nettsider, og vi vil understreke viktigheten av CERES' rolle i informasjons- og koordineringsarbeidet. For å sikre en forsvarlig gjennomføring av opptaket, er det avgjørende at CERES har nok ressurser til å kunne ivareta denne rollen.
>
> Vi ser også utfordringer knyttet til ressursbruk i opptaksarbeidet. Den nasjonale opptaksmodellen er bygget opp slik at de ulike institusjonene som hovedregel saksbehandler for hverandre. Hvis institusjonene selv skal fastsette strengere opptakskrav, er det nærliggende å anta at man får flere typer tilleggskrav som må behandles ved det enkelte lærersted. Dette innebærer at flere søkere må behandles ved flere lærersteder i det samme opptaket, og at opptaksarbeidet dermed blir mer ressurskrevende for institusjonene. Dersom forslaget til endring i § 3-6 femte ledd vedtas, kan dette føre til en mindre effektiv søknadsbehandling – altså en utvikling i motsatt retning av den generelle utviklingen på opptaksfeltet de siste årene.»

Norsk medisinstudentforening viser blant annet til at:

> «[D]et for medisinstudiene må være like opptaksordninger for de ulike studiestedene. Vi er positive til at mer makt flyttes til studiestedene for å vedta hvilke opptakskrav som skal være gjeldende utover dagens krav, så lenge opptaket fortsatt er forutsigbart for søkerne og hovedsakelig basert på faglige kvalifikasjoner. […] Permanente endringer i opptaksordningen til medisinstudiet bør være gjeldende for alle studiesteder. Vi mener det er viktig at Kunnskapsdepartementet følger opp og sikrer at studiestedene har en koordinert opptaksordning. Vi savner mer informasjon om hvordan dette skal kunne fungere i praksis.»

Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærerutdanning viser til at departementet bør legge opp til «en linje der slike spesielle krav er noe samkjørt mellom utdanningssteder med lik utdanning for å sikre at kravene er oversiktlig for studentene».

Den norske tannlegeforening skriver at det spesielt innenfor helsefaglige yrker er viktig å ha muligheten til så tidlig som mulig å sile ut dem som ikke egner seg for å jobbe med pasienter.

> «Selv om tilleggskrav som for eksempel intervju av søkerne vil være ressurskrevende for utdanningsinstitusjonene, er det en mulig løsning som på sikt vil gi store besparelser i et samfunnsperspektiv. […] NTF vil allikevel påpeke at det er viktig at praksisen i stor grad samordnes på de ulike studiestedene slik at det ikke blir alt for store ulikheter i opptakskrav på samme studier på ulike steder.»

Selv om Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) støtter forslaget, vises det i høringsuttalelsen til at:

> «Det kan være praktiske utfordringer ved å pålegge samordning mellom institusjonene når krav skal fastsettes lokalt. Fastsettelse i felles nasjonal forskrift har fram til nå bidratt til å samordne og kvalitetssikre de ulike spesielle opptakskravene, som så langt har vært begrunnet med nødvendige forutsetninger for å kunne gjennomføre et gitt studium. Lokal fastsettelse kan imidlertid også innebære at det nå vil tas andre hensyn for å innføre spesielle opptakskrav, som økt kvalitet og gjennomføring. Dette har ikke tidligere vært intensjonen bak spesielle opptakskrav.»

HiOA vil også bemerke at:

> «[D]en økte fragmenteringen i opptaksregelverket vil bidra til at framtidige studenter vil få det vanskeligere med å orientere seg om hvilke krav som gjelder. Vi vil derfor stille spørsmål ved hvor tidlig det skal kunne forventes at ungdom skal kunne ta «riktige» valg om utdanning og/eller yrke. Til slutt vil flere spesielle opptakskrav også føre til en mer ressurskrevende og mindre effektiv saksbehandling av søknader om opptak.»

Universitetet i Stavanger ser fordelene med at institusjonen selv får mulighet til å fastsette tilleggskrav ved opptak, men ønsker å påpeke:

> «[E]n viss bekymring for hva en slik endring kan innebære. Dersom det allerede nå, når institusjonene må søke departementet om spesielle opptakskrav, er så mange studieprogram som lyses ut med spesielle opptakskrav, frykter vi at dette bare vil øke i omfang. Det fører til at det blir mye vanskeligere for potensielle søkere å orientere seg i regelverket for de ulike studiene. Det vil være svært uheldig dersom samme studieprogram har ulike spesielle opptakskrav ved ulike institusjoner. Vi syns også det er fornuftig at en instans har et overblikk over gjeldende regler og samordner dette slik det fungerer i dag.»

NOKUT er i all hovedsak positiv til forslaget, selv om de peker på noen konsekvenser av forslaget så som at elever på videregående skole allerede i løpet av det første året må ta stilling til hvilke programfag de behøver. Det vises til at departementets forslag om en toårsfrist fra bekjentgjørelse av spesielle krav til ikrafttredelse er for kort tid for både elever og institusjoner i videregående opplæring. NOKUT foreslår at fristen bør settes til minimum 3 år. NOKUT viser også til at:

> «Studentenes kompetanse ved studiestart har stor betydning for deres prestasjoner i studieforløpet. Resultater fra nasjonal deleksamen har vist at en av de sterkeste faktorene bak studentenes prestasjoner ved nasjonal deleksamen er karakterer fra videregående skole. Det er nærliggende å tro at ved å stille krav til opptak ut over generell studiekompetanse, enten gjennom krav til programfag eller krav til karakterer, kan institusjonene bidra til å senke frafallet og øke studentenes læringsutbytte ved

å heve de faglige forutsetningene til studentene.»

VID vitenskapelige høgskole skriver blant annet at:

> «Den foreslåtte formuleringen om at departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis, vil kunne fungere tilfredsstillende som en sikkerhetsventil mot en slik utvikling. Departementet anmodes likevel om å følge utviklingen nøye for å sikre at en slik uheldig praksis ikke utvikler seg dersom forslaget skulle bli gjeldende lov.»

Selv om Lovisenberg diakonale høgskoler støtter forslaget, uttales det i høringsinnspillet at:

> «Når det gjelder studier som er styrt av nasjonal rammeplan/programplan, mener LDH at det kan være uheldig at samme studium har ulike opptakskrav på ulike studiesteder. Vi viser her til tidligere høringsuttalelse, og oppfatter at departementets intensjon om å unngå for store variasjoner mellom tilsvarende studier ved forskjellige institusjoner indikerer samme syn.»

Universitetet i Bergen skriver at:

> «Det vil gi oss hjemmel for å innføre ordninger som vi allerede lenge har ønsket, så som bruk av intervju og krav til motivasjonsbrev ved opptak på utvalgte studier. Forslaget om at dette må kunngjøres minst to år før det settes i verk, framstår som fullt rimelig. Den nødvendige samordningen mellom institusjonene bør primært skje uten departementets medvirkning, men vi er enige i at departementet bør ha en uttrykkelig hjemmel til å sørge for samordning dersom det skulle være behov for det.»

Universitetet i Agder, Ceres, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Norsk tjenestemannslag har ikke konkret angitt om forslaget støttes. Universitetet i Agder skriver i sin uttalelse at det bør skilles mellom rammeplanstyrte studier/studier med nasjonale retningslinjer og øvrige studietilbud:

> «Når det gjelder rammeplanstyrte studier/studier med nasjonale retningslinjer, mener universitetet at tilleggskrav utover generell studiekompetanse bør fastsettes i nasjonal opptaksforskrift for å sikre like opptakskrav ved institusjonene.
>
> For andre grunnstudier, stiller UiA seg positiv til at institusjonene selv i egen forskrift kan fastsette tilleggskrav.»

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet viser til at:

> «En overføring til institusjonene vil kunne innebære at samme type studier får ulike opptakskrav hvilket kan være uheldig for søkerne. Det vil også bli en utfordring for rådgivere i videregående skole å ha oversikt over kravene ved de ulike institusjonene. Det er også viktig at den effektiviseringsgevinsten som er oppnådd gjennom Samordna opptak ikke blir svekket. En overføring til institusjonene kan også i større grad føre til at det innføres subjektive utvelgelseskriterier som f.eks. intervju, hvilket vil utfordre søkernes rettssikkerhet.»

Ceres legger til grunn at forslaget vil føre til en økning i antall spesielle opptakskrav. Ceres viser til at de på et generelt grunnlag ønsker et enkelt og oversiktlig opptaksregelverk for det samordnede opptaket, som er enkelt å forstå for søkerne.

> «CERES er bekymret for at bestemmelsen kan føre til et uoversiktlig og komplisert regelverk når det gjelder spesielle opptakskrav, siden søkerne blir nødt til å forholde seg til både den nasjonale opptaksforskriften og institusjonenes lokale forskrifter. Ordningen medfører en betydelig risiko for at søkerne ikke rekker å skaffe seg nødvendig oversikt over hvilke spesielle opptakskrav som gjelder i tide, og at de dermed ikke rekker å kvalifisere seg til de ulike studiene i tide. Et uoversiktlig og komplisert opptaksregelverk kan føre til at søkerne ikke lenger har en reell mulighet til å forutberegne deres stilling når det gjelder hvilke studier de er kvalifisert til, og dette kan svekke rettsikkerheten deres. Søkermassen består ikke bare av ressurssterke søkere, og svake søkergrupper vil ha ytterligere utfordringer med å skaffe seg oversikt i tide.»

Ceres viser også til at departementet i høringsnotatet har:

> «[V]ist til at søkere, rådgivere og andre interesserte fortsatt skal kunne finne informasjon om opptakskrav for grunnutdanninger i samme portal, det vil si Samordna opptak. Per i dag

inneholder nettstedet og søkerportalen til Samordna opptak kun informasjon om studier som inngår i det samordnede opptaket, og CERES forutsetter at dette blir videreført. CERES viser til at utdanningsinstitusjonene selv vil være ansvarlig for å sikre at lokalt fastsatte spesielle opptakskrav blir meldt inn til CERES v/tjenesten Samordna opptak i tide, og institusjonene må iverksette lokale rutiner for å etterleve dette. Det må være den enkelte institusjonens eget ansvar å melde inn spesielle opptakskrav til CERES for utdanninger som inngår i det samordnede opptaket.»

Ceres viser til slutt til at departementet har forslått at nye spesielle opptakskrav må kunngjøres senest to år før iverksettelse.

«CERES bemerker at det ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig at toårsfristen beregnes etter to kalenderår. CERES mener det vil være mer hensiktsmessig at varslingsfristen samsvarer med årshjulet for den nasjonale opptaksforskriften. […] CERES vil også påpeke at en toårsfrist ikke alltid vil gi søkerne rimelig mulighet til å kvalifisere seg. For eksempel vises det til elever som har valgt et videregående opplæringsløp som kun gir generell studiekompetanse. Hvis en institusjon innfører spesielle opptakskrav på et studium som opprinnelig kun stilte krav om generell studiekompetanse, vil søkerne til dette studiet ikke ha mulighet til å bytte opplæringsløp, og må i stedet bruke et ekstra skoleår på å kvalifisere seg, noe som kan oppfattes som urimelig. For å fange opp disse søkerne foreslår CERES at kunngjøringsfristen settes til tre år.»

Høgskolen i Innlandet, Høgskolen på Vestlandet, Pedagogstudentene, Studenttinget på Vestlandet og *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter ikke forslaget.

Høgskolen i Innlandet er enig i at det på enkelte studier er behov for å fastsette strengere tilleggskrav ved opptak.

«HINN er imidlertid ikke enig at det er en god løsning å åpne for en ordning hvor institusjonene selv kan beslutte dette uten godkjenning fra departementet. Institusjonene har allerede i dag denne muligheten på masternivå, men etter vårt syn har dagens ordning på masternivå ikke medført strengere krav, og man ser snarere at opptaket har blitt mer uoversiktlig for søkerne, samtidig som det har blitt mer ressurskrevende for institusjonene.»

Studenttinget på Vestlandet er skeptiske til at utdanningsinstitusjonene selv skal få muligheten til å fastsette tilleggskrav ved opptak.

«Vi mener først og fremst at det er generell studiekompetanse som skal være grunnlaget for å bli tatt opp til høyere utdanning, og en fravikelse fra dette ikke er ønskelig. Videre mener vi at hvis det skal spesifiseres opptakskrav utover dette, må det gjøres på nasjonalt nivå med sterke faglige vurderinger som ligger til grunn. I tillegg er det viktig å sikre at like studier har like opptakskrav ved de ulike utdanningsinstitusjonene.»

Pedagogstudentene støtter ikke at institusjonene skal ha mulighet til å fastsette egne tilleggskrav for enkelte studier som er strengere enn kravene som gjelder nasjonalt. «For profesjonsutdanninger som lærerutdanningene mener vi det er viktig at nasjonale hensyn til rekruttering veier tungt i fastsettelsen av opptakskrav. I dagens situasjon med allerede stort behov for lærere, kan strengere tilleggskrav slå svært uheldig ut.»

Høgskolen på Vestlandet viser til at:

«HVL er nøgd med den relativt oversiktlege og einsarta situasjonen som har vore i norsk høgre utdanning sidan lov- og regelverk knytt til studentopptak for uh-institusjonane vart samordna og det nasjonale samordna opptaket til grunnutdanningar vart innført på 1990-talet. Dette har gitt ein ryddig, oversiktleg og føreseieleg situasjon både for utdanningssøkjande, rådgjevarar og for oss som arbeider i sektoren. Det har også medført eit rasjonelt og effektivt studentopptak med store økonomiske innsparingar jamført med situasjonen før samordninga og etableringa av Samordna Opptak (SO).

HVL meiner det er utfordrande for sektoren dersom det vert ulike opptakskrav til like utdanningar, avhengig av kva kvar institusjon ynskjer å leggja inn som tilleggskrav til generell studiekompetanse. For studiesøkjarar og rådgjevarar i vidaregåande skule vil dette gjera studietilbodet meir uoversiktleg, og det gjer rettleiing av unge studiesøkjarar meir komplisert. Det er og usikkert kva effekt slike tilleggskrav vil kunne gje når det allereie er konkurranse om mange av studieplassane.»

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) skriver at selv om UiT er kjent med at det pågår diskusjon om å innføre skjerpede opptakskrav i flere fagmiljøer, så støttes likevel ikke forslaget.

> «Spesielle opptakskrav bør fastsettes nasjonalt, som i dag. Departementet viser i høringsnotatet til at ca. en tredjedel av studiene som ble lyst ut for nye studenter i 2016 hadde spesielle opptakskrav, og etter universitetsdirektørens mening vil dette forslaget svekke generell studiekompetanse ytterligere som grunnlag for opptak til høyere utdanning. Dette vil ikke minst være uheldig for elever i videregående skole, som vil måtte orientere seg om og ta beslutning omkring senere utdanningsvei i en omfattede og uoversiktlig mengde av unntak fra generell studiekompetanse. Likeledes vil det kunne bli vanskeligere med mobilitet mellom studiestedene, både nasjonalt og internasjonalt.»

5.4 Departementets vurdering

Hovedregelen for opptak til høyere utdanning er generell studiekompetanse (GSK), og hovedgrunnlaget for GSK skal fortsatt være fullført og bestått videregående opplæring med spesifiserte krav til bestemte allmenne fag og omfanget av disse. Den nasjonale opptaksmodellen (NOM) ble utviklet basert på resultatene av piloter med felles nasjonalt opptak for sykepleie og ingeniørutdanning på begynnelsen av 1990-tallet. Den nasjonale opptaksmodellen har vært i bruk fra og med studieåret 2000–2001. Et nasjonalt og enhetlig opptaksregleverk og endringsprosedyrer som innebærer at det varsles i rimelig tid før elever i videregående opplæring velger programfag, innebærer at viktige prinsipper som forutsigbarhet, likebehandling og oversiktlighet, ivaretas. Det betyr at søkere, rådgivere og andre interesserte skal kunne finne informasjon om opptakskrav på ett og samme sted og i god tid før endringene implementeres. Departementet forutsetter at søknadsprosessen fortsatt skal være enkel og effektiv for søkerne, og opptak til grunnutdanningen skal fortsatt primært skje gjennom Samordna opptak.

Det vises i Kvalitetsmeldingen (side 35 andre spalte) til at stadig flere universiteter og høyskoler ønsker å innføre spesielle opptakskrav for enkelte studieprogrammer. Bakgrunnen er blant annet høye andeler stryk i sentrale emner, nødvendigheten av å opprettholde studiets faglige begynnernivå eller at generell studiekompetanse, etter utdanningsinstitusjonens vurdering, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre studiene grunnet studiets karakter. I dag fremgår slike spesielle opptakskrav i form av spesielle programfag, poeng- og karakterkrav og opptaksprøver, av opptaksforskriften kapittel 4, og det er departementet som fastsetter de spesielle opptakskravene etter søknad fra utdanningsinstitusjonen. Selv om departementet i høringsnotatet foreslo en lovhjemmel for at institusjonene selv skulle ha mulighet til å sette spesielle opptakskrav, vil departementet fortsatt kunne fastsette nye *nasjonale* opptakskrav, og institusjonene må som i dag søke departementet om å få gjøre unntak fra krav om generell studiekompetanse eller hvis institusjonen ønsker å gjennomføre en forsøksordning.

Som nevnt hjemler lovforslaget utdanningsinstitusjons adgang til å innføre spesielle opptakskrav ved opptak til enkeltstudier. Departementet forutsetter at institusjonene i slike tilfeller skal sette strengere krav enn de som gjelder nasjonalt. Legalitetsprinsippet tilsier at bestemmelser som regulerer enkeltpersoners rettigheter og plikter skal fastsettes i lov eller i forskrift som har hjemmel i lov. Fastsettelse i forskrift innebærer at forslagene sendes på offentlig høring før de fastsettes. Det styrker legitimiteten til nye bestemmelser, gjør dem synlige og lettere kjent for berørte og gir mulighet til en demokratisk prosess før endelig beslutning. Det forutsettes at i tillegg til at utdanningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren blir forelagt høringen, må høringsinstansene også inkludere fylkeskommunene, eiere av private videregående skoler og Kunnskapsdepartementet.

Departementet har registrert enkelte av høringsinstansenes bekymring rundt selve opptaket til høyere utdanning når det etter hvert vil være flere lokale krav til opptak. Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan (tidligere Ceres) er bekymret for at bestemmelsen kan føre til et uoversiktlig og komplisert regelverk og Universitetet i Oslo har blant annet understreket viktigheten av Samordna opptaks rolle i informasjons- og koordineringsarbeidet. Departementet støtter dette og viser til at Samordna opptak må styrkes ressursmessig for at et så differensiert opptakssystem skal kunne gå så smidig som mulig og for at elever og rådgivere skal ha mulighet til å sette seg inn i hvilke valg som må tas tidlig i videregående opplæring for å være kvalifisert for opptak til sine studieønsker. En kan ellers risikere at mange ungdommer må tilbake på skolebenken etter fullført videregående opplæring for å ta «riktig» fags-

ammensetning for å komme seg inn på det studiet de ønsker.

Departementet viser til at den nasjonale opptaksmodellen i dag er bygget opp slik at de ulike institusjonene som hovedregel saksbehandler for hverandre. Departementet har registrert høringsinstansene som er bekymret for at hvis institusjonene selv skal fastsette strengere opptakskrav, er det nærliggende å anta at man får flere typer tilleggskrav som må behandles ved det enkelte lærersted. Dette innebærer at flere søkere må behandles ved flere lærersteder i det samme opptaket, og at opptaksarbeidet dermed blir mer ressurskrevende for institusjonene. Departementet forutsetter at det administrative arbeidet må styrkes og at dette må prioriteres av utdanningsinstitusjonene.

Departementet har registrert høringsuttalelsene som har vist til at det bør være tilnærmet like krav for tilnærmet like studier. Blant annet har Universitetet i Agder og Lovisenberg diakonale høgskole vist til at når det gjelder rammeplanstyrte studier eller studier med nasjonale retningslinjer, bør et eventuelt tilleggskrav utover generell studiekompetanse fastsettes i den nasjonale opptaksforskriften for å sikre like opptakskrav ved institusjonene. Departementet forutsetter at de institusjonene som vurderer å innføre spesielle opptakskrav, informerer andre institusjoner som tilbyr tilsvarende utdanning om dette for slik å samordne kravene for opptak før forslaget sendes på ordinær høring. Departementet ser viktigheten av at spesielt rammeplanstyrte studier eller studier med nasjonale retningslinjer har tilnærmet like opptakskrav, og vil anmode institusjonene om å være ekstra påpasselige med å samarbeide med de andre institusjonene når det gjelder slike studier.

Departementet har merket seg de høringsuttalelsene som har pekt på et differensiert opptaksregelverk og utfordringene som elevene i videregående skole vil få ved å måtte forholde seg til ulike krav ved opptak til tilsynelatende like studier. Ved å gi institusjonene mulighet til selv å fastsette utfyllende spesielle opptakskrav, vil en kunne få et riktigere rekrutteringsgrunnlag til de ulike enkeltutdanningene, da tilleggskravene vil gi tydelige signaler om de faglige forutsetningene som studentene må ha for å kunne gjennomføre studiet. Dette kan bidra til å rekruttere mer motiverte studenter som har større faglige forutsetning for å fullføre studiet. Både Ceres og NOKUT viser blant annet i sine uttalelser til at fristen for å bekjentgjøre spesielle krav bør være tre år og ikke to år. Begrunnelsen er blant annet at en utvidelse av fristen vil gjøre dette mer oversiktlig for elevene. Departementet er enig i at å utvide fristen for å kunngjøre kravene fra to til tre år vil kunne gjøre det lettere for elever ved videregående opplæring å ta stilling til hvilke programfag de behøver, og endrer forslaget i henhold til innspillet. Departementet presiserer at endringer av opptakskrav, som nevnt over, skal sendes på ordinær høring, og etter vedtakelse, kunngjøres gjennom Norsk Lovtidend og gjennom Samordna opptak tre år før søknadsfristen for det aktuelle studiet går ut. Spesielle opptakskrav som ikke er fag- eller karakterbaserte, som for eksempel intervjuer, kan kunngjøres i det samme året som det trer i kraft, men ikke senere enn når det er mulig å søke på det aktuelle studiet. Også slike krav skal fastsettes i institusjonens forskrift etter ordinær høring.

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis, dette for å sikre søkernes interesser.

Det presiseres at lovforslaget ikke endrer det at institusjonene må søke departementet hvis det ønskes å søke en avgrenset forsøksordning etter uhl. § 1-2 fjerde ledd. Departementet kan ikke se at det har kommet fram innsigelser av en slik karakter som skulle tilsi at forslaget endres.

Det vises til lovforslaget § 3-6 femte ledd.

6 Utestenging på grunnlag av straffbare forhold – politiattest

6.1 Gjeldende rett

Studenter som i løpet av studiet kan komme i kontakt med mindreårige under praksisopphold, kan bli avkrevd politiattest. Dette følger av universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 4-9 første ledd. Det følger også av denne lovbestemmelsens tredje ledd at den som er dømt for forhold som innebærer at vedkommende må anses uskikket til å delta i arbeid med svake grupper, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning på visse vilkår.

Tilsvarende gjelder hvis noen er siktet eller tiltalt for overtredelse av de aktuelle straffebudene. Da kan vedkommende utestenges inntil saken er avgjort.

6.2 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsnotatet til at det var ønskelig å presisere i loven at også studenter som ikke er dømt, men som har vedtatt forelegg kan utestenges. Hensynene bak regelen om politiattest gjør seg gjeldende selv om en straffesak avgjøres ved forelegg i stedet for dom. Departementet har antatt at utestenging på bakgrunn av vedtatt forelegg allerede praktiseres ved institusjonene i dag, men krav om politiattest og mulig utestenging er inngripende tiltak der det må settes strenge krav til lovhjemmel. Endringen er først og fremst en presisering og oppdatering av lovteksten.

6.3 Høringsinstansenes uttalelser

Høgskolen i Oslo og Akershus, Lovisenberg diakonale høgskole, Nord universitet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk medisinstudentforening, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Pedagogstudentene, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo og *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter forslaget.

Norsk medisinstudentforening er av den oppfatning at alle studenter som skal ha kontakt med mindreårige under praksisopphold *skal* bli avkrevd politiattest. Studentorganisasjonen i Agder mener at på områder hvor politiattest kan bli avkrevd, bør hjemmelsgrunnlaget både for innhenting av denne samt konsekvenser være klart. Pedagogstudentene presiserer at det er viktig med skikkethetsvurdering i lærerutdanningene.

6.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at studenter som kan komme i kontakt med mindreårige under praksisopphold i løpet av studiet, kan bli avkrevd politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Dette følger av uhl. § 4-9 første ledd. Fremleggelse av politiattest skal primært fremlegges ved opptak, eventuelt underveis i utdanningen, men før første praksisperiode inngår i utdanningen. Det følger også av § 4-9 tredje ledd at den som er dømt for forhold som innebærer at vedkommende må anses uskikket til å delta i arbeid med svake grupper, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning på visse vilkår. Tilsvarende gjelder hvis noen er siktet eller tiltalt for overtredelse av de aktuelle straffebudene. I slike tilfeller kan vedkommende utestenges inntil saken er avgjort.

Flere av høringsinstansene er av den oppfatning at det bør foreligge et skal-krav i loven i stedet for et kan-krav som det er i dag. Etter bestemmelsens formål kan en politiattest bare kreves hvor kontakten skjer på en slik måte at det kan være aktuelt å foreta en utelukkelse fra undervisningen på grunn av hensyn til pasienter, klienter, elever, barnehagebarn eller andre. Hvis en slik kontakt bare skjer i sammenhenger hvor studentene er under full kontroll av lærere eller annet personell, vil utelukkelse på dette grunnlag ikke være aktuelt, og det er ikke grunnlag for å stille krav om politiattest.

Departementet viser til at hensynene bak reglene gjør seg gjeldende selv om en straffesak er avgjort ved forelegg i stedet for dom. På området for politiattest bør hjemmelsgrunnlaget både for innhenting og konsekvenser av eventuelle merknader på politiattesten være klar. Departementet foreslår derfor å ta inn i lovteksten en formulering om at vedtatt forelegg for de overtredelsene som kan fremkomme av politiattesten, er grunnlag for utestengning fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Politiattesten inneholder da opplysninger om hvorvidt studenten er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller dømt for straffbare forhold som er omtalt i politiregisterloven § 39.

Det vises til lovforslaget § 4-9 tredje ledd.

7 Personvern

7.1 Innledning

Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) regulerer behandlingen av personopplysninger. I det følgende vil denne loven omtales som personopplysningsloven av 2000 eller forkortet til popplyl. for å skille den fra den nye loven som vil omtales som personopplysningsloven av 2018 med korttittel popplyl18. Formålet med loven er å beskytte den registrerte mot at personvernet blir krenket gjennom behandlingen av personopplysninger om den registrerte. Med «personopplysninger» menes opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Det følger av popplyl. § 1 annet ledd at «loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvernhensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.»

I april 2016 vedtok EU en ny forordning, *2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46EF (generell personvernforordning)*. Forordningen erstatter og opphever EUs gjeldende personverndirektiv som i dag er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i personopplysningsloven av 2000. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring utkast til ny personopplysningslov som skal gjennomføre personvernforordningen i norsk rett. Justis- og beredskapsdepartementet har i høringen opplyst at den nye personopplysningsloven skal tre i kraft i Norge i mai 2018, på samme tidspunkt som forordningen begynner å gjelde i EU. Den kommende loven vil gjennomføre EUs forordning 2016/679. Loven inkorporerer forordningen samt fastsetter enkelte andre bestemmelser som forordningen krever eller åpner for.

Personvernforordringen innebærer i stor grad en videreføring av dagens rettstilstand. Forordningen presiserer imidlertid og utdyper flere av rettighetene til den registrerte, noen nye rettigheter er kommet til, mens andre bortfaller. Som et eksempel på det siste kan nevnes melde- og konsesjonsplikten som erstattes med en plikt til vurdering av personvernkonsekvenser og forhåndsdrøftinger med tilsynsmyndigheten, som i Norge er Datatilsynet.

Av særlig relevans for lovforslagene som omhandler behandling av personopplysninger i foreliggende lovproposisjon, kan det nevnes at personvernforordningen viderefører adgangen til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, jf. personopplysningsloven av 2000 § 8 første ledd bokstav d og e og forordningen artikkel (art.) 6 nr. 1 bokstav e. Etter gjeldende rett kan behandling som gjøres som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, hjemles direkte i popplyl. § 8 første ledd bokstav d og e. En sentral endring som følger av den nye personvernforordningen, er at art. 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag. Ut over at behandlingen skjer som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, krever forordningen i tillegg et supplerende rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget må finnes i nasjonal rett, jf. art. 6 nr. 3 bokstav b.

7.2 Bestemmelser om behandling av personopplysninger i forbindelse med universiteter og høyskolers studieadministrative systemer og det samordnede opptaket til høyere utdanning

7.2.1 Gjeldende rett

Det er i dag ingen egen bestemmelse i universitets- og høyskoleloven om universiteter og høyskolers behandling av personopplysninger i forbindelse med lokalt opptak til utdanningsinstitusjonene eller i deres studieadministrative systemer. Det er heller ikke bestemmelser i universitets- og høyskoleloven om behandling av personopplysninger ved det samordnede opptaket til høyere utdanning. For behandling av personopplysninger i forbindelse med det samordnede opp-

taket har departementet lagt til grunn at dette i dag er hjemlet i personopplysningsloven av 2000 § 8 bokstav e, som gjelder utøvelse av offentlig myndighet. For behandling av personopplysninger i utdanningsinstitusjonenes studieadministrative systemer, er vurderingen av behandlingsgrunnlaget mer sammensatt. Etter departementets vurdering er behandlingsgrunnlaget hjemlet i popplyl. § 8 bokstav a; om å oppfylle en avtale med de registrerte og bokstav e; om utøvelse av offentlig myndighet. I visse tilfeller er behandlingsgrunnlaget også samtykke fra den registrerte.

Som nevnt i punkt 7.1 så menes det med «personopplysninger», «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson», jf. popplyl. § 2 nr. 1. Med begrepet «behandling av personopplysninger», menes enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering, eller en kombinasjon av slike bruksmåter, jf. popplyl. § 2 nr. 2. Personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer ved bruk av elektroniske hjelpemidler.

Det er Kunnskapsdepartementet som er ansvarlig for behandlingen av personopplysninger i det samordnede opptaket, mens det er hver enkelt utdanningsinstitusjon som er behandlingsansvarlig for personopplysninger om sine søkere og studenter i sine respektive studieadministrative systemer. Siden det er utdanningsinstitusjonene selv som har et selvstendig ansvar for å vurdere hvilket rettslig grunnlag behandlingene skal hjemles i, har dette ført til ulike vurderinger og begrunnelser for behandlingen av personopplysninger ved institusjonene.

7.2.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet vist til at som en del av arbeidet i forbindelse med utredningen av lovforslaget, innhentet departementet en vurdering av personvernkonsekvensene av forslagene fra daværende Nasjonalt senter for felles systemer og tjenester for forskning og studier (Ceres), som fra 1. januar 2018 ble en del av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan. Dette tjenesteorganet forvalter i dag det samordnede opptaket og er databehandler for det studieadministrative systemet *Felles studentsystem* (FS). FS er brukt ved alle statlige universiteter og høyskoler, samt ved noen private høyskoler. Personvernkonsekvensutredningen var tilgjengelig på Kunnskapsdepartementets nettside for høringen på regjeringen.no.

I høringsnotatet ble de forskjellige studieadministrative systemene og opptaket til høyere utdanning beskrevet nærmere, se også nedenfor. Det studieadministrative systemet som er mest utbredt i sektoren er nevnte FS. Det samme behandlingsbehovet for personopplysninger som gjelder for FS vil også være til stede for de studieadministrative systemene som brukes av de resterende høyere utdanningsinstitusjonene. Departementet viste til at behandlingsgrunnlaget for personopplysninger i studieadministrative systemer, og i det samordnede opptaket, bør lovfestes i universitets- og høyskoleloven. Dette for å gi bedre forutsigbarhet når det gjelder hvordan personopplysninger om søkere og studenter blir behandlet i sektoren. Det vil også sikre en lik praksis når det gjelder fastsettelse av formålet med, og grunnlaget for, behandlingen av personopplysningene. Dette var også i samsvar med konklusjonene i personvernkonsekvensutredningen.

Høringsnotatet beskrev de forskjellige systemene i sektoren slik:

Studieadministrative systemer

Felles studentsystem (FS) er et studieadministrativt system som er i bruk ved alle de statlige universitetene og høyskolene samt noen private institusjoner som for eksempel det teologiske menighetsfakultet (MF). Institusjonene er behandlingsansvarlig for sine FS-databaser, og Tjenesteorganet har rollen som databehandler.

FS ble etablert før personopplysningsloven av 2000 trådte i kraft. Universitetene og høyskolene fikk den gang innvilget konsesjon av Datatilsynet for behandlingen. I personopplysningsloven av 2000 ble behandlingen av personopplysninger i FS ikke lenger konsesjonspliktig, kun meldepliktig. Meldeplikten innebar at institusjonene selv meldte inn behandlingen og oppga hva de anså for å være behandlingsgrunnlaget. Denne meldeplikten faller nå bort ved innføringen av personopplysningsloven av 2018. Meldeplikten blir erstattet av en vurdering av personvernkonsekvensene og forhåndsdrøfting med tilsynsmyndigheten (Datatilsynet).

Det finnes også andre studieadministrative systemer i sektoren enn FS, men disse omtales ikke nærmere her utover å si at de regler som nå foreslås lovfestet, også vil gjelde for disse. Derfor foreslås det at betegnelsen «studieadministrative systemer» brukes som en fellesbetegnelse i lovforslaget for å inkludere alle studieadministrative systemer i sektoren.

Samordna opptak

Samordna opptak ble opprettet av Utdannings- og forskningsdepartementet i 1994 som et service- og koordineringsorgan for opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler. Samordna opptak ble fra 1. januar 2018 en del av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan. Det er Tjenesteorganet ved Samordna opptak, som forvalter den nasjonale opptaksmodellen. Opptaksmodellen består av flere deler, blant annet Søkerportalen, Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB) og Felles studentsystem (FS). Opptak til de fleste grunnutdanninger skjer gjennom Samordna opptak, mens lokale opptak til enkeltemner, enkelte grunnutdanninger og masteropptak, foregår lokalt ved institusjonene gjennom Felles studentsystem og tilhørende applikasjoner (Søknadsweb).

Det samordnede opptaket blir gjennomført gjennom et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og Samordna opptak. I det samordnede opptaket registrerer søkeren sin søknad, og utdanningsinstitusjonene utfører saksbehandling for hverandre. Det vil si at det er én utdanningsinstitusjon som er ansvarlig for å behandle søknaden, selv om søkeren har søkt på utdanninger ved flere ulike institusjoner. Selve vedtaket blir fattet gjennom opptakssystemet (informasjons-/datasystemet) til Samordna opptak, og det er de som er ansvarlig for å distribuere vedtakene til de enkelte søkerne på vegne av utdanningsinstitusjonene.

I høringsnotatet ble det også redegjort for hvilke personopplysninger som foreslås registrert.

Personopplysninger

I høringsnotatet ble det blant annet vist til at i de fleste tilfeller er det tilstrekkelig å bruke navn og fødselsdato for å sikre riktig identifisering av en person. Imidlertid kan det i forbindelse med behandling av opplysninger om svært mange personer foreligge en reell risiko for at det i systemet er registrert flere personer med samme navn og samme fødselsdato. I den nasjonale opptaksmodellen og i de studieadministrative systemene behandler utdanningsinstitusjonene opplysninger om svært mange personer, og det er derfor behov for entydig identifisering. Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Fødselsnummer kan likevel bare brukes når det er saklig behov for det og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte. På bakgrunn av dette er det etter departementets vurdering et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for å identifisere søkere og studenter.

En lovbestemmelse i universitets- og høyskoleloven som tillater behandling av personopplysninger i opptakssystemet, bør også inneholde en hjemmel til å tillate behandling av sensitive personopplysninger. I dag behandler både Samordna opptak og utdanningsinstitusjonene sensitive opplysninger i forbindelse med blant annet opptak til studier og søknad om utsatt eksamen. Med sensitive opplysninger menes her opplysninger om helse og sosiale forhold. I dag blir ikke sensitive opplysninger lastet opp i Søkerportalen, men behandles manuelt ved institusjonen. Tjenesteorganet har fått tilbakemeldinger fra institusjonene om at det er ønskelig med elektronisk behandling av slik dokumentasjon siden dagens ordning er tungvinn og tidkrevende, både for institusjonene og søkerne.

Når det gjelder de studieadministrative systemene og det samordnede opptaket, er det søkeren som er ansvarlig for å legge frem dokumentasjon om helse og sosiale forhold som er nødvendige for å begrunne søknader om tilrettelegging av undervisning, utsatt eksamen, opptak etter særskilt vurdering og lignende. Forslaget i høringsnotatet gir utdanningsinstitusjonene adgang til å innhente og behandle sensitive personopplysninger når studenten selv har gitt disse opplysningene til institusjonen eller har samtykket til at institusjonen kan innhente disse. Det ble presisert i høringsforslaget at utdanningsinstitusjonene og tjenesteorganet må behandle disse opplysningene i samsvar med forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

Høringsnotatet omtalte også spørsmålet om hvem som skulle være behandlingsansvarlig for personopplysningene i de digitale systemene.

Behandlingsansvarlig for personopplysningene

Når det gjelder opptakssystemet til Samordna opptak er det Kunnskapsdepartementet som i dag er behandlingsansvarlig for personopplysningene. Selv om departementet var behandlingsansvarlig, var det daglige behandleransvaret frem til 1. januar 2018 delegert til Universitetet i Oslo i kraft av å være vertsinstitusjon for Samordna opptak, jf. uhl. § 1-4 fjerde ledd. Samordna opptak ble fra denne datoen, som nevnt tidligere, en del av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan.

Departementet mener at det er hensiktsmessig at det er det organet som er ansvarlig for det

samordnede opptaket til høyere utdanning, som blir behandlingsansvarlig for personopplysningene i forbindelse med det samordnede opptaket. Det er dette organet, tjenesteorganet, som vil være best egnet til å overholde forpliktelsene som følger av personvernforordningen. Departementet delegerte i vedtak av 8. desember 2017 det daglige behandlingsansvaret til tjenesteorganet med virkning fra og med 1. januar 2018.

Når det gjelder behandlingsansvaret for de studieadministrative systemene, inkludert FS, så er det utdanningsinstitusjonene selv som er behandlingsansvarlig for data om sine søkere og studenter. Lovforslaget innebærer ingen endring av dette.

Til slutt ble det i høringsnotatet vist til et forslag om å åpne for automatiserte avgjørelser i universitets- og høyskoleloven som følge av at personvernforordningen gir de registrerte rett til ikke å være gjenstand for automatisert behandling, samt et forslag som åpner for elektronisk behandling av digitale politiattester som følge av politiets innføring av digitale politiattester.

Automatiserte avgjørelser

Automatiserte avgjørelser er beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson og som utelukkende baseres på maskinell behandling. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i digitale systemer.

Automatisert saksbehandling kan bidra til å sikre den enkeltes rettssikkerhet på en bedre måte, siden den bidrar til effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen. Men, for å sikre den registrertes rettigheter i møte med automatiserte avgjørelser, oppstiller personvernforordningen regler for denne typen avgjørelser. Artikkel 22 nr. 1 gir den registrerte rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling når avgjørelsen har rettsvirkning, eller i betydelig grad påvirker vedkommende. Regelen er i stor grad en videreføring av popplyl. § 25, jf. § 22. Art. 22 nr. 2 bokstav a til c gjør unntak fra hovedregelen, hvor bokstav b sier at automatisert behandling kan skje dersom behandlingen er hjemlet i nasjonal rett. Etter art. 22 nr. 3 skal den registrerte i dette tilfellet blant annet ha rett til menneskelig inngripen fra den behandlingsansvarlige, rett til å uttrykke sine synspunkter og rett til å bestride avgjørelsen. Til slutt følger det av art. 22 nr. 4 at avgjørelsene nevnt i nr. 2 ikke kan bygge på sensitive personopplysninger med mindre det foreligger samtykke etter art. 9 nr. 2 bokstav a, eller behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser etter art. 9 nr. 2 bokstav g og det er innført egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Som et eksempel på automatisert saksbehandling i det samordnede opptaket, kan det nevnes automatisk beregning av poengsum fra elektroniske vitnemål. Når det gjelder de studieadministrative systemer, er innvilgelse av eksamens- og undervisningsmeldinger gjenstand for automatisert saksbehandling.

Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil også gjelde i tilfeller hvor det fattes vedtak ved bruk av automatisert saksbehandling. Den personen som vedtaket retter seg mot, vil derfor ha rettigheter både som «den registrerte» etter personvernregelverket, og som «part» etter forvaltningsloven. For eksempel vil kravene om veiledning, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett i forvaltningsloven også gjelde ved automatisert saksbehandling. En rett til manuell overprøving som supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, vil etter departementets vurdering i tilstrekkelig grad ivareta rettighetene og interessene til den registrerte. Overprøvingen vil innebære at det foretas en manuell kontroll av om de digitale studieadministrative- og opptakssystemene har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

Som nevnt i høringsnotatet, ved å hjemle muligheten til automatisert saksbehandling i universitets- og høyskoleloven, vil det skape forutsigbarhet for både søkere, studenter, doktorgradskandidater og allmennheten for øvrig. Det vil synliggjøre at automatisert saksbehandling foregår i universitets- og høyskolesektoren, og det kan også legges føringer på i hvilke tilfeller automatisert saksbehandling kan og bør anvendes.

Departementets forslag innebærer at det fastsettes en egen bestemmelse i universitets- og høyskoleloven, som gir direkte hjemmel til automatiserte avgjørelser, og det er departementets vurdering at dette oppfyller kravet i forordningens art. 22 nr. 2 bokstav b.

Digitale politiattester

Ved enkelte opptak til studieprogrammer kan det være krav om å fremlegge politiattest før man kan begynne på studiet. Kravet om politiattest er fastsatt i uhl. § 4-9. Et eventuelt krav om å fremlegge politiattest vil fremgå av tilbudsbrevet om studieplass som Samordna opptak sender ut. Studenten

får normalt tre uker på seg til å levere inn politiattesten. Attesten skal da leveres direkte til utdanningsinstitusjonen.

Politiet har innført digitale politiattester. Selv om politiattestene i utgangspunktet er digitale, er det i praksis slik at studenten mottar politiattesten i sin digitale postkasse, skriver den ut på papir, for deretter å levere den til utdanningsinstitusjonen. Ordningen innebærer en risiko for at politiattesten kan bli forfalsket før den blir innlevert til utdanningsinstitusjonen. Dersom institusjonen ønsker å verifisere politiattesten, må de i dag be studenten møte opp fysisk og logge seg inn på sin digitale postkasse for å vise frem den digitale attesten til institusjonen. En slik fremgangsmåte for verifisering er tungvint og krevende, spesielt siden det er et stort antall studenter som skal levere politiattester hvert år, og en verifisering bør skje av alle politiattestene som leveres. For å sikre at de politiattestene som blir levert til institusjonene er autentiske, mener departementet at det bør åpnes for en løsning som gjør det mulig for studentene å levere politiattestene elektronisk til utdanningsinstitusjonene.

I dag foreligger verken lovhjemmel eller konsesjon som tillater opplasting av politiattester i digitale systemer. En politiattest med merknader vil inneholde sensitive personopplysninger. Det fremgår av personvernforordringens art. 10 at behandlingen av opplysninger om straff krever hjemmel i nasjonal lov. Det foreslås at utdanningsinstitusjonene kan kreve at politiattester som er utstedt og signert digitalt, leveres til institusjonen i digital form. For å sikre verifisering av politiattestene, forutsettes det at politiattestene er digitalt signerte pdf-filer. Det er studenten selv som skal legge frem attesten for utdanningsinstitusjonen ved digital opplasting i den aktuelle institusjons studieadministrative system. Departementet foreslår derfor å hjemle dette i uhl. § 4-15 femte ledd hvor det foreslås at digitale politiattester kan lastes opp digitalt og behandles i de studieadministrative systemene.

7.2.3 Høringsinstansenes uttalelser

Ceres, Datatilsynet, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Østfold, Høgskolen på Vestlandet, Lovisenberg diakonale høgskole, Nord universitet, Norges handelshøyskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Norges musikkhøgskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen, Studentdemokratiet i Sørøst-Norge, Studentorganisasjonen i Agder, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo og *Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter forslaget.

Selv om Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) skriver at «[d]et er positivt at departementet foreslår egne bestemmelser i universitets- og høyskoleloven om behandling av personopplysninger som skal oppfylle kravene om nasjonale, lovgivningsmessige supplerende grunnlag, jf. forordningen artikkel 6 nr. 3 bokstav b slik forutsatt i EUs personvernforordning», mener NTNU at:

> «Den foreslåtte bestemmelsen i § 4-15 (1) vil neppe dekke de behov som utdanningsinstitusjonene har for behandling av personopplysninger om studentene. […] Spørsmålet blir om formålet slik det er angitt i § 4-15 (1) blir klart nok eller om det blir for generelt etter forordningens artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Aktuelle områder hvor hjemmelsgrunnlaget kan være usikkert er behandling av personopplysninger i forbindelse med læringsanalyse, utvikling og forbedring av kvalitet i utdanningen, adgangskontroll, utveksling av opplysninger mellom institusjon og praksissted samt lagring av besvarelser i plagieringssystemet.
>
> Bestemmelsens overskrift […] er dekkende for den tradisjonelle behandlingen av personopplysninger i forbindelse med opptak, eksamen, sensur, vitnemål mm. som er nødvendig for å treffe vedtak, dvs. utøve offentlig myndighet. Behandling av personopplysninger om studentene vil imidlertid i økende grad i fremtiden skje i andre sammenhenger, f.eks. i forbindelse med digitalisering av undervisningen. Dette vil være en behandling hvor det kan reises spørsmål ved om institusjonene er innenfor forordningens bestemmelse om at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller oppfylle en rettslig forpliktelse.»

NTNU støtter ellers forslaget til ny § 4-16 om innhenting og behandling av personopplysninger i Samordna opptak.

Universitetet i Oslo (UiO) stiller spørsmål ved om formålet slik det er foreslått i § 4-15 første ledd blir tilstrekkelig klart uttrykt.

UiO viser til at behandling av personopplysninger om studentene i økende grad vil skje i andre sammenhenger enn de tradisjonelt studieadministrative. Det vises blant annet til at:

> «I KDs digitaliseringsstrategi legges det stor vekt på digitalisering av undervisningen og bruk av læringsanalyse for å forbedre undervisning og læring. Dette vil blant annet basere seg på registrering av studentenes aktivitet og bruk av opplysningene for å legge til rette for bedre og mer tilpasset læring. Spørsmålet blir om institusjonene har hjemmel for å registrere opplysninger om studentenes aktivitet som skal danne grunnlag for læringsanalyse uten å måtte be om samtykke fra den enkelte student, som vi igjen anser som å kunne være problematisk basert på kravet om frivillighet vil kunne bli oppfylt.»

UiO viser også til at et annet moment er gjennomføring av praksis og utveksling av informasjon mellom praksissted og institusjon.

> «Det framstår mest klargjørende med en tydelig hjemmel om at slik utveksling av informasjon kan skje, slik at heller ikke praksisstedene er i tvil om at de har behandlingsgrunnlag.
>
> Dette er særlig viktig i utdanningen med skikkethetsvurdering, hvor det kan oppstå tvil om en student kan fortsette praksisoppholdet eller spørsmål om underkjenning av praksis grunnet manglende skikkethet.»

UiO viser til slutt til at forslaget i § 4-15 tredje ledd gjelder behandling av opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger. I den norske oversettelsen av EUs personvernforordning brukes ikke begrepet «sensitive» opplysninger, men dette omtales som «særlige kategorier av personopplysninger», jf. art. 9. UiO stiller spørsmål om det som omtales som «sensitive» opplysninger i lovbestemmelsen er avgrenset til opplysninger i personvernforordningens art. 9 eller går denne lenger. UiO antar at dette «relaterer seg til artikkel 9 og foreslår at samme avgrensning som i artikkel 9 brukes med hensyn til hvilke opplysninger dette gjelder.»

Ceres skriver blant annet i sin høringsuttalelse at ordlyden i §§ 4-15 og 4-16 bør få:

> «[E]n ordlyd som tar høyde for fremtidig digitalisering i sektoren. For eksempel at ordlyden i disse bestemmelsene ikke er til hinder for muligheter for gjenbruk av personopplysninger i offentlig sektor. Dersom det blir nødvendig å be om lovendring hver gang det åpner seg nye muligheter, vil dette skape hindringer for videre digitalisering i sektoren. Vi ber derfor departementet presisere i lovkommentarene til § 4-15 og § 4-16 at departementet i forskriftsform kan tillate innhenting og behandling av også andre personopplysninger enn de som er nevnt i selve lovbestemmelsene.»

Norges musikkhøgskole ber:

> «[D]epartementet vurdere om en bestemmelse tilsvarende siste setning i § 7-8 (5) (om at opplysningene kan også utleveres til andre departementer og statlige organer), også bør tas inn i § 4-15. Bestemmelsen i § 7-8 er begrenset til de opplysninger som er registrert i DBH, mens det kan være andre opplysninger som er registrert av institusjonene i medhold av § 4-15 som ikke er overført til DBH, men som det likevel er legitime behov for kunne behandle på tvers av institusjoner. Et konkret eksempel er søknads- og opptaksstatistikk for opptak som gjøres utenom Samordna opptak. Slik statistikk er i dag ytterst mangelfull fordi det ikke foretas tilsvarende kobling av personopplysninger på tvers av institusjonene, som automatisk gjøres gjennom samordna opptak for søknader som behandles der.»

Datatilsynet «er enig med KD i at det gir bedre forutsigbarhet med hensyn til personvern å lovfeste adgangen til å behandle personopplysninger i Samordna opptak og studieadministrative systemer. Dersom dette kan bidra til lik praktisering av regelverket er dette også positivt.»

Datatilsynet viser til at høringsnotatet beskriver at det kommer nye regler knyttet til automatiserte avgjørelser i den nye personvernforordningen, art. 22.

> «Bestemmelsen er ment som en rettssikkerhetsgaranti for den registrerte i møte med automatiserte avgjørelser. Utgangspunktet etter denne bestemmelsen er at den registrerte skal ha en rett til å ikke bli gjenstand for en beslutning basert utelukkende på en automatisert behandling.»

Det vises til at dette utgangspunktet kan fravikes dersom behandlingen er basert på at det er nødvendig for å oppfylle kontrakt, det foreligger en lovhjemmel eller at det foreligger et samtykke. Datatilsynet presiserer at det er et tilleggskrav for lovhjemlet behandling, og det er at det skal fastlegges egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter.

> «Forordningens fortale punkt 71 nevner noen eksempler på tiltak som […] rett til menneskelig inngripen å uttrykke sine synspunkter å få en forklaring på beslutningen som er truffet innsigelse mot beslutningen.»

Datatilsynet viser til slutt til at:

> «[KD] skriver på side 14 at etter personvernforordningen er ikke lengre opplysninger om at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling sensitive personopplysninger. Dersom dere med dette mener at dette er opplysninger som er kategorisert som «ordinære personopplysninger» uten ekstra terskel for behandling så er ikke dette helt presist. Behandling av denne særskilte typen opplysninger er tatt inn i en egen artikkel – art. 10 – med særskilte vilkår.»

Justis- og beredskapsdepartementet og *Universitets- og høgskolerådet* har ikke konkret uttalt hvorvidt de støtter forslaget eller ei.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til at forslaget i bestemmelsens tredje ledd hjemler utdanningsinstitusjoners adgang til å innhente og behandle sensitive personopplysninger gitt at dette er opplysninger som studenten selv har gitt institusjonen eller har samtykket til at institusjonen skal få. JD bemerker at:

> «Det fremstår som noe uklart hvilke konsekvenser forslaget vil få for de særskilte skikkethetsvurderingene til utdanningsinstitusjoner som er pålagt slike etter forskrift om skikkethet i høyere utdanning § 1 tredje ledd, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-10 første ledd.
>
> […]
>
> Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og nr. 5, jf. skikkethetsforskriftens § 2 siste ledd, vil en utdanningsinstitusjon ha en viss adgang til å utveksle informasjon med andre organer i forbindelse med institusjonens skikkethetsvurderinger. For eksempel vil en utdanningsinstitusjon som får overført en student fra en annen utdanningsinstitusjon, kunne få tilgang til tvilsmeldinger knyttet til den aktuelle studenten i medhold av forvaltningsloven § 13 b nr. 3. En slik adgang til overføring av sensitive personopplysninger vil også være avgjørende for at studenter som gjennomfører sine studieløp i én institusjon, ikke risikerer en negativ forskjellsbehandling sammenliknet med studenter som velger å gjennomføre sine studieløp ved flere institusjoner. En utdanningsinstitusjon vil også, i helt særlige tilfeller, kunne ha et legitimt behov for å innhente nødvendig informasjon fra helsepersonell i forbindelse med institusjonens skikkethetsvurderinger dersom helsepersonelloven § 23 nr. 4 åpner for dette.»

JD ber departementet om å utrede nærmere hvorvidt den foreslåtte § 4-15 tredje ledd vil kunne medføre en utilsiktet innsnevring i, eller vanskeliggjøring av, de relevante utdanningsinstitusjoners muligheter til å utføre sin lovpålagte oppgave etter universitets- og høyskolelovens § 4-10.

Universitets- og høgskolerådet stiller spørsmål om:

> «[B]egrepet «studieadministrative formål» er det mest hensiktsmessige å bruke i overskriften av § 4-15. Det vil kunne tenkes formål, blant annet knyttet til kvalitetsutvikling av utdanningene, der det også kan vise seg nyttig med tilgang til personopplysninger, for eksempel i læringsstøttesystemer og eksamenssystemer. Dette vil handle om kvalitetsutvikling av utdanningene. En streng tolkning av «studieadministrative forhold» vil kunne sette strengere begrensninger enn det som er hensiktsmessig.»

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at det følger av personopplysningsloven av 2000 (popplyl.) § 11 første ledd at en rekke krav må være oppfylt ved behandlingen av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene bare behandles når det foreligger et behandlingsgrunnlag i medhold av popplyl. §§ 8 og 9. Personopplysningene skal bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og de kan ikke senere brukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen, med mindre den registrerte samtykker. Opplysningene må være tilstrekkelig og relevante for formålet med behandlingen, og ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. I den nye personvernforordningen er prinsippene for behandling av personopplysninger i all hovedsak videreført i artikkel (art.) 5 nr. 1 bokstav a til f.

Popplyl. § 8 og forordringens art. 6 nr. 1 angir når personopplysninger kan behandles. Hovedregelen etter personvernloven av 2000 er at behandling kan skje når den registrerte har samtykket. Behandling kan også skje når det er fastsatt i lov

at det er adgang til det, eller hvis minst ett av seks opplistede vilkår er oppfylt. For den behandlingen av personopplysninger som er omtalt i denne lovproposisjon, er det å oppfylle en avtale med den registrerte, jf. popplyl. § 8 bokstav a og personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav b, å utføre en oppgave av allmenn interesse, jf. § 8 bokstav d og art. 6 nr. 1 bokstav e, og å utøve offentlig myndighet, jf. § 8 bokstav e og art. 6 nr. 1 bokstav e, som er de mest aktuelle behandlingsgrunnlagene.

Popplyl. § 9 og art. 9 i personvernforordningen stiller ytterligere krav til behandling av sensitive personopplysninger. I forordningen omtales dette som «særlige kategorier av personopplysninger». Denne kategorien av personopplysninger omhandler blant annet opplysninger om en persons rasemessige eller etniske opprinnelse, politisk oppfatning, religion og helse. Art. 9 nr. 1 oppstiller en hovedregel om at behandling av opplysninger som regnes som sensitive, er forbudt. Slike opplysninger kan bare behandles dersom behandlingen både oppfyller et av vilkårene i popplyl. § 8 og et av vilkårene i § 9 første ledd, jf. art. 9 i forordningen. Sensitive personopplysninger kan behandles ved samtykke fra den registrerte, eller ved lovbestemt adgang til slik behandling.

Departementet viser til at i de fleste tilfeller er det tilstrekkelig å bruke navn og fødselsdato for å sikre riktig identifisering av en person. Imidlertid kan det i forbindelse med behandling av opplysninger om svært mange personer, foreligge en reell risiko for at det i systemet er registrert flere personer med samme navn og samme fødselsdato. I den nasjonale opptaksmodellen og i de studieadministrative systemene behandler utdanningsinstitusjonene opplysninger om svært mange personer, og det er derfor behov for entydig identifisering. Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Fødselsnummer kan likevel bare brukes når det er saklig behov for det og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte. På bakgrunn av dette er det etter departementets vurdering et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for å identifisere søkere og studenter, jf. personopplysningsloven av 2018 § 11 («Fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler kan bare behandles når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering.»). Lovforslaget om behandling av personopplysninger i opptakssystemet inneholder også en hjemmel til å tillate behandling av sensitive personopplysninger. Med sensitive opplysninger menes her opplysninger om helse og sosiale forhold. Dette er også omtalt nedenfor.

Departementets forslag i § 4-15 fjerde ledd innebærer at det settes inn en egen bestemmelse i universitets- og høyskoleloven som gir direkte hjemmel til automatiserte avgjørelser, og det er departementets vurdering at dette oppfyller kravet i forordningens art. 22 nr. 2 bokstav b. Automatiserte avgjørelser er beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson og som utelukkende baseres på maskinell behandling. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i digitale systemer. Ved å hjemle muligheten til automatisert saksbehandling i universitets- og høyskoleloven, vil dette skape forutsigbarhet. Det vil synliggjøre at automatisert saksbehandling foregår i universitets- og høyskolesektoren, og det kan også legges føringer på i hvilke tilfeller automatisert saksbehandling kan og bør anvendes. Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil også gjelde i tilfeller hvor det fattes vedtak ved bruk av automatisert saksbehandling. Den personen som vedtaket retter seg mot vil derfor ha rettigheter både som «den registrerte» etter personvernregelverket, og som «part» etter forvaltningsloven. For eksempel vil kravene om veiledning, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett i forvaltningsloven også gjelde ved automatisert saksbehandling. En rett til manuell overprøving som supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, vil etter departementets vurdering i tilstrekkelig grad ivareta rettighetene og interessene til den registrerte.

Ved enkelte opptak til studieprogrammer kan det være krav om å fremlegge politiattest før man kan begynne på studiet. Kravet om politiattest er hjemlet i uhl. § 4-9. Politiet har innført digitale politiattester. For å sikre at de politiattestene som blir levert til institusjonene er autentiske, mener departementet at det i loven bør åpnes for en løsning som gjør det mulig for studentene å levere politiattestene elektronisk til utdanningsinstitusjonene. I tillegg så inneholder en politiattest med merknader sensitive personopplysninger. Det fremgår av personvernforordringens art. 10 at behandlingen av opplysninger om straff krever hjemmel i nasjonal lov. Departementet foreslår derfor at det i uhl. § 4-15 femte ledd fastsettes at digitale politiattester kan lastes opp digitalt og behandles i de studieadministrative systemene.

Departementet er av den oppfatning at det er hensiktsmessig at det er det organet som er ansvarlig for det samordnede opptaket til høyere

utdanning, Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan, som blir behandlingsansvarlig for personopplysningene i forbindelse med det samordnede opptaket. Det er tjenesteorganet som vil være best egnet til å overholde forpliktelsene som følger av personvernforordningen. Når det gjelder behandlingsansvaret for de studieadministrative systemene, er det utdanningsinstitusjonene selv som er behandlingsansvarlig for de personopplysningene som behandles der, og lovforslaget innebærer ingen endring av denne rettstilstanden.

Departementet har merket seg Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitets høringsuttalelse som blant annet viser til at behandling av personopplysninger om studentene i økende grad vil skje i andre sammenhenger enn de tradisjonelt studieadministrative. Det vises til at Kunnskapsdepartementets digitaliseringsstrategi legger stor vekt på digitalisering av undervisningen og bruk av læringsanalyse for å forbedre undervisning og læring. Dette vil blant annet basere seg på registrering av studentenes aktivitet og bruk av opplysningene for å legge til rette for bedre og mer tilpasset læring. Det er også reist spørsmål om institusjonene har hjemmel for å registrere opplysninger om studentenes aktivitet som skal danne grunnlag for læringsanalyse uten å måtte be om samtykke fra den enkelte student. Også tjenesteorganet (tidligere Ceres) har bemerket at ordlyden i uhl. § 4-15 og § 4-16 bør ta høyde for fremtidig digitalisering i sektoren og for muligheter for gjenbruk av personopplysninger i offentlig sektor.

Departementet viser til at de foreslåtte bestemmelsene i henholdsvis uhl. § 4-15 og § 4-16 ikke vil dekke alle de behov som utdanningsinstitusjonene har når det gjelder behandlingen av personopplysninger, men dette har heller ikke vært hensikten da bestemmelsene ble foreslått. Ut fra høringsuttalelsene ser det ut til at Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet mener digitalisering av undervisning og bruk av læringsanalyse ikke er å anse som «studieadministrasjon». Dersom utdanningsinstitusjonene mener de har behov for å behandle personopplysninger i forbindelse med utførelse av oppgaver og/eller plikter som de mener ikke hører inn under studieadministrasjon eller opptak, må institusjonene kartlegge dette, begrunne forslaget og melde inn sitt behov for ytterligere lovhjemler til departementet.

Departementet er av den oppfatning at man ikke uten ytterligere utredning av konsekvenser og behov, kan gi vide hjemler som skal ta høyde for «alt». Lovhjemmelen må være avgrenset til det man har et legitimt behov for, og hvor dette hensynet alltid må måles opp mot inngrepet i den enkeltes registrertes personvern. Selv om enkelte høringsinstanser har bedt om at bestemmelsen får en ordlyd som tar høyde for fremtidig digitalisering i sektoren, er det strenge regler som gjelder på personvernområdet. En eventuell inkludering må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Selv om departementet har forståelse for at det å be om en lovendring hver gang det åpner seg nye digitale muligheter kan skape hindringer for videre digitalisering i sektoren, er departementet av den oppfatning at det vil være i strid med forordningen å ta høyde for alle eventualiteter nå. Reglene om personvern må tolkes strengt av hensyn til de registrertes rettigheter.

Departementet har merket seg Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse om hvilke konsekvenser forslaget vil få for de særskilte skikkethetsvurderingene til utdanningsinstitusjoner som er pålagt slike etter forskrift om skikkethet i høyere utdanning § 1 tredje ledd, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-10 første ledd.

Ordningen med skikkethetsvurdering skal sikre at kandidatene er i stand til å møte kravene til den yrkes- eller profesjonsrollen de skal gå inn i. Skikkethetsvurderingen skiller seg fra den autorisering og godkjenning som kreves for utøving av yrker innenfor helsevesenet, rettsvesenet med mer, ved at vurderingen skjer mens vedkommende er student. I utgangspunktet vurderer institusjonen studentenes ferdigheter gjennom eksamener og prøver som må bestås, eller praksis som må godkjennes. I de aller fleste tilfeller vil det forhold at en student ikke er skikket til vedkommende yrke, komme til uttrykk ved at vedkommende ikke får godkjent praksisperioden. Det er også lagt til grunn at det kan fastsettes at en student som har strøket i praksis, som hovedregel bare gis mulighet til å gjennomføre kun én ny praksisperiode. Skikkethetsvurderingen kommer imidlertid i tillegg til disse formene for prøving av studentens kvalifikasjoner og kan få følger også for studenter som har bestått praksis.

Bestemmelser om skikkethetsvurdering kommer også i tillegg til de generelle reglene om bortvisning og utestengning i uhl. §§ 4-8 og 4-9. Disse bestemmelsene gir blant annet mulighet for å bortvise eller utestenge studenter som gjentatte ganger opptrer grovt forstyrrende, eller som grovt klanderverdig opptrer på en måte som skaper fare for liv eller helse til for eksempel elever og barnehagebarn. Det er også mulig å nekte opptak eller utestenge fra bestemte typer praksis eller opplæring på grunn av visse typer straffbare forhold.

Ved vurderingen av en students skikkethet vil institusjonen kunne legge vekt på at studenten har vært utvist etter § 4-8, men en slik utvisning behøver ikke i seg selv være tilstrekkelig for at studenten vurderes som ikke skikket.

Det er ikke departementets intensjon å endre rettstilstanden for dette, eller innsnevre institusjonenes adgang til å utveksle informasjon om studenter i forbindelse med skikkethetsvurdering. Slik informasjonsutveksling er noe utdanningsinstitusjonene har mulighet til å gjøre med hjemmel i fvl. § 13b nr. 5, og de nye bestemmelsene i uhl. § 4-15 og § 4-16 er ikke ment å endre dette. Departementet ser derfor grunn til å presisere i merknadene til disse bestemmelsene at endringene ikke er ment å innskrenke institusjonenes mulighet til å utveksle sensitive opplysninger om skikkethetsvurderinger eller politianmeldelser med hjemmel i fvl. § 13b. Det vil også presiseres i lovforslaget at det ved behandling av skikkethet fortsatt vil være nødvendig å innhente sensitive opplysninger uten at nødvendigvis samtykke foreligger. Departementet legger derfor til grunn av forslaget ikke innskrenker den adgangen som allerede ligger i loven for utdanningsinstitusjonene til å innhente eller behandle sensitive opplysninger i forbindelse med for eksempel utestenging etter skikkethetsvurdering eller andre saker som faller inn under bestemmelsen i uhl. § 4-12.

Enkelte høringsinstanser har vist til at i den norske oversettelsen av EUs personvernforordning brukes ikke begrepet «sensitive» opplysninger, men at dette omtales som «særlige kategorier av personopplysninger», jf. art. 9. Det stilles derfor spørsmål om det som omtales som «sensitive» opplysninger i lovbestemmelsen er avgrenset til opplysninger i personvernforordningens art. 9 eller om dette går lenger.

Når det gjelder kommentarene til formuleringen «helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger», er det riktig at det i personvernforordningen brukes «særlige kategorier av personopplysninger» i den uoffisielle norske oversettelsen, om det som tidligere ble omtalt som «sensitive personopplysninger». Art. 9 nr. 1 oppstiller en hovedregel om at behandling av opplysninger som regnes som sensitive, er forbudt. Opplysningene som omfattes av artikkel 9, omtales også som «sensitive opplysninger» i en parentes i fortalepunkt 10, men i fortalen for øvrig, og i forordningens artikler, brukes som nevnt termen «særlige kategorier av personopplysninger». Som nevnt ovenfor bruker departementet primært betegnelsen sensitive opplysninger, som er et kjent begrep i sektoren.

For at behandling av opplysninger som regnes som sensitiv etter forordningen, skal være lovlig, må vilkårene i et av unntakene i art. 9 nr. 2 være oppfylt. I tillegg må det foreligge behandlingsgrunnlag etter artikkel 6, hvor det fremgår at også de allmenne prinsippene og de andre reglene i forordningen får anvendelse, «særlig når det gjelder vilkårene for lovlig behandling». Unntaksregelen i art. 9 nr. 2 bokstav a gir adgang til å behandle sensitive personopplysninger når den registrerte gir uttrykkelig samtykke, og videreforer § 9 første ledd bokstav a i dagens lov. Når det gjelder hvilke kategorier av særlige personopplysninger som bestemmelsen skal omfatte, kan det bli problematisk å begrunne eller tillate at alle de kategoriene som er nevnt i personvernforordningen artikkel 9 skal omfattes. I personkonsekvensutredningen er det kun behandlingen av opplysninger om helse og sosiale forhold som er utredet og vurdert. Dersom det skal behandles andre kategorier av sensitive personopplysninger/særlige kategorier av personopplysninger, må dette utredes nærmere. Det vises til at utgangspunktet etter personvernforordningen er at behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forbudt, med mindre behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser, behandlingen er hjemlet i lov, det er iverksatt egnede og særlige tiltak osv. Det er strenge vilkår som må oppfylles før unntak kan tillates, jf. personvernforordningen art. 9 bokstav g.

Norges musikkhøgskole ønsker en hjemmel i § 4-15 som tilsvarer forslaget til den nye bestemmelsen i uhl. § 7-8 femte ledd. En slik bestemmelse vil innebære at personopplysninger fra studieadministrative systemer kan utleveres til andre departementer og statlige organer for å fremme forskning og utredning om høyere utdanning.

Departementet viser til at formålet med Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) er å fremme forskning og utredning om høyere utdanning, mens formålet med studieadministrative systemer er begrunnet i andre hensyn. Man kan ikke uten videre tillate at personopplysningene brukes til andre formål enn det de er samlet inn for, jf. personopplysningsloven av 2000 § 11 og personvernforordningen art. 5. Men departementet viser i den anledning til at forordningens art. 5 nr. 1 bokstav b slår fast at bruk av data til forskning «ikke anses som uforenelige med de opprinnelige formålene» der hvor dette er aktuelt. Dersom det er andre organer som ønsker å få utlevert personopplysninger fra studieadministrative systemer, stilles det i dag blant annet krav om at disse organene påberoper seg et behandlings-

grunnlag, det vil si hjemmel for utleveringen, og oppgir formålet med behandlingen. Det foretas deretter en vurdering av om det er lovlig og forsvarlig å utlevere opplysningene. Det er derfor mulig å få utlevert personopplysninger fra studieadministrative systemer dersom man kan vise til et rettslig grunnlag. For eksempel blir personopplysninger i dag utlevert til Lånekassen og SSB, fordi disse organene kan vise til rettslige grunnlag i særlovgivningen.

Departementet mener at den opprinnelige overskriften til bestemmelsen § 4-15 «Innhenting og behandling av personopplysninger til studieadministrative formål», bør endres til «Innhenting og behandling av personopplysninger i studieadministrative systemer», da det etter departementets vurdering bedre beskriver hva bestemmelsen omhandler.

Det er departementets oppfatning at det ikke har fremkommet innsigelser i høringsrunden av en slik karakter som skulle tilsi at forslaget ikke fremmes. Departementet viser til vurderingene fremkommet ovenfor. Lovforslaget videreføres med enkelte språklige justeringer.

Det vises til de nye lovforslagene §§ 4-15 og 4-16.

7.3 Behandlingsansvarlig for personopplysninger i Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

7.3.1 Gjeldende rett

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal (Vitnemålsportalen) ble på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utviklet av daværende Nasjonalt senter for felles systemer og tjenester for forskning og studier (Ceres). Ceres var et nasjonalt senter som blant annet forvaltet, utviklet og driftet IT-systemene i universitets- og høyskolesektoren.

Departementet la til grunn at Ceres ikke formelt kunne være behandlingsansvarlig for personopplysningene i Vitnemålsportalen og departementet var derfor behandlingsansvarlig for dette. Det daglige behandleransvaret var frem til 1. januar 2018 delegert til Universitetet i Oslo i kraft av å være vertsinstitusjon for Ceres, jf. uhl. § 1-4 fjerde ledd. Det var i realiteten Ceres som forvaltet Vitnemålsportalen og behandlet personopplysningene i portalen på vegne av departementet. Universitetet i Oslo opphørte fra 1. januar 2018 å være vertsinstitusjon for Ceres og Ceres er nå en del av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan.

I vedtak av 8. desember 2017, som følge av at *forskrift om Nasjonal vitnemåls- og karakterportal* ble endret, ble behandlingsansvaret for personopplysninger i Vitnemålsportalen delegert fra Kunnskapsdepartementet til Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan med virkning fra 1. januar 2018.

7.3.2 Høringsforslaget

I dag er det som nevnt Kunnskapsdepartementet som formelt er behandlingsansvarlig for Vitnemålsportalen. Som ledd i omorganisering av den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet ble det vedtatt å opprette et nytt forvaltningsorgan, Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan, som fra 1. januar 2018 består av de organene som tidligere het Ceres og Bibsys, i tillegg til oppgaver som er overført fra UNINETT AS.

Departementet viste i høringsnotatet til at det er tjenesteorganet som har forvaltningsansvaret for Vitnemålsportalen og derfor også bør være behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysningene i denne portalen. Det er tjenesteorganet som vil ha instruksjonsmyndighet når det gjelder fastsettelse av formålet med behandlingen av opplysningene i portalen og hvilke hjelpemidler som skal brukes.

Departementet foreslo også enkelte språklige endringer i lovteksten for å gjøre den likere tilsvarende lovbestemmelse foreslått i den nye fagskoleloven, jf. Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)*. De språklige endringene medfører ingen materiell endring av gjeldende rett.

7.3.3 Høringsinstansenes uttalelser

Akademikerne, Fagskolen Aldring og helse, Forskerforbundet, Handelshøyskolen BI, Høyskolen Kristiania, Helse Vest RHF, Høgskolen i Sørøst-Norge, Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan, Nord universitet, Norsk studentorganisasjon, Universitetet i Oslo og *Universitets- og høgskolerådet* støtter forslaget. Det var ingen av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget som var imot dette.

7.3.4 Departementets vurdering

Formålet med Vitnemålsportalen er å tilby en digital tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre resultatene sine for potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt.

Informasjonen som formidles gjennom tjenesten, hentes fra datakilden der informasjonen

opprinnelig er lagret, det vil si hos den enkelte utdanningsinstitusjon. Det betyr at systemet i seg selv ikke inneholder resultater i form av vitnemål og karakterer, men kun er et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser.

Informasjon om karakterer og vitnemål overføres fra utdanningsinstitusjonen og til portalen når den som informasjonen gjelder selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine med, for eksempel, en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen kun formidle resultatene som vedkommende har bestemt skal deles og kun i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelig.

I Vitnemålsportalen behandles informasjon om personopplysninger som navn og fødselsnummer. For en nærmere redegjørelse av personvernkonsekvensene av denne behandlingen, vises det til Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemåls- og karakterportal mv.)* hvor hjemmelen til nasjonal vitnemåls- og karakterportal i sin tid ble foreslått og senere vedtatt av Stortinget den 9. juni 2014, jf. gjeldende uhl. § 4-14.

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om at det er naturlig at tjenesteorganet blir behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen. Dette fordi det vil være tjenesteorganet som skal forvalte fellestjenester for universitets- og høyskolesektoren, herunder Vitnemålsportalen. Det er dette organet som vil være nærmest og best egnet til å overholde forpliktelsene som følger av den nye personvernforordningen. Det er også dette organet som vil ha den formelle instruksjonsmyndighet når det gjelder fastsettelse av formålet med behandlingen av personopplysningene i Vitnemålsportalen. Det har heller ikke vært noen høringsinstanser som har motsatt seg dette forslaget.

Departementet foreslår, som nevnt også i høringsnotatet, å gjøre noen mindre språklige endringer i bestemmelsene om Vitnemålsportalen i både i uhl. § 4-14 og i forslaget til § 41 i ny fagskolelov slik at bestemmelsene er tilnærmet like. Forslag til ny fagskolelov er behandlet i Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)*. De språklige endringene vil ikke resultere i endring av gjeldende rett på dette området.

Det vises til lovforslaget § 4-14.

7.4 Behandling av personopplysninger ved rapportering av individdata til Database for statistikk om høyere utdanning

7.4.1 Gjeldende rett

Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) er en nasjonal database for statistikk om studenter, utdanning, forskning, personale og økonomien mv. ved universiteter og høyskoler i Norge. Behandlingen av personopplysninger i DBH er hjemlet i vilkåret om at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet, jf. personopplysningsloven av 2000 (popplyl.) § 8 bokstav e. Data og statistikk fra DBH danner blant annet grunnlaget for Kunnskapsdepartementets forvaltning og styring av universiteter og høyskoler og offentlige myndighetsutøvelse.

I DBH registreres i dag følgende personopplysninger om studenter, doktorgradskandidater og ansatte ved utdanningsinstitusjonene: fødselsnummer, navn, kjønn, statsborgerskap og e-postadresse. For studenter registreres i tillegg eventuelt midlertidig fødselsnummer, postadresse og opplysninger om studieprogresjon. Dataene på aggregert nivå i DBH er åpent tilgjengelig på nett og er også viktig for forskning og kunnskapsgrunnlaget om sektorens resultater og utvikling.

I dag skjer innrapporteringen av individdata om studenter og ansatte i universitets- og høyskolesektoren med grunnlag i departementets instruksjonsmyndighet. De statlige utdanningsinstitusjonene er forvaltningsorganer under Kunnskapsdepartementet og dermed underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Uhl. § 8-6 som har bestemmelser om rapporterings- og meldeplikt for private høyskoler, trådte i kraft 1. januar 2018. Private høyskoler skal rapportere regnskapsinformasjon og sammenstilte data om studietilbud, studenter og personale til departementet, jf. uhl. § 8-6 første ledd. For private høyskoler som mottar statstilskudd, har Kunnskapsdepartementet i det årlige tilskuddsbrevet fra departementet fastsatt krav om at slik rapportering skal skje til DBH på samme måte som for statlige institusjoner. Private høyskoler som ikke mottar tilskudd er også omfattet av kravet om rapportering mv. i § 8-6 første ledd. Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i, og formkrav til, denne rapporteringsplikten, jf. uhl § 8-6 tredje ledd. Departementet har foreløpig ikke fastsatt krav til rapportering i DBH for private høyskoler som ikke mottar statstilskudd, men viser til at loven åpner for at dette kan fastset-

tes i forskrift og at dette derfor kan bli aktuelt på et senere tidspunkt.

7.4.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet vist til at individdata om studenter og ansatte ved utdanningsinstitusjonene er viktig for departementets strategiske arbeid knyttet til utviklingen og oppfølgingen av høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. Rapportering av disse dataene danner, sammen med rapporteringen av regnskap og resultatdata, grunnlag for utarbeidelse av Kunnskapsdepartementets årlige tilstandsrapporter for henholdsvis høyere utdanning og fagskoleutdanning. Formålet med tilstandsrapportene er å gi en oversikt og en vurdering av tilstanden i universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Tilstandsrapportene er også et redskap for departementet i styringen av sektorene, blant annet i budsjettarbeidet. Innsamlingen av individdata om studenter, doktorgradskandidater og ansatte i universitets- og høyskolesektoren, og om studenter og ansatte i fagskolesektoren, legger videre til rette for forskning på utdanningssektoren. Tilsvarende hjemmel for å innrapportere individdata om studenter og ansatte i fagskolesektoren foreslås i Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)*.

For å oppfylle formålene med DBH er det nødvendig at databasen inneholder kvalitetssikrede og fullstendige data om utdanningssektoren på individnivå. I dag er det ikke alle utdanningsinstitusjoner som har rapportert inn individdata. Dette innebærer at de dataene departementet legger til grunn for sin styringsvirksomhet, er mangelfulle for flere utdanningsinstitusjoner og vanskeliggjør departements styring.

Departementet redegjorde derfor i høringsnotatet for behovet for en lovhjemmel og viste i den forbindelse til en tidligere høring i 2016 om hjemmel for rapportering av individdata. Den høringen viste at flere høringsinstanser syntes at hjemmelsgrunnlaget for behandlingen av individdata var uklart. Departementet fikk derfor NSD og Ceres til å utrede personvernkonsekvensene i forbindelse med utarbeidelsen av et lovforslag, og denne utredningen var tilgjengelig på nettsiden til foreliggende høring på regjeringen.no. På bakgrunn av disse innspillene og det nye kravet til rettslig grunnlag i nasjonal rett, jf. personvernforordningen art. 6 nr. bokstav b, foreslo departementet en bestemmelse i universitets- og høyskoleloven som hjemler innrapportering og behandlingen av personopplysninger i DBH.

Departementet viste også i høringsnotatet til at det hadde blitt foretatt en vurdering av om samtykke kunne være et egnet grunnlag for behandling av individdata i DBH. Departementet la til grunn at det teknisk sett var mulig for utdanningsinstitusjonene å innhente et elektronisk samtykke fra sine studenter og ansatte til innhentingen av disse dataene. Det er likevel her snakk om en database som skal inneholde informasjon om en svært stor gruppe mennesker. Dette gjør det uforholdsmessig tid- og arbeidskrevende å innhente samtykke fra den enkelte. En innrapportering basert på samtykke innebærer i tillegg en reservasjonsrett for den enkelte som vil gi et svekket datagrunnlag i DBH, noe som dermed gjør det vanskelig å oppfylle formålet med innsamlingen av personopplysninger. Rapportering av data om studenter, ansatte og stipendiater basert på samtykke vil kunne føre til at informasjonen i DBH blir mangelfull, og at dette vil vanskeliggjøre både forskning og departements virksomhetsstyring. Samtykke er etter departementets vurdering et lite egnet behandlingsgrunnlag.

Den foreslåtte lovhjemmelen angir formålet med innrapporteringen av personopplysningene, hvilke opplysninger som skal innrapporteres, samt hvem som har behandlingsansvaret. Når det gjelder bruken av individdata til forskning, foreslo departementet i høringsnotatet å avgrense dette til å gjelde forskning på utdanningssektoren.

Høringsnotatet hadde videre med en kort omtale av DBH.

Om DBH

Database for høyere utdanning (DBH) er en database med et bredt spekter av informasjon om universiteter, høyskoler og fagskoler. Databasen ble etablert på initiativ fra Kunnskapsdepartementet for å samle og gjøre tilgjengelig data om høyere utdanning og forskningssektoren i Norge. Forvaltningen og driften av databasen er lagt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), som er en forskningsinstitusjon som arkiverer, tilrettelegger og formidler data til forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. DBH inneholder data om studenter, utdanning, forskning, ansatte, museum, areal, økonomi og selskaper. Dataene i DBH skal være tilgjengelig for forskning på utdanningssektoren og for planlegging både sentralt i departementet og lokalt ved hver enkelt institusjon. Dataene har noe mindre omfang for fagskolene. Innrapportering og bruk av personopplysningene i sektoren er systematisk, med et klart formål om

styring, kontroll og statistikk for departementet og utover dette til bruk i forskning.

Det ble videre i høringsnotatet omtalt hvilke personopplysninger som skulle registreres, hvem som skulle være behandlingsansvarlig for disse opplysningene samt vurderinger rundt sammenstilling og utlevering av dette til forsknings- og utredningsformål.

Personopplysninger som forslås registrert

I høringsnotatet ble det redegjort for hvilke opplysninger som skulle behandles i DBH. Departementet foreslo at blant annet navn og fødselsnummer skulle kunne rapporteres inn for å sikkert kunne identifisere individer, samt informasjon om statsborgerskap, postnummer, e-post, yrke og arbeidssted. Disse opplysningene er ikke å anse som sensitive etter personopplysningsloven av 2000 (popplyl.) § 2 nr. 8, og faller heller ikke inn under «særlig kategori av personopplysninger» i forordningens artikkel 9. I utgangspunktet er de heller ikke taushetsbelagte etter forvaltningslovens (fvl.) § 13 første ledd nr. 1. Fødselsnummer skal i henhold til popplyl. § 12 kun brukes der det er nødvendig for å oppnå sikker identifisering. Departementet kom etter personvernkonsekvensvurderingen frem til at det ikke var nødvendig å samle inn ytterligere opplysninger om adresse, og forslaget omfattet derfor ikke at det rapporteres inn adressene til studenter, de ansatte eller doktorgradskandidatene.

Utgangspunktet er at opplysninger om bestått utdanning, som for eksempel avlagte eksamener og prøver, gjennomførte kurs, oppnådde grader og lignende, ikke er taushetsbelagte opplysninger. For karakterer kan saken stille seg annerledes, og her skilles det også mellom karakterer fra grunnskolen/videregående opplæring og karakterer fra høyere utdanning. Karakterer fra videregående opplæring og grunnskolen er å anse som taushetsbelagte opplysninger etter fvl. § 13 første ledd nr. 1. Det ble i høringsnotatet foreslått at i DBH vil det bli behandlet opplysninger om karakterpoeng fra videregående opplæring, og at dette må anses som taushetsbelagte opplysninger.

Departementet viste også til at når det gjelder personopplysninger om ansatte, vil behandlingen også omfatte opplysninger om arbeid og lønn. Generelle opplysninger om arbeidssted, arbeidstid, yrke og stilling er ikke taushetsbelagte opplysninger. Opplysninger om lønn og godtgjørelse når det gjelder arbeid utført for det offentlige er heller ikke taushetsbelagte. Når det gjelder opplysninger om lønn og godtgjørelse til ansatte ved private institusjoner, utover det som fremgår av offentlige skattelister, kan dette være omfattet av taushetsplikt etter fvl. § 13 første ledd. Det ble i høringsnotatet vist til at det i dag blir hentet inn opplysninger om fast lønn og faste tillegg for tilsatte, men at private høyskoler ikke er pålagt å rapportere disse opplysningene. I det lovforslaget som fremkommer av høringsnotatet, er det derfor tatt inn en bestemmelse om at departementet kan pålegge henholdsvis universiteter og høyskoler å rapportere inn disse personopplysningene uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysningsloven av 2000 har en definisjon av sensitive personopplysninger i § 2 nr. 8. Den nye personvernforordningen har en tilsvarende definisjon av «særlige kategorier av personopplysninger», jf. artikkel 9. De personopplysningene som skal behandles i DBH faller ikke inn under disse definisjonene, og det vil følgelig ikke registreres sensitive personopplysninger i databasen.

Behandlingsansvarlig for personopplysningene

Det er Kunnskapsdepartementet som er behandlingsansvarlig for individdataene som samles inn i DBH, mens NSD er databehandler. I henhold til databehandleravtalen skal NSD, på vegne av Kunnskapsdepartementet, samle inn personopplysninger fra universiteter, høgskoler og fagskoler. Avtalen sier også at NSD på visse vilkår kan utlevere personopplysninger til mottakere som har lovlig behandlingsgrunnlag. Data fra DBH samordnes og utleveres i dag blant annet til Helsedirektoratet, NOKUT, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Lånekassen, Senter for internasjonalisering av utdanning (SiU) og SSB. Hver av disse organene blir behandlingsansvarlig for personopplysningene de mottar.

Sammenstilling og utlevering av opplysninger til forsknings- og utredningsformål

Departementet viste også i høringsnotatet til at det vil kunne bli aktuelt å sammenstille og utlevere opplysninger til forsknings- og utredningsformål. NSD kan sammenstille ulike opplysninger i DBH, for eksempel en sammenstilling av data innenfor fagskoleutdanningen og høyere utdanning. NSD kobler imidlertid ikke selv opplysninger fra DBH med eksterne datasett. Dersom det blir aktuelt å koble personopplysninger fra DBH med for eksempel registerdata fra SSB, vil det være naturlig at koblingen foretas av SSB.

Gjennom DBH koordinerer NSD innsamlingen av personopplysninger fra universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Universiteter, høyskoler og fagskoler får ett rapporteringspunkt, og organene som trenger opplysningene kan hente disse fra DBH i stedet for å samle dem inn selv.

Utleveringen av personopplysninger fra databasen må være i tråd med gjeldende personvernlovgivning. Det må blant annet avklares at mottaker har lovlig grunnlag for å behandle personopplysninger, og at omfanget og typen personopplysninger som utleveres, begrenses til det som er nødvendig for mottakerens formål. Videre legges det opp til at utleveringen skjer på bakgrunn av en avtale med mottaker som fasetter rammene for mottakerens behandling av personopplysningene.

7.4.3 Høringsinstansenes uttalelser

Ceres, Lovisenberg diakonale høgskole, NOKUT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk senter for forskningsdata (NSD), Norsk studentorganisasjon, Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet og *Universitets- og høgskolerådet* støtter forslaget.

Universitets- og høgskolerådet forslår en endring i første ledd om at det bør «presiseres utdanningsinstitusjonenes behov for tilgang til denne typen data. Det må være en grunnleggende forutsetning at institusjonenes eierskap til egne data sikres.»

NOKUT viser blant annet til at:

> «NOKUT vil poengtere viktigheten av at DBH dekker all høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge, uavhengig av om institusjonene er statlige, private eller om de ligger under et annet departementet enn Kunnskapsdepartementet.
>
> Dette vil gi et mer dekkende og dermed bedre datagrunnlag for NOKUTs tilsyns-, og analysevirksomhet. Det er dessuten ressurseffektivt at bare én aktør samler inn statistikk innen tertiær utdanning. DBH fungerer som en viktig kilde for statistikk og kunnskap om høyere utdanning; ovenfor media, organisasjoner, forskere, myndighetsapparatet og institusjonene selv. Også av den grunn bør DBH dekke all høyere utdanning.»

Datatilsynet støtter ikke forslaget. Datatilsynet skriver blant annet at de tidligere har stilt spørsmål ved nødvendigheten av at rapporteringen skjer på individnivå. Datatilsynet kan ikke se at dette er adressert i verken den første høringen i 2016, eller i det foreliggende forslaget.

Datatilsynet viser til at:

> «Det forrige høringsnotatet var kort og begrunnet ikke nødvendigheten av personopplysninger inn i DBH. Som bakgrunn for det foreliggende forslaget er det utarbeidet en «Utredning av personvernkonsekvenser», men det er fortsatt ingen begrunnelse for hvorfor Kunnskapsdepartementet trenger rapportering på individnivå. I likhet med forrige høringsrunde legger departementet bare til grunn at innrapportering og behandling av individdata om studenter og ansatte ved universiteter og høyskoler er nødvendig for Kunnskapsdepartementets forvaltning og offentlige myndighetsutøvelse.
>
> Vi etterspør igjen en begrunnelse for hvorfor personopplysninger er nødvendig. Utøvelse av offentlig myndighet gjør departementet ovenfor institusjonene og disses ansvarlige, og ikke ovenfor den enkelte student og ansatt. Utøvelse av offentlig myndighet er følgelig ikke er grunnlag som gjør det nødvendig med personopplysninger.
>
> Hvis departementets påstand om at individdata er nødvendig for forvaltningen av sektoren er korrekt betyr det at det er legitimt for ethvert departement å opprette registre med personopplysninger om ansatte og andre registrerte i sektoren. Vi etterlyser en kommentar til dette.
>
> Benevnelsen av registeret tilsier for øvrig at innholdet er statistikk, og det bør dermed være tilstrekkelig med aggregerte data. Dersom Kunnskapsdepartementet mener at utarbeidelse av statistikk krever tilgang til personopplysningene, så bør departementet begrunne hvorfor utarbeidelse av statistikk er en oppgave som departementet tar seg av selv all den tid vi har et dedikert organ – SSB – som utfører denne type tjenester på forvaltningens vegne.
>
> Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at de personopplysningene som skal registreres i DBH ikke faller inn under betegnelsen «sensitive» i henhold til personopplysningsloven, og legger på den bakgrunn til grunn at personverninteressen i å bestemme over bruk og tilgang til egne personopplysninger ikke gjør seg særlig gjeldende. Dette mener Datatilsynet er feil.
>
> For det første er det ikke hvorvidt personopplysningene er sensitive som er avgjørende

for om hver enkelt ønsker og ha kontroll på sine personopplysninger.

For det andre er det flere av de opplysningene som er planlagt registrert er å anse som konfidensielle og som de registrerte vil ha en forventning om at kun blir brukt av lærestedet for dets formål med å administrere enten relasjonen mellom student og lærested eller ansatt og arbeidsgiver. Dette mener vi er tilfelle med for eksempel statsborgerskap, e-postadresse, karakterer fra videregående og fra høyere utdanning og opplysninger om lønn.

[…]

Det at Kunnskapsdepartementet må spesifisere formål og nødvendighet med innhenting av personopplysninger gjelder for øvrig alle variabler som inngår i registeret. En slik øvelse mener vi ville vært en naturlig del av utredningen av personvernkonsekvenser.

Oppsummert mener Datatilsynet at det i avveiningen av interesser er lagt uforholdsmessig mye vekt på viktigheten av rapporteringen i forhold til personverninteressen i å ha kontroll på egne data. Nødvendigheten av å opprette et sentralt register over studenter og ansatte i høyskolesektoren er ikke tilstrekkelig begrunnet.»

7.4.4 Departementets vurdering

Innhenting og behandling av individdata har personvernkonsekvenser. Personvern er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets behov for beskyttelse av den personlige integritet. Enhver skal i utgangspunktet kunne bestemme over hva andre skal få vite om deres personlig forhold. Personvernregelverket skal blant annet sikre at det ikke behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig for et konkret formål, og at det bare behandles opplysninger for formål som er legitime. Videre skal personopplysningene være korrekte, fullstendige, relevante og tilstrekkelige for det enkelte formål. Den enkeltes interesse i selv å ha kontroll på hva det offentlige bruker av opplysninger om ham eller henne er sentral. Det er også viktig at den enkelte er orientert om bruken av informasjon som kan få konsekvenser for ham eller henne. Den enkeltes interesse av at opplysningene er så korrekte og fullstendige som mulig, styrker betydningen av å være kjent med hvilke opplysninger som brukes.

Samtidig er det gode argumenter for å kunne bruke personopplysninger, for eksempel nødvendigheten av å utøve sentrale samfunnsfunksjoner som styring og kontrollvirksomhet. Personopplysninger gir også grunnlag for forskning som ikke er mulig uten slike data. Ved gjenbruk av personopplysninger kan brukere av offentlige tjenester slippe å gi samme opplysninger flere ganger, fordi disse allerede er tilgjengelige. Dette gir også store samfunnsmessige effektivitetsgevinster, for eksempel innenfor offentlig forvaltning.

Et tiltak som innebærer inngrep i personvernet, må veies opp mot relevante samfunnshensyn og andre interesser. Sentrale elementer i denne vurderingen vil være hvor sensitive opplysninger det er tale om å behandle, hvor stor integritetskrenkingen mot den registrerte det er, samt hvor tungtveiende samfunnsinteresser, eller andre interesser man søker å verne, representerer.

Selv om opplysninger i DBH samles inn om det enkelte individ, for eksempel en bachelorstudent, benyttes alltid tall på aggregert nivå i styringen av sektoren og ved publisering i DBH eller i departementets publikasjoner. Formålet med DBH er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning. Personopplysningene skal kun brukes i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå dette formålet, og behandlingen er ellers underlagt øvrige begrensninger etter til enhver tid gjeldende personvernregelverk. På bakgrunn av dette, og at personopplysningene er nødvendige for å gjennomføre styring av universitets- og høyskolesektoren i tråd med styringsprinsippene i staten, mener departementet at hensynet til det offentliges interesser veier tyngre enn den enkeltes interesse i at disse opplysningene ikke behandles gjennom DBH.

Departementet har merket seg Datatilsynets høringsuttalelse til den foreslåtte bestemmelsen. Datatilsynet skriver blant annet at de stiller spørsmål ved nødvendigheten av at rapporteringen skjer på individnivå og de etterspør en begrunnelse for hvorfor personopplysninger er nødvendig. De presiserer at utøvelse av offentlig myndighet gjør departementet ovenfor institusjonene og ikke ovenfor den enkelte student og ansatt. I avveiningen av interesser mener Datatilsynet at det er lagt uforholdsmessig mye vekt på viktigheten av rapporteringen i forhold til personverninteressen i å ha kontroll på egne data og de konkluderer at nødvendigheten av å opprette et sentralt register over studenter og ansatte i høyskolesektoren ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Selv om de som personopplysningene kan knyttes til (de registrerte), vil ha liten kontroll over hvem som skal få tilgang til deres personopplysninger, er det viktig å ta i betraktning at behandlingen ikke på noen måte skal brukes til

kontroll, overvåking eller lignende som kan være til den registrertes ugunst. Det vil heller ikke bli innsamlet eller behandlet sensitive personopplysninger eller særlige kategorier av personopplysninger omtalt i art. 9, om de registrerte. Det som er viktig for departementet er å kunne benytte aggregerte individdata for å se i hvor stor grad studenter som begynner på høyere utdanning også fullfører, da det er en viktig indikator for vurdering av utdanningskvaliteten både på utdannings-, skole- og nasjonalt nivå. Det er også viktig for departementet å kunne få kunnskap om hvordan det går med studenter fra skolebenken og inn i arbeidsmarkedet mv., alt dette er avhengig av tilgangen på individdata.

Kunnskapsdepartementet driver mål- og resultatstyring av universiteter og høyskoler. Dette er i tråd med statens prinsipper for departementenes styring av underliggende virksomheter. Dette innebærer at departementet er avhengig av god kunnskap om resultatene i sektoren og om hvilke tiltak som fungerer og hvilke som ikke fungerer. Slik kunnskap får departementet fra statistikk og indikatorer, og fra forskning og analyser. Et godt datagrunnlag med data på individnivå er nødvendig for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for styringen av sektoren. I tillegg til betydningen av et godt kunnskapsgrunnlag for styring og politikkutvikling, er det viktig med forskning som bidrar til økt kunnskap om utdanningssystemet mer generelt og om hvordan utdanning virker inn på andre viktige samfunnsområder som arbeid, helse, livskvalitet og deltakelse i samfunnslivet. For slik forskning vil tilgang på opplysninger om individers utdanningsbakgrunn være vesentlig.

I universitets- og høyskolesektorens målstruktur inngår blant annet mål om høy kvalitet i utdanning og forskning. Under dette målet har departementet innført styringsparametere for andelen bachelor- og masterkandidater som gjennomfører på normert tid. Dette er to av flere indikatorer på måloppnåelse under målet om høy kvalitet. Begge disse indikatorene krever at departementet har data på individnivå. For å beregne andelen som fullfører på normert tid, må departementet vite når den enkelte bachelor- og masterstudent påbegynte studiet og når vedkommende fullførte. Indikatorene brukes, sammen med mye annen informasjon, som underlag for den årlige etatsstyringen med de statlige universitetene og høyskolene. Uten individdata som gjør det mulig å følge gjennomføringsandelen, vil departementet ikke kunne gjennomføre mål- og resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren etter gjeldende styringsprinsipper. Studenter kan skifte institusjon underveis i utdanningsløpet. Disse studentene vil da tilsynelatende ha falt fra sett fra den enkelte institusjons perspektiv. De vil likevel kunne ha gjennomført studiet på normert tid. Det er derfor viktig å ha en identifikator som kan identifisere studentene entydig på tvers av institusjoner. Fødselsnummer, som innenfor Norge er en universell identifikator, tilfredsstiller et slikt krav. For videre bruk av dataene i forskning er det også viktig med en entydig identifikasjon av personer. For eksempel er utdanning og sosial mobilitet et aktuelt forskningstema i sosiologi. For å kunne følge personer gjennom utdannings- og yrkesløp over tid på tvers av organisasjoner og sektorer, trengs det en universell identifikator, som fødselsnummer.

I styringen av sektoren og ved publisering i DBH, eller i departementets publikasjoner, benyttes alltid data på aggregert nivå, for eksempel i *Tilstandsrapport for høyere utdanning*. Data fra DBH har også betydning som grunnlag for KDs finansieringssystem da den nye kandidatindikatoren i finansieringsmodellen krever rapportering på individnivå.

Bruk av individdata er etter departementets vurdering den beste metoden for å beregne gjennomføring av utdanning. Det er også den vanligste metoden internasjonalt. OECD publiserer hvert år utdanningsstatistikk for medlemslandene i publikasjonen *Education at a glance* (EAG). 2016-utgaven av EAG viste at 15 OECD-land, inkludert Norge, benytter denne mest presise metoden for å beregne gjennomføring. SSB har kun deler av den statistikken om høyere utdanning som er nødvendig for at departementet skal få tilstrekkelig styringsinformasjon. DBH har mer omfattende statistikk innenfor utdanning enn SSB, og dekker i tillegg områder som forskning, personal og økonomi. Departementet mener derfor det er nødvendig å behandle slike individdata i DBH.

Det er departementets oppfatning at det er tilstrekkelig med rapportering av fødselsnummer, navn og statsborgerskap for sikkert å identifisere individer. Disse opplysningene er ikke å anse som sensitive etter gjeldende popplyl. § 2 nr. 8, og faller heller ikke inn under «særlige kategorier av personopplysninger» nevnt i art. 9 i forordningen. I utgangspunktet er de heller ikke taushetsbelagte etter fvl. § 13 første ledd nr. 1. I henhold til popplyl § 12 skal fødselsnummer kun brukes der det er nødvendig for å oppnå sikker identifisering.

For ansatte er det i tillegg ønskelig at det kan rapporteres opplysninger knyttet til stillingsforhold og finansiering av stillingen. På vegne av departementet har DBH hentet inn data fra insti-

tusjonene i lang tid på aggregert nivå. For eksempel en angivelse av en utdanningsinstitusjons årsverk i hver enkelt stillingskode, herunder finansieringen av disse (grunnbudsjett, Forskningsrådet, andre eksterne kilder). For departementets direkte, løpende behov knyttet til statistikk om, og styring av, sektoren vil aggregerte data vært tilstrekkelige. Men DBH samler inn opplysninger på vegne av andre aktører som trenger individdata for å utføre forsknings- og utredningsprosjekter. Dette kan også være oppdrag for departementet for å få undersøkt forhold av betydning for departementets politikkområder, som et eksempel på dette kan nevnes NIFUs forskerpersonalregister. Forskerpersonalregisteret er et register der alle forskere i universitets- og høyskolesektoren, i instituttsektoren og ved universitetssykehusene i Norge er unikt identifisert. Det vil dermed være mulig for NIFU, og andre aktører som søker NIFU om utlevering av data til forskningsformål, å gjøre forskningsprosjekter der det å kunne følge den enkelte forsker er en forutsetning for gjennomføring. Et eksempel på slike prosjekter finansiert av Kunnskapsdepartementet er «Stipendiater og doktorgradsgjennomføring» fra 2012, der NIFU undersøkte utviklingen over tid i stipendiatenes gjennomføring av doktorgraden. NIFU så i dette prosjektet også på forskjeller i gjennomføring avhengig av stipendiatenes finansieringskilde. Et annet eksempel er temadelen i «Forskningsbarometeret 2014» om forskermobilitet blant annet på tvers av sektorer. Ingen av disse prosjektene ville vært mulig uten data på individnivå. Departementet ville da hatt dårligere kunnskap både om doktorgradsutdanningen og forskermobilitet, og dermed svakere grunnlag for kunnskapsbasert politikkutvikling.

Som nevnt over stiller Datatilsynet spørsmål ved nødvendigheten av at rapporteringen skjer på individnivå og etterspør en begrunnelse for hvorfor personopplysninger er nødvendig. Datatilsynet viser til at et sentralt prinsipp etter personvernregelverket er kravet til uttrykkelig formål med bruk av personopplysninger, og det mener de at departementet ikke har begrunnet.

Departementet er enig med Datatilsynet i at departementet kunne tydeliggjort behovene for individrapportering bedre i høringsnotatet. Departementet viser til at en rekke organer er avhengig av informasjonen som finnes i DBH, dette inkluderer blant annet Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB henter i dag data fra DBH med hjemmel i statistikkloven for å publisere offisiell statistikk. SSB har i henvendelse til departementet vist til at det er noen tusen studenter med ugyldig fødselsnummer i data de mottar fra DBH. For om mulig å kunne finne riktig fødselsnummer, ber SSB om at det også rapporteres navn. I all hovedsak dreier det seg om utenlandske studenter. Det er derfor ønskelig fortsatt å få rapportert statsborgerskap i tillegg til fødselsnummer. Dette er relevant for norsk statistikk om studentmobilitet. Dette er også opplysninger som Norge er pålagt å rapportere til Eurostat/OECD/UNESCO i forbindelse med studentmobilitet.

Som også nevnt i høringsnotatet er opplysninger om bestått utdanning, herunder avlagte eksamener og prøver, gjennomførte kurs, oppnådde grader og lignende ved høyere utdanningsinstitusjoner ikke taushetsbelagte opplysninger. Opplysninger om bestått utdanning på individnivå er nødvendig for at departementet skal kunne følge med på gjennomføringen og fullføringen av utdanning da departementet har styringsparametere på dette. Karakterer fra videregående opplæring og grunnskolen er dog å anse som taushetsbelagte opplysninger etter fvl. § 13 første ledd nr. 1. Dette var i høringsnotatet foreslått innrapportert, men departementet har kommet frem til at dette ikke er nødvendig for departementets styring av universitets- og høyskolesektoren, og dette vil derfor ikke bli videreført i forslaget.

Departementet presiserer også at for visse forsknings- og utredningsformål kan det være nødvendig å sammenstille opplysninger fra DBH. NSD kan sammenstille ulike opplysninger i DBH, for eksempel en sammenstilling av data innenfor fagskoleutdanningen og høyere utdanning. NSD kobler imidlertid ikke selv opplysninger fra DBH med eksterne datasett. Dersom det blir aktuelt å koble personopplysninger fra DBH med for eksempel registerdata fra SSB, vil sammenstillingen foretas av SSB.

Personopplysningene i DBH er ikke taushetsbelagte eller sensitive. For å oppfylle formålene med DBH er det nødvendig at databasen inneholder kvalitetssikrede og fullstendige data om utdanningssektoren på individnivå. Det er derfor nødvendig å lovfeste en tydelig hjemmel i universitets- og høyskoleloven for både registrering og annen behandling av personopplysninger om studenter, doktorgradskandidater og ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Departementet fremmer lovforslaget i henhold til endringene omtalt ovenfor. Det vises til det nye lovforslaget § 7-8.

8 Endringer som følge av ny lov om statens ansatte

8.1 Vikar for ansatte som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder

8.1.1 Gjeldende rett

Lov om universiteter og høyskoler angir to måter å rekruttere rektor på, ansettelse eller valg. Ansatt rektor på åremål er etter lovendring i 2016 å regne som «normalmodellen», jf. universitets- og høyskoleloven § 10-1, mens valgt rektor er en «unntaksmodell» som styret kan vedta å bruke, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-2.

Ansettes rektor på åremål, er rektor daglig leder både for institusjonens faglige og administrative virksomhet jf. universitets- og høyskoleloven §§ 10-1 første ledd og 6-4 første ledd bokstav a. I denne modellen vil det være mulig å ha prorektorer som kan ha det faglige og administrative ansvaret for hver sine områder, for eksempel utdanning eller forskning. Styringsmodell der institusjonen har ansatt rektor og ekstern styreleder omtales ofte som enhetlig ledelse på institusjonsnivå.

Valgt rektor er styrets leder, og har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-2. I denne modellen skal det være en administrerende direktør, det vil si universitetsdirektør eller høyskoledirektør. Direktøren er øverste leder for den samlede administrative virksomheten innenfor de rammer styret setter. Direktøren kan delegere fullmakter til ledere i administrasjonen og på avdelingene/fakultetene. I modellen med valgt rektor vil prorektorene ikke kunne ha et administrativt ansvar, da det er administrerende direktør som skal ha det samlede ansvaret for administrasjonen. Modellen med valgt rektor som faglig leder og styreleder og en administrerende direktør omtales ofte som delt ledelse

Når det gjelder ledelsen av fakultet/avdeling, har institusjonene frihet til å velge styringsmodell. Særlig de største institusjonene har både fakulteter/avdelinger med valgte og med tilsatte ledere. Selv om det mest vanlige er tilsatt enhetlig leder kan det også variere internt på institusjonene.

Når det gjelder ledelse på grunnenhetsnivå er det flere av de mindre institusjonene som ikke har dette styringsnivået. Ved de større institusjonene praktiseres derimot et mangfold av modeller for ledelse av grunnenheter.

Ordningen med valgte eller åremålsansatte ledere på alle nivåer, medfører at det i sektoren er stort behov for vikarer for de som blir valgt til ledere, eller får permisjon for å gå inn i et åremål som leder. I forskrift til den tidligere tjenestemannsloven var det i § 2 nr. 3 fastsatt at blant annet vikarer for innehavere av åremålsstilling og vikar for innehaver av vitenskapelig stilling pliktet å fratre uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntrådte i stillingen, selv om vikariatet har vart mer enn fire år. Denne bestemmelsen ble ikke videreført da statsansatteloven trådte i kraft 1. juli 2017. Vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere anses som fast ansatte etter tre års tjeneste etter statsansatteloven.

8.1.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre universitets- og høyskoleloven slik at vikarer for ansatte som har permisjon fordi de har blitt valgt til eller ansatt på åremål som leder, fratrer uten oppsigelse når den faste innehaver av stillingen kommer tilbake i stillingen, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år. Dette er en videreføring av rettstilstanden slik den var da tjenestemannsloven gjaldt. Departementet foreslo også at hvis disse vikarene har mer enn tre års tjeneste skal de ha fortrinnsrett til annen stilling i staten hvis det ikke finnes annen passende stilling i virksomheten.

8.1.3 Høringsinstansenes uttalelser

Universitets- og høgskolerådet, Norges musikkhøgskole og *Universitetet i Oslo* støtter forslaget. *Norsk studentorganisasjon* hadde ingen innvendinger til forslaget.

Norsk Sykepleierforbund og *Forskerforbundet* støtter i utgangspunktet forslaget men har ulike innvendinger og forslag til presiseringer.

Norsk Sykepleierforbund understreker at det er viktig at fortrinnsretten blir reell. Organisasjonene opplever at arbeidsgiver i for liten grad følger opp sitt ansvar ved å tilby annen passende stilling til ansatte som har et forsterket stillingsvern, men er i et vikariat.

Forskerforbundet mener det bør fremgå tydeligere av selve lovteksten at unntakene er begrenset til vikarer for ledere og foreslår følgende: «vikarer for åremålsansatte ledere eller valgte ledere fratrer uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntrer i stillingen, selv om vikariatet har vart i mer enn tre år». Forskerforbundet forutsetter at fortrinnsretten blir reell, og at arbeidsgiver følger opp sitt ansvar med å tilby annen passende stilling.

Norges handelshøyskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Høgskolen i Oslo og Akershus, Nord universitet, Universitetet i Bergen og *Høgskulen på Vestlandet* mener det er behov for en særregulering slik at vikarer med mer enn tre års ansettelse skal fratre uten oppsigelse, men at forslaget ikke dekker institusjonenes behov. De fleste av disse institusjonene støtter ikke forslaget om at vikarene skal tilbys en annen passende stilling og få fortrinnsrett til ansettelse i staten etter tre år. Det pekes på at åremålsperioden for rektor, prorektor og leder for avdeling og grunnenhet er fire år og at vikarene ikke burde få tilbud om annen passende stilling og fortrinnsrett til annen stilling i staten før vikariatet har vart i fire år. Det trekkes også fram at det kan være vanskelig å finne passende stilling innenfor smale fagområder.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) mener tilsvarende bestemmelser som i tidligere forskrift til tjenestemannsloven § 2 nr. 3 angående midlertidig ansettelse av vikarer for åremålstilsatte eller valgte ledere i perioder ut over 3 år, uten å bli fast ansatt, må videreføres. NTNU mener bestemmelsen ikke bør harmoniseres med den generelle tre-års regelen i lov om statens ansatte § 9 (3). NTNU mener det er bedre å harmonisere regelverket med fire-årsregelen ved åremålsstillinger etter universitets- og høyskoleloven § 6-4. Norges handelshøyskole peker på at for en mindre institusjon er mulighetene begrensede til å finne «annen passende stilling» etter vikariatets utløp (fire år), og i særdeleshet dersom dette skal gjelde flere vikarer på samme tid. Handelshøyskolen ønsker derfor primært et unntak fra loven for slike vikariater.

Høgskolen i Oslo og Akershus støtter forslaget fordi fast ansatte jevnlig får permisjon for å være stipendiat eller post doc eller sitte i en åremålsstilling som instituttleder eller studieleder. Høgskolen mener det vil være urimelig hvis den som vikarierer skal opparbeide seg rettigheter som fast ansatt i løpet av perioden som vikar. Høyskolen mener videre at etter forskrift til statsansatteloven § 7 gjelder ikke den eksterne fortrinnsretten for midlertidig ansatte, inkludert ansatte i åremåls- eller utdanningsstilling, og vikarer for åremålsansatte bør derfor heller ikke gis fortrinnsrett til ansettelse i staten.

Virke peker på at fast ansettelse er og bør vær hovedregelen i norsk arbeidsliv. Samtidig er det behov for midlertidige stillinger i ulike situasjoner, eksempelvis der andre faste ansatte er fraværende fra sin stilling i en kortere eller lengre periode. Virke mener som et prinsipielt utgangspunkt at det bør være lik adgang til å ansette midlertidig i offentlig og privat sektor. Ved endring av arbeidsmiljøloven i 2015 var Virke motstandere av å innsnevre den såkalte fireårsregelen. Virkes primære ståsted er at midlertidige ansatte, både i offentlig og privat sektor, bør ansees som fast ansatte når de har vært sammenhengende ansatt i mer enn 4 år. De har imidlertid forståelse for treårsregelen for midlertidige ansettelser i lov om statens ansatte, som trådte i kraft 1. juli 2017, får konsekvenser for utforming av universitets- og høyskoleloven. Virke mener også det er riktig å åpne for vikariater i mer enn 3 år der personen som opprinnelig er ansatt i stillingen har en åremålsstilling. Virke peker på at universitets- og høyskoleloven gjelder både offentlige og private skoler. Forslaget gir vikarene rett til «en annen passende stilling og […] fortrinnsrett til ansettelse i staten». Slik Virke forstår formuleringen knytter den seg kun til de statlige universiteter og høyskoler, og er en videreføring av en fortrinnsrett som allerede gjelder denne gruppen. Virke vil likevel påpeke at en slik rett til «annen passende stilling» eller «fortrinnsrett» for midlertidige ansatte strider mot utgangspunktet for midlertidige arbeidsforhold: kontraktene, og arbeidsforholdet, skal opphøre ved det avtalte tidsrommets utløp, jf. aml. § 14-9 (5) og lov om statens ansatte § 17. Virke er videre bekymret for at forslaget kan få overføringsverdi til virksomheter som ikke omfattes i dag. Bestemmelsen vil gi midlertidige ansatte som er vikarer for valgte ledere og åremålsstillinger et sterkere stillingsvern enn det som er normalt ved midlertidige ansettelser. Det er uheldig.

Akademikerne støtter ikke forslaget og mener det er viktig å holde på det overordnede prinsippet om at ansettelser som hovedregel skal være faste, og at unntak skal begrunnes særskilt. Akademikerne mener det ikke er tilstrekkelig sær-

skilte grunner til at det nettopp innen universitets- og høyskolesektoren skal være andre regler enn øvrige deler at statlig sektor. I den sammenheng påpeker Akademikerne at åremålsperiodene i universitets- og høyskolelovens § 6-[4] spenner seg fra 4 år og opp til 12 år samlet. Dette innebærer lange perioder med usikkerhet for den midlertidige ansatte. Akademikerne mener hensynet til forutberegnelighet for den ansatte må gå foran virksomhetens behov også i denne delen av staten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker på at det kan være formålstjenlig å omtale to forhold spesielt i lovteksten og forarbeidene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet antar at uttrykket «når stillingens faste innehaver inntrer i stillingen» skal omfatte både den situasjon at den arbeidstaker som man har vikariert for kommer tilbake til sin stilling og at en ny fast arbeidstaker blir ansatt i stillingen. Det skapes også uklart hvor lenge fortrinnsretten til ansettelse i staten skal gjelde, jf. statsansatteloven § 24 tredje ledd. Ettersom det ikke foreligger et oppsigelsestidspunkt, bør det fremgå når fortrinnsretten inntrer. Også når det gjelder intern fortrinnsrett er forslaget noe uklart. Det bør videre vises til at bestemmelsene fastsatt i forskrift til statsansatteloven også skal gjelde. Dersom bestemmelsen, slik som etter § 2 nr. 3 i forskriften til tjenestemannsloven, skal omfatte både intern og ekstern fortrinnsrett, foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgende tekst:

> «Dersom vikariatet har vart i mer enn tre år, skal vedkommende *om mulig* tilbys en annen passende stilling *i virksomheten før fratreden, og har også* fortrinnsrett til ansettelse i staten på samme vilkår som etter §§ 19 og 24 i lov om statens ansatte. *Fortrinnsretten til ansettelse i staten inntrer ved fratreden fra stillingen og varer inntil to år etter fratreden.*»

8.1.4 Departementets vurdering

Andelen midlertidige ansettelser er høy i universitets- og høyskolesektoren. Ved innføringen av statsansatteloven 1. juli 2017 ble det strammet inn på adgangen til midlertidige ansettelser i staten, blant annet ved at de som har vært midlertidig ansatte skal regnes som fast ansatte etter tre år, mot tidligere fire år.

Mange universiteter og høyskoler har valgte eller åremålsansatte ledere på flere nivåer. De valgte lederne kommer som regel fra egen institusjon og i mange tilfeller gjør også den som blir ansatt i et åremål som leder det. Denne måten å rekruttere ledere på, fører til et stort behov for vikarer for de som går inn i et verv eller i en åremålsstilling som leder. Departementet mener innholdet i bestemmelsen i den opphevede forskriften til tjenestemannsloven § 2 nr. 3 om at vikarer for disse plikter å fratre uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntrer i stillingen, selv om vikariatet har vart mer enn i fire år, bør gjeninnføres. Hvis ikke denne bestemmelsen gjeninnføres, vil en videreføring av et system med valgte eller åremålsansatte ledere på alle nivåer føre til at vikarer for disse blir fast ansatt etter tre år.

Dersom behovet for vikarer skal reduseres, kan dette skje enten ved større grad av ekstern rekruttering til åremålsstillinger eller ved faste ansettelser i lederstillinger der det nå er vanlig å ansette på åremål eller utpeke noen ved valg. Dersom institusjonene ikke ønsker en slik utvikling må bestemmelsene i tjenestemannslovens forskrift videreføres for så vidt gjelder vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere.

Regjeringen har tidligere varslet at det kan være behov for å videreføre adgangen til å ha særbestemmelser for vikarer for de som har permisjon for å tre inn i et verv eller en åremålsstilling som leder i universitets- og høyskolesektoren. I Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte m.m. (statsansatteloven) står det under pkt. 8.4 Departementets vurderinger og forslag på side 66 følgende:

> «I de tilfellene hvor Kongen kan fastsette i forskrift at grupper av arbeidstakere helt eller delvis skal være unntatt fra loven, er det i dag også adgang til i stedet å fastsette særlige regler. Dette har åpnet for særregler for avgrensede grupper arbeidstakere, der hvor det finnes et særlig behov. Departementet har merket seg at det i høringsrunden er fremsatt innvendinger mot en slik forskriftshjemmel fra enkelte av tjenestemennenes organisasjoner. Tjenestemannslovutvalget foreslo heller ikke videreføring av denne forskriftshjemmelen. Ut fra andre høringsuttalelser, synes det å være et klart behov for fortsatt å kunne gjøre slike, avgrensede unntak. Blant annet i universitets- og høyskolesektoren er dette nødvendig. Dagens forskrift til tjenestemannsloven har en bestemmelse om at vikarer for innehavere av åremålsstilling og vikar for innehaver av vitenskapelig stilling plikter å fratre uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntrer i stillingen, selv om vikariatet har vart mer enn fire år. Dette er en bestemmelse som utdanningsinstitusjonene har behov for å beholde. Den brukes

blant annet ved vikariater når ansatt i vitenskapelig stilling blir ansatt på åremål eller valgt til stilling som for eksempel rektor, dekan, instituttleder eller studieleder. Tilsvarende gjelder vikarer for arbeidstakere som har permisjon for å være åremålsansatt eller er gitt permisjon for å være medlem av regjeringen eller Stortinget, for å være statssekretær eller statsrådens politiske rådgiver. Også for rekruttering av personer som skal gjøre tjeneste i internasjonale organisasjoner for en tidsbegrenset periode kan dette være aktuelt. Departementet viser til enigheten i tjenestemannslovutvalget, og har etter en helhetlig vurdering valgt å legge avgjørende vekt på denne, og foreslår derfor ikke videreføring av denne forskriftshjemmelen. De særlige behovene innen universitets- og høyskolesektoren kan begrunne at det gis spesielle regler innen denne sektoren, eksempelvis videreføring av særlige regler for vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere. Disse behovene tas det sikte på at ivaretas gjennom egne bestemmelser i lov om universiteter og høyskoler.»

Med unntak av Akademikerne, støtter høringsinstansene en videreføring av særregler for de som er vikarer for arbeidstakere som har permisjon for å gå inn i et verv eller åremålsstilling som leder i universitets- og høyskolesektoren. De fleste av institusjonene mener imidlertid at departementets forslag til bestemmelse ikke dekker deres behov. De fremhever på at disse åremålene er fireårige og at fortrinnsrett for vikarene etter tre år vil skape problemer for institusjonene.

Etter lov om statens ansatte § 9 skal vikarer som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år anses som fast ansatt og reglene om oppsigelse av arbeidsforholdet kommer til anvendelse. Etter Kunnskapsdepartementets vurdering vil det være nødvendig å innføre særregler for vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere, hvis man ønsker å legge til rette for at denne formen for ledelse kan videreføres ved universiteter og høyskoler, og det foreslås derfor at disse vikarene ikke skal anses som fast etter tre år, men at de må fratre uten oppsigelse når stillingens faste innehaver kommer tilbake.

Kunnskapsdepartementet har merket seg at selv om alle institusjonene støtter forslaget om innføringen av en bestemmelse om at vikarer med mer enn tre års ansettelse skal fratre uten oppsigelse, mener flertallet av institusjonene som har uttalt seg at vikarene ikke burde få intern og ekstern fortrinnsrett. Departementet vil vise til at uten en særbestemmelse må institusjonene eventuelt gå til oppsigelse av vikarene som har mer enn tre års ansettelsestid. Før en institusjon eventuelt kan gå til oppsigelse på grunn av overtallighet, må institusjonen uansett vurdere om det finnes en annen passende stilling i virksomheten, jf. statsansatteloven § 19 andre ledd. Det at arbeidsgiver ikke må følge prosedyrene for oppsigelse, bør etter Kunnskapsdepartementets mening ikke føre til at arbeidstakerne må fratre hvis arbeidsgiver faktisk har annet passende arbeid å tilby. Etter departementets syn bør de heller ikke stilles dårligere enn arbeidstakere som får en formell oppsigelse for så vidt gjelder fortrinnsrett til annen passende stilling i staten, jf. statsansatteloven § 24. Tidligere hadde vikarer for åremålsansatte og valgte ledere fortrinnsrett til ny stilling etter fire år. Departementet foreslår at slik fortrinnsrett videreføres, men at den gjøres gjeldende etter tre års ansettelsestid mot tidligere fire år. Det innebærer å lovfeste at før vikarer med mer enn tre års tjenestetid blir bedt om å fratre, må universitetet eller høyskolen undersøke om de har en annen passende stilling å tilby vedkommende. Hvis vikaren ikke kan tilbys annen passende stilling, vil statsansatte få fortrinnsrett til annen stilling i staten.

Forskerforbundet mener det bør fremgå tydeligere av selve lovteksten at unntakene er begrenset til vikarer for ledere. Departementet er enig i at det bør presiseres at lovforslaget gjelder de som vikarierer for arbeidstaker som har permisjon for å være leder og foreslår følgende formulering for å gjøre det tydelig «vikar for arbeidstaker som har permisjon for å være valgt eller åremålsansatt leder fratrer stillingen uten oppsigelse».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet antar at uttrykket «når stillingens faste innehaver inntrer i stillingen» gjelder både når den arbeidstaker som man har vikariert for kommer tilbake til sin stilling eller at en ny fast arbeidstaker blir ansatt i stillingen. Kunnskapsdepartementet vil understreke at hensikten med bestemmelsen er å unngå overtallighet, slik at det kun er behov for å regulerer forholdet når den som har permisjon gjeninntrer i stillingen. Det er derfor presisert at bestemmelsen gjelder når den som har permisjon gjeninntrer i stillingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har påpekt at det er uklart når fortrinnsretten inntrer og har foreslått at det presiseres at fortrinnsretten gjelder fratreden. Kunnskapsdepartementet er enig i denne vurdering og det er presisert i lovforslaget.

Virke har pekt på at universitets- og høyskoleloven gjelder både offentlige og private institusjo-

ner. Forslaget gir vikarene rett til «en annen passende stilling og […] fortrinnsrett til ansettelse i staten». Slik Virke forstår formuleringen knytter den seg kun til de statlige universiteter og høyskoler, og er en videreføring av en fortrinnsrett som allerede gjelder denne gruppen. Virke er videre bekymret for at forslaget kan få overføringsverdi til virksomheter som ikke omfattes i dag. Bestemmelsen vil gi midlertidige ansatte som er vikarer for valgte ledere og åremålsstillinger et sterkere stillingsvern enn det som er normalt ved midlertidige ansettelser og det mener Virke er uheldig. Kunnskapsdepartementet viser til at innføringen av statsansatteloven ikke har medført endringer i rammeverket for private høyskoler, og departementet har derfor ikke foreslått endringer i regelverket for de private institusjonene. Forslaget til lovbestemmelse videreforer en fortrinnsrett som tidligere gjaldt for statsansatte vikarer. Det er nå presisert i utkast til lovtekst at forslaget gjelder ved statlige institusjoner.

Det vises til lovforslaget § 6-5 fjerde ledd.

8.2 Midlertidige ansettelser i kvalifiseringsstilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere

8.2.1 Gjeldende rett

Hvis det ikke melder seg klart kvalifiserte søkere til fast undervisnings- og forskerstilling, kan institusjonen, med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-5 første ledd, ansette en av søkerne midlertidig. Det er en forutsetning at den som blir ansatt, antas å kunne skaffe seg de nødvendige kvalifikasjonene i løpet av ansettelsesperioden. Dette kan bare gjøres hvis det ikke er sannsynlig at det melder seg kvalifisert søker ved ny utlysning. Det er også en forutsetning at muligheten for tidsbegrenset ansettelse har vært nevnt i kunngjøringen.

Ansettelsesperioden må i utgangspunktet ikke vare i mer enn tre år. Ansettelsesperioden kan forlenges med den tiden det tar å gjennomføre en forsvarlig vurdering av kvalifikasjonene, dog ikke utover seks måneder. Når ansettelsesperioden er over, har den midlertidige ansatte krav på å bli vurdert for fast ansettelse. Institusjonen kan ikke utlyse stillingen på nytt før slik vurdering er foretatt.

8.2.2 Høringsforslaget

Kunnskapsdepartementet ba om høringsinstansenes syn på om det fortsatt var behov for bestemmelsen. Hvis høringsinstansene mente det fortsatt var behov for en slik bestemmelse må den tilpasses lov om statens ansatte. Bakgrunnen for dette er endringen fra den tidligere «fireårsregelen» i tjenestemannsloven, til bestemmelsen i statsansatteloven om at statsansatte blir fast ansatt etter tre års tjeneste.

Tre alternativ ble sendt på høring. I alternativ 1 ble det foreslått å endre bestemmelsen slik at arbeidstakeren må fratre uten oppsigelse selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år. Dette forslaget er en videreføring av dagens bestemmelse der ansettelsesperioden på tre år kan forlenges med inntil seks måneder for å gjennomføre en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner. I alternativ 2 ble det foreslått at ansettelsesperioden ikke må vare ut over tre år. I dette alternativet kunne ansettelsesperioden ikke forlenges i forbindelse med vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner. I alternativ 3 ble det foreslått at det kunne ansettes på kvalifiseringsvilkår i to år og seks måneder. Ansettelsesperioden kunne i dette tilfellet forlenges med seks måneder for å gjennomføre en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, dvs. til sammen maksimalt tre års ansettelsestid.

Kunnskapsdepartementet antok at det var lite ønskelig å endre loven slik at tiden som kan brukes til kvalifisering må reduseres og departementet foreslo derfor å endre loven slik at arbeidstakeren må fratre hvis vedkommende ikke har kvalifisert seg, selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år.

8.2.3 Høringsinstansenes uttalelser

De fleste høringsinstansene mener at det er fortsatt behov for adgangen til å kunne ansette midlertidig i kvalifiseringsstillinger med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-5 og støtter en videreføring av bestemmelsen.

Akademikerne, Norges Handelshøyskole, Høgskolen i Oslo og Akershus, Norges musikkhøgskole, Virke, Nord universitet, Universitetet i Oslo og *Høgskulen på Vestlandet* støtter alternativ 1. Akademikerne savner imidlertid en lovfesting av arbeidsgivers plikt til å sørge for en vurdering for fast ansettelse uten unødige forsinkelser eller opphold.

Universitets- og høgskolerådet støtter alternativ 2. Selv om *Universitetet i Bergen* mener alternativ 3 er det beste alternativet, anser de også alternativ 2 for å være et godt valg. Universitetet i Bergen understreker at det i så fall må tydeliggjøres at vurderingene av kvalifikasjonene skal være ferdige innen treårsperioden.

Norsk Studentorganisasjon, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Bergen anser alternativ 3 for å være det beste forslaget.

Forskerforbundet og *Norsk Sykepleierforbund* mener bestemmelsen bør oppheves. Norsk Sykepleierforbund viser til at med de alternativene sektoren har for å lyse ut kvalifiseringsstillinger som stipendiat, postdoktor og stillinger på innstegsvilkår, bør behovet for denne bestemmelsen være bortfalt. Blir bestemmelsen stående mener Norsk Sykepleierforbund at alternativ 2 bør velges. Dersom blir videreført mener Forskerforbundet at det ikke er ønskelig å redusere tiden for kvalifisering og går derfor inn for alternativ 1, dog med den endring at det kreves oppsigelse dersom ansettelsestiden har vart mer enn tre år og seks måneder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttaler:

> «Når det gjelder omtalen av behovet for en bestemmelse om midlertidig ansettelse dersom det ikke har meldt seg kvalifisert søker, vil vi vise til omtalen i Prop. 94 L (2016–2017) kap. 13.4.1 (særlig side 121). Det fremgår her at uttrykket «arbeidets karakter tilsier det» kan omfatte slike situasjoner. Vi har for øvrig ikke merknader til dette punktet.»

8.2.4 Departementets vurdering

Kunnskapsdepartementet viser til at de fleste av de høringsinstansene som har uttalt seg, støtter videreføringen av bestemmelsen. De fleste støttet alternativ 1. Dette alternativet er en direkte videreføring av rettstilstanden slik den var før tjenestemannsloven ble opphevet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sin høringsuttalelse vist til «at uttrykket «arbeidets karakter tilsier det» kan omfatte slike situasjoner», altså at det kan hjemle midlertidig ansettelse etter statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. Kunnskapsdepartementet mener det er viktig å ha en klar og uttrykkelig lovhjemmel for å kunne ansette midlertidig i kvalifiseringsstilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, og departementet foreslår derfor å videreføre lovbestemmelsen.

De som ansettes på kvalifiseringsvilkår, må få tilstrekkelig tid til å kvalifisere seg. Det er etter departementets syn derfor viktig at ordningen med at det kan brukes inntil tre år for å kvalifisere seg blir videreført og at det fortsatt bør være adgang til å kunne forlenge ansettelsesperioden med inntil seks måneder der det er nødvendig for å sikre en forsvarlig gjennomføring av vedkommendes kvalifikasjoner. Hvis de som ansettes i kvalifiseringsstilling skal anses som fast ansatte etter tre år ansettelsestid, vil det medføre at vurderingen av om arbeidstakeren oppfyller kravene for fast ansettelse må foretas i løpet av de tre årene og tiden som kan brukes til kvalifisering vil bli tilsvarende kortere. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at det vil være stor variasjon i om det er nødvendig å forlenge ansettelsesperioden for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av kvalifikasjonene eller om dette kan gjøres i god tid før den ordinære ansettelsesperioden er over.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at arbeidstaker som ikke blir vurdert som kvalifisert til fast ansettelse, må fratre uten oppsigelse selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år, dersom vedkommende ikke blir vurdert som kvalifisert til fast ansettelse.

Samlet ansettelsestid etter denne bestemmelsen vil maksimalt kunne bli tre år og seks måneder. Hvis bestemmelsen videreføres, ba Forskerforbundet om at det måtte presiseres at arbeidstaker ikke skal fratre uten oppsigelse hvis ansettelsestiden overstiger tre år og seks måneder. Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det unødvendig å presisere dette i bestemmelsen. Varer ansettelsestiden utover tre år og seks måneder vil arbeidstakeren ikke lenger være ansatt i en lovlig midlertidig stilling og vedkommende vil være å anse som fast ansatt.

Det vises til lovforslaget § 6-5.

8.3 Midlertidige ansettelser i lavere stilling når det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere

8.3.1 Gjeldende rett

Hvis det ikke har vært mulig å få kvalifiserte søkere til en utlyst undervisnings- og forskerstilling og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 6-5 andre ledd ansettes midlertidig i inntil tre år og seks måneder i lavere stilling som vedkommende er kvalifisert til.

8.3.2 Høringsforslaget

I høringen ble det stilt spørsmål om det fortsatt er behov for denne adgangen til å ansette i lavere stilling. Det ble foreslått å tilpasse bestemmelsen til statsansatteloven ved å endre den slik at samlet

midlertidig ansettelsestid etter universitets- og høyskoleloven § 6-5 andre ledd reduseres fra tre år og seks måneder til tre år.

8.3.3 Høringsinstansenes uttalelser

Følgende høringsinstanser støttet departementets forslag: *Forskerforbundet, Norges handelshøyskole, Høgskolen i Oslo og Akershus, Universitets- og høgskolerådet, Norsk studentorganisasjon, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Bergen, Norges musikkhøgskole, Norsk Sykepleierforbund, Nord universitet, Universitetet i Oslo* og *Høgskulen på Vestlandet*. Ingen av høringsinstansene gikk mot forslaget.

8.3.4 Departementets vurdering

Kunnskapsdepartementet viser til at høringen har vist at det fortsatt er behov for å kunne ansette i lavere stilling enn det institusjonen egentlig har behov for, hvis undervisningen ikke lar seg gjennomføre uten en nyansettelse. Høringsinstansene støttet departementets forslag og universitets- og høyskoleloven § 6-5 andre ledd tilpasses statsansatteloven, slik at det maksimalt kan ansettes midlertidig i tre år.

Det foreslås ingen endringer i universitets- og høyskoleloven § 6-5 tredje ledd om at permisjoner som arbeidstakeren har krav på etter lov eller tariffavtale, ikke skal medregnes ved beregning av ansettelsesperioden for de som er ansatt i kvalifiseringsstillinger eller midlertidig i lavere stilling. Ettersom det foreslås å ta inn et nytt ledd i bestemmelsen som regulerer vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere, må det tredje ledd endres slik at det tydelig fremgår at bestemmelsen om medregning av permisjoner i tredje ledd kun gjelder de som ha vært i kvalifiseringsstillinger eller midlertidig i lavere stilling på grunn av manglende kvalifikasjoner.

I gjeldende § 6-5 er det fastsatt at permisjoner vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale ikke skal medregnes ved beregning av ansettelsesperioden. Denne bestemmelsen videreføres for de arbeidstakere som i dag er midlertidig ansatt med hjemmel i § 6-5. Bestemmelsen skal ikke omfatte vikar for arbeidstaker som har permisjon fordi vedkommende er valgt eller ansatt på åremål som leder, dette er derfor presisert i § 6-5 tredje ledd.

Det vises til lovforslaget § 6-5.

9 Språklige og tekniske endringer

Departementet har sett behov for å foreslå noen mindre språklige og tekniske endringer i universitets- og høyskoleloven (uhl.), blant annet som følge av Språkrådets tilbakemeldinger om klart lovspråk.

9.1 Tilrettelegging av studier

En student som har behov for tilrettelegging av studier, kan søke om dette i henhold til universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 4-3 femte ledd. Bestemmelsen sier at institusjonen så langt det er mulig og rimelig, skal tilrettelegge for studenter med særskilte behov, men at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles i utdanningen. Institusjonen fatter et vedtak om hvorvidt studenten får tilrettelegging eller ikke. Vedtaket bør inneholde en begrunnelse som sier noe om institusjonens vurderinger av hva som er mulig og hva som er faglig forsvarlig. Dette vedtaket kan studenten påklage til institusjonens klagenemnd, jf. uhl. § 5-1. Vedtak om tilrettelegging etter § 4-3 femte ledd er ikke nevnt i uhl. § 7-6 om vedtak som regnes som enkeltvedtak, men det er presisert i forarbeidene at denne bestemmelsen ikke er uttømmende.

Departementet sendte derfor på høring et forslag om å inkludere en henvisning til bestemmelsen om læringsmiljø i uhl. § 7-6 annet ledd.

Det var veldig få av høringsinstansenes om hadde merknad til dette forslaget, men de som har kommentert forslaget, *Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen* og *Lovisenberg diakonale høgskole*, støtter dette.

Det har ikke fremkommet noe i høringen som skulle tilsi at lovforslaget ikke fremmes. For å presisere at studenter kan klage på vedtak om tilrettelegging etter § 4-3 femte ledd, foreslår departementet å endre uhl. § 7-6 annet ledd til også å inkludere en henvisning til bestemmelsen om tilrettelegging.

Det vises til lovforslaget § 7-6 annet ledd.

9.2 Teknisk endring som følge av organiseringen av kunnskapssektoren

Forvaltningsorganet Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er spesielt omtalt i universitets- og høyskoleloven § 5-4. SIU ble fra 1. januar 2018 slått sammen med forvaltningsorganene Program for kunstnerisk utviklingsarbeid og Norgesuniversitetet. Den sammenslåtte virksomheten heter fra 1. januar fortsatt SIU, men det tas sikte på at virksomheten skal få et nytt navn i løpet av våren 2018. Departementet foreslår derfor at universitets- og høyskoleloven ikke lenger skal omtale organet med navn, men at forvaltningsorganet beskrives mer generelt.

Dette er en rent teknisk endring, som ikke har vært på høring da dette etter departementets vurdering er klart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

Det vises til lovforslaget § 5-4.

9.3 Tekniske endringer som følge av Lovdatas rapport juli 2017

Lovdata har i en rapport fra juli 2017 gjort Kunnskapsdepartementet oppmerksom på at enkelte av bestemmelsene i universitets og høyskoleloven (uhl.) inneholder feil henvisninger eller skrivefeil.

Uhl. § 4-8 annet ledd viser til Sosial- og helsedirektoratet. Riktig navn er Helsedirektoratet. Bestemmelsens femte ledd tredje setning mangler også et punktum.

Uhl. §§ 7-6, 8-1 og 9-4 viser alle til lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene § 21. Denne loven ble opphevet i 2013 og erstattet av lov av 21. juni 2013 nr 59 om likestilling mellom kjønnene. Denne ble igjen erstattet av lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). Lovbestemmelsene endres for å vise til riktig lov og hjemmel.

I uhl. § 10-3 femte ledd mangler det også en «s» i ordet budsjettforslag. Dette endres nå.

Dette er rent språklige endringer, som ikke har vært på høring. Etter departementets vurdering er det klart unødvendig med en høring av disse endringene, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

Det vises til lovforslaget §§ 4-8, 7-6, 8-1, 9-4 og 10-3.

9.4 Bestemmelser om tilsyn med private høyskoler

I Prop. 44 L (2016–2017) *Endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om fagskoleutdanning (organisasjonsform, disponering av tilskudd og egenbetaling mv.)* fremmet departementet forslag om endringer både i fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. I universitets- og høyskoleloven gjaldt endringene først og fremst kapittel 8 «Diverse bestemmelser – private institusjoner». Endringene trådte i kraft 1. januar 2018.

I forbindelse med arbeidet med ny fagskolelov i 2017 fikk departementet bistand fra Språkrådet. Hele fagskoleloven blir foreslått vedtatt i ny språkdrakt, og Språkrådet ga også innspill til språklig forbedring av de lovbestemmelsene i fagskoleloven som ble vedtatt av Stortinget på bakgrunn av Prop. 44 L (2016–2017). Disse bestemmelsene tilsvarer universitets- og høyskoleloven kapittel 8 om tilsyn med private universiteter og høyskoler.

Studentorganisasjonen i Agder, Høgskolen i Oslo og Akershus, Norsk sykepleieforbund, Politihøgskolen, Lovisenberg diakonale høgskole og *Norsk studentorganisasjon* støtter forslagene.

Dronning Mauds Minne – Høgskole for barnehagelærer (DMMH) utdanning støtter forslaget til første, tredje og fjerde ledd i § 8-7. Når det gjelder bestemmelsens annet ledd stiller DMMH spørsmål ved «om det fremgår klart nok hva som vil være skillet mellom de akkrediterte og ikke-akkreditert delene av virksomheten, selv om universitets- og høyskolelovens § 1-1 Prop. 44 L (2016–2017) og kapittel 2 i «Høring om forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – Krav til regnskap mv.» legges til grunn.»

Justis- og beredskapsdepartementet er av den oppfatning at forslagene er:

> «[U]tformet slik at de går lenger enn til å dreie seg om rent språklige endringer. Vi stiller spørsmål om meningsinnholdet også er endret på noen punkter. For eksempel er tillegget «blant annet» kommet inn i forskriftshjemmelen i § 8-10 annet ledd (tvangsmulkt) og § 8-11 tredje ledd. Det er meget uheldig at meningsinnholdet på denne måten tilsynelatende endres uten at det er gitt noen forklaring på hvorfor dette skjer (ut over en henvisning til språklige forbedringer). Vi har også merket oss at en foreslår å ta inn tillegget «grunnlaget for tilskuddet» både i universitets- og høyskoleloven § 8-8 (pålegg om retting) og § 8-9 (krav om tilbakebetaling av tilskudd), uten at vi kan skjønne hva som er meningen med dette. Vi konstaterer at de tilsvarende bestemmelsene i fagskoleloven (§§ 20 og 21) allerede er endret tilsvarende. En skulle tro at Prop. 44 L (2016–2017) bidro til å kaste lys over hva som er meningen med et slikt tillegg, men vi kan ikke se at det er tilfellet (i alle fall ikke ut fra en lesning av spesialmotivene, hvor en kunne forvente å finne en forklaring). Tvert imot nøyer spesialmotivene til fagskoleloven §§ 20 og 21 med å vise til drøftelsene av de beslektede bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, som i Prop. 44 L (2016–2017) ikke fikk noe tilsvarende tillegg. Det kan dermed synes som om en i lovarbeidet undervurderer potensialet for at språklige endringer også kan føre til (utilsiktede?) realitetsendringer, eller i det minste uklarheter om hvorvidt realitetsendringer blir resultatet. For kvaliteten på en eventuell proposisjon i saken vil det være en fordel om Kunnskapsdepartementet gjennomgår det foreliggende lovutkastet for å undersøke om det også finnes andre svakheter av lignende art».

Kunnskapsdepartementet viser til at reglene om private høyskolers og fagskolers forhold er vedtatt samtidig, og på bakgrunn av samme lovforarbeid. Det er de samme hensynene som gjør seg gjeldende bak bestemmelsene i både fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven når det gjelder de private aktørenes forhold. Departementet legger til grunn at det vil være en fordel at ordlyden i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er mest mulig lik på dette området.

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet at enkelte av de språklige endringene har resultert i at det enkelte steder også har endret meningsinnholdet i bestemmelsen, dette var ikke departementets intensjon og dette foreslås derfor endret.

Det vises til lovforslaget §§ 8-4 til 8-12.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene for NOKUT skal gi større fleksibilitet til hensiktsmessig organisering av oppgaver på departementets område og legge til rette for at oppgaveløsningen samlet sett vil bli mer effektiv. Departementet forventer følgelig at endringene får positive økonomiske og administrative konsekvenser.

Bestemmelsen om en ny vurdering av eksamenskarakteren ved større karakteravvik mellom opprinnelig sensur og klagesensur vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for utdanningsinstitusjonene. Departementet antar at en slik ny vurdering kun vil være aktuelt i et fåtall saker, slik at eventuelt økte kostnader bør kunne håndteres innenfor institusjonens egne rammer. Utarbeiding av sensorveiledninger til alle eksamener antas å øke institusjonenes kostnader både økonomisk og administrativt ved utarbeidelse av sensorveiledninger på kort sikt. Men det er departementets vurdering at på sikt bør dette bli spart inn ved en nedgang i klager over eksamen når studentene ser veiledningen sensor har basert sin sensurering av eksamenen på.

Når universitetene og høyskolene får mulighet til å sette spesielle opptakskrav selv vil det føre til en del merarbeid for Samordna opptak. Tilleggsbelastningen er i Kvalitetsmeldingen anslått til 1 mill. kroner. Dette dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende ramme på fremleggingstidspunktet. Eventuelle merkostnader for universitetene og høyskolene ved innføring av spesielle opptakskrav forutsettes dekket innenfor utdanningsinstitusjonenes egne rammer.

Bestemmelsene knyttet til personvern antas ikke å øke de administrative eller økonomiske kostnadene nevneverdig, da dette i hovedsak er en videreføring av gjeldende praksis. Bestemmelsene knyttet til endring av behandlingsansvarlig for Vitnemålsportalen antas heller ikke å øke de administrative eller økonomiske kostnadene til det nye tjenesteorganet da det tidligere forvaltningsorganet Ceres frem til 1. januar 2018 har forvaltet Vitnemålsportalen og behandlet personopplysningene i portalen på vegne av behandlingsansvarlig. Eventuelle merkostnader må tas innenfor det nye tjenesteorganets egne økonomiske rammer.

Når det gjelder endringene i § 6-5 første og andre ledd har lovforslaget ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. Endringen i § 6-5 fjerde ledd vil medføre at institusjonene må bruke noe ressurser på å finne annen passende stilling til vikaren før vedkommende eventuelt må fratre. Institusjonene vil imidlertid unngå kostnadene ved å måtte gå til oppsigelse i enkelte tilfeller. Departementet legger derfor til grunn at lovforslaget ikke medfører økte utgifter.

De resterende forslagene har departementet vurdert slik at de ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning for institusjonene, og eventuelle merkostnader må tas innenfor institusjonenes egne rammer.

11 Merknader til bestemmelsene

Endringene av teknisk og språklig karakter som nevnt i kapittel 9 er ikke nærmere omtalt i merknadene.

Til § 2-1 NOKUTs oppgaver og myndighet

Første ledd

Bestemmelsen tydeliggjør at NOKUT er et forvaltningsorgan, men at NOKUT er faglig uavhengig i oppgavene som omtales i uhl. § 2-1 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer at NOKUT ikke kan gis pålegg eller instrukser om det faglige innholdet i disse oppgavene. NOKUTs faglige frihet inkluderer NOKUTs faglige og fagpolitiske rådgivning på feltet. Bestemmelsen tydeliggjør at NOKUT som forvaltningsorgan også kan gis forvaltningsoppgaver underlagt ordinær styringsmyndighet fra departementet. Departementet skal imidlertid heller ikke innenfor disse oppgavene påvirke NOKUTs faglige vurderinger og konklusjoner, og det skal være åpenhet om NOKUTs råd, konklusjoner og vedtak. Delegering av forvaltningsoppgaver må skje på en måte som ikke virker begrensende på NOKUTs uavhengighet i de sakene som krever dette.

Til § 3-6 Krav for opptak til høyere utdanning

Femte ledd

Hovedregelen for opptak til høyere utdanning er generell studiekompetanse (GSK), og hovedgrunnlaget for GSK er fullført og bestått videregående opplæring med spesifiserte krav til bestemte allmenne fag og omfanget av disse. Opptak til grunnutdanninger skal fortsatt primært skje gjennom Samordna opptak.

For visse studier kan det være aktuelt å ha andre og strengere krav enn kun GSK. Ved at institusjonene har mulighet til å fastsette utfyllende spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig, vil de kunne få et riktigere rekrutteringsgrunnlag til de ulike enkeltutdanningene. Det kan også bidra til å rekruttere mer motiverte studenter. Samtidig vil det gi tydelige signaler om de faglige forutsetningene som studentene må ha for å kunne gjennomføre studiet. Det kan bidra til at flere kommende studenter på et tidligere tidspunkt tenker gjennom hva de vil studere, og hvilket faglig grunnlag som kreves for studiet.

Departementet forutsetter at de institusjonene som vurderer å fastsette spesielle opptakskrav, drøfter dette med de andre institusjonene som tilbyr tilsvarende utdanning for slik å kunne ha mulighet for å samordne kravene for opptak best mulig. Spesielt ved rammeplanstyrte studier eller studier med nasjonale retningslinjer, forutsetter departementet at utdanningsinstitusjonene, så langt det er mulig, fastsetter de samme spesielle opptakskravene.

Det forutsettes at institusjonene vil måtte forholde seg til en treårsfrist for implementering av nye, spesielle opptakskrav, slik at søkerne gis rimelig tid til å kvalifisere seg i henhold til nye krav. Endrede opptakskrav skal fastsettes som forskrift. Det innebærer blant annet at forslag om endring skal sendes på ordinær høring til alle berørte, det vil si blant annet til alle universiteter og høyskoler, fylkeskommunene, eiere av private videregående skoler samt Kunnskapsdepartementet. Alle slike nye opptakskrav må gjøres kjent gjennom Samordna opptak, og departementet forutsetter at institusjonene holder Samordna opptak orientert om alle endringer. De spesielle opptakskravene som fremkommer av institusjonenes egne forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres kjent gjennom Samordna opptak senest tre år før søknadsfristen til det aktuelle studiet går ut. Spesielle opptakskrav som ikke er fag- eller karakterbaserte, som for eksempel intervjuer, kan kunngjøres i det samme året som det trer i kraft, men ikke senere enn når det er mulig å søke på det aktuelle studiet. Også slike krav skal fastsettes i institusjonens forskrift etter ordinær høring.

Bestemmelsen inneholder også en hjemmel for at departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis. Dette er ment for å sikre at tilnærmet like studier får tilnærmet like opptakskrav og slik sikre søkernes interesser.

Til § 3-9 Eksamen og sensur

Annet ledd

Etter ny tredje setning er det krav om at det alltid skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener.

En eksamen er en avsluttende prøve og omfatter alle typer arbeider eller prøver som inngår i en avsluttende vurdering av studenten, og hvor resultatet vil inngå som del av sluttvurderingen på vitnemålet. Studentene må være klart informert om innleveringer, prosjekter og andre arbeider i løpet av studiet er underveisvurderinger med læring som formål, eller om de skal inngå i sluttvurderingen og dermed omfattes av kravet til sensorveiledning. Det skal etter denne bestemmelsen utarbeides sensorveiledning til alle typer eksamener, uavhengig om det er skoleeksamen, hjemmeeksamen, prosjekt eller gruppearbeid, og det gjelder både skriftlig, muntlige, praktiske og kliniske eksamener.

Gode ordninger for sensur er nødvendig for en uhildet og rettferdig karaktersetting og dermed for studentenes rettsikkerhet. Systematisk bruk av sensorveiledninger vil bidra til bedre kvalitetssikring av det fastsatte læringsutbyttet og redusere ulikhet i sensur mellom sensorer. Kravet vil sikre at det finnes sensorveiledninger til alle eksamener, noe som vil sikre mer ensartet vurdering av eksamensoppgavene, så vel mellom de ulike sensorene ved opprinnelig sensur som mellom sensorene fra opprinnelig sensur og klagesensur.

Lovforslaget fastsetter ikke krav til innholdet i en sensorveiledning. Men den må være egnet til å ivareta hovedhensynet bak kravet, som er å sikre en mer ensartet vurdering av eksamensoppgavene. Sensorveiledningen kan utarbeides til hver enkelt eksamen eller gjelde for en gruppe av emner eller eksamener hvor dette er mest hensiktsmessig. Det er institusjonen som har ansvaret for at det utarbeides sensorveiledning. En sensorveiledning kan både være et dokument som angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, eller de kan helt eller delvis inneholde såkalte rettenøkler, fasiter eller eksamensbesvarelser. Selv om sensorveiledninger er utarbeidet for å hjelpe sensorene, så skal sensorveiledninger gjøres kjent for studentene etter at sensuren foreligger, se særmerknadene til § 5-3 tredje ledd.

Femte ledd

Utgangspunkt er at bedømmelsen av skriftlig eksamen kan påklages etter klagereglene i uhl. § 5-3 femte ledd. Bedømmelsen av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Dersom det har vært holdt justerende muntlig prøve i tilknytning til skriftlig eksamen, og deretter satt en felles karakter ut fra en samlet vurdering av begge prøvene, er det den skriftlige delen av prøven som kan påklages hvis den muntlige delen ikke er etterprøvbar. Lovforslaget innebærer at en ny justerende muntlig prøve skal avholdes hvis eksamenskarakteren på den skriftlige delen *endres*, uavhengig av om karakteren har gått opp eller ned.

Til § 4-9 Utestenging grunnet straffbare forhold – politiattest

Tredje ledd

Retten til å utestenge studenter fra praksisstudier eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig, utvides fra å gjelde de som er dømt for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre, til også å omfatte de som har vedtatt forelegg for slike forhold.

Hensynene bak reglene gjør seg gjeldende selv om en straffesak er avgjort ved forelegg i stedet for dom. Vedtatt forelegg for de overtredelsene som kan fremkomme av politiattesten er grunnlag for utestengning fra praksisstudier eller klinisk undervisning.

Til § 4-14 Nasjonal vitnemåls- og karakterportal

Første og annet ledd

Endringene i første og annet ledd er kun av språklige karakter gjort på bakgrunn av innspill fra Språkrådet i et forsøk på å gjøre bestemmelsen mer presis og forståelig. Forslagene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Tredje ledd

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Vitnemålsportalen, Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan, er behandlingsansvarlig for personopplysningene i portalen. Det er dette organet som har den formelle øverste instruksjonsmyndighet når det gjelder fastsettelse av formålet med behandlingen av personopplysningene i Vitnemålsportalen og er best egnet til å overholde forpliktelsene som følger av den nye personvernforordningen.

Til § 4-15 Innhenting og behandling av personopplysninger i studieadministrative systemer

Første ledd

Universiteter og høyskoler kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktorgradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter, eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter universitets- og høyskoleloven.

Personopplysningsloven av 2000 (popplyl.) regulerer behandlingen av personopplysninger. Formålet med den loven er å beskytte den registrerte mot at personvernet blir krenket gjennom behandlingen av personopplysninger om den registrerte. Med «personopplysninger» menes opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Det følger av popplyl. § 1 annet ledd at «loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvernhensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.»

Personvernforordningen viderefører adgangen til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Etter personopplysningsloven av 2000 kan behandling som gjøres som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse hjemles direkte i popplyl. § 8 første ledd bokstav d og e. En sentral endring som følger av den nye personvernforordningen, er at art. 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag. Ut over at behandlingen skjer som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, krever forordningen i tillegg et supplerende rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget må finnes i nasjonal rett, jf. art. 6 nr. 3 bokstav b, jf. forslaget til ny uhl. §§ 4-15 og 4-16.

For å dekke behovet til private utdanningsinstitusjoner og andre som ikke bruker det studieadministrative systemet *Felles studentsystem*, brukes «studieadministrative systemer» som fellesbetegnelse i loven. Det vises til punkt 7.2 for nærmere beskrivelse av forslaget.

Annet ledd

Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning, jf. personopplysningsloven av 2000 (popplyl.) § 2 første ledd. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Men nummeret kan likevel bare brukes når det er saklig behov for det og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte. Dette følger av bestemmelsen i popplyl. § 12. I den nasjonale opptaksmodellen og Felles studentsystem behandler utdanningsinstitusjonene opplysninger om svært mange personer. På bakgrunn av dette foreligger det et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for å identifisere søkere og studenter. Bruk av fødselsnummer for sikker identifikasjon vil hindre at det skjer en sammenblanding av personer.

Alle offentlige organer, herunder fylkeskommunale og statlige fagskoler, omfattes av ordlyden «offentlige myndigheter». Eksempler på «private utdanningsinstitusjoner» er private høyskoler, private folkehøyskoler og private fagskoler.

Personopplysninger er taushetsbelagte om de handler om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13. Begrepet «personlige», indikerer at det må dreie seg om informasjon som knytter seg til en bestemt person, gjerne på en måte som karakteriserer vedkommende eller berører vedkommendes identitet, og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) (vedlegg 2) s. 136) heter det at «en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning» naturlig må regnes som personlige. Noen nærmere presisering av hva slags opplysninger uttalelsen sikter til, er imidlertid ikke gitt. Det må på den bakgrunn vurderes nærmere for de ulike opplysninger om de i dag må regnes som tilstrekkelig følsomme.

Praksisen med offentliggjøring av eksamensresultater fra den videregående skolen er for lengst opphørt. Det legges generelt større vekt på personvern og anonymitet i forhold til eksamenskarakterer. Taushetsplikten etter fvl. er til hinder for at skolen gir andre opplysninger enn å bekrefte de opplysninger som eleven allerede har vist til i et vitnemål. Departementet legger til grunn at karakterer fra grunnskolen og videregående skole omfattes av uttrykket «noens personlige forhold» i fvl. § 13 og utdanningsinstitusjonene kan med denne lovhjemmelen innhente slike taushetsbelagte opplysninger.

Tredje ledd

Med «sosiale forhold» menes forhold knyttet til arbeid, familie, og annet som påvirker den enkeltes livssituasjon. Disse opplysningene vil (i de fleste tilfeller) både være sensitive etter personopplysningsloven av 2000, falle inn under art. 9 i personvernforordningen (særlige kategorier av

personopplysninger), og kan også være taushetsbelagt etter forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 1, det vil si, være opplysninger om noens personlige forhold. I utgangspunktet er dette opplysninger søkeren/studenten selv skal legge frem. I dag er det søkeren som er ansvarlig for å legge frem dokumentasjon på slike forhold. Og som et forvaltningsorgan må utdanningsinstitusjonene og Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan overholde taushetsplikten. Opplysningene er sensitive, og selv om det er søkeren som sender inn slike opplysninger, hjemles det en bestemmelse for «elektronisk behandling» av disse.

Det presiseres at når det gjelder de særskilte skikkethetsvurderingene til utdanningsinstitusjoner som er pålagt slike etter forskrift om skikkethet i høyere utdanning § 1 tredje ledd, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-10 første ledd er ikke bestemmelsen ment å innsnevre institusjonenes adgang til å utveksle informasjon om studenter i forbindelse med skikkethetsvurdering. Slik informasjonsutveksling er noe utdanningsinstitusjonene har mulighet til å gjøre med hjemmel i fvl. § 13 b nr. 5. Departementet presiserer at forslaget ikke er ment å innskrenke institusjonenes mulighet til å utveksle sensitive opplysninger om skikkethetsvurderinger eller politianmeldelser med hjemmel i fvl. § 13 b. Det presiseres i bestemmelsen at begrensningene i institusjonenes adgang til å behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger gjelder ikke for nødvendig behandling etter uhl. §§ 4-10 og 4-12.

Fjerde ledd

I henhold til personvernforordningen er automatisert saksbehandling tillatt hvis den er hjemlet i lov, men dette forutsetter at behandlingen «er hjemlet i lov som samtidig gir tilfredsstillende garantier for personvernet til de registrerte».

For tilfredsstillende garanti er det en rett for den det gjelder å kreve manuell overprøving. En slik rett til manuell overprøving, som supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven, ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving vil innebære at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

Femte ledd

Regler om politiattest er fastsatt i uhl. § 4-9. Det er ikke tatt inn i den bestemmelsen at utdanningsinstitusjonen kan behandle politiattesten digitalt. En politiattest med merknader vil inneholde sensitive personopplysninger. Det fremgår av personvernforordringens art. 10 at behandlingen av opplysninger om straff krever hjemmel i nasjonal lov. Forslaget i femte ledd fastsetter at digitale politiattester kan lastes opp digitalt i de studieadministrative systemene. Utdanningsinstitusjonene kan kreve at politiattester som er utstedt og signert digitalt, leveres til institusjonen i digital form. Dette forutsetter at politiattestene er signerte pdf-filer. Dette er viktig for verifisering av politiattestene. Det er studenten selv som skal legge frem attesten for utdanningsinstitusjonen ved opplasting i den aktuelle institusjonenes studieadministrative system.

Sjette ledd

Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i studieadministrative systemer når dette er hensiktsmessig.

Til § 4-16 Innhenting og behandling av personopplysninger i Samordna opptak

Første ledd

Samordna opptak er et service- og koordineringsorgan for opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler. Samordna opptak kan behandle personopplysninger om en søker i forbindelse med det samordnede opptaket. Hovedprinsippet i det samordnede opptaket er én søknad per person. Begrepet «tjeneste» er dekkende for den oppgaven som utføres i Samordna opptak. Samordna opptak er i realiteten et informasjonssystem som består av både manuelle prosesser og rutiner, samt automatiserte prosesser og rutiner hvor det inngår datasystem(er)/IKT-systemer. Det brukes ikke begrepet «system» om Samordna opptak i loven, da det fort kan bli uklarheter om det er informasjonssystem eller datasystem det er snakk om. Begrepet «tjeneste» anses derfor som mest hensiktsmessig i denne sammenheng. Med «andre organer» menes for eksempel Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan og NOKUT.

Annet ledd

Bestemmelsene i § 4-15 annet, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for det samordnede opptaket. Henvisningen innebærer at disse bestemmelsene gjelder tilvarende for både utdanningsinstitusjoner og andre organer som deltar i det samordnede opptaket. Se særmerknadene til disse bestemmelsene over.

Tredje ledd

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Samordna opptak, Kunnskapsdepartementet tjenesteorgan, er behandlingsansvarlig for personopplysningene i det samordnede opptaket. Det er tjenesteorganet som vil ha den formelle øverste instruksjonsmyndighet når det gjelder fastsettelse av formålet med behandlingen av personopplysningene i Samordna opptak og er best egnet til å overholde forpliktelsene som følger av personvernforordningen.

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

Annet ledd

Det er utdanningsinstitusjonen som bestemmer om sensor skal gi begrunnelse for karakteren muntlig eller skriftlig. I de fleste tilfellene er det en klar fordel at det foreligger en skriftlig begrunnelse. Bestemmelsen er ikke til hinder for at utdanningsinstitusjonene delegerer til sensorene å avgjøre om det skal gis muntlig eller skriftlig tilbakemelding.

Tredje ledd

Bestemmelsen er justert for å samsvare med endringen gjort i § 3-9 annet ledd om krav om sensorveiledning. Sensorveiledningen skal gjøres «tilgjengelig». Med dette menes at studentene skal ha mulighet til å se veiledningen, men at det ikke er noe krav om at dette publiseres på nett eller andre offentlige arenaer. Det anses tilstrekkelig å la studentene for eksempel lese veiledningen på studiekontoret eller liknende. Dette er spesielt aktuelt hvor eksamensoppgavene vil gjenbrukes i løpet av kort tid. Bestemmelsen pålegger ikke institusjonene å selv sørge for å offentliggjøre sensorveiledningene og departementet mener det er opp til utdanningsinstitusjonene å vurdere dette i den enkelte sak. Generelt mener departementet at det er hensiktsmessig at sensorveiledningen offentliggjøres når den for eksempel angir generelle retningslinjer for hvordan besvarelser skal vurderes, men ser større betenkeligheter ved å gjøre den offentlig hvis den inneholder rettenøkler eller fasiter som kan tenkes gjenbrukt ved en senere eksamen. Det vises ellers til særmerknaden til § 3-9 annet ledd.

Fjerde ledd

Ved gruppeeksamen er det individuell klagerett uavhengig om det er mulig å identifisere klagers bidrag eller ei. Hvis karakteren omgjøres etter klage, skal den nye karakteren kun gjelde for den eller de studenten(e) som har klaget på karakteren. Dette innebærer at for den eller de studenten(e) som ikke klager, vil karakteren gitt ved første sensur bli stående. Den individuelle rett til å klage innebærer også en individuell rett til ikke å klage.

Sjette ledd

For en student vil det å klage på karakter alltid innebære en viss risiko, fordi endring av karakter kan gjøres både til gunst og ugunst for klager, jf. uhl. § 3-9 femte ledd. Når karakteren endres med to karakterer eller mer fremstår det som lite forutsigbart for studenten.

Hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, skal utdanningsinstitusjonen foreta ytterligere en vurdering før endelig karakter fastsettes. Ved vurderingen skal all dokumentasjon være tilgjengelig, da dette ikke er en tredje runde med ordinær sensur og bestemmelsen om blind sensur i § 5-3 fjerde ledd derfor ikke kommer til anvendelse. Underretning til klager om klagens utfall skjer først når endelig karakter foreligger.

Departementet anbefaler at sensorene fra opprinnelig sensur og ny sensur samarbeider for å komme frem til en omforent karakter, eventuelt også i samarbeid med fagansvarlig. En annen mulighet er at nye fagpersoner vurderer om opprinnelig og ny sensur er i samsvar med sensurkriteriene. Departementet presiserer at det vil være innenfor utdanningsinstitusjonenes egen råderett å bestemme på hvilken måte dette best kan gjennomføres. Fordi én eksamen ikke er lik en annen, må nødvendigvis også en ny institusjonell vurdering kunne reflektere dette. En slik vurdering vil foretas på institusjonenes eget initiativ og ikke først hvor studenten ber om det, fordi da vil det bare være i tilfeller hvor karakteren endres til ugunst at slik vurdering blir gjennomført. Også i tilfeller der karakteren endres til en bedre karakter kan et stort avvik tyde på at første og eller andre sensur ikke er gjennomført i samsvar med de fastsatte kriteriene for vurderingen og utdanningsinstitusjonen må da foreta en ny vurdering.

Sjuende ledd

Vedtak etter ny sensur kan ikke påklages.

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

Første ledd

De som ansettes på kvalifiseringsvilkår, må få tilstrekkelig tid til å kvalifisere seg. Det er etter departementets syn derfor viktig at ordningen med at det kan brukes inntil tre år for å kvalifisere seg blir videreført og at det fortsatt bør være adgang til å kunne forlenge ansettelsesperioden med inntil seks måneder der det er nødvendig for å sikre en forsvarlig gjennomføring av vedkommendes kvalifikasjoner. Hvis de som ansettes i kvalifiseringsstilling skal anses som fast ansatte etter tre år ansettelsestid, vil det medføre at vurderingen av om arbeidstakeren oppfyller kravene for fast ansettelse må foretas i løpet av de tre årene og tiden som kan brukes til kvalifisering vil bli tilsvarende kortere. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at det vil være stor variasjon i om det er nødvendig å forlenge ansettelsesperioden for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av kvalifikasjonene eller om dette kan gjøres i god tid før den ordinære ansettelsesperioden er over.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at arbeidstaker som ikke blir vurdert som kvalifisert til fast ansettelse, må fratre uten oppsigelse selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år, dersom vedkommende ikke blir vurdert som kvalifisert til fast ansettelse.

Tredje ledd

I gjeldende § 6-5 er det fastsatt at permisjoner vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale ikke skal medregnes ved beregning av ansettelsesperioden. Denne bestemmelsen videreføres for de arbeidstakere som i dag er midlertidig ansatt med hjemmel i § 6-5. Bestemmelsen omfatter ikke vikar for arbeidstaker som har permisjon fordi vedkommende er valgt eller ansatt på åremål som leder, dette er derfor presisert i lovteksten.

Fjerde ledd

Bestemmelsen innebærer at vikar for arbeidstaker som har permisjon fordi vedkommende er valgt til eller ansatt i åremål som leder, må fratre uten oppsigelse når den som har permisjon kommer tilbake, selv om ansettelsestiden er over tre år. Det foreslås videre å lovfeste at før vikarer med mer enn tre års ansettelsestid, som vikarierer for arbeidstaker som har permisjon for å være leder, blir bedt om å fratre, må universitetet eller høyskolen undersøke om de har en annen passende stilling å tilby vedkommende, jf. statsansatteloven § 19. Hvis vikaren ikke kan tilbys annen passende stilling, vil vedkommende få fortrinnsrett til annen passsende stilling i staten, jf. statsansatteloven § 24.

Til § 7-8 Rapportering til database for statistikk om høyere utdanning

Første ledd

Utdanningsinstitusjonene skal innrapportere data om sine studenter, doktorgradskandidater og ansatte til DBH. Personopplysningene i DBH er ikke taushetsbelagte eller sensitive. Formålet med DBH er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning. Personopplysningene skal brukes i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå dette formålet, og behandlingen er ellers underlagt øvrige begrensninger etter til enhver tid gjeldende personopplysningsregelverk. Personopplysningene i DBH kan brukes til forskning, jf. personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav b, hvor det presiseres at bruk av data til «vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål […] ikke anses som uforenelig med de opprinnelige formålene».

Annet ledd

Det skal rapporteres fødselsnummer, navn og statsborgerskap for sikkert å identifisere individer. Disse opplysningene er ikke å anse som sensitive etter personopplysningsloven av 2000 § 2 nr. 8, og faller heller ikke inn under kategorien «særskilte personopplysninger» nevnt i art. 9 i forordningen.

Det skal også rapporteres opplysninger om bestått utdanning, herunder avlagte eksamener og prøver, gjennomførte kurs, oppnådde grader og lignende tatt ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette er ikke taushetsbelagte opplysninger.

Tredje ledd

For ansatte er det i tillegg ønskelig at det skal rapporteres opplysninger knyttet til stillingsforhold og finansiering av stillingen.

Fjerde ledd

Departementet kan pålegge universiteter og høyskoler både statlige og private å rapportere personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd til DBH. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

Femte ledd

For visse forsknings- og utredningsformål innen utdanningssektoren kan det være nødvendig å sammenstille opplysninger fra DBH. NSD kan sammenstille ulike opplysninger i DBH, for eksempel en sammenstilling av data innenfor fagskoleutdanningen og høyere utdanning. NSD kobler imidlertid ikke selv opplysninger fra DBH med eksterne datasett. Dersom det blir aktuelt å koble personopplysninger fra DBH med et eksternt dataregister, forutsettes det at sammenstillingen foretas av eier av dette dataregisteret.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

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

Forslag
til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)

I

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

§ 2-1 første ledd skal lyde:

(1) NOKUT er *et statlig* forvaltningsorgan *som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd.*

§ 3-6 femte ledd skal lyde:

(5) Departementet kan i forskrift fastsette spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig. *Styret ved universiteter og høyskoler kan i tillegg i forskrift fastsette egne, strengere, spesielle opptakskrav til enkeltstudier når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig. Forslag til nye opptakskrav må sendes på ordinær høring og må kunngjøres senest tre år før søknadsfristen for det aktuelle studiet går ut. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis.*

§ 3-9 annet og femte skal lyde:

(2) Styret oppnevner sensor ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering når resultatet inngår på vitnemålet eller inngår i karakter for vedkommende studium. Det skal være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved bedømmelse av kandidatenes selvstendige arbeid i høyere grad. *Det skal utarbeides skriftlig sensorveiledning til alle eksamener.*

(5) Ved ny sensurering etter §§ 5-2 og 5-3 benyttes minst to nye sensorer, hvorav minst én ekstern. Endring kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Hvis den endelige karakter er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve og karakteren *endres etter ny sensur av* den skriftlige del av eksamenen, holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

§ 4-8 annet og femte ledd skal lyde:

(2) En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisstudier, eller som gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller i grovt usømmelig opptreden overfor disse, kan etter vedtak av styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, utestenges fra studier med klinisk undervisning og praksisstudier og fratas retten til å gå opp til eksamen i disse studiene ved institusjoner under denne lov i inntil tre år. Institusjonen skal informere *Helsedirektoratet* om utestenging etter dette alternativ når det gjelder studenter som følger utdanninger som kan utløse rett til autorisasjon etter helsepersonelloven § 48 første ledd.

(5) Kandidaten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter første ledd er gitt. Utgiftene til dette dekkes av institusjonen, etter sats fastsatt etter forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv. 3. desember 1997 nr. *1441. Finner* styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, at det er brukt lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig, kan salæret settes ned. Vedtak om salærnedsettelse kan påklages til departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av dette, jf. § 5-1 syvende ledd.

§ 4-9 tredje ledd skal lyde:

(3) Den som er dømt *eller har vedtatt forelegg* for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, brukere, barnehagebarn, elever eller andre, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i denne forbindelse.

§ 4-14 skal lyde:

§ 4-14 *Nasjonal vitnemåls- og karakterportal*

(1) Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer og forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. *Staten ved departementet eier portalen.*

(2) En persons fødselsnummer, D-nummer og informasjon *som kan identifisere utdanningsinstitusjonene som i databasene sine har opplysniner om personens utdanningsresultater*, innhentes automatisk til portalen, uavhengig av om portalen er tatt i bruk av den informasjonen gjelder. Vitnemål og karakterer *skal* kun innhentes fra utdanningsinstitusjonene når portalen er tatt i bruk av den informasjonen gjelder. *Den personen* informasjonen gjelder *for,* bestemmer hvem som skal få tilgang til informasjonen i portalen, hvilken informasjon de skal få tilgang til, og for hvilket tidsrom.

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

Ny § 4-15 skal lyde:
§ 4-15 *Innhenting og behandling av personopplysninger i studieadministrative systemer*

(1) Utdanningsinstitusjonen kan behandle personopplysninger om en søker, student eller doktorgradskandidat når formålet med behandlingen er å ivareta den registrertes rettigheter, eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter universitets- og høyskoleloven.

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

(3) Utdanningsinstitusjonen kan også behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger som studenten selv har gitt institusjonen, eller har samtykket til at institusjonene skal få, når disse opplysningene er nødvendige for formål som nevnt i første ledd. Disse begrensningene i institusjonens adgang til å behandle opplysninger om helse, sosiale forhold og andre sensitive opplysninger gjelder ikke for nødvendig behandling etter §§ 4-10 og 4-12.

(4) Utdanningsinstitusjonen kan fatte vedtak ved helt eller delvis automatisert saksbehandling i sine studieadministrative systemer. Den personen som vedtaket retter seg mot, kan kreve at vedtaket overprøves manuelt av utdanningsinstitusjonen.

(5) Utdanningsinstitusjonen kan motta og behandle studentens politiattest elektronisk i sine studieadministrative systemer på studier der det kreves at studenten skal legge frem politiattest, jf. § 4-9. Politiattest som er utstedt og signert digitalt, kan kun leveres til utdanningsinstitusjonen i digital form. Det forutsettes at studenten selv innhenter og formidler politiattesten til utdanningsinstitusjonen.

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

Ny § 4-16 skal lyde:
§ 4-16 *Innhenting og behandling av personopplysninger i Samordna opptak*

(1) Samordna opptak er en nasjonal samordningstjeneste for behandling av søknader om opptak til høyere utdanning. Samordna opptak, utdanningsinstitusjonene og andre organer som deltar i det samordnede opptaket kan behandle personopplysninger om en søker, når formålet er å behandle en søknad om opptak til høyere utdanning.

(2) Bestemmelsene i § 4-15 annet, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for Samordna opptak.

(3) Forvaltningsorganet som er ansvarlig for Samordna opptak er behandlingsansvarlig for personopplysningene i det samordnede opptaket. Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering for det samordnede opptaket.

§ 5-3 skal lyde:
§ 5-3 *Klage over karakterfastsetting – rett til begrunnelse*

(1) Kandidaten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sine prestasjoner. Ved muntlig eksamen eller bedømmelse av praktiske ferdigheter må krav om slik begrunnelse fremsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt. Ved annen bedømmelse må krav om begrunnelse, dersom kandidaten får meddelt karakteren elektronisk og kan fremsette krav om begrunnelse på tilsvarende måte, fremsettes innen én uke fra karakteren ble kunngjort. Ved annen type kunngjøring må krav om begrunnelse fremsettes innen én uke fra kandidaten fikk kjennskap til karakteren, likevel ikke mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

(2) Begrunnelse skal normalt være gitt innen to uker etter at kandidaten har bedt om dette. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsipper som er lagt til grunn for bedømmelsen og for bedømmelsen av kandidatens prestasjon. *Institusjonen bestemmer om sensor skal gi begrunnelsen muntlig eller skriftlig.*

(3) *Sensorveiledningen* skal være tilgjengelig for kandidatene etter at karakterer er fastsatt.

(4) En kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker

etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. *Det er individuell klagerett ved gruppeeksamen. En eventuell endring av karakter etter klage vil kun gjelde for den som har klaget.* Ved ny sensurering skal sensorene ikke få opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om kandidaten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

(5) Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått. Institusjonen kan, dersom sensurtidspunktet kunngjøres senest når forprøven avholdes, fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.

(6) Hvis karakteren ved ny sensur avviker med to eller flere karakterer fra opprinnelig sensur, skal utdanningsinstitusjonen foreta ytterligere en vurdering før endelig karakter fastsettes.

(7) Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragrafen kan ikke påklages.

§ 5-4 skal lyde:

§ 5-4 *Organ for internasjonalt utdanningssamarbeid*

(1) Departementet har opprettet et forvaltningsorgan som skal arbeide for å samordne og fremme internasjonalt utdanningssamarbeid gjennom hele utdanningsløpet. *Forvaltningsorganet* er administrativt underlagt departementet.

(2) Enkeltvedtak om tildeling av midler som *forvaltningsorganet* fatter, kan påklages til det organet som har delegert vedtaksmyndigheten. Klageorganet kan ikke overprøve *forvaltningsorganets* skjønnsmessige vurderinger.

(3) Departementet kan gi forskrift om *forvaltningsorganets* saksbehandling, mandat, organisering og øvrige administrative forhold.

§ 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 før stillingen kunngjøres på ny. *Blir arbeidstakeren ikke funnet kvalifisert til fast ansettelse, må vedkommende fratre uten oppsigelse, selv om ansettelsestiden har vart i mer enn tre år.*

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

(4) 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 gjeninntrer, 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 inntrer ved fratreden og varer inntil to år etter fratreden.

§ 7-6 annet og tredje skal lyde:

(2) Avgjørelse om generell godkjenning etter § 3-4, godskriving og faglig godkjenning etter § 3-

5, opptak av studenter etter §§ 3-6 og 3-7, rett til å gå opp til eksamen etter § 3-10, rett til utsatt eksamen etter § 4-5, annullering av eksamen eller prøve etter § 4-7, bortvisning og utestenging etter §§ 4-8 til 4-10, tvungen avslutning av doktorgradsutdanning etter § 4-13 og klage over formelle feil ved eksamen etter § 5-2, regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder *vedtak om tilrettelegging etter § 4-3,* vedtak om sensur etter § 3-9 og klage på karakterfastsetting etter § 5-3.

(3) Universiteter og høyskoler skal regnes som offentlige organer etter *likestillings- og diskrimineringsloven § 28.*

Ny § 7-8 skal lyde:

§ 7-8 *Rapportering til database for statistikk om høyere utdanning*

(1) Personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd kan behandles i en database for statistikk om høyere utdanning for å legge til rette for å utarbeide statistikk, og å gjennomføre utredninger og forskning, og for departementets forvaltning og styring av høyere utdanning.

(2) For studenter ved universiteter og høyskoler kan følgende personopplysninger behandles:

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

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

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

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

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

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

§ 8-1 annet ledd skal lyde:

(2) Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer. Hvis styret har mer enn ti medlemmer, skal hver av gruppene studenter og ansatte ha minst to medlemmer hver. Kravene i *likestillings- og diskrimineringsloven § 28*, jf. § 7-6 tredje ledd, om representasjon av begge kjønn, skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets.

§ 8-4 tredje ledd skal lyde:

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

§ 8-5 skal lyde:

§ 8-5 *Tilsyn*

(1) Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler.

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

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

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

§ 8-6 skal lyde:

§ 8-6 *Rapportering*

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

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

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

§ 8-7 annet ledd skal lyde:

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

§ 8-8 skal lyde:

§ 8-8 *Pålegg om retting*

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

§ 8-9 skal lyde:

§ 8-9 *Krav om tilbakebetaling av statstilskudd*

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

§ 8-10 første ledd skal lyde:

(1) For å sikre at pålegg *som er* gitt etter § 8-8 *blir fulgt*, kan departementet bestemme at den pålegget retter seg mot, skal betale en *tvangs*mulkt til staten. Tvangsmulkten fastsettes som løpende dagsmulkt fra utløpet av fristen som er satt i pålegget, og inntil forholdet er rettet.

§ 8-11 første og annet ledd skal lyde:

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

(2) Størrelsen på overtredelsesgebyret fastsettes i *hvert enkelt tilfelle. Et endelig* vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 8-12 første ledd skal lyde:

(1) Hvis *en institusjon ikke* retter alvorlige forhold *som er* i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, innen fristen etter § 8-8, kan departementet trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet *tilbake*.

§ 9-4 niende ledd skal lyde:

(9) Kravene i *likestillings- og diskrimineringsloven § 28* om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets.

§ 10-3 femte ledd skal lyde:

(5) Direktøren er ansvarlig for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger. Direktøren utarbeider og legger fram for styret *budsjettforslag* og årsregnskap, og holder rektor løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonenes virksomhet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media – 04/2018