



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i lov om høyere yrkesfaglig utdanning
(fagskoleloven)**

Nasjonalt studentombud

10. oktober 2024

Innhold

1	Bakgrunn.....	3
2	Dagens regler	4
3	Departements vurderinger og forslag.....	4
3.1	Mandat	4
3.2	Plikt til å informere om studentombudet.....	6
3.3	Ansettelse på åremål.....	6
3.4	Taushetsplikt.....	7
3.5	Faglig uavhengighet.....	8
4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	8
5	Merknader til lovforslaget	8
6	Lovforslag.....	9

1 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag om endringer i lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). Endringene gjelder reguleringen av nasjonalt studentombud.

Stortinget vedtok mai 2024 å endre fagskoleloven § 14 a slik at fagskolestudenter skal ha tilgang til et nasjonalt studentombud, jf. lovvedtak 61 (2023–2024).¹ Endringen trer i kraft 1. august 2025. Endringen flytter ansvaret for å tilby studentene et studentombud fra styret ved den enkelte fagskole til staten. Departementet har besluttet å legge det nasjonale studentombudet til HK-dir, og foreslår å sette av 3 millioner kroner til å etablere et nasjonalt studentombud i 2025 i Prop. 1 S (2024–2025). Den nærmere lokaliseringen av det nasjonale studentombudet vil bli avgjort i tråd med retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.²

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har svart på to oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2022–2024, med henholdsvis en kartlegging av ordningen med studentombud for fagskolestudenter og en nærmere vurdering av organisering og lokalisering av et nasjonalt studentombud, økonomiske og administrative konsekvenser av opprettelse av et nasjonalt studentombud og mandatet til studentombudet.

Ordningen med studentombud for fagskolestudenter og studenter ved universiteter og høyskoler ble drøftet under ett og foreslått i Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)*. Paragrafene om studentombud i henholdsvis fagskoleloven og lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) trådte i kraft 1. august 2019.

Stortinget vedtok 8. mars 2024 en ny universitets- og høyskolelov som i § 10-8 viderefører reglene i universitets- og høyskoleloven (2005) § 4-17 om studentombud, med flere presiseringer som tydeliggjør studentombudets uavhengighet, rolle og ansvar, jf. lovvedtak 43 (2023–2024).³ Endringene trådte i kraft 1. august 2024 og er nærmere omtalt i Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)* punkt 14.8.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å gjøre noen mindre endringer og presiseringer i fagskoleloven § 14 a slik at lovreguleringen harmonerer bedre med at studentombudet er nasjonalt organisert og de presiseringene som nylig er gjort i universitets- og høyskoleloven.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=98236>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id3054155/>

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=94763>

2 Dagens regler

Endringene i fagskoleloven § 14 a første ledd som Stortinget har vedtatt trer i kraft 1. august 2025. Endringen går ut på at fagskolestudentene skal ha tilgang på et *nasjonalt* studentombud, slik at ansvaret for å tilby studentene et studentombud flyttes til staten. Et nasjonalt studentombud vil ikke endre på fagskolens ansvar for å ivareta studentenes rettigheter, og utelukker ikke at fagskolen kan velge å ha ordninger for rådgiving og veiledning av studentene. Styret ved fagskolen vil fremdeles ha en plikt til å sørge for at studentene får nødvendig informasjon og veiledning, jf. fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav d.

Det følger av fagskoleloven § 14 a første ledd slik den lyder i dag at alle fagskolestudenter skal ha tilgang til et studentombud og at det er styret ved fagskolen som har ansvaret for å sørge for dette. Studentombudet skal gi fagskolestudentene råd og hjelp i saker knyttet til deres studiesituasjon, jf. fagskoleloven § 14 a andre ledd første punktum.

Fagskolene velger selv hvordan de organiserer ordningen med studentombud, men det er et krav at studentene skal ha tilgang til ombudet. Fagskolene kan ha et eget studentombud eller samarbeide med andre i fagskolesektoren eller universitets- og høyskolesektoren. Studentombudet må innplasseres i organisasjonen på en slik måte at uavhengigheten ivaretas best mulig.

Studentombudet skal være uavhengig av både fagskolen og studentene og kan derfor ikke instrueres i sitt virke, jf. fagskoleloven § 14 a andre ledd andre punktum. Fagskolen vil likevel ha administrativt ansvar for studentombudets virksomhet og kan gi rammer for ombudet i budsjett og mandat.

Studentombudets taushetsplikt følger av forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og 13 g, med de pliktene og begrensningene som følger av disse reglene, jf. fagskoleloven § 14 a andre ledd tredje punktum. Studentombudets taushetsplikt er knyttet til ombudsrollen og gjelder uansett hvilken arbeidsgiver ombudet har.

Ansettelse på åremål kan benyttes for studentombud, jf. fagskoleloven § 14 a tredje ledd. Åremålsperioden kan være fire til seks år, og ingen kan være ansatt på åremål i en sammenhengende periode på mer enn tolv år.

Det følger av fagskoleloven § 14 a fjerde ledd at departementet kan gi forskrift om studentombud. Slik forskrift er ikke gitt.

3 Departements vurderinger og forslag

3.1 Mandat

Erfaring fra ordningen med studentombud etter at den ble lovfestet i 2019 er at den har fungert relativt godt for fagskolestudentene. Dette kommer til uttrykk i kartleggingen av ordningen med studentombud for fagskolestudenter fra HK-dir fra februar 2022. I kartleggingen står det at det er relativt stor enighet om hva som bør være studentombudets kjerneoppgaver, og dette tilsvarer det som allerede er studentombudets mandat i dag. Det

nasjonale studentombudet skal i utgangspunktet gi enkeltstudenter råd og hjelp i saker som er tilknyttet studiesituasjonen, uavhengig av om saken er av prinsipielt stor betydning. Departementet foreslår derfor å kun gjøre endringer i fagskoleloven som presiserer studentombudets mandat. Forslaget tilsvare i stor grad de endringene som trådte i kraft i universitets- og høyskoleloven 1. august 2024.

Departementet foreslår å ta inn en presisering om at studentombudet skal bidra til å ivareta studentenes rettssikkerhet overfor fagskolen ved å gi råd og hjelp i saker som er knyttet til studentenes studiesituasjon. Presiseringen er i tråd med formålet med studentombudets arbeid, som er å bidra til at studentenes rettigheter og plikter ivaretas av fagskolen på best mulig måte, jf. Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)* punkt 8.2.

Videre foreslår departementet å presisere at studentombudet ikke selv har myndighet til å avgjøre saker. Det følger av forarbeidene til fagskoleloven § 14 a at studentombudet ikke kan fatte vedtak. Forslaget innebærer følgelig ingen realitetsendring, kun en presisering i lovteksten. Studentombudet er uavhengig og kan fungere som mekler ved behov, men representerer verken studenten eller fagskolen. Studentombudets rolle er primært å veilede studentene.

Departementet har vurdert å ta inn en presisering om at studentombudet selv kan bestemme om det skal bistå en student i en sak. Dette ble gjort i universitets- og høyskoleloven som trådte i kraft 1. august 2024. Departementet mener at det ikke er nødvendig å presisere dette i fagskoleloven for et nasjonalt studentombud, og foreslår derfor ikke å ta inn en tilsvarende presisering.

Departementet har vurdert om det er behov for å presisere mer av mandatet til det nasjonale studentombudet i fagskoleloven, men har landet på at det ikke er hensiktsmessig. En for detaljert lovregulering av studentombudets mandat risikerer å begrense studentombudets effektivitet og fleksibilitet. Departementet mener at de foreslåtte presiseringene tydeliggjør studentombudets uavhengighet og myndighet i tilstrekkelig grad. Fagskolestudentene og studentene ved universiteter og høyskoler skal, som i dag, ha rett til like gode tilbud. Det tilsier at lovreguleringen av studentombud også bør være tilsvarende for de to sektorene.

Studentombudets hovedoppgave følger av fagskoleloven § 14 a, og er å gi enkeltstudenter råd og hjelp i saker knyttet til deres studiesituasjon. Det innebærer imidlertid ikke at studentombudet er strengt begrenset til å kun gjøre dette. En rekke studentombud innenfor universitets- og høyskolesektoren har i de lokale mandatene i oppgave å utarbeide halvårs- eller årsrapporter til institusjonens læringsmiljøutvalg, rektor eller styre. I tillegg har flere studentombud mandat til å fremme saker på eget initiativ direkte til institusjonens styre, og kan orientere rektor fortløpende om spesielt alvorlige saker eller saker av prinsipiell betydning. På samme måte kan det nasjonale studentombudet for fagskolestudentene gjennomføre noe annet arbeid, så lenge det ikke kommer i strid med studentombudets rolle eller går på bekostning av hovedoppgaven, som er å bistå enkeltstudenter.

Departementet foreslår å presisere at:

- Studentombudet skal bidra til å ivareta studentenes rettssikkerhet overfor fagskolen.
- Studentombudet har ikke selv myndighet til å avgjøre saker.

Se forslag til § 14 a andre og tredje ledd.

3.2 Plikt til å informere om studentombudet

En av utfordringene som trekkes fram i kartleggingen av ordningen med studentombud for fagskolestudenter fra 2022 er at mange studentombud får få henvendelser fra fagskolestudenter. En mulig årsak til dette er at ordningen kan være lite kjent blant fagskolestudentene. Departementet mener derfor at det er viktig at det nasjonale studentombudet blir godt kjent og oppleves tilgjengelig for fagskolestudentene.

Endringen av studentombudsordningen for fagskolestudentene fra lokale studentombud til et nasjonalt studentombud i 2025 vil medføre at styret ved fagskolene ikke lenger har ansvar for å sikre at studentene har tilgang til et studentombud. Fagskolene står imidlertid nærmest studentene. For at den nye ordningen skal fungere etter hensikten mener departementet at fagskolene bør ha ansvar for å gjøre studentombudsordningen kjent blant studentene. Dette kan fagskolene eksempelvis gjøre ved å ha informasjon om det nasjonale studentombudet lett tilgjengelig på nettsidene sine og i andre passende kanaler.

Etter fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav d har styret ved fagskolen ansvar for å sørge for at det blir gitt nødvendig informasjon og veiledning til studenter ved fagskolen.

Departementet mener at dette ansvaret omfatter en plikt til å informere om studentombudet når det legges opp til en nasjonal ordning fra august 2025. Det er følgelig ikke nødvendig å endre fagskoleloven for at styret skal ha ansvar for å gi nødvendig informasjon om studentombudet til studentene.

3.3 Ansettelse på åremål

Ved lovfestingen av studentombudsordningen i 2019 ble det tatt inn i fagskoleloven § 14 a tredje ledd at fagskolene kunne velge å ansette studentombud på åremål. Begrunnelsen i Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)* var at åremålsansettelse kunne bidra til å forhindre at studentombudet og institusjonen fikk en tilknytning som var til hinder for ombudets uavhengighet. Departementet la også vekt på at studentombudet er en stilling der det er behov for faglig og administrativ nyorientering. Departementet presiserte i forarbeidene at adgangen til å ansette på åremål bare skulle benyttes når studentombudet var ansatt ved en fagskole.

Gjennom etableringen av et nasjonalt studentombud vil ikke studentombudet lenger være tilknyttet hver enkelt fagskole. Når studentombudet flyttes fra fagskolene til staten vil det ikke lenger være en like stor risiko for at studentombudet blir for tett knyttet til fagskolene. Behovet for åremålsansettelse for å forhindre dette blir følgelig mindre. Samtidig kan det oppstå nye utfordringer knyttet til uavhengighet når studentombudsordningen blir nasjonal. Ansettelse på åremål vil kunne bidra til å forhindre

at studentombudet får en tilknytning til statsforvaltningen som er til hinder for ombudets uavhengighet. Dette tilsier at adgangen til åremålsansettelse bør videreføres.

Departementet mener at en ved å beholde adgangen til åremålsansettelse vil kunne legge til rette for faglig og administrativ fornyelse av det nasjonale studentombudet. På den andre siden kan ansettelse på åremål være et hinder for at studentombudet opparbeider seg kompetanse og erfaringer over tid, som er viktig for studentombudstjenesten.

Departementet mener likevel at man ved å videreføre adgangen til åremålsansettelse på mellom fire og seks år, der et studentombud ikke kan være ansatt i mer enn tolv år sammenhengende, på en god måte balanserer hensynet til å sikre at studentombudet får bygget kompetanse og erfaringer i stillingen og hensynet til faglig og administrativ fornyelse. Departementet foreslår på bakgrunn av dette å beholde adgangen til å ansette studentombud for en åremålsperiode på fire til seks år.

Ved innføringen av studentombudsordningen presiserte departementet i forarbeidene at dersom en institusjon hadde ett studentombud som ledet et studentombudkontor med flere ansatte, skulle det kun være det studentombudet som ledet kontoret som kunne ansettes på åremål. Departementet mener at dette bør gjelde tilsvarende for det nasjonale studentombudet. Det vil si at dersom flere personer er ansatt for å fylle funksjonen til det nasjonale studentombudet, gjelder adgangen til åremålsansettelse for lederen av ombudet.

Departementet foreslår at:

- Adgangen til å ansette studentombud på åremål videreføres.

3.4 Taushetsplikt

I Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)* vurderte departementet om det skulle innføres en utvidet taushetsplikt for studentombudet. Departementet fant at reglene om taushetsplikt i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) i tilstrekkelig grad ville ivareta studentombudets og studentenes behov. Dette gjentok departementet i Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)* for studentombudene ved universiteter og høyskoler. Departementet mener det samme gjelder for studentombudet for fagskolestudenter. Svært få opplysninger i ombudets virke vil falle utenfor det som kan betegnes som studentenes «personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Departementet mener derfor at taushetsplikten i forvaltningsloven vil ivareta studentenes behov for at opplysninger gitt i forbindelse med studentombudstjenesten behandles konfidensielt.

Departementet mener at man som hovedregel bør unngå dobbeltregulering. For studentombudene i universitets- og høyskolesektoren kan det på grunn av ombudenes uavhengige rolle og ulikheter i organisering muligens oppstå tvil om de «utfører tjeneste eller arbeid» for universitetet eller høyskolen etter forvaltningsloven § 13, og dermed om forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder. For å tydeliggjøre for studentene at

ombudene har taushetsplikt ble særregelen videreført i universitets- og høyskoleloven om at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for studentombudene.

Et nasjonalt studentombud for fagskolestudentene skal plasseres i HK-dir, som er et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven. De som arbeider i det nasjonale studentombudet vil følgelig være ansatt i et forvaltningsorgan og dermed være omfattet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Det vil derfor ikke kunne oppstå tvil om hvorvidt det nasjonale studentombudet er omfattet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, slik tilfellet er for studentombudene i universitets- og høyskolesektoren. Departementet foreslår derfor å oppheve regelen i fagskoleloven § 14 a om at studentombudet har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven. Forslaget innebærer ikke en endring i reglene om taushetsplikt, men fjerner kun en dobbeltregulering.

Departementet foreslår:

- å fjerne dobbeltreguleringen av studentombudets taushetsplikt, ved å oppheve fagskoleloven § 14 a andre ledd tredje punktum.

3.5 Faglig uavhengighet

Departementet mener det er en grunnleggende forutsetning for ombudsordningen at det nasjonale studentombudet er faglig uavhengig og dermed ikke skal kunne instrueres i sitt virke. Det europeiske nettverket for ombud i høyere utdanning framhever også dette.⁴ Studentene skal føle seg trygge på at studentombudet gir objektive råd og hjelp i saker tilknyttet deres studiesituasjon og at studentombudet opptrer nøytralt og upartisk. Den faglige uavhengigheten til det nasjonale studentombudet begrenser ikke departementets administrative ansvar, og departementet gir rammer for studentombudet i budsjett og mandat. Departementet foreslår at presiseringen om at studentombudet ikke kan instrueres i sitt virke videreføres, og foreslår derfor ingen endringer i fagskoleloven om dette.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag innebærer i all hovedsak kun presiseringer av gjeldende rett og vil dermed ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

5 Merknader til lovforslaget

Til § 14 a Studentombud

Paragrafen viderefører i stor grad dagens lov § 14 a med enkelte presiseringer og mindre endringer.

I *andre ledd* foreslår departementet å presisere at studentombudet skal bidra til å ivareta studentenes rettssikkerhet overfor fagskolen.

⁴ <https://enohe.net/>

I *tredje ledd* foreslår departementet å presisere at studentombudet ikke selv har myndighet til å avgjøre saker. Ombudet skal primært veilede studentene, og representerer verken studentene eller fagskolen.

6 Lovforslag

§ 14 a skal lyde:

§ 14 a *Studentombud*

Fagskolestudenter skal ha tilgang til et nasjonalt studentombud.

Studentombudet skal gi fagskolestudenter råd og hjelp i saker *som er knyttet til studiesituasjonen, og bidra til å ivareta studentenes rettsikkerhet overfor fagskolen.* Studentombudet kan ikke instrueres i sitt virke.

Studentombudet har ikke selv myndighet til å avgjøre saker.

Ansettelse på åremål kan benyttes for studentombud. Åremålsperioden kan være fire til seks år. Ingen kan være ansatt på åremål etter denne bestemmelsen i en sammenhengende periode på mer enn tolv år.

Departementet kan gi nærmere forskrift om studentombud.