



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Høringsnotat

---

**Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven**

2. juli 2021

## Innhold

.....	4
1 Innledning.....	4
2 Bakgrunnen for forslagene .....	5
2.1 Omorganisering av Kunnskapsdepartementets underliggende etater innenfor høyere utdanning.....	5
2.2 NOKUTs oppgaver .....	6
2.3 Faglig oppfølging av studentene – utdanningsplan .....	7
2.4 Studentenes læringsmiljø – universell utforming, individuell tilrettelegging og læringsmiljøutvalg .....	8
2.5 Permisjon og tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel.....	8
2.6 Opprettelse av flere klagenemder eller utvidet klagenemnd ved universiteter og høyskoler.....	9
2.7 Endring av bestemmelsen om annullering av eksamen ved formelle feil.....	9
3 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen .....	10
3.1 Gjeldende rett.....	10
3.1.1 NOKUT – fra 2002 til 2021 .....	10
3.1.2 NOKUTs formål.....	12
3.1.3 Styring av NOKUT .....	13
3.1.4 Internasjonale forpliktelser om uavhengig kvalitetssikring .....	14
3.1.5 Vurdering av rekkevidde av faglig uavhengighet på godkjenningsområdet	15
3.1.6 Oversikt over de mest sentrale ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning under Kunnskapsdepartementet.....	16
3.2 Høringsforslaget.....	19
3.2.1 Endring i reguleringen av NOKUTs oppgaver .....	19
3.2.2 Oppsummering av forslagene.....	24
4 Klage over godkjenningsvedtak – klagenemndas vedtakskompetanse .....	25
4.1 Gjeldende rett.....	25
4.2 Høringsforslaget.....	26
4.2.1 Klagenemndas vedtakskompetanse.....	26
4.2.2 Klage over vedtak – rettslig klageinteresse.....	28
4.2.3 Ny sentral nasjonal klagenemnd .....	28
5 Faglig oppfølging av studentene - utdanningsplan.....	29

5.1	Gjeldende rett.....	29
5.2	Høringsforslaget.....	30
6	Universell utforming.....	32
6.1	Gjeldende rett.....	32
6.2	Høringsforslaget.....	32
7	Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og midlertidige utfordringer av en vesentlig karakter (særskilte behov).....	33
7.1	Gjeldende rett.....	33
7.2	Høringsforslaget.....	35
8	Tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel .....	36
8.1	Gjeldende rett.....	36
8.2	Høringsforslaget.....	37
9	Permisjon .....	38
9.1	Gjeldende rett.....	38
9.2	Høringsforslaget.....	38
10	Institusjonenes regler i lokale forskrifter – behov for gjennomgang .....	39
11	Institusjonens læringsmiljøutvalg .....	39
11.1	Gjeldende rett .....	39
11.2	Høringsforslaget .....	40
12	Omstrukturering av lovens bestemmelse om læringsmiljø i § 4-3.....	41
13	Institusjonens klagenemnd .....	41
13.1	Gjeldende rett .....	41
13.2	Høringsforslaget .....	43
14	Klage over formelle feil .....	44
14.1	Gjeldende rett .....	44
14.2	Høringsforslaget .....	45
15	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	46
16	Forslag til lovendringer .....	47

Lovforslagene til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven i dette høringsnotatet er basert på lovforslagene slik disse fremgår i [Prop. 111 L \(2020–2021\)](#). Lovforslagene ble vedtatt av Stortinget 27. mai 2020 (Lovvedtak 123 (2020–2021) og trer i kraft 1. august 2021.

## 1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger i høringsnotatets del I frem forslag til endringer som berører NOKUT, i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler ([universitets- og høyskoleloven](#)), lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning ([fagskoleloven](#)) og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa ([opplæringsloven](#)). Videre legger departementet i del II frem forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven om studentrettigheter og klage.

Endringsforslaget i del I legger til rette for at ordningene for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og utenlandsk fagskoleutdanning, samt godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, kan overføres fra NOKUT til det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Departementet foreslår i høringsnotatet at oppgaven med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ikke lenger skal være omfattet av bestemmelsen om NOKUTs faglig uavhengige oppgaver, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd jf. § 2-1 tredje og fjerde ledd. I tillegg foreslår departementet å omformulere bestemmelsen om godkjenning i fagskoleloven § 7. Målet med endringene er at alle oppgaver som er knyttet til godkjenning og vurdering av utenlandsk høyere utdanning, utenlandsk fagskoleutdanning og utenlandsk fag- og yrkesopplæring, kan samles i ett organ. Dette vil føre til at kunnskap og kompetanse knyttet til dette feltet blir samordnet og optimalisert. Det er også et selvstendig mål at alle oppgaver knyttet til godkjenning og vurdering av utenlandsk utdanning skal ha en enhetlig organisering og styring. Det vil gjøre at det rettslige grunnlaget for de ulike godkjenningsoppgavene blir likt, og at oppgavene vil bli definert som forvaltningsoppgaver med ansvaret lagt til departementet.

Departementets vurdering om at godkjenning av utenlandsk utdanning<sup>1</sup> ikke er en faglig uavhengig oppgave, medfører også at departementet mener at klagebehandlingen må gjøres i henhold til forvaltningslovens<sup>2</sup> alminnelige regler om klage. Dette innebærer at

---

<sup>1</sup> Med utenlandsk utdanning menes i dette høringsnotatet utdanning på nivå 4a til 8 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Disse nivåene omfatter fag- og yrkesopplæring (nivå 4a), fagskoleutdanning (nivå 5) og høyere utdanning (nivå 6 til 8).

<sup>2</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 20. februar 1967.

klageorganet skal kunne prøve alle sider av vedtaket, jf. forvaltningslovens § 34. Departementet foreslår også at det etableres en felles nasjonal klagenemnd for alle godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning. Dette vil også skape en synergieffekt og utvikle kompetansen rundt godkjenning og klage.

Endringene som departementet foreslår, skal både gjøre regelverket tydeligere for brukerne av loven og være i samsvar med regjeringens beslutning om omorganisering av høyere utdannings- og kompetansesektoren under Kunnskapsdepartementet. Sistnevnte er omtalt i Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler (Styringsmeldingen)*.

I høringsnotatets del II legger departementet frem forslag til endringer i reglene om studentrettigheter i universitets- og høyskoleloven. Regjeringen oppnevnte i juni 2018 et offentlig utvalg for å gjennomgå regelverket for høyere utdanning og studentvelferd. I NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* la utvalget frem et forslag til ny universitets- og høyskolelov. Lovutvalget foreslo blant annet en presisering av læringsmiljøbegrepet og en ny bestemmelse om forbud mot gjengjeldelse ved varsling. Kunnskapsdepartementet har fulgt opp enkelte av forslagene i Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)*. I tillegg foreslo utvalget en strukturell endring om å dele dagens bestemmelse om læringsmiljø i flere bestemmelser slik at studentenes rettigheter fremgår tydeligere av loven. Departementet varslet i lovproposisjonen at vi ville vurdere enkelte av forslagene på et senere tidspunkt. Forslagene som departementet nå sender på høring om endringer i universitets- og høyskoleloven, er en del av oppfølgingen av disse anbefalingene.

Departementer foreslår nå å lovfeste en generell rett til permisjon fra studiet. Permisjonsadgangen for andre grupper enn gravide og studenter som har omsorg for barn er ikke direkte regulert i universitets- og høyskoleloven i dag, men utledes av lovens § 4-3 femte ledd. I tillegg foreslår departementet å presisere institusjonenes plikt til tilrettelegging slik at alle studenter har like forutsetninger for å kunne gjennomføre og fullføre studiet.

Videre foreslår departementet endringer i universitets- og høyskolelovens bestemmelser om klage på formell feil og to alternative forslag til organiseringen av institusjonens klagenemnd.

## **2 Bakgrunnen for forslagene**

### **2.1 Omorganisering av Kunnskapsdepartementets underliggende etater innenfor høyere utdanning**

Regjeringen har besluttet å omorganisere Kunnskapsdepartementets underliggende etater innenfor høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansepolitikk, jf. Meld.

St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* (Styringsmeldingen).<sup>3</sup> Omorganiseringen innebærer å opprette et nytt direktorat for høyere utdanning og kompetanse ved å slå sammen Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Kompetanse Norge. I tillegg flyttes oppgaver fra Unit–Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning og Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) til direktoratet. Universell, pådriverenheten for inkludering, universell utforming, tilrettelegging og læringsmiljøutvalg i høyere utdanning, legges også inn i direktoratet. Direktoratet etableres 1. juli 2021 og har fått navnet Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). I tillegg skal det fra 1. januar 2022 etableres et tjenesteleveranseorgan som får oppgaver fra Uninett AS, NSD AS og Unit, som får navnet "Kunnskapssektorens tjenesteleverandør".

HK-dir skal ha ansvar for forvaltningsoppgaver innenfor høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansepoltikk. Dette omfatter blant annet oppgaver med analyse- og kunnskapsforvaltning, forvaltning av regelverk, opptak, tilskuddsordninger og systemer som gir uttelling i finansieringssystemet, samt arbeid med kvalitetsutvikling, internasjonalisering og digitalisering.

Det følger av Styringsmeldingen at NOKUT vil bli berørt av omorganiseringen. Regjeringen har i forbindelse med opprettelse av direktoratet besluttet at NOKUT skal videreføres og rendyrkes som et tilsyns-, akkrediterings- og kvalitetssikringsorgan. Oppgaver som ikke er direkte tilknyttet tilsyns- og akkrediteringsoppgavene, overføres til direktoratet.

## 2.2 NOKUTs oppgaver

Departementet har vurdert de lovfestede oppgaver NOKUT har i dag. Oppgavene fremgår i hovedsak av universitets- og høyskoleloven (uhl.)<sup>4</sup> og fagskoleloven<sup>5</sup>. Ved siden av tilsyns- og akkrediteringsoppgaver, inkludert evalueringsoppgaver knyttet til dette, er NOKUTs oppgaver å behandle søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og utdanning fra utenlandsk fagskole, jf. uhl. § 2-1 og fagskoleloven § 7, samt gi godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter opplæringsloven § 3-4 a<sup>6</sup>. I tillegg har NOKUT en rekke ulike forvaltningsoppgaver som de utfører på oppdrag fra departementet.

NOKUT er faglig uavhengig i oppgaver nevnt i uhl. § 2-1 tredje og fjerde ledd, men underlagt departementets alminnelige styringsmyndighet innenfor statsrådets konstitusjonelle ansvar i utførelsen av forvaltningsoppgaver delegert fra Kunnskapsdepartementet.

---

<sup>3</sup> Se også Innst. 425 S (2020-2021), votering 20. mai 2021

<sup>4</sup> Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

<sup>5</sup> Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning.

<sup>6</sup> Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa.

Departementet har vurdert om oppgavene knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning fortsatt må være lagt til NOKUT gjennom lov, og om oppgaven fremdeles skal være gjenstand for faglig uavhengighet, slik det fremgår av uhl. § 2-1 første ledd at den er i dag. I dette er det også gjort en vurdering av hvilke godkjenningsoppgaver NOKUT gjør i dag som er omfattet av den faglige uavhengigheten.

I tillegg har departementet i sin gjennomgang av NOKUTs oppgaveportefølje sett på de øvrige oppgavene som Kunnskapsdepartementet gjennom delegasjon har overført til NOKUT. Det er gjort en vurdering av om disse skal ligge til NOKUT eller til det nye direktoratet. Departementet kan selv beslutte hvor disse oppgavene skal ligge, og flytting av slike oppgaver krever ikke lovendring. Departementet tar sikte på at forvaltningsoppgaver som har tilknytning til NOKUTs mandat som nasjonalt tilsyns- og akkrediteringsorgan, kan bli liggende i NOKUT (som studiebarometer, økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler, og relevante forskrifter). Andre forvaltningsoppgaver som naturlig hører sammen med HK-dir sine oppgaver, kan bli flyttet dit (for eksempel regelverksforvaltning, sikkerhet og beredskap, økonomiske kontrolloppgaver m.m.). Dette vil også gjelde informasjonsoppgaver knyttet til godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner som oppgavene som informasjonsenhet for oppfølging av Lisboa-konvensjonen, assistansesenter for EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv og nasjonalt kontaktpunkt for EQF. Disse forvaltningsoppgavene er ikke nærmere behandlet i dette høringsutkastet.

For å endre NOKUTs lovfestede oppgaveportefølje må departementet foreslå endring i relevant lovgivning. Slike endringsforslag må forelegges Stortinget etter forutgående utredning og høring i henhold til vanlige rutiner og krav til endring av lover. Departementet har hatt en åpen prosess og involvert NOKUT i forbindelse med gjennomgangen og vurderingen av oppgavenes plassering, og også mottatt innspill i forbindelse med utarbeiding av høringsnotatet. Av hensyn til behovet for å ha en oversiktlig og ryddig prosess overfor NOKUT og NOKUTs ansatte, er departementets vurdering at overføringen av oppgaver fra NOKUT til HK-dir bør skje så samlet som mulig. På grunn av prosessregler for lovendringer innebærer dette at overføring av oppgaver først vil skje etter at lovendringene eventuelt er vedtatt av Stortinget våren 2022.

### **2.3 Faglig oppfølging av studentene – utdanningsplan**

I 2015 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av studiegjennomføring i høyere utdanning. Hovedkonklusjonene var at gjennomføringen i høyere utdanning er svak, og at innsatsen for å øke gjennomføringen og redusere frafallet har hatt beskjeden effekt<sup>7</sup>. En sentral påstand i rapporten fra Riksrevisjonen var at utdanningsplanene ikke hadde fungert som et virkemiddel for økt progresjon, og at de heller blir tilpasset studentenes situasjon enn å tjene som et middel for å styre studentene i retning av normerte studieløp. Riksrevisjonen anbefalte derfor Kunnskapsdepartementet å vurdere hvordan

---

<sup>7</sup> Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning*. Dokument 3:8 (2014–2015).

utdanningsplanene kan bidra til å nå det nasjonale målet om at studenter skal gjennomføre utdanningen på kortere tid.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport ble det i 2016 gjennomført en undersøkelse av institusjoners bruk av utdanningsplaner som et virkemiddel for gjennomføring av studiene<sup>8</sup>. Hovedfunnene når det gjaldt institusjonenes rutiner og praksis for fastsettelse, endring og oppfølging av utdanningsplaner, var blant annet at det ved mange utdanningsinstitusjoner var svært enkelt for studentene å legge opp til et studieløp med lavere progresjon enn normert tid. Dette skyldtes at institusjonene manglet rutiner for kontroll av progresjon og godkjenning av ikke-normerte løp. Blant annet brukte kun halvparten av studieadministrasjonene utdanningsplanen til å følge med på studentenes progresjon.

Aune-utvalget viste i NOU 2020: 3 punkt 21.3.2.1 blant annet til at utdanningsplanens hovedformål er å være et virkemiddel for gjennomføring, og foreslo derfor å tydeliggjøre formålet med utdanningsplanen. Departementet foreslår at formålet bør fremgå tydeligere av lovteksten. I tillegg foreslår departementet at institusjonenes ansvar overfor studentene når det gjelder den faglige oppfølgingen presiseres. Departementet foreslår også at studentenes ansvar overfor medstudentene ikke videreføres, samt enkelte språklige endringer i bestemmelsen. Se kapittel 5 for nærmere omtale.

## **2.4 Studentenes læringsmiljø – universell utforming, individuell tilrettelegging og læringsmiljøutvalg**

Departementet foreslår å omstrukturere gjeldende bestemmelse om studentenes læringsmiljø som i dag fremgår av universitets- og høyskolelov (uhl.) § 4-3. På denne måten vil reglene om studentenes læringsmiljø og studentenes rettigheter presenteres i loven på en mer oversiktlig måte, som skal gjøre bestemmelsene enklere å forstå.

Departementet foreslår å videreføre studentenes rettigheter til individuell tilrettelegging og presisere i selve lovbestemmelsen hva som menes med "særskilte behov" da dette ofte misforstås. Departementet foreslår også å omformulere gjeldende bestemmelse om universell utforming siden dette ikke lenger bare er et prinsipp, men et konkret rettslig krav som følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Plikten gjelder dog ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. I tillegg foreslår departementet en hjemmel for at institusjonene kan opprette flere læringsmiljøutvalg eller underutvalg under dagens læringsmiljøutvalg. Se kapittel 6, 7 og 11 for nærmere omtale.

## **2.5 Permisjon og tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel**

Departementet har over tid registrert at det har vært flere saker om rekkevidden av institusjonens ansvar for tilrettelegging for studenter i forbindelse med graviditet og fødsel, og ved sykdom. I et brev 25. mars i år orienterte departementet sektoren om

---

<sup>8</sup> Nordhagen, Inger C.; Malin Dahle og Øyvind Skjervheim. *Utdanningsplaner – et virkemiddel for gjennomføring?* Ideas2evidence-rapport 08:2016.



rekkevidden av tilretteleggingsbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven. Bakgrunnen for brevet var blant annet henvendelser fra studenter hvor det fremgikk at praksis for behandling av søknader om permisjon, utsettelse av eksamen og annen tilrettelegging var ulik fra institusjon til institusjon og internt på institusjonene. I brevet viste departementet til at det kunne reises spørsmål om i hvilken utstrekning utdanningsinstitusjonene hadde gjort reelle vurderinger av kravene i loven om individuell tilrettelegging. Departementet så derfor behov for å gi institusjonene en orientering om innholdet i regelverket og institusjonenes ansvar.

De fleste universiteter og høyskoler har egne regler om rett til permisjon fra studiet i egne lokale forskrifter. Departementet mener imidlertid at det er hensiktsmessig at permisjonsretten også fremgår av loven, slik at studentenes permisjonsadgang ses i sammenheng med lovens alminnelige bestemmelse om tilrettelegging.

For å sikre likebehandling, og at studentenes rettigheter blir ivaretatt, mener departementet at det er et behov for å presisere sammenhengen mellom den generelle bestemmelsen om individuell tilrettelegging (dagens § 4-3 femte ledd, lovforslagets § 4-3 b) og den særskilte bestemmelsen i § 4-5 om tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel. Se kapittel 7 og 8 for nærmere omtale.

## **2.6 Opprettelse av flere klagenemnder eller utvidet klagenemnd ved universiteter og høyskoler**

Strukturendringer i sektoren med store institusjoner som favner over større geografiske områder og med flere studenter, kan gjøre det utfordrende å behandle saker om fusk, skikkethet og klager innen rimelig tid fordi saksomfanget øker. Den senere tids økning av fuskesaker grunnet digitale hjemmeeksamener, har resultert i flere saker som må behandles av institusjonens klagenemnd. For at sakene skal kunne behandles innen rimelig tid mener departementet det kan være hensiktsmessig å åpne opp for at institusjonene kan endre klagenemndstrukturen. Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å åpne for at det kan opprettes en utvidet klagenemnd eller to nemnder hvor én behandler saker som førsteinstans og den andre behandler saker som klageinstans. Ved en eventuell lovfesting av to nemnder vil vedtak fattet av nemnda som førsteinstans påklages til Felles klagenemnd. Vedtak fattet av nemnda i kraft av å være klageinstans, kan ikke påklages. Se kapittel 13 for nærmere omtale.

## **2.7 Endring av bestemmelsen om annullering av eksamen ved formelle feil**

I Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven* ble det i forbindelse med forslaget om klage over formelle feil ved eksamen gjort en feil ved at forslaget omtalt i høringen og i lovproposisjonen, ikke kom tydelig nok frem i selve lovforslaget. Departementet har tidligere uttalt at loven bør endres. Forslaget i § 5-2 fjerde ledd viser til studentenes klagemulighet samt at det kun er institusjonen, og ikke klagenemnda, som kan opptre som førsteinstans og bestemme at det skal foretas ny sensurering eller avholdes ny

eksamen eller prøve. Dette er også i samsvar med departementets redegjørelse i Prop. 59 L (2013–2014). Dette forslaget fremmes derfor på nytt igjen nå med ny ordlyd. Se kapittel 14 for nærmere omtale.

## *Del I*

### *Endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven*

## **3 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen**

### **3.1 Gjeldende rett**

#### **3.1.1 NOKUT – fra 2002 til 2021**

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble opprettet av Stortinget ved en endring i 2002 av den da gjeldende lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995. Opprettelsen var begrunnet i de omfattende endringene i høyere utdanning som ble gjort gjennom Kvalitetsreformen<sup>9</sup> og Norges tilslutning til Bologna-prosessen,<sup>10</sup> der ett av kravene er at deltakerlandene må ha et uavhengig eksternt kvalitetssikringsorgan for høyere utdanning. Erfaringene fra arbeidet med den da gjeldende privathøyskoleloven<sup>11</sup> gjorde at departementet også var opptatt av at akkrediteringene av privat høyere utdanning fremover måtte gjøres av et faglig uavhengig organ.

NOKUT var operativt fra 1. januar 2003. Ved stortingets behandling av endringer i universitets- og høyskoleloven 5. juni 2009 ble det både fra Kunnskapdepartementet og fra Stortinget lagt til grunn at "NOKUT skal være et lite og ubyråkratisk organ"<sup>12</sup>, og at endringene som ble foreslått i 2009, ikke skulle endre dette. Etter 2009 har NOKUT vokst kraftig, både i oppgaver og antall ansatte. NOKUT er i dag et relativt stort organ, og det ble rapportert om at det var 159 ansatte i NOKUT pr. 15. mars 2021<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup>Innst. S nr. 337 (2000–2001) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* og St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*.

<sup>10</sup> Dette samarbeidet omfatter nå 49 land og kalles Det europeiske området for høyere utdanning, *the European Higher Education Area*.

<sup>11</sup> Lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler (privathøyskoleloven) av 11. juli 1986 nr. 53 (opphevet i 2005)

<sup>12</sup> Se Ot.prp.nr. 71 (2008-2009) Om lov om endringer i lov 1- april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler s. 13 første spalte, jf. referat fra Stortingets diskusjon 5. juni 2009 s. 669 første spalte - [17088 Ot nr5 møte 42-47 \(stortinget.no\)](#)

<sup>13</sup> NOKUTs årsrapport for 2020 s. 12

NOKUTs lovbestemte oppgaver er hovedsakelig regulert i universitets- og høyskoleloven (uhl.) kapittel 2 og 3. I tillegg finnes det bestemmelser om NOKUT i fagskoleloven og opplæringsloven. NOKUT har siden den første loven om fagskoleutdanning ble vedtatt av Stortinget i 2003 også fått en rolle i reguleringen og utviklingen av fagskolesektoren.

Ordningen med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ble opprettet samtidig med etableringen av NOKUT. NOKUT fikk ansvaret for denne oppgaven fra starten av, da det tidligere National Academic Information Centre (NAIC), som hadde hatt ansvaret for informasjon om arbeidet med godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, ble overført fra Norgesnettrådet til NOKUT.

NOKUT er et statlig forvaltningsorgan. Dette innebærer at det er underlagt Kunnskapsdepartementets alminnelige styringsmyndighet i administrative, organisatoriske og økonomiske forhold. Kunnskapsdepartementet kan både delegerer oppgaver til NOKUT og instruere NOKUT i forvaltningsoppgaver.<sup>14</sup>

Samtidig er NOKUT også et faglig uavhengig organ i noen saker. Uhl. § 2-1 første ledd sier at NOKUT er et statlig forvaltningsorgan som er "faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd". Dette omfatter oppgavene tilsyn, akkreditering, generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning.

I 2018 ble uhl. § 2-1 endret slik at NOKUTs rolle som forvaltningsorgan ble presisert, samtidig som den nødvendige faglige uavhengigheten når det gjelder kvalitetssikring fikk et tydelig vern i loven. Lovendringen la til rette for overføring av en rekke nye forvaltningsoppgaver fra departementet til NOKUT, blant annet ansvar for økonomisk tilsyn av private høyskoler og for alle samskipnader. I den forbindelse ble en seksjon for økonomisk tilsyn overført fra Kunnskapsdepartementet. Departementet har også overført andre oppgaver knyttet til økonomisk tilsyn, rapportering og kontroll, til sikkerhet og beredskap og til forvaltning av forskrifter, samt ansvaret for yrkesgodkjenning av lærere i skolen og styrere og pedagogiske ledere i barnehage med utdanning fra utlandet, til NOKUT.

Oppfølgingen av stortingsmeldingen om strukturreform i høyere utdanning<sup>15</sup> i 2015 medførte en endring i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften<sup>16</sup>.

Strukturreformen førte også til en dreining i NOKUTs kjernevirksomhet knyttet til tilsyn og akkreditering som følger av universitets- og høyskoleloven. Oppgavene ble dreiet fra å være hovedsakelig akkrediteringsoppgaver til et mer systematisk og bredt tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid (2016). Tidligere akkrediterte NOKUT både semester- og årskurs i høyere utdanning, mens NOKUT med virkning fra 2017 kun akkrediterer

---

<sup>14</sup>Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler* s. 12.

<sup>15</sup>Meld.St.18 (2014-2015)

<sup>16</sup>Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning av 1. februar 2010 nr. 96 og Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften) av 7. februar 2017 nr. 137.

studieprogram for hele grader (bachelor-, master- og ph.d.-program, mv.). Strukturreformen har videre ført til endringer i UH-institusjonenes størrelse og faglige fullmakter, noe som har medført at det også av den grunn har vært færre søknader om akkreditering av studieprogram fra UH-sektoren etter 2016, tross en svak stigning etter 2018.

Etableringen og forvaltningen av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble delegert til NOKUT i 2016, og i 2019 ble også godkjenningsordningen for fagskoleutdanning iverksatt.<sup>17</sup> NOKUT har også fått flere andre oppgaver knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner, jf. opplæringsloven § 3-4 a, blant annet som senter for informasjon om godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner i Norge.

NOKUTs oppgaver har også økt som følge av endring i antallet søknader om akkreditering fra fagskolesektoren. Disse har økt betraktelig de siste årene. Fra 2020 ble økningen enda større, blant annet som et resultat av en økt satsing på korte og yrkesrettede utdanninger i kompetansereformen, og på grunn av koronapandemien.

### **3.1.2 NOKUTs formål**

Formålet med NOKUT er

å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene,

jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 andre ledd. I samme bestemmelse heter det at NOKUTs arbeid skal bidra til at

samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning. I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

Det er lagt til grunn at NOKUTs samfunnsmandat, beskrevet i universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 2-1 andre ledd andre punktum, er å sikre og bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i høyere utdanning. NOKUT skal ut fra dette være et organ som sikrer at utdanningen som blir tilbudt, holder en gitt kvalitet, og at studenter som begynner på en utdanning, kan ha tillit til at de får den undervisningen som er nødvendig for å oppfylle kravene som er satt til utdanningen.

NOKUT skal i fremtiden fortsatt være et kvalitetssikringsorgan, og kjerneoppgavene for NOKUT vil være tilsyn og akkreditering, inkludert evalueringer knyttet til disse oppgavene.

---

<sup>17</sup> Prop. 95 L (2015-2016) Endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.) og Prop. 47 L (2017-2018) Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)

### 3.1.3 Styring av NOKUT

NOKUT er organisert med et styre som øverste organ, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-2. I NOKUTs rolle som faglig uavhengig organ vil styret være den øverste beslutningsmyndigheten. I behandling av saker der NOKUT har fått delegert forvaltningsoppgaver fra departementet, vil statsråden i Kunnskapsdepartementet være konstitusjonelt ansvarlig for ordinære forvaltningsoppgaver, også etter at disse oppgavene er delegert til NOKUT. Dette medfører at det er to vertikalt parallelle styringslinjer for NOKUT: Styret som ansvarlig i faglig uavhengige saker og statsråden som ansvarlig for forvaltningsoppgaver. Det medfører videre at i noen saker, slik som godkjenning av utenlandsk utdanning, er situasjonen i dag at beslektede oppgaver sorterer under to ulike styringsregimer. I dag er generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning definert i loven som en faglig uavhengig oppgave, jf. uhl. § 2-1 tredje ledd, der NOKUTs styre er øverste ansvarlige organ. Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring er derimot forvaltningsoppgaver der statsråden i Kunnskapsdepartementet er konstitusjonelt ansvarlig. Også andre godkjenningsoppgaver regnes som vanlige forvaltningsoppgaver, slik at ansvaret i siste instans ligger til statsråden, ikke til NOKUT. Dette doble systemet gir noen utfordringer og kan skape forvirring om hvem som er ansvarlig i de ulike sakene og følgelig hvordan de bør behandles.<sup>18</sup>

Den store økningen og endringen i NOKUTs oppgaveportefølje kan gi inntrykk av et "delt" NOKUT. I sitt innspill til Universitets- og høyskoleutvalgets arbeid med NOU 2020: 3<sup>19</sup> tok NOKUT opp at reguleringen av organets myndighet i uhl. § 2-1 innebar noen utfordringer. De skriver:

det bør foretas en vurdering av hvorvidt reguleringen av NOKUTs uavhengighet bør tydeliggjøres.

Videre skriver NOKUT (side 3)

Selv om det nå henvises til konkrete oppgaver i tredje og fjerde ledd, må uhl. § 2-1 første ledd kunne sies å nøye seg med en forholdsvis generell angivelse av den faglige uavhengigheten. ... NOKUT mener på denne bakgrunn at det bør komme (sic.) tydeligere i(sic) frem hva som ligger i uavhengigheten tilknyttet de ulike sidene ved NOKUTs virksomhet. Konsekvensene bør være gjennomtenkte, og det bør sørges for en klar og holdbar rettslig regulering som er egnet til å løse eventuelle problemstillinger dersom dette kommer på spissen.

Departementet er enig med NOKUT i at dagens regulering i universitets- og høyskoleloven ikke er helt tydelig når det kommer til forståelsen av hvilke oppgaver som er faglig uavhengige og hvilke som ikke er det. En total gjennomgang av reguleringen av

---

<sup>18</sup> NOKUT har i senere tid fått forvaltningsoppgaver som reguleres av fagskoleloven og opplæringsloven, mens organiseringen og styringen er regulert av universitets- og høyskoleloven. Dette medfører at systemet for saksbehandling kompliseres ytterligere.

<sup>19</sup> Innspill til universitets- og høyskoleloven § 2-1 NOKUTs oppgaver og myndighet, se [Mottatte innspill – Universitets- og høyskolelovutvalget \(universitetsoghoyskolelovutvalget.no\)](https://www.lovutvalget.no/innspill/innspill-til-universitets-og-hoyskoleloven-2020-3)

NOKUT vil måtte gjøres systematisk ved utarbeidelse av ny universitets- og høyskolelov. I denne høringen foreslår vi kun å endre bestemmelsen om faglig uavhengighet for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, for slik å klargjøre og etablere en mer enhetlig regulering av godkjenningsområdet. Som vist over er godkjenningssaker ikke enhetlig organisert i styringslinjen. Dette skaper i noen situasjoner utfordringer, og departementet foreslår derfor endringer for å etablere en felles behandlingsstruktur for slike saker.

### 3.1.4 Internasjonale forpliktelser om uavhengig kvalitetssikring

NOKUT er faglig uavhengig i håndteringen av oppgaver knyttet til kvalitetssikring. Dette er et viktig prinsipp som ble lagt til grunn da NOKUT ble etablert i 2003, og det er begrunnet i at samfunnet skal ha tillitt til alle akkrediteringsvedtak og til det faglige tilsynet.

Uavhengig kvalitetssikring og -utvikling av høyere utdanning er påkrevd gjennom *the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*.<sup>20</sup> Disse standardene og retningslinjene har sin bakgrunn i Bologna-prosessen, som Norge har forpliktet seg til å følge opp, og de setter krav til systemene for kvalitetssikring av høyere utdanning i Europa.<sup>21</sup> Det er viktig for departementet at NOKUT, i likhet med de aller fleste europeiske kvalitetssikringsorganer, oppfyller disse kravene.<sup>22</sup> ESG forutsetter at arbeidet med ekstern kvalitetssikring og -utvikling (akkreditering, tilsyn, evalueringer) av høyere utdanning er uavhengig av departementet, utdanningsinstitusjonene og andre aktører. Hovedregelen om kvalitetssikringsorganenes 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.

Dette kravet om uavhengighet er grunnen til at kvalitetssikring av høyere utdanning fortsatt bør være plassert i et eget organ, med et styre som kan sikre faglig uavhengighet i disse oppgavene (se også punkt 3.1.2).

Den faglige uavhengigheten for kvalitetssikringsoppgaver gjelder også på fagskoleområdet. Dette ble i 2016 fastsatt i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 1-5 første ledd. Det står her

---

<sup>20</sup> ESG ble først vedtatt i 2005. Gjeldende versjon av ESG er fra 2015, se [ESG • ENQA](#).

<sup>21</sup> I Bologna-erklæringen fra 1999 står det at landene forplikter seg til å arbeide for å nå flere mål, herunder "Promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies". Disse sammenlignbare kriteriene og metodene er nedfelt i ESG.

<sup>22</sup> NOKUTs oppfyllelse av kravene i ESG evalueres hvert femte år. NOKUT har blitt vurdert til å oppfylle ESG i 2013 og senest i 2018. ESG må oppfylles 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).

at NOKUT skal sørge for at virksomheten er i henhold til internasjonale regler, standarder og praksis.<sup>23</sup>

En sentral forutsetning for regjeringens beslutning om NOKUTs videre virksomhet er at NOKUT fortsatt skal være faglig uavhengig i disse oppgavene, og at oppgaver som ligger innenfor ESG, samt tilsvarende oppgaver på fagskoleområdet, skal forbli i NOKUT.

ESG og dets krav om uavhengighet gjelder kun for kvalitetssikring av høyere utdanning. Det gjelder ikke for godkjenning av utenlandsk utdanning, og det foreligger heller ingen andre internasjonale forpliktelser som tilsier at godkjenning av utenlandsk utdanning skal være en uavhengig oppgave (se også 4.1.1).

### **3.1.5 Vurdering av rekkevidde av faglig uavhengighet på godkjenningsområdet**

Internasjonale forpliktelser på kvalitetssikringsområdet (se over) begrunner hvorfor NOKUT skal være faglig uavhengig i saker om kvalitetssikring, akkreditering og tilsyn. Det fremgår imidlertid ikke av de samme og andre internasjonale forpliktelser, eller tidligere forarbeider til universitets- og høyskoleloven, hvorfor generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal gjøres av et faglig uavhengig organ. Denne reguleringen er motsatt av faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter universitets- og høyskoleloven (uhl. § 3-5 og § 3-5 a og b), som er en ordinær forvaltningsoppgave og ikke definert som en faglig uavhengig oppgave, da institusjonene blant annet må følge Lisboakonvensjonen ved vurdering av utdanning tatt i en konvensjonsstat, jf. omtalen av dette i Prop. 111 L (2020–2021) side 42 flg. Denne motsetningen blir enda tydeligere siden faglig godkjenning utføres av institusjoner med lovbestemt faglig frihet (jf. uhl. § 1-5).

Å gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er nevnt som ett av flere formål for NOKUT, jf. uhl. § 2-1 andre ledd. Aune-utvalget<sup>24</sup> la til grunn, ut fra ordlyden i tredje ledd der det bare står "generell godkjenning av utenlandsk utdanning", at den faglige uavhengigheten også måtte gjelde for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Departementet er ikke enig i utvalgets vurdering på dette punktet.

Bestemmelsen i tredje ledd om at NOKUT skal gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning, ble endret i 2009<sup>25</sup> og 2016<sup>26</sup>. I 2016-endringen er ordet "høyere" falt ut. Oppgaven ble etter lovvedtaket nevnt som "generell godkjenning av utenlandsk utdanning". Det er ikke angitt noen forklaring på hvorfor "høyere", er tatt ut av lovteksten, og det er heller ikke gitt noen forklaring på hvorfor det står "gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning" i § 2-1 andre ledd, men "gi generell godkjenning av

---

<sup>23</sup> Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften). Se også Prop. 64 L (2017–2018) punkt 3.1.2.

<sup>24</sup> NOU 2020:3 Ny universitets- og høyskolelov

<sup>25</sup>Ot.prp. 71 (2008–2009) Innst. O.nr. 78 (2008–2009) Lovvedtak 5. og 10. juni 2009

<sup>26</sup> Prop. 81 L (2015–2016), Innst. 341 L (2015–2016) Lovvedtak 94 (2015–2016)

utenlandsk utdanning" i tredje ledd. Det er heller verken nevnt i forarbeider til universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven.

Departementet viser til at bestemmelsen om faglig uavhengighet i uhl. § 2-1 første ledd kom inn i loven i 2018, da NOKUTs faglige uavhengighet i noen oppgaver ble presisert. Gjennom ny fagskolelov i 2018 fikk NOKUT oppgaven med å gi generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Universitets- og høyskoleloven og ny fagskolelov ble endret parallelt våren 2018, og ved en inkurie har ikke formuleringen i uhl. § 2-1 første ledd jf. tredje ledd blitt sett i sammenheng med godkjenning av fagskoleutdanning. Da NOKUT begynte på oppgaven med generell godkjenning av fagskoleutdanning i 2019, ble heller ikke henvisningen til hva som skulle defineres som faglig uavhengige oppgaver, endret. Departementet mener at å lese denne bestemmelsen slik at generell godkjenning av fagskoleutdanning skal være omfattet av NOKUTs faglige frihet, aldri har vært intendert og derfor heller ikke skal forstås slik. Departementet legger ut fra dette til grunn at når NOKUT foretar en generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, er det en ren forvaltningsoppgave.

### **3.1.6 Oversikt over de mest sentrale ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning under Kunnskapsdepartementet**

Som nevnt over er godkjenning av høyere utdanning fra utlandet ikke knyttet til ESG, og det foreligger ingen internasjonale forpliktelser om organisering av denne oppgaven. Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er rammet inn av annet internasjonalt regelverk, især Lisboakonvensjonen<sup>27</sup> og den nye globale UNESCO-konvensjonen<sup>28</sup>. Norske myndigheter har også en forpliktelse til å vurdere utdanninger etter EØS-avtalen, men denne vurderingen gjøres bare i de tilfeller der det er snakk om regulerte yrker, og i denne forbindelse vurderes yrkeskvalifikasjonene og ikke bare utdanningen. Denne typen vurdering og godkjenning faller utenfor de godkjenninger av utdanning som NOKUT foretar i dag og er derfor ikke spesifikt omtalt videre i dette høringsnotatet.

Nedenfor følger en oversikt over de mest sentrale godkjenningsordningene vi har i dag på nasjonalt nivå som ligger under Kunnskapsdepartementet:

---

<sup>27</sup> [Europaråds- og UNESCO-konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner innen høyere utdanning i Europaregionen](#)

<sup>28</sup> [Global konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning](#)



## **Godkjenningsordninger – utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner – KD**

### **Godkjenning etter universitets- og høyskoleloven – generell godkjenning**

Uhl. § 3-4 gir NOKUT myndighet til å treffe vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning "slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning". En slik generell godkjenning er basert på en vurdering av den utenlandske høyere utdanningen ut fra kunnskap om utdanningssystemet i det aktuelle landet. Det faglige innholdet i utdanningen vurderes ikke. En generell godkjenning gir kun informasjon om hvilket nivå den aktuelle utdanningen ligger på, og hvilket omfang den har. I tillegg innebærer behandlingen av søknader om generell godkjenning at det foretas en vurdering av om det utenlandske vitnemålet er ekte (verifiserbart). Denne godkjenningsordningen er hensiktsmessig for søkere som vil bruke godkjenningen for stillinger der arbeidsgiver ønsker ansatte med høyere utdanning, men der det ikke er satt krav om spesiell yrkesgodkjenning.

Nærmere bestemmelser om hvordan NOKUT skal behandle søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, er nedfelt i *forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* (studiekvalitetsforskriften).

NOKUT er i dag faglig uavhengig i saker om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

### **Godkjenning av utenlandsk utdanning etter fagskoleloven**

Bestemmelsen om godkjenning av utenlandsk utdanning i fagskoleloven gjelder generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Den tilsvarer bestemmelsen om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i universitets- og høyskoleloven § 3-4. Etter fagskoleloven § 7 avgjør NOKUT, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning på tilsvarende nivå skal gis generell godkjenning som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning.

Dette er en ordinær forvaltningsoppgave som ikke er omfattet av bestemmelsen i uhl. § 2-1 første ledd om NOKUTs faglige uavhengighet.

### **Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter opplæringsloven § 3-4 a<sup>29</sup>**

NOKUT avgjør søknader fra enkeltpersoner om utenlandsk fag- eller yrkesopplæring skal godkjennes som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål, jf. opplæringsloven § 3-4 a. En opplæring godkjennes som sidestilt når den har samme nivå og omfang og inneholder mange av de vesentlige faglige elementene som det norske fag- eller svennebrevet.

Godkjenningsordningen ble etablert i 2016, og utdanninger fra fem europeiske land kan nå bli vurdert opp mot i alt nitten norske fag- eller svennebrev. I Prop. 72 L (2015–2016) fremgår det at det vil bli en gradvis oppbygging av ordningen grunnet et stort

mangfold av utenlandske fag- og yrkesopplæringer. Det står videre at NOKUT i en etableringsfase vil måtte starte med noen opplæringer fra utvalgte land, og utvide til flere land og opplæringer etter hvert som de får erfaringer med ordningen. I Meld. St. 21 (2020–2021) vises det til at det er krevende å vurdere utenlandsk fag- og yrkesopplæring i nivå, omfang og faglig innhold opp mot norske fag- eller svennebrev. I videreutviklingen av ordningen foreslås det å gjøre justeringer og regulere ordningen i forskrift før ordningen utvides videre.

Godkjenning av utenlandsk fag- eller yrkesopplæring er en ordinær forvaltningsoppgave som ikke er omfattet av bestemmelsen i uhl. § 2-1 første ledd om NOKUTs faglige uavhengighet.

### **Generell studiekompetanse fra utlandet (GSU-listen)**

NOKUT har ansvar for å oppdatere oversikten over utdanninger fra utlandet som kvalifiserer som tilsvarende generell studiekompetanse fra utlandet, kalt GSU-listen. Denne listen er bindende ved opptak til høyere utdanning og skal brukes i vurderingen av søknader om opptak. Samtidig er den veiledende for generelle og faglige godkjenninger etter universitets- og høyskoleloven.

Etttersom de aller fleste søknader om opptak til høyere utdanning går gjennom det samordnede opptaket, behandler Samordna opptak (fra 1. juli 2021 en del av HK-dir) de aller fleste søknadene om opptak til høyere utdanning basert på utenlandsk utdanning. Samordna opptak kan også utenom opptaket vurdere om en utenlandsk utdanning tilsvarer generell studiekompetanse. I praksis er det ofte Samordna opptak som først observerer endringer i utdanningssystemer og vitnemål fra studieforbereidende videregående opplæring i andre land, og de har gjennom årene opparbeidet høy kompetanse på studieforbereidende utdanninger fra hele verden. De bidrar derfor i betydelig grad også til å holde GSU-listen oppdatert gjennom et formelt samarbeid om listen mellom NOKUT og Samordna opptak.

Ansvaret for oppdatering av GSU-listen er en ordinær forvaltningsoppgave.

### **Godkjenning av lærere i skolen og av styrere og pedagogiske ledere i barnehage med utdanning fra utlandet**

Til forskjell fra de øvrige ordningene er dette en ordning for lovregulerte yrker som gir en yrkesgodkjenning og rett til å utøve yrket i Norge. Ordningen skal sikre at yrkesutøvere har de nødvendige kvalifikasjonene til å utøve yrket i Norge. Yrkene det er snakk om er lærere i grunnskolen og i videregående opplæring, og styrere og pedagogiske ledere i barnehage.

Ordningen er regulert i forskrift til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og var opprinnelig plassert og forvaltet av Utdanningsdirektoratet, før NOKUT overtok oppgaven i 2020. Yrkesgodkjenningsordningen er en ordinær forvaltningsoppgave.

---

<sup>29</sup> Etter opplæringsloven er det også andre godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning, men disse er delegert til fylkeskommunen eller kommunen som skoleeier

### **Godkjenning etter universitets- og høyskoleloven – faglig godkjenning**

Faglige godkjenninger av utenlandsk høyere utdanning foretas av universitetene og høyskolene. Disse godkjenningene er i hovedsak nødvendig ved opptak og videre studier ved norske universiteter og høyskoler. Slike godkjenninger er en faglig vurdering av om studenten (søkeren) har oppnådd et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved studiet ved institusjonen, eventuelt for studieprogrammet i sin helhet. Faglig godkjenning er en ordinær forvaltningsoppgave som er regulert i uhl. § 3-5.

## **3.2 Høringsforslaget**

### **3.2.1 Endring i reguleringen av NOKUTs oppgaver**

#### **3.2.1.1 Behov for rydding i det rettslige grunnlaget for godkjenningsoppgaver**

##### *Rammer for juridisk styring*

Som nevnt tidligere er ordningen for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter universitets- og høyskoleloven definert som en oppgave hvor NOKUT er faglig uavhengig, jf. uhl. § 2-1. Dette er ikke tilfellet for NOKUTs godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter fagskoleloven eller fag- og yrkesopplæring etter opplæringsloven, som anses som rene forvaltningsoppgaver. De faglige godkjenningene av utenlandsk utdanning som universitetene og høyskolene foretar etter uhl § 3-5 og 3-5 a og b, er også ordinære forvaltningsoppgaver.

NOKUTs øvrige oppgaver på godkjenningsområdet er heller ikke omfattet av bestemmelsen om faglig uavhengighet. Det gjelder blant annet godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner (godkjenning av lærer i skole og styrer og pedagogisk leder i barnehage), informasjon om godkjenningsordninger generelt, informasjonssenter etter Lisboakonvensjonen (medlem av ENIC-NARIC-nettverket), assistansesenter for EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv og nasjonalt kontaktpunkt for Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring<sup>30</sup> (EQF).

Universitets- og høyskoleloven § 2-1 ble revidert i 2018. Revisjonen innebar at NOKUT også skulle kunne utføre rene forvaltningsoppgaver for departementet, altså oppgaver som ligger til departementet, men som departementet kan delegere til et underordnet organ, jf. kap. 3.1.1. For å klargjøre skillet mellom de faglig uavhengige oppgavene og forvaltningsoppgaver som NOKUT også kunne utføre, ble følgende formulering lagt til i § 2-1 om NOKUT: "NOKUT er et statlig forvaltningsorgan som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd." I andre setning i tredje ledd heter det at "NOKUT skal også gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning".

---

<sup>30</sup> European Qualifications Framework for lifelong learning

I forarbeidene (Prop. 64 L (2017–2018)) la regjeringen til grunn følgende:

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.

Ved lovendringen i 2018 ble det ikke gjort noen separat vurdering av hvorfor de nevnte oppgavene var definert å være faglig uavhengige oppgaver, og disse formuleringene innebar derfor en videreføring av gjeldende rett.

Aune-utvalget skrev i NOU 2020:3, side 292, under utvalgets vurdering i relasjon til NOKUTs uavhengighet ved godkjenning at:

Utvalget mener det er klart at NOKUT skal være faglig uavhengig i oppgaver som gjelder akkreditering, evaluering og tilsyn. Utvalget setter derimot spørsmålstegn ved om generell godkjenning av utenlandsk utdanning er en oppgave hvor det er formålstjenlig at NOKUT er faglig uavhengig. Det fremstår for utvalget som at generell godkjenning av utenlandsk utdanning er en typisk forvaltningsoppgave.

Departementets gjennomgang støtter opp om vurderingen som Aune-utvalget gjør i sitatet over. Det kan være vanskelig å utlede hvorfor det skal være et krav at generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning må utføres av et faglig uavhengig organ, mens det ikke gjelder for andre godkjenningsordninger.

Oppgavene som er nevnt i § 2-1, har ikke noe enhetlig juridisk grunnlag som etablerer dem som faglig uavhengige oppgaver. Da NOKUT ble etablert, gjorde erfaringene fra forvaltningen av privathøyskoleloven at departementet mente det var behov for at akkreditering og annen kvalitetssikring måtte være omfattet av faglig uavhengighet. For oppgavene som gjelder tilsyn og akkreditering, følger kravet om faglig uavhengighet også av internasjonale forpliktelser gjennom tilslutning til Bolognaprosessen og reglene som følger av ESG. De samme føringene gjelder ikke godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Begrunnelsen for hvorfor dette skal være en faglig uavhengig oppgave er derfor uklar. Det er også uheldig at kravet om faglig uavhengighet bare gjelder for én av flere godkjenningsordninger som NOKUT forvalter, noe som kan medføre at det formelle skillet mellom de ulike ordningene blir krevende å forvalte.

### *Enhetlig juridisk ansvar*

Etter departementets vurdering er det viktig å definere det juridiske ansvaret for forvaltningen av disse godkjenningsordningene på samme måte for å få en enhetlig rettslig forståelse av alle godkjenningsordningene. Det er uheldig å ha en ordning der man har

identiske oppgaver etter ulike lover, men der noen vedtak treffes av en faglig uavhengig instans, mens andre vedtak treffes på delegasjon fra departementet. Departementet mener at godkjenning av alle typer utenlandsk utdanning er typiske forvaltningsoppgaver, og at vedtak kan treffes av departementet eller av det organet som har fått delegert kompetanse til å treffe slikt vedtak. Det er viktig å understreke at godkjenningsvedtak er enkeltvedtak på linje med andre typer enkeltvedtak, og at disse vedtakene skal behandles i tråd med reglene i forvaltningsloven. Det innebærer å følge vanlige krav til god forvaltningsskikk – det vil si regler om habilitet, krav til likebehandling, at det ikke tas utenforliggende hensyn, og at prosessene er transparente og kan etterprøves. I tillegg vil et enkeltvedtak utløse en rett til å kreve begrunnelse og til å kunne påklage vedtaket og få klagen behandlet av en uhildet klageinstans. Departementet mener derfor at søkerens rettssikkerhet vil være like godt ivaretatt hvis generell godkjenning av utenlandsk utdanning etter universitets- og høyskoleloven defineres som en forvaltningsoppgave som kan utføres innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet, og der statsråden vil være konstitusjonelt ansvarlig i siste instans.

Denne vurderingen støttes også av at det blir stadig mer internasjonal regulering av godkjenningsfeltet for å legge til rette for internasjonal mobilitet. Mesteparten av dette gjelder høyere utdanning, så langt først og fremst Lisboa-konvensjonen, men især i EU er det stadig flere initiativ som også omfatter andre utdanningsnivå.

NOKUT har på en god måte fulgt opp bestemmelsen i studiekvalitetsforskriften § 6-1 femte ledd om at "NOKUT skal følge opp at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning ivaretas". Norge bidrar aktivt både i oppfølgingen av Lisboa-konvensjonen og i arbeidet med å få på plass den globale UNESCO-konvensjonen som ble vedtatt i 2019. Det kan imidlertid være uheldig hvis det kan oppstå spørsmål om rekkevidden av hva departementet har ansvar for, når antallet internasjonale avtaler på området øker og delvis også omfatter flere utdanningsnivåer. Om det skulle være uklarheter i fortolkningen av konvensjonene eller av forholdet mellom dem, bør departementet kunne avklare uten å måtte gå om veien om et styre. I tillegg er dette feltet også berørt av norsk utenrikspolitikk, og selv om NOKUT hittil på en god måte har fulgt opp utenrikspolitiske føringer, er det uheldig at dette ikke er definert som en ordinær forvaltningsoppgave med klare ansvarslinjer.

Norge har videre gjennom innlemmelse i EØS-avtalen av 2017-rekommandasjonen om Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF) og Europass-beslutningen fra 2018 forpliktet seg til å ha på plass informasjonssystemer og registre som gjelder kvalifikasjoner på alle nivåer. Et annet EU-initiativ på godkjenningsområdet som gjelder flere utdanningsnivåer, er Rådsrekommandasjonen<sup>31</sup> fra 2018 om å fremme

---

<sup>31</sup> Council Recommendation of 26 November 2018 on promoting automatic mutual recognition of higher education and upper secondary education and training qualifications and the outcomes of learning periods abroad

automatisk gjensidig godkjenning<sup>32</sup> av høyere utdanning og videregående opplæring samt resultater av læringsopphold i utlandet.

Det at det kommer stadig flere internasjonale initiativ som gjelder flere utdanningsnivåer, gjør at det blir stadig mindre hensiktsmessig at den nasjonale oppfølgingen er underlagt ulike regimer med hensyn til faglig uavhengighet. Også på bakgrunn av dette er det en fordel at det rettslige grunnlaget for de ulike godkjenningsoppgavene samordnes, og at alt defineres som forvaltningsoppgaver der ansvaret er lagt til departementet der statsråden har et konstitusjonelt ansvar.

Departementet foreslår på grunnlag av de ovenstående argumentene at lovreguleringen av godkjenning av utenlandsk utdanning som faglig uavhengig oppgave under NOKUTs oppgaver i uhl. § 2-1 utgår, og at lovbestemmelsene som nevner NOKUT eksplisitt som ansvarlig for slike oppgaver, oppdateres i tråd med dette.

### *3.2.1.2 Behov for samordning av godkjenningsoppgaver*

I dag er flere oppgaver knyttet til godkjenning, vurdering og behandling av utenlandsk utdanning fordelt på flere organer under Kunnskapsdepartementet. Som vist tidligere vil disse organene og fagmiljøene bli slått sammen i et nytt direktorat – i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). De fleste vil samles i direktoratet fra oppstart 1. juli 2021, Samordna opptak-delen av Unit fra 1. januar 2022.

I tillegg til oversikten over godkjenningsoppgaver m.m. som er nevnt i kap. 3.1.6, kan nevnes følgende oppgaver som er knyttet til vurdering av utenlandsk utdanning:

- Diku har oppgaver som berører godkjenning av utenlandsk utdanning, som driften av "Study in Norway"-sidene med informasjon til potensielle utenlandske søkere til norsk høyere utdanning, arbeidet som nasjonalkontor for Erasmus+ og med å tilrettelegge for internasjonal mobilitet i alle deler av utdanningssystemet (elever, lærlinger, studenter, lærere, instruktører, mv.), nasjonalt kontaktpunkt for ReferNet som er et europeisk nettverk for fag- og yrkesopplæringssystemer og politikktutvikling, samt oppfølgingen av Europass-beslutningen, et EU-system for digital dokumentasjon av alle typer kompetanse og kvalifikasjoner.
- Kompetanse Norge deltar i internasjonalt samarbeid om voksnes læring og realkompetansevurdering. Unit ved Samordna opptak behandler søknader om opptak til fagskoleutdanning, og søknader fra personer med utenlandsk utdanning.
- Det utredes nå et samordnet opptak også til masterutdanninger. Ettersom det er mange internasjonale søkere til masterutdanninger i Norge, vil det medføre behov for at Samordna opptak bygger opp kompetanse på utenlandske bachelorutdanninger og tilsvarende, i tillegg til studieforberedende utdanninger. En sammenslåing av Samordna opptak med NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning

---

<sup>32</sup> Ordningen med *automatisk godkjenning* innebærer at man kan laste ned og bruke en standardisert uttalelse utarbeidet av NOKUT som sier hva den utenlandske utdanningen tilsvarer i Norge, uten å måtte sende inn en søknad om godkjenning. Det er med andre ord ingen saksbehandling eller vurdering av dokumenter. Dette tilbudet gjelder for enkelte utdanninger fra Norden, Litauen og Polen.

vil både bidra til kvalitet i vurderingen av de utenlandske søkerne i det samordnede masteropptaket allerede fra dag én og forhindre videre oppbygging av dobbeltkompetanse.

Det er etter departementets vurdering hensiktsmessig at NOKUTs oppgaver om godkjenning av utenlandsk utdanning organiseres sammen med de tilgrensende oppgavene som skal til HK-dir. NOKUT har gjort en god jobb med å bygge opp et sterkt og kunnskapsrikt fagmiljø på godkjenningsoppgavene som kan håndtere større saksmengder og flere oppgavetyper på dette feltet. NOKUT har tidligere uttrykt ønske om at oppgaver med godkjenning av utenlandsk utdanning fortsetter som en del av NOKUTs oppgaveportefølje. NOKUT viser i tillegg til at godkjenningsarbeidet har synergieffekter også mot deres øvrige oppgaver og vice versa.

Departementet mener at på tross av ulempene det innebærer på kort sikt å flytte et fagmiljø og foreta en omorganisering, vil fordelene på lang sikt være større enn ulempene. Det er departementets mening at oppgavene som i dag ligger i NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning, må samordnes med oppgavene i Samordna opptak. I tillegg er det hensiktsmessig at dette miljøet samordnes med kompetansemiljø knyttet til utenlandsk utdanning i HK-dir (tidligere Diku og Kompetanse Norg)e . Dette kan oppnås ved at NOKUTs godkjenningsavdeling flyttes til det nye HK-dir. En slik organisering vil gi et meget kompetent fagmiljø. Dette miljøet kan relativt raskt videreutvikles til et stort, slagkraftig og samlet nasjonalt miljø, som vil kunne videreutvikle både godkjenningsordningene og fagkunnskapen på feltet. Godkjenning av utenlandsk utdanning er et komplisert fagfelt i stadig utvikling på grunn av at verdens utdanningssystemer hele tiden videreutvikles. Derfor er det viktig å ha et så sterkt nasjonalt fagmiljø på dette feltet som mulig. I tillegg vil samlingen i ett sterkt nasjonalt fagmiljø gjøre at håndteringen av søknader og informasjons- og veiledningsoppdrag kan effektiviseres ytterligere. Dette vil føre til en bedre utnyttelse av den samlede kompetansen og kunnskapen som er knyttet til godkjenningsfeltet.

Samlokalisering av flere miljøer med kompetanse på utenlandsk videregående opplæring kan også være en styrke i oppgaveløsningen i godkjennings- og opptaksarbeidet og forhindre at det bygges opp til dels lik kompetanse i flere virksomheter. Et samlet og styrket fagmiljø på utenlandsk videregående opplæring vil særlig kunne være en fordel for videreutvikling og utvidelse av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Det kan også være en særlig samordningsfordel ved å knytte godkjenningsordningene for fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning nærmere ReferNet, som er EUs nettverk for institusjoner med kompetanse på system og politikkutvikling innen fag- og yrkesopplæringen i Europa.

Samlokalisering kan også styrke informasjonsoppgavene som er koblet til godkjenningsarbeidet, da dette kan gi en tettere kobling og gi bedre informasjon til brukerne.

Departementets vurdering er etter dette at alle nasjonale oppgaver knyttet til godkjenning og vurdering av utenlandsk utdanning innenfor KDs ansvarsområde bør behandles av samme organ. Dette innebærer behandling av et stort antall søknader, utstrakt

informasjons- og veiledningsarbeid og internasjonalt arbeid, inklusive oppfølging av utenrikspolitiske føringer. I tillegg – og ikke minst – er det hensiktsmessig at godkjenning av utenlandsk utdanning organiseres sammen med oppgaver knyttet til opptak, da det i opptakssammenheng gjøres et betydelig antall vurderinger av utdanning fra utlandet. Det planlagte nasjonale masteropptaket forsterker denne begrunnelsen, da det er mange utenlandske søkere til engelskspråklige masterprogram i Norge.

### **3.2.2 Oppsummering av forslagene**

Departementet ønsker å flytte oppgaver med godkjenning av utenlandsk utdanning fra NOKUT til HK-dir. Arbeid med godkjenning av utenlandsk utdanning må betraktes som ordinære forvaltningsoppgaver som innebærer behandling av et stort antall søknader, utstrakt informasjons- og veiledningsarbeid og internasjonalt arbeid – blant annet deltakelse i internasjonale nettverk, oppfølging av utenrikspolitiske føringer mv. Det er også hensiktsmessig at godkjenning av utenlandsk utdanning organiseres sammen med oppgaver innenfor opptak.

Det er allerede bestemt at Samordna opptak skal flyttes til HK-dir. I opptakssammenheng gjøres det også betydelige vurderinger av utdanning fra utlandet, og det vil kunne gi faglig merverdi og synergieffekter ved å legge disse oppgavene samme sted.

Departementet foreslår med dette at lovbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven som uttrykkelig legger godkjenningsoppgaver til NOKUT, endres slik at ansvaret for godkjenningsoppgaver tilbakeføres til departementet. Det vil så bli lagt til rette for at godkjenningsoppgaver og andre oppgaver delegeres til HK-dir (jf. under kap. 2.2) etter at lovendringen har trådt i kraft, tidligst 1. juli 2022.

Det vil være viktig at NOKUT og HK-dir har en god dialog i arbeidet med overføring av oppgaver.

Endringene i universitets- og høyskoleloven innebærer at generell godkjenning av utenlandsk utdanning tas ut av § 2-1 både som oppgave for NOKUT og som faglig uavhengig oppgave. "NOKUT" fjernes også fra uhl. §§ 3-4 og 3-5 h og erstattes noen steder av departementet. I § 3-4 tas det i tillegg inn en hjemmel til å utarbeide forskrift om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Videre endres fagskoleloven § 7 ved at det ikke lenger skal være lovfestet at det er NOKUT som skal utføre godkjenningsoppgaven. Opplæringsloven § 3-4 a endres tilbake til at det er departementet, og ikke NOKUT, som skal behandle søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring.

Det tas også inn en egen bestemmelse om klagenemnd for godkjenning av utenlandsk utdanning i alle de relevante og omtalte lovene.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om behandling av personopplysning i forbindelse med godkjenningsordningene som ble vedtatt av Stortinget våren 2021, men bestemmelsene er endret ved at NOKUT ikke lenger er omtalt som behandlingsansvarlig. Bestemmelsene gir rettslig grunnlag til å behandle personopplysninger, inkludert slike som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, og til å benytte automatisert



saksbehandling og koble informasjon om at personer har godkjenningsvedtak, med portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse (i dag kalt Vitnemålsportalen).

## 4 Klage over godkjenningsvedtak – klagenemndas vedtakskompetanse

### 4.1 Gjeldende rett

Et vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er å regne som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand ettersom det er bestemmende for søkers rettigheter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dette er også presisert i universitets- og høyskoleloven § 7-6, hvor det fremgår at en del typer vedtak skal regnes som enkeltvedtak uten at en konkret vurdering av kriteriene i forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b er nødvendig. Det at en beslutning regnes som et enkeltvedtak, utløser en rett til å påklage vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 28 flg.

Fagskoleloven og opplæringsloven inneholder ingen tilsvarende opplisting over hva som regnes som enkeltvedtak. Men i og med at et vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning er bestemmende for søkers rettigheter, er dette i henhold til forvaltningsloven § 2 uansett å anse som enkeltvedtak som kan påklages.

Utgangspunktet for saksbehandling av enkeltvedtak er reglene i forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om behandling av klager på enkeltvedtak gjelder forvaltningsorganer, for eksempel universiteter og høyskoler, og organer som behandler klager over vedtak fattet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven eller opplæringsloven.

En *klageordning* gir en part rett til å kreve en ny behandling av saken. Klager avgjøres av et annet forvaltningsorgan (klageinstansen) enn det som traff det opprinnelige vedtaket (underinstansen). Klageordningens hovedformål er å sikre riktige avgjørelser.

Klageinstansen kan vanligvis prøve alle sider av saken, medregnet forvaltningsskjønnet<sup>33</sup>. Det innebærer at klageinstansen kan overprøve alle rettslige og faktiske forhold som knytter seg til avgjørelsen – både rettsanvendelsen, bevisvurderingen, saksbehandlingen og underinstansens utøving av forvaltningsskjønn. Klageinstansen har altså en videre kompetanse enn en domstol vanligvis har, som også kan prøve faktum, bevisvurdering, saksbehandling og tolkning, men som gjør en begrenset prøving av forvaltningsskjønnet. Hvis en klage tas til følge, kan klageinstansen treffe et nytt realitetsvedtak. Vedtaket i klagesaken kan normalt ikke påklages videre<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Forvaltningsloven § 34

<sup>34</sup> Forvaltningsloven § 28 tredje ledd

I tillegg kommer at enkeltvedtak normalt kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Hvis personkretsen skal avgrenses, må dette fremgå av særlov.

Etter studiekvalitetsforskriften § 7-1 oppnevner departementet en klagenemnd som avgjør klager over vedtak truffet av NOKUT, jf. forskriftens § 1-9. Det er i dag to klagenemnder, én for høyere utdanning og én for fagskoleutdanning. Den klagenemnda som behandler saker etter universitets- og høyskoleloven, behandler både saker om akkreditering og klage på vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Klagenemnda som behandler saker etter fagskoleloven, behandler kun saker om akkreditering. For klage på vedtak om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, er det departementet som i dag er klageinstans. Det følger videre av opplæringsloven § 3-4 a at departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og begrensning i klageretten. Vilårene er fastsatt i forskrift av 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringsloven § 11-7, hvor det står at vedtak i saker om godkjenning av utenlandsk fagopplæring kan påklages til en klagenemnd valgt av departementet. I dag er det departementet som behandler disse klagenemnda. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslås det å etablere en klagenemnd for ordningen, jf. punkt 7.5.2 i meldingen.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-4 har NOKUTs klagenemnd i dag myndighet til å behandle klager over søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Omfanget av overprøvingen er begrenset til en legalitetsprøving, ved at NOKUTs klagenemnd ikke kan overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens omfang og nivå, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-4 tredje ledd siste punktum. Det er også begrensninger i hvem som kan påklage slike vedtak. Mens forvaltningsloven som nevnt ovenfor har regler om at parter og andre med rettslig klageinteresse kan påklage enkeltvedtak, er det i saker om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bare søkeren som kan påklage vedtaket, jf. § 3-4 tredje ledd første punktum.

Det fremgår også av fagskoleloven § 7 at klageinstansen ikke kan overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang. Det er ingen begrensning i loven av hvem som kan påklage vedtaket i fagskoleloven, dette fremgår i dag bare av studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd.

Det er ingen begrensning i vedtakskompetansen når det gjelder klage over godkjenningen av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, og alle sider av vedtaket kan således overprøves. Det foreligger heller ingen begrensning i opplæringsloven om hvem som kan påklage vedtaket.

## **4.2 Høringsforslaget**

### **4.2.1 Klagenemndas vedtakskompetanse**

Aune-utvalget diskuterte i NOU 2020: 3 om NOKUTs klagenemnd skal kunne prøve alle sider av vedtaket, slik det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd hvor det blant annet står at "klageinstansen [kan] prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye

omstendigheter." Utvalget ble ikke enige om hvorvidt dagens regler skal videreføres, eller om en skal gå tilbake til regelverket slik det var før 2014. Det ble derfor en dissens.

Flertallet foreslo å videreføre gjeldende bestemmelser, hvor vedtakskompetansen er begrenset. Mindretallet foreslo å gjeninnføre forvaltningslovens regler om klagebehandling. I forbindelse med høringen til NOU-en ble mindretallets forslag støttet av en del av høringsinstansene, inkludert Universitets- og høskolerådet (UHR).

Departementet viste i Prop. 111 L (2020–2021), i forbindelse med behandlingen av utvalgets forslag, til at departementet hadde bestemt at flere virksomheter skal slås sammen til et nytt direktorat for høyere utdanning og kompetanse. Det ble derfor signalisert i lovproposisjonen at departementet utreder NOKUTs oppgaver og lovregulering samlet våren 2021 og som en

del av dette arbeidet vil departementet, i lys av høringen og den delte anbefalingen fra utvalget, også se nærmere på klagenemndas vedtakskompetanse. Departementet tar sikte på å sende forslag til endringer i blant annet universitets- og høskoleloven om NOKUTs virksomhet og oppgaver på høring sommeren 2021. Hvilke oppgaver som eventuelt skal overføres fra NOKUT til direktoratet, vil bli avklart i forbindelse med lovprosessen (jf. side 30 flg).

Som omtalt tidligere, gir NOKUT en generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter å ha vurdert utdanningens omfang og nivå i landet hvor den er avlagt. Vurderingen av søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bygger på NOKUTs kunnskap om det aktuelle landets utdanningssystem, jf. kap. 3.1.6. Godkjenningsvedtaket blir angitt i studieår og studiepoeng. Med utgangspunkt i de nevnte prinsippene og praksis, foretar NOKUT en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

NOKUT legger til grunn to vilkår når de vurderer legitimiteten av en utdanning. Det må være en internasjonalt anerkjent nasjonalstat og et internasjonalt anerkjent kvalitetssikringssystem. Begge disse vilkårene bygger på Lisboakonvensjonen.

NOKUTs vedtak om generell godkjenning er, som nevnt tidligere, å anse som enkeltvedtak da det er bestemmende for søkers rettigheter.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Men begrensninger i klageretten kan fastsettes når tungtveiende grunner taler for det, jf. fvl. § 28 femte ledd. Departementet foreslår i dette høringsutkastet at generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ikke lenger skal være en oppgave som er omfattet av faglig uavhengighet. I og med at generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ikke lenger er en faglig uavhengig oppgave, er det heller ingen grunn til at klagenemnden ikke skal foreta en fullstendig vurdering av alle sider av vedtaket. Departementet mener derfor at klagebehandlingen må gjøres i henhold til forvaltningslovens alminnelige regler om klagebehandling, slik at klageorganet kan prøve alle sider av vedtaket, jf. forvaltningslovens § 34. Dette vil også gi en parallell ordning med det som gjelder klagereglene for den faglige godkjenningen av utdanningen som universiteter eller høskoler gjør etter dagens uhl. §§ 3-5, 3-5 a, 3-5 b, 3-5 c, 3-5 e og 3-5 f.

Det at klageorganet skal prøve alle sider av vedtaket, betyr at organet også må ta hensyn til eventuelle endrede forhold som fremgår av sakens dokumenter. Klageorganet plikter å overprøve om vedtaket er lovlig og har tilstrekkelig hjemmel, selv om klager ikke direkte har tatt opp dette i klagen. Klageorganet må normalt også være pliktig til prejudisielt å prøve gyldigheten av forskrifter og andre vedtak av betydning for saken. Adgangen til å prøve alle sider ved saken gjelder selv om klageren bare har påberopt seg visse forhold som klagegrunn. Klageinstansen er ikke bundet av klagers anførsler og kan også bygge sin avgjørelse på andre grunner enn dem klager har anført. Klageinstansen trenger ikke å bygge på at, eller ta stilling til om, det er begått feil for å gi klager medhold. Den kan omgjøre vedtaket av rimelighets- eller hensiktsmessighetsgrunner.

#### **4.2.2 Klage over vedtak – rettslig klageinteresse**

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

I Prop. 111 L (2020–2021) ble universitets- og høyskoleloven § 3-4 endret slik at det fremgår av lovbestemmelsen hvem som kan påklage vedtaket, jf. ovenfor. For godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning fremgår en liknende begrensning i studiekvalitetsforskriften § 1-9 første ledd. Siden begrensningen i klageadgangen er et unntak fra det generelle utgangspunktet for klage, mener departementet at den bør fremkomme av lovbestemmelsen og ikke bare av forskriften. Dette ble også påpekt av Aune-utvalget i forhold til samme bestemmelse i universitets- og høyskoleloven, og var bakgrunnen for den siste endringen av bestemmelsen i den loven. Departementet foreslår derfor en liknende endring i fagskoleloven § 7.

Når det gjelder vedtak om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, er det ikke begrenset i lov eller forskrift hvem som kan påklage vedtaket. Departementet mener at det er hensiktsmessig med en samordning på godkjenningsfeltet og foreslår derfor også en endring i opplæringsloven, slik at det er kun den som har søkt om godkjenning, som kan påklage vedtaket.

#### **4.2.3 Ny sentral nasjonal klagenemnd**

Departementet foreslår at det etableres en felles nasjonal klagenemnd for alle godkjenningsordningene innenfor utenlandsk utdanning og opplæring. Dette for å skape

en synergieffekt og utvikle kompetansen. Klagenemnda skal ikke ha begrenset vedtakskompetanse, men behandle alle sider av vedtaket i henhold til forvaltningsloven § 28, se ellers omtalen ovenfor.

I dag er det saksbehandlere i NOKUT som opptrer som sekretariat og legger til rette for klagenemndas behandling av klager over vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. For klage over vedtak om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og utenlandsk fag- og yrkesopplæring, er det departementet som legger til rette og behandler klagen. For å sikre bedre profesjonalisering og enhetlig behandling mener departementet at det er hensiktsmessig å ha ett sekretariat som tilrettelegger sakene om klage over godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring for klagenemnda. Departementet foreslår derfor at det opprettes et felles uavhengig sekretariat for nemnda. Organiseringen av dette sekretariatet vil bli gjort i forbindelse med overføringen av godkjenningsoppgavene fra NOKUT til HK-dir og opprettelsen av ny klagenemnd.

## *Del II*

### *Endringer i universitets- og høyskoleloven*

## **5 Faglig oppfølging av studentene - utdanningsplan**

### **5.1 Gjeldende rett**

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt - Krev din rett* var departementets utgangspunkt at forholdet mellom student og institusjon skulle styrkes, og at institusjonene måtte legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Departementet foreslo derfor at det skulle innføres utdanningsplaner som bindende avtale mellom student og institusjon. Gjennom Kvalitetsreformen fikk universitetene og høyskolene større autonomi til selv å organisere virksomheten sin og ta ansvar for kvaliteten i utdanning og forskning ved egen institusjon. Kvalitetsreformen var langt på vei en studiereform, der målet var at studentene skulle lykkes bedre. Institusjonene skulle i større grad bruke studentaktiviserende undervisnings- og vurderingsformer og utdanningsplaner som skulle bidra til tettere oppfølging av studentene.

Det følger derfor nå av universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 4-2 at det skal utarbeides en utdanningsplan når en student er tatt opp til studier som har et omfang på 60 studiepoeng eller mer. Bestemmelsen om utdanningsplan ble tilføyd ved lov 28. juni 2002 nr. 62, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) punkt 12.1.10, merknader til § 44b. Kravet om utdanningsplan skulle sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student.

Utdanningsplanens formål er å vise hvordan institusjonen legger til rette for at studenten kan komme gjennom et definert læringsmål på normert tid. Utdanningsplanen beskriver utdanningsinstitusjonens forpliktelser overfor studenten og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudentene. Planen skal synliggjøre studentens ansvar for å

oppfylle de studiekravene institusjonen stiller, blant annet i form av krav til deltakelse, obligatoriske arbeider og studieprogresjon. Utdanningsplanen skal utarbeides i samarbeid med studenten for at han eller hun skal kunne påvirke innholdet i egen utdanningsplan. Det tas i praksis utgangspunkt i et standardopplegg i form av elektroniske planer for den utdanningen studenten har blitt opptatt på, som tilpasses den enkelte. Retten til utdanningsplan innebærer at en student når som helst kan be om samtaler om personlig tilpasning eller revisjon av planen. Utdanningsplaner brukes også i forbindelse med forsinkelser i studiet av forskjellig karakter.

## 5.2 Høringsforslaget

Som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport (omtalt under punkt 2.3), ble det i 2016 gjennomført en undersøkelse av institusjoners bruk av utdanningsplaner som et virkemiddel for gjennomføring av studiene<sup>35</sup>. Undersøkelsen ble utført av analyseselskapet Ideas2evidence på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Hovedfunnene når det gjaldt institusjonenes rutiner og praksis for fastsettelse, endring og oppfølging av utdanningsplaner, var blant annet at det ved mange utdanningsinstitusjoner var svært enkelt for studentene å legge opp til et studieløp med lavere progresjon enn normert tid. Dette skyldtes at institusjonene manglet rutiner for kontroll av progresjon og godkjenning av ikke-normerte løp. Blant annet brukte kun halvparten av studieadministrasjonene utdanningsplanen til å følge med på studentenes progresjon.

I undersøkelsen ble utdanningsplan vurdert som virkemiddel, og det kom blant annet frem på side 8 at de forskjellige aktørene hadde ulik oppfatning av formålet med planen:

Rektorat og instituttledere oppfatter det å sikre et tett og forpliktende forhold mellom lærested og den enkelte student som det viktigste målet. De administrativt ansatte og studentene oppfatter utdanningsplanen først og fremst som et planleggingsverktøy for studentene. Kun et mindretall av rektoratet og instituttledere oppfatter at det å styre studentene mot et normert studieløp er et av de viktigste formålene med utdanningsplanene, mens dette formålet oppfattes som viktigere blant administrativt ansatte og studenter.

Konklusjonen fra undersøkelsen var at utdanningsplanene i varierende grad, og mange steder i svært liten grad, fungerer som et virkemiddel for å få studenter til å gjennomføre på normert tid. På profesjonsutdanninger fungerer utdanningsplanen imidlertid ofte bedre som et virkemiddel, fordi studentene i mindre grad kan fastsette eller endre studieløpet selv.

Dersom utdanningsplanen i liten grad ses som et middel for å nå målet om gjennomføring på normert tid, er det også forståelig at lærestedene ikke har bedre rutiner og prosedyrer som sikrer at utdanningsplanene kan brukes til å oppnå økt gjennomføring, blant annet ved å styre studentenes progresjon. Hensikten med en utdanningsplan er blant annet at den skal være et verktøy for tilpasning, slik at flere studenter gjennomfører studiene. Det er

---

<sup>35</sup> Nordhagen, Inger C.; Malin Dahle og Øyvind Skjervheim. *Utdanningsplaner – et virkemiddel for gjennomføring?* Ideas2evidence-rapport 08:2016.

uvisst i hvilken grad utdanningsplaner brukes ved institusjonene, om alle studenter vet at de skal ha det, og om planen brukes og virker slik den er tiltenkt.

Som omtalt under 2.3 innledningsvis, så viste Aune-utvalget i NOU 2020: 3 punkt 21.3.2.1 blant annet til at utdanningsplanens hovedformål er å være et virkemiddel for gjennomføring, og at det er viktig at dette kommuniseres tydelig internt ved institusjonene og utad overfor studentene, slik at studentene styres mot normerte løp. Lovutvalget foreslo derfor en endring i bestemmelsen for å tydeliggjøre formålet med utdanningsplanen.

Departementet er enig med lovutvalgets forslag og vurderinger, og viser i denne forlengelse til utfordringene rundt manglende progresjon og gjennomføring av studier ved universiteter og høyskoler, hvor kun 66 % har gjennomført en grad etter 8 år<sup>36</sup>.

Departementet er av den oppfatning at det ikke kan ses bort i fra at dette kan ha sammenheng med utilstrekkelig oppfølging av de faglige læringsmålene som studentene skal oppnå. Departementet er også kjent med at ikke alle studenter er klar over muligheten til å få utarbeidet en utdanningsplan, og slik få hjelp fra institusjonen til å møte de faglige læringsmålene i utdanningen.

Det er viktig at utdanningsplanene blir fleksible verktøy for institusjon og student. Ofte vil det være studenter som av ulike grunner har behov for individuelle tilpasninger av sin plan, i forhold til tilrettelegging, studieintensitet og permisjon. Utdanningsplanene kan også være et viktig virkemiddel for å sikre at studenter som er i permisjon, for eksempel i forbindelse med fødsel, kommer tilbake og fullfører sitt planlagte studieløp. Som omtalt i Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) i særmerknaden til bestemmelsen, så skal det i utdanningsplanen

vises til forhold som er særlig viktig for studentene, slik som henvisninger til studieplan, eksamensforskrifter og veiledningstjenester. Der en student kan miste sin studierett på et fag, for eksempel på grunnlag av manglende progresjon, bør utdanningsplanen inneholde opplysninger om de vilkår som oppstilles for dette i eksamensforskrift. Også når det gjelder lovens regler om bortvisning, utestenging og annullering av eksamen, bør henvisninger til disse fremgå av utdanningsplanen.

Utdanningsplanens hovedformål er å være et virkemiddel for gjennomføring. Det er departementets oppfatning, slik Aune-utvalget også var, at dette formålet bør fremgå tydeligere av lovbestemmelsen. Departementet foreslår også at institusjonenes ansvar overfor studentene når det gjelder den faglige oppfølgingen skal fremgå tydeligere i bestemmelsen. Dette gjøres både ved å gi nytt navn til bestemmelsen, men også ved å presisere institusjonenes ansvar innledningsvis i § 4-2 første ledd.

I dagens bestemmelse er det også vist til at utdanningsplanene skal inneholde bestemmelser om studentens forpliktelser overfor medstudenter. Det er ikke naturlig å pålegge studentene forpliktelser overfor medstudenter i en utdanningsplan, og departementet ønsker derfor ikke å pålegge studentene et slikt ansvar i denne bestemmelsen. Departementet foreslår også enkelte språklige endringer i bestemmelsen.

---

<sup>36</sup> <https://www.ssb.no/hugjen> SSB Gjennomføring ved universiteter og høyskoler

I 2019 oppfordret departementet universitetene og de statlige høyskolene å opprette en mentorordning som et tiltak for økt gjennomstrømming, trivsel og læring. Mentorordningen skal bidra til at studenter blir faglig og sosialt integrerte ved lærestedet, slik at de får best mulig utbytte av studiet og studietiden. Diku har ansvar for å fremme arbeidet med etablering av mentorordninger gjennom dialog og erfaringsdeling med institusjonene. Diku blir fra og med 1. juli 2021 en del av det nye direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

Aune-utvalget vurderte i NOU 2020: 3 om det burde lovfestes ordninger med studentmentorer. Utvalget la til grunn at en eventuell lovendring bør vurderes først når det er mer kunnskap om effekten av mentorordningene, og hva som har vært suksesskriterier der man eventuelt har lyktes. Departementet vil på nåværende tidspunkt ikke foreslå å lovfeste mentorordningen.

Se forslag til § 4-2.

## **6 Universell utforming**

### **6.1 Gjeldende rett**

Det følger av dagens regler at institusjonene alltid skal arbeide aktivt, systematisk og målrettet, både for å sørge for universell utforming av læringsmiljøet og for god individuell tilrettelegging, der hvor universell utforming ikke er mulig eller hensiktsmessig, jf. uhl. § 4-3 andre og femte ledd. Institusjonene må selv, ut fra en analyse av situasjonen og utfordringene, alltid vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige å gjennomføre.

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

I dag har Arbeidstilsynet ansvar for tilsyn av den fysiske utformingen av læringsmiljøet, jf. § 4-3 sjette ledd. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 om tilsyn og tvangsmidler mv. gjelder tilsvarende så langt det passer.

### **6.2 Høringsforslaget**

Departementet viser til at statlige og private utdanningsinstitusjoner som er rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige



funksjon, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Fra 1. januar 2021 gjelder plikten til universell utforming for universitetene og høyskolene også informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT), jf. forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT-) løsninger § 11.

Departementet foreslår å omformulere bestemmelsen om universell utforming. I Prop. 111 L (2020–2021) foreslo departementet å vise til likestillings- og diskrimineringsloven § 17 i uhl. § 4-3 første ledd andre punktum, men endret ved en feil ikke ordlyden som fortsatt viser til at utformingen av det fysiske læringsmiljøet skal skje "så langt det er mulig og rimelig". Departementet foreslår å omformulere gjeldende bestemmelse siden universell utforming ikke lenger bare er et prinsipp, men et konkret rettslig krav etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Plikten gjelder dog ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd.

Se forslag til endringer i § 4-3 første ledd.

I dag har Arbeidstilsynet ansvar for tilsyn etter § 4-3 sjette ledd. De fleste av tilsynene har vært rettet mot de ansatte og deres arbeidsmiljø, men disse omfatter også studenter og deres arbeidsmiljø når de er i praktisk opplæring. Et typisk eksempel på dette er når Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn knyttet til arbeid på laboratorier og håndtering av kjemikalier og biologiske stoffer (kjemisk og biologisk helsefare). Her er også inneklime og luftkvalitet et aktuelt tema. Det har særlig vært tilsyn med virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og rutiner for kartlegging, risikovurdering, opplæring, rutiner med mer også ivaretar studentene når de er i praktisk opplæring.

Arbeidstilsynet har et lovpålagt ansvar for å føre tilsyn med læringsmiljøet, og det er viktig at dette ansvaret videreføres. Departementet foreslår derfor at dette fremgår av en egen bestemmelse for å gjøre dette ansvaret tydeligere. Forslaget er kun av strukturell art og innebærer ingen innholdsmessige endringer.

Se forslag til ny § 4-3 e.

## **7 Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og midlertidige utfordringer av en vesentlig karakter (særskilte behov)**

### **7.1 Gjeldende rett**

Grunnloven § 109 andre ledd sier at "statens myndigheter skal sikre [...] like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner". Det skal derfor være like muligheter for alle som er kvalifisert til å ta høyere utdanning, uavhengig av personlige forhold eller den enkeltes økonomiske bakgrunn. Dette sikres blant annet gjennom universell utforming, individuell tilrettelegging og finansiering gjennom Lånekassen.

Ifølge uhl. § 4-3 femte ledd har studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov, rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning,

læremidler og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjonen.

I Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)* foreslo Kunnskapsdepartementet å styrke retten studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med andre særskilte behov har til å få studiehverdagen tilrettelagt. Lovendringen ga studentene en sterkere rett til tilrettelegging ved at det bare er når det foreligger en uforholdsmessig byrde for institusjonene, og at tilretteleggingen fører til en reduksjon av de faglige krav som stilles i den enkelte utdanningen, at studentene ikke kan kreve individuell tilrettelegging. Før lovendringen var kravet at institusjonen måtte tilrettelegge så langt det var "mulig og rimelig". Endringen innebar at institusjonene nå må strekke seg lenger for å tilrettelegge. Lovforslaget skulle bidra til at studenter, både de med funksjonsnedsettelse og de med andre særskilte behov, får den samme muligheten til å ta høyere utdanning som andre studenter. Målet var også å bygge ned samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og å hindre at nye skapes.

Studenter med funksjonsnedsettelse skal ha lik rett til egnet individuell tilrettelegging uavhengig av institusjonens størrelse og om den er privat eller offentlig, jf. Prop. 89 L (2018–2019) side 43 der det fremgår:

Statlige universiteter og høyskoler er i hovedsak finansiert over statsbudsjettet, og private høyskoler baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling. Derfor stilles de samme krav om universell utforming og individuell tilrettelegging i statlige som i private utdanningsinstitusjoner.

Tilretteleggingsplikten i både gjeldende og tidligere universitets- og høyskolelov omfatter flere persongrupper enn tilretteleggingsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven. Sistnevnte lovbestemmelse omhandler bare tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse av en viss varighet og alvorlighetsgrad.

Kunnskapsdepartementet presiserte i Prop. 89 L (2018–2019) at utdanningsinstitusjonen ikke har plikt til å iverksette tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Denne begrensningen følger også av likestillings- og diskrimineringsloven. Institusjonene må foreta en skjønnsmessig vurdering av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Men departementet understreket at statlige og private utdanningsinstitusjoner som er rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, jf. uhl. § 4-3 andre ledd. Når institusjonene skal vurdere om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde, skal de særlig legge vekt på tilretteleggingens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, institusjonenes ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Vurderingen skal klargjøre om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for utdanningsinstitusjonen, som veier tyngre enn behovet for tilretteleggingen for den enkelte student.

Det fremgår videre av proposisjonen at siden statlige universiteter og høyskoler i hovedsak er finansiert over statsbudsjettet, og private høyskoler baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling, skal det mye til for at utdanningsinstitusjonene skal kunne avslå individuell tilrettelegging med henvisning til at dette vil medføre en uforholdsmessig byrde. Selv om individuell tilrettelegging kan være en utfordring for utdanningsinstitusjoner som har mange studieprogrammer med mye praksis eller obligatorisk fremmøte, vil også studenter i slike studieprogrammer ha rett til individuell tilrettelegging. Tilretteleggingsplikten avgrenses likevel slik at tilretteleggingen ikke kan gå på bekostning av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanning.

## 7.2 Høringsforslaget

Formålet med tilretteleggingsplikten etter uhl. § 4-3 femte ledd er å sikre like muligheter til å studere, ikke å sette studenter med funksjonsnedsettelse eller studenter med andre særskilte behov i en bedre posisjon enn andre studenter, eller å gi dem særlige rettigheter. For å oppnå likebehandling, må imidlertid institusjonene iverksette konkrete tiltak tilpasset behovene til den enkelte student, jf. Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* side 327.

For å oppnå likebehandling kan det vise seg nødvendig å iverksette konkrete tiltak tilpasset behovene til den enkelte student. Et eksempel på slike "særskilte behov" kan være graviditet eller fødsel. I tillegg har gravide og studenter som nylig har fått barn, en ytterligere rettighet til tilrettelegging som følger av universitets- og høyskoleloven § 4-5. Se nærmere omtale av permisjon ved graviditet og etter fødsel i kapittel 8. Begrepet "særskilte behov" kan forstås forskjellig. Det er et begrep som omfatter en større gruppe individer enn den gruppen som er omtalt i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 og som gjeldende uhl. § 4-3 femte ledd er basert på. I Prop. 89 L (2018–2019) side 34 la departementet til grunn at særskilte behov omfatter "*fysiske, psykososiale eller læringsmessige utfordringer av mer midlertidig art [...]*". Som eksempler på dette nevnte departementet "*benbrudd, behov for å amme eller omsorgsansvar for mindreårige barn.*" For at institusjonen skal ha et særlig ansvar for tilrettelegging, er det imidlertid et krav om at den midlertidige utfordringen må være av en vesentlig karakter. For å gjøre lovbestemmelsen om individuell tilrettelegging enda tydeligere med tanke på hvem som omfattes av begrepet "særskilte behov", forslår departementet en språklig presisering om at studenter med fysiske, psykososiale og læringsmessige utfordringer av en vesentlig og midlertidig karakter omfattes av bestemmelsen. Dette er kun en språklig presisering og vil ikke endre gjeldende rett.

Tilretteleggingen må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. For eksempel kan en rigid holdning til institusjonenes tidsfrister i forhold til søknad om permisjon mv., være i motstrid til kravet om en individuell vurdering av tilrettelegging etter § 4-3 femte ledd.

Den individuelle tilretteleggingen knytter seg i all hovedsak til studenten selv, men departementet har tidligere presisert i Prop. 89 L (2018–2019) side 34 at studenter med ordinær omsorg for mindreårige barn kan omfattes av gjeldende § 4-3 femte ledd.

Formålet med individuell tilrettelegging er å gi alle like muligheter til å studere. Departementet åpnet derfor i lovproposisjonen opp for at den individuelle tilretteleggingen også kan omfatte tilfeller der behovene ikke knytter seg til studenten selv.

Departementet foreslår nå å presisere i loven at studenter med et omsorgsansvar for barn, herunder barn med en funksjonsnedsettelse eller vesentlige utfordringer, har rett til tilrettelegging, med de begrensninger som følger av lovforslagets andre ledd (uforholdsmessig byrde). Departementet understreker at endringen ikke innebærer en innholdsmessig endring i gjeldende lov, men en presisering for å gjøre rettigheten tydeligere for brukerne av loven.

Departementet presiserer at institusjonene alltid må vurdere om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for dem, det vil si en byrde som veier tyngre enn de positive effektene av tilretteleggingen for den enkelte student.

Departementet understreker at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles til utdanningen. Departementet har mottatt henvendelser som har reist spørsmål om hvordan denne delen av bestemmelsen skal forstås. Departementet har i Prop.89 L (2018–2019) side 38 blant annet vist til at

tilretteleggingen kan ikke føre til at deler av studiet ikke blir bestått eller avlagt, fordi det kan for eksempel føre til at man ikke får autorisasjon på bakgrunn av at vitnemålet ikke er komplett. Departementet presiserer at det er viktig at alle som fullfører og består en utdanning, har oppnådd det fastsatte læringsutbyttet. Det er kanskje spesielt viktig for kandidater med ulike funksjonsnedsettelser, for å forebygge eventuell diskriminering når de kommer ut på arbeidsmarkedet.

Eksempelvis kan ikke studenter fritas for obligatoriske deler av utdanningen. En slik tilrettelegging vil kunne føre til at deler av studiet ikke blir bestått eller avlagt, noe som igjen vil føre til at disse studentene for eksempel ikke får autorisasjon fordi vitnemålet ikke er komplett. Departementet presiserer at det er viktig at alle som fullfører og består en utdanning har oppnådd det fastsatte læringsutbyttet. Dette foreslås nå også presisert i lovforslaget.

Se forslag til ny § 4-3 b.

## **8 Tilrettelegging ved graviditet og etter fødsel**

### **8.1 Gjeldende rett**

Det fremgår av uhl. § 4-5 første ledd at studenter som får barn under studiene, skal ha rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn, jf. uhl § 4-5 første ledd. Studenten opprettholder sin status som student med de rettigheter som følger etter universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter. Det følger også av forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader (forskrift om studentsamskipnader) § 17 tredje ledd at studenter i fødselspermisjon etter uhl. § 4-5 første ledd kan velge om de vil betale semesteravgift og dermed ha mulighet til å benytte seg av studentsamskipnadens

velferdstjenester under permisjonstiden. Studenter som ikke har behov for å benytte studentvelferdstjenestene under permisjonen kan velge ikke å betale semesteravgift.

En student har rett til utsatt eksamen ved fødsel, jf. uhl. § 4-5 første ledd tredje punktum. Rettighetene er forskjellige for mor og far, noe som skyldes deres ulike biologiske funksjon i forbindelse med graviditet, fødsel og barsel. Bestemmelsen tar utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, slik at mor har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden fra tre uker før termin til seks uker etter fødsel, se arbeidsmiljøloven § 12-4 og folketryktdloven § 14-9 sjette ledd. Når det gjelder rettigheter for far til å få utsatt eksamen, tar universitets- og høyskoleloven også her utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, som gir far rett til to uker fri etter fødsel, jf. arbeidsmiljøloven § 12-3 første ledd. Det følger av barneloven § 4a tredje ledd at regler i lov eller forskrift som gjelder for en far, også gjelder for en medmor. Når det gjelder adopsjon gir arbeidsmiljøloven § 12-3 andre ledd rett til to uker permisjon i forbindelse med overtakelse av omsorg for barnet. Rett til permisjon etter universitets- og høyskoleloven skal så langt det er mulig også gjelde i forbindelse med adopsjon. Som omtalt i særmerknadene til bestemmelsen i Prop. 59 L (2013–2014) *Endringer i universitets- og høyskoleloven*, angir lovbestemmelsen en minimumsrettighet for studentene. Institusjonene står derfor fritt til å gi fedre (eller mødre) bedre rettigheter, for eksempel lengre utsettelse. Institusjonen må også se denne bestemmelsen i sammenheng med lovbestemmelsen om individuell tilrettelegging i § 4-3 femte ledd. Dette innebærer at dersom utdanningsinstitusjonen for eksempel mottar en søknad om utsettelse av eksamen som er begrunnet i personlige forhold som går utover det studenten har krav på i henhold til § 4-5, må institusjonen samtidig vurdere om studenten eventuelt kan gis utvidet utsettelse med hjemmel i tilretteleggingsbestemmelsen, da situasjonen og behovene til en gravid student også vil kunne falle inn under kategorien "særskilte behov" i § 4-3 femte ledd.

Studentens rett til utsatt eksamen gjelder uansett eksamensform. En student som ønsker utsatt eksamen, må varsle utdanningsinstitusjonen i god tid. Institusjonen kan i eget regelverk fastsette frist for når en søknad om utsettelse må fremmes. Dersom det er flere studenter som har rett til utsatt eksamen av ulike årsaker, kan institusjonen samordne disse i én eksamen.

## 8.2 Høringsforslaget

Universitets- og høyskoleloven § 4-5 lovfester en særskilt form for tilrettelegging, ved graviditet og etter fødsel. Departementet har ønsket å regulere dette særskilt for å sikre at institusjonene tilrettelegger for at studentene kan få barn under studiet, men likevel komme tilbake og fullføre på best mulig måte.

Som det fremgår under punkt 7.2, så må § 4-5 ses i sammenheng med tilretteleggingsbestemmelsen i § 4-3 femte ledd. For eksempel er det i strid med rettskravet i § 4-5 å nekte en student utsatt eksamen når eksamensdatoen faller innenfor 3 uker før termin og 6 uker etter fødsel. Som nevnt under omtalen av individuell tilrettelegging, kan en rigid holdning til tidsfrister være i motstrid til kravet om en individuell vurdering av tilrettelegging etter gjeldende § 4-3 femte ledd. For eksempel kan

også en student som føder for tidlig og som må tilbringe tid på sykehus, og derfor ikke har mulighet til å ta eksamen hvis dato kommer 6 uker etter fødsel, ha rettigheter som også følger av § 4-3 femte ledd.

For å tydeliggjøre at institusjonenes plikt til tilrettelegging etter § 4-3, herunder at den ses i sammenheng med den generelle regelen om tilrettelegging som er i dagens § 4-3 femte ledd, og lovforslagets § 4-3 b, foreslår departementet en henvisning til § 4-3 b i § 4-5. Vi foreslår også å endre ordlyden i bestemmelsen når det gjelder barnets andre foreldre for å gjøre den kjønnsnøytral, slik at det vises til barnets eventuelle andre "forelder" uten å knytte dette opp mot et bestemt kjønn. Den språklige endringen endrer ikke den materielle rettigheten som i dag følger av loven. Bestemmelsen fastsetter at en student har rett til utsatt eksamen ved fødsel, men at rettighetene er forskjellige for mor og den andre forelderen som både kan være en far eller medmor, jf. barneloven § 4 a tredje ledd. Rettigheten gjelder også for adopsjonsforeldre så langt det passer. Dette samsvarer med bestemmelsene om permisjon i arbeidsmiljøloven.

Se forslag til endringer i § 4-5 som innebærer et forslag om nytt tredje ledd hvor det presiseres at rettighetene etter første og andre ledd må ses i sammenheng med den generelle tilretteleggingsbestemmelsen i § 4-3 b. Første og andre ledd er også en omstrukturering i forhold til gjeldende rett. Nytt fjerde ledd er en videreføring av dagens første ledd femte punktum.

## **9 Permisjon**

### **9.1 Gjeldende rett**

En student kan av ulike grunner i løpet av studiet ha behov for å få permisjon. Permisjon er et tidsbegrenset opphold i studentens studieprogresjon. Utover rett til permisjon ved graviditet eller til omsorg for barn kan en student få innvilget permisjon ved for eksempel førstegangstjeneste eller ved sykdom. Institusjonene har selv fastsatt egne bestemmelser om permisjon. Hjemmelen for institusjonens forskrifter om permisjon kan utledes av den alminnelige regelen om institusjonenes ansvar for tilrettelegging i dagens uhl. § 4-3 femte ledd, men en generell permisjonsadgang er i dag ikke direkte regulert i loven.

Institusjonene kan gi forskrift om slik permisjon og eventuelt vilkårene for dette. Mange institusjoner har i egen forskrift krav om at en student bør ha gjennomført studier i minst ett semester før vedkommende kan søke om permisjon. Studenten kan normalt etter en konkret vurdering, få innvilget permisjon for inntil ett år.

### **9.2 Høringsforslaget**

Permisjonsadgangen for andre grupper enn gravide og studenter som har omsorg for barn er, som nevnt ovenfor, ikke direkte regulert i universitets- og høyskoleloven i dag, men utledes av uhl. § 4-3 femte ledd. Institusjonene kan fastsette egne regler om permisjon i sine lokale forskrifter. At universitets- og høyskoleloven ikke regulerer den generelle permisjonsadgangen, kan føre til ulik praksis ved institusjonene og innad på institusjonene

når det gjelder hvilke permisjonssøknader som innvilges og ikke. Departementet er kjent med at ikke alle institusjoner ser bestemmelsene om tilrettelegging og permisjon i sammenheng. Dette gjelder både i loven og i forholdet mellom lov og institusjonens lokale forskrifter. Hovedregelen er at lov går foran forskrift, og når loven gir en student en rettighet, kan ikke institusjonens i forskrift ta denne vekk.

Departementet foreslår å innføre en overordnet nasjonal regel om permisjon som også henviser til de andre reglene om tilrettelegging i loven. Dette vil medføre at institusjonene må se studentenes permisjonsadgang i sammenheng med lovens alminnelige bestemmelse om tilrettelegging.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å lovfeste at studenter kan søke institusjonen om permisjon fra studiene. Permisjon kan således innvilges ved tjenesteplikt, jf. forsvarsloven § 17, verv i studentpolitiske organer, ved sykdom og ved andre tungtveiende grunner, slik som for eksempel toppidrettsutøveres behov for permisjon ved representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Studenter som søker om permisjon fra studiet, skal legge ved dokumentasjon for permisjonsgrunnlaget.

Departementet presiserer at institusjonene i lokal forskrift kan gi studenten bedre rettigheter enn loven, men at prinsippet om likebehandling da må overholdes. Lovens bestemmelse etablerer bare en minimumsrettighet.

Selv om en student har permisjon fra studiet, foreslår departementet at studenten fortsatt skal ha studierett ved utdanningsinstitusjonen.

Se forslag til ny § 4-3 c.

## **10 Institusjonenes regler i lokale forskrifter – behov for gjennomgang**

Som nevnt gir reglene om tilrettelegging i universitets- og høyskoleloven studentene en minimumsrettighet. Institusjonene skal fastsette nærmere regler i lokale forskrifter. Dette kan være regler som gir studentene bedre rettigheter enn etter loven, og nærmere regler om saksbehandlingen ved institusjonen. Departementet legger til grunn at institusjonene allerede har denne adgangen til å fastsette nærmere regler i forskrift, jf. uhl. § 4-3 femte ledd, men foreslår at dette fremgår tydeligere av loven, jf. forslag til § 4-3 d syvende ledd.

Departementet forutsetter at institusjonene går igjennom sitt interne regelverk om permisjon og rett til utsatt eksamen mv. og vurderer behovet for å oppdatere disse for å sikre at de er i samsvar med universitets- og høyskoleloven.

## **11 Institusjonens læringsmiljøutvalg**

### **11.1 Gjeldende rett**

Institusjonene skal ha et læringsmiljøutvalg som skal bidra til at bestemmelsene om læringsmiljø blir fulgt, og sikre studentenes medvirkning i prosessene som berører

læringsmiljøet. Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget, og utvalget velger hvert år leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter. Bestemmelsen som pålegger institusjonene å opprette et læringsmiljøutvalg ble vedtatt for å sikre studentene kontroll og medbestemmelsesrett i saker som angår studentenes læringsmiljø. Dette følger av universitets- og høyskoleloven § 4-3 tredje ledd.

Bestemmelsen ble endret i 2021, jf. Prop. 111 L (2020–2021), se særlig punkt 2.9.3.4 i proposisjonen. Endringen var at bestemmelsen ikke lenger omhandler konkret hvilke oppgaver læringsmiljøutvalgene skal utføre. Dette betyr likevel ikke at de oppgavene og forpliktelsene som tidligere var nevnt i bestemmelsen, slik som at utvalget skal delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø og gi uttalelser om klager som institusjoner mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet, ikke lenger skal ivaretas av læringsmiljøutvalgene. For at institusjonene skal ivareta sine forpliktelser etter loven, er det nødvendig at læringsmiljøutvalgene fremdeles ivaretar enkelte av disse oppgavene, som for eksempel å rapportere til institusjonens styre. Det er fremdeles styret som er ansvarlig for at institusjonen oppfyller sine forpliktelser etter loven på dette området. Et godt samarbeid mellom styret og læringsmiljøutvalget er en forutsetning for å lykkes med læringsmiljøarbeidet. Styret kan også fremdeles tillegge utvalget andre konkrete oppgaver dersom man finner det hensiktsmessig.

Videre er det fortsatt en lik fordeling av representanter i utvalget, slik at halvparten er studenter og den andre halvparten er representanter fra institusjonen. Dette gir studentene en tilsvarende representasjon i læringsmiljøutvalget som arbeidstakere har i arbeidsmiljøutvalgene. Det skal sikre at studentene har en reell innflytelse i saker som angår deres læringsmiljø.

## **11.2 Høringsforslaget**

Bestemmelsen om læringsmiljøutvalg i uhl. § 4-3 tredje ledd ble sist endret i 2021, jf. Prop. 111 L (2020–2021). Departementet skriver at som

en løsning på utfordringen med at flere av læringsmiljøutvalgene ikke opplever å være tett nok på det faktiske arbeidet med læringsmiljøet, er det ved enkelte institusjoner etablert flere læringsmiljøutvalg på de ulike studiestedene. Disse jobber med tiltak rettet mot det geografiske stedet og rapporterer gjerne til et sentralt læringsmiljøutvalg. Departementet mener det kan være en god løsning dersom loven åpner for at institusjonene oppretter flere læringsmiljøutvalg der det er hensiktsmessig.

Ved en feil fremgår ikke departementets intensjon tilstrekkelig av lovforslaget. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at institusjonene skal ha minst et læringsmiljøutvalg, men ved behov så kan institusjonen velge mellom å opprette flere læringsmiljøutvalg, eller opprette underutvalg til læringsmiljøutvalget, og at det tydelig fremgår av lovteksten.

Se forslag til ny § 4-3 d.



## **12 Omstrukturering av lovens bestemmelse om læringsmiljø i § 4-3**

Aune-utvalget foreslo i NOU 2020: 3 å omstrukturere og dele opp gjeldende § 4-3 om studentenes læringsmiljø i flere bestemmelser. Begrunnelsen var at loven skulle være lettere å lese og forstå for brukerne av den. Slik bestemmelsen er utformet i dag består den av mange ledd. Departementet mener at den bør deles inn i flere bestemmelser for på denne måten vil studentenes rettigheter komme tydeligere frem. Deler av gjeldende § 4-3 foreslås flyttet til nye bestemmelser. Vi foreslår også å omformulere bestemmelsen om universell utforming.

Studentenes rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen jf. § 4-3 syvende ledd blir ny § 4-3 a. Bestemmelsen omhandler også et forbud mot gjengjeldelse. Med gjengjeldelse mener enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av, eller en reaksjon på at en student har varslet. Eksempler på dette kan være trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling eller annen utilbørlig opptreden. Reglene om individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og særskilte behov flyttes fra gjeldende § 4-3 femte ledd til ny § 4-3 b. I første ledd foreslår departementet å presisere hva som kan være "særskilte behov", og legge til at studenter med omsorg for barn også kan ha krav på tilrettelegging, selv om dette ikke er direkte tilrettelegging for studenten som sådan. Forslaget om en egen bestemmelse om permisjon fra studier blir ny § 4-3 c. Reglene om læringsmiljøutvalg følger av gjeldende § 4-3 tredje ledd og blir ny § 4-3 d. Den eneste materielle endringen vi foreslår er å åpne opp for at institusjonene kan opprette mer enn ett læringsmiljøutvalg. Ny § 4-3 e viderefører i all hovedsak gjeldende § 4-3 sjette ledd som omhandler tilsyn med læringsmiljøet. Forslaget innebærer en presisering av gjeldende rett om at det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at kravene om læringsmiljø i § 4-3 overholdes.

## **13 Institusjonens klagenemnd**

### **13.1 Gjeldende rett**

Statlige utdanningsinstitusjoner er forvaltningsorganer og er derfor underlagt forvaltningsloven. For private utdanningsinstitusjoner gjelder forvaltningsloven i saker hvor det treffer "enkeltvedtak eller utferdiger forskrift", jf. forvaltningsloven § 1. Etter forvaltningsloven er det klagerett på enkeltvedtak og saksbehandlingsregler som må følges under klagebehandlingen. Dette gjelder som utgangspunkt også ved klage på enkeltvedtak som er truffet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven. Vedtak etter universitets- og høyskoleloven kan overprøves etter en rekke forskjellige klageregler, og av flere forskjellige klageinstanser. I universitets- og høyskoleloven er det flere regelsett som skal sikre at saksbehandlingen er tilpasset sakstypene i universitets- og høyskolesektoren. Særreglene er begrunnet med at enkelte klagesaker krever en annen tilnærming og behandling enn andre klagesaker. Dette gjelder for eksempel klage på eksamen.

I uhl. § 7-6 er det uttrykkelig nevnt at en del typer vedtak skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det gjelder for eksempel avgjørelser om tilrettelegging, rett til utsatt eksamen, utestenging og bortvisning. Bestemmelsen i § 7-6 klargjør at alle vedtakstypene som er nevnt her regnes som enkeltvedtak, uten at en konkret vurdering av kriteriene i forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b, er nødvendig. Dette medfører at rettigheter og plikter som følger av at en beslutning regnes som et enkeltvedtak, utløser, blant annet retten til å klage etter forvaltningsloven §§ 28 flg.

Bestemmelsen skal ikke tolkes uttømmende. Det kan derfor være andre typer vedtak som også skal regnes som enkeltvedtak. For noen vedtakstyper er det fastsatt egne klageregler i universitets- og høyskoleloven som supplerer eller erstatter klagereglene i forvaltningsloven, for eksempel §§ 4-7 til 4-10. For andre typer enkeltvedtak er det ikke fastsatt særregler om klagebehandling.

Universitets- og høyskoleloven § 5-1 gir regler om egne klagenemnder på institusjonene som skal behandle klager på enkeltvedtak. Første ledd fastslår at alle institusjonene skal ha en klagenemnd. Videre angir bestemmelsen klagenemndas myndighet. Institusjonens klagenemnd skal "behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for kandidatene". En naturlig forståelse av å "behandle klagesaker" er at det vil si å behandle en sak etter at det har kommet inn en klage, altså å behandle saken som andre instans. Styret har imidlertid hjemmel til å fastsette at klagenemnda skal være førsteinstans i noen klagesaker, jf. § 5-1 første ledd. I §§ 4-7 til 4-10 om fusk, bortvisning og utestenging er det hjemlet at styret ved institusjonen kan bestemme at klagenemnda skal behandle disse sakene, jf. § 4-7 første ledd første punktum, § 4-8 første ledd andre punktum, § 4-10 tredje ledd første punktum og § 7-9 andre ledd fjerde punktum. For politiattestsaker, jf. § 4-9, er det lovfestet at det skal være institusjonens klagenemnd som skal avgjøre "om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisstudier" i første instans, jf. § 4-9 femte ledd. Et annet eksempel der klagenemnda fatter et enkeltvedtak som førsteinstans er når den fatter vedtak om utestenging på grunn av brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, jf. § 7-9. Lovteksten tar derfor også sikte på saker som styret har gitt klagenemnda myndighet til å avgjøre som første instans.

Sammensetningen av nemnda er regulert i bestemmelsens andre ledd. Nemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Lederen og varamedlemmet for leder skal fylle de lovbestemte kravene for lagdommere, og kan ikke være ansatt ved institusjonen. Bestemmelsen slår også fast at representanter for institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre heller ikke kan være medlem av klagenemnda. Det er lovfestet at to av medlemmene skal være studenter. Lengden på perioden medlemmene er utnevnt for, fremgår ikke av loven.

I tillegg gir § 5-1 syvende ledd departementet hjemmel til å opprette særskilte nasjonale klageorganer, som skal behandle klager over enkeltvedtak innenfor bestemte områder og over avgjørelser etter offentleglova. I dag er det to slike organer, nasjonal klagenemnd, som behandler klager på enkeltvedtak om opptak til lavere grads utdanninger ved universiteter og høyskoler, og Felles klagenemnd, som behandler klager over

institusjonenes vedtak etter universitets- og høyskoleloven §§ 4-7 til 4-10 og klager over vedtak etter offentleglova.

## **13.2 Høringsforslaget**

En rekke institusjoner har de senere årene fusjonert, og enkelte av institusjonene har blitt vesentlig større. Blant annet har NTNU blitt Norges største universitetet med rundt 40.000 studenter.

Fusjoneringene har ved enkelte institusjoner ført til en økning i antall saker som må behandles av institusjonens klagenemnd. I tillegg har det, særlig etter covid-19-pandemien, blitt en klar økning i antall fuskesaker, jf. Felles klagenemnd Årsmelding 2020. I henhold til tall Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) har hentet fra RUST (register for utestengte studenter), var det per 1. mars 2021 323 utestengingssaker på grunn av fusk. Det tilsvarende tallet per 1. april i fjor var 175 saker. Hovedårsaken til dette er sannsynligvis at det på grunn av smittevernhensyn ikke har blitt arrangert skriftlige skoleeksamener med tilsyn. Departementet kan ikke se bort ifra at det også i fremtiden kan bli færre eksamener med tilsyn og at antall fuskesaker dermed vil ligge på et høyere nivå enn hva som har vært vanlig tidligere. Unit har også registrert en økning i politiattester med merknader og skikkethetsaker, jf. Felles klagenemnds årsmelding. Departementet ser utfordringen både fusjoner i sektoren og utfordringer med en omlegging av eksamenspraksisen har påført institusjonene.

En økning i antall saker av dette omfanget fører til utfordringer med å få behandlet sakene innen rimelig tid. Av hensyn til studentene mener departementet at loven bør gi institusjonene mer fleksibilitet. Dette kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden, og i forlengelsen av dette styrke studentenes rettssikkerhet.

Departementet mener at det er flere måter å løse utfordringen rundt behandling av saker i klagenemnda. Det ene alternativet er å opprette to nemnder slik at én nemnd behandler saker der nemnda opptrer som førsteinstans og én nemnd behandler saker der nemnda er klageinstans. I de sakene nemnda behandler saker som førsteinstans vil Felles klagenemnd være klageorgan. Institusjonens lokale klagenemnd vil være klageorgan for vedtak fattet ved institusjonen. Et annet alternativ er å opprette en nemnd med 10 medlemmer i stedet for 5, altså en utvidet nemnd. En annen løsning er at begge nemnder behandler alle typer saker, men departementet mener det er en fare for at det kan etableres forskjellig praksis ved institusjonen. Departementet vil derfor ikke legge frem det som et forslag.

Departementet foreslår to alternative lovbestemmelser som omhandler klage og førstegangsbehandling av enkeltsaker ved institusjonene. Alternativ 1 innebærer at institusjonene kan utvide dagens (klage)nemnd med flere medlemmer. Alternativ 2 innebærer at institusjonene kan opprette to nemnder, en som behandler saker som førsteinstans, og en klagenemnd som behandler klagesaker. Som nevnt under gjeldende rett, er lengden på perioden man sitter som nemndsmedlemmer ikke regulert i loven. Departementet foreslår at lengden man kan sitte i nemnden er 4 år. Dette gjelder også nemndleder.

Departementet ønsker innspill på hvilken organisering som er mest hensiktsmessig.

Dagens bestemmelse bruker begrepet "klagenemnd". Denne behandler saker både som førsteinstans og som klageinstans. Departementet mener at det kan oppfattes som misvisende å kalle dette for klagenemnd i saker hvor nemnda behandler saken som førsteinstans. Departementet foreslår derfor å endre "klagenemnd" til "nemnd" og ønsker innspill på begrepsbruken i bestemmelsen. En endring av begrepsbruk vil også medføre språklige endringer i andre bestemmelser i loven. Dette kommer departementet i så fall tilbake til i lovproposisjonen.

Det foreslås også en ny § 5-1 a som hjemler departementets adgang til å opprette nasjonale klagenemnder. Dette forslaget er kun en strukturell endring, og er en videreføring av gjeldende § 5-1 sjuende ledd.

## **14 Klage over formelle feil**

### **14.1 Gjeldende rett**

Det følger av uhl. § 5-2 første ledd at den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er, eller burde ha vært, kjent med forholdet som begrunner klagen. Formelle feil kan for eksempel være feil ved eksamensavvikling, at oppgaven ligger utenfor pensum, manglende sensorveiledning eller feil ved gjennomføring av sensuren. Etter første ledd tredje punktum kan institusjonen fastsette kortere klagefrist enn tre uker for forprøver, men klagefristen kan ikke være kortere enn én uke.

Hvor det foreligger formelle feil skal institusjonen, eller klagenemnda, etter § 5-2 andre ledd oppheve sensurvedtaket til studenten, og bestemme at det enten skal foretas ny sensurering hvis feilen kan rettes opp på denne måten, eller at det skal avholdes ny eksamen eller prøve med nye sensorer. Dette gjelder uavhengig av om studenten ønsker dette.

I henhold til gjeldende rett og praksis så er det utdanningsinstitusjonen som tar avgjørelsen av om det foreligger formell feil eller ikke, med institusjonens klagenemnd som klageorgan. Utdanningsinstitusjonen skal vurdere klagen, og om den skal tas til følge, og eventuelt hvilke tiltak som er nødvendige for å rette opp en eventuell formell feil. Dette tilsvarer også ordningen etter forvaltningsloven § 33 andre ledd, som gir underinstansen myndighet til å oppheve eller endre et vedtak hvis den finner at en klage er begrunnet. Dersom utdanningsinstitusjonen ikke tar klagen til følge, skal den tilrettelegge saken og oversende den til klagenemnda, tilsvarende ordningen i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Hvis det er begått formelle feil som kan ha hatt betydning for én eller flere studenters prestasjon eller for bedømmelsen av prestasjonene, kan det bestemmes at det skal foretas ny sensurering av samtlige eksamensbesvarelser eller avholdes ny eksamen for alle studentene, jf. § 5-2 fjerde ledd. Det vil si at også de studentene som ikke har klaget på

formelle feil, er omfattet av denne bestemmelsen, og kan pålegges ny eksamen eller besvarelsen underlegges ny sensurering.

I enkelte tilfeller kan det derfor oppstå en sammenblanding ved at klagenemnda opptrer både som førsteinstans og klageinstans i samme sak. For eksempel kan man tenke seg at ved behandlingen av en individuell klage fra en student på formelle feil, så har klagenemnda opptrådt som klageinstans, og denne vurderingen for den aktuelle studenten kan ikke overprøves. Men dersom klagenemnda treffer vedtak som gjelder pålegg om at eksamen skal annulleres for alle studentene (etter § 5-2 fjerde ledd), med pålegg til institusjonen om å avholde ny eksamen eller sensurering for alle studentene som tok den aktuelle eksamen, legger departementet til grunn at klagenemnda da har opptrådt som førsteinstans. Studentene vil i sistnevnte tilfelle ha klagerett på nemndens vedtak og Kunnskapsdepartementet er da klageinstans. Dette følger av forvaltningslovens regler.

## 14.2 Høringsforslaget

Universitets- og høyskoleloven § 5-2 fjerde ledd ble sist endret i 2014. Endringen som ble foreslått i Prop. 59 L (2013–2014) kom på bakgrunn av en sak Sivilombudsmannen (saksnummer 2012/1824) hadde behandlet om klageadgangen for studenter som ble berørt av at NTNU hadde vedtatt at det forelå en formell feil ved eksamen som kunne ha hatt betydning for én eller flere studenters prestasjon, eller for bedømmelsen av denne, slik at det skulle foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve.

Sivilombudsmannen fant at det ikke var rettslig grunnlag for å avskjære kandidatenes rett etter hovedregelen i forvaltningsloven § 28 til å påklage dette vedtaket, noe institusjonen hadde gjort.

Departementet foreslo derfor i høringen som var forut for Prop. 59 L (2013–2014) to alternativer som høringsinstansene kunne vurdere slik at departementet ikke skulle være klageinstans i saker om formell feil. Det alternativet som ble støttet av de fleste høringsinstanser var alternativet hvor institusjonen, ved den aktuelle fagavdeling, behandler saken i første instans, med institusjonens egen klagenemnd som klageinstans. Den foreslåtte saksgangen var også i samsvar med ordningen etter forvaltningsloven der klagen rettes til underinstansen, det vil si det forvaltningsorganet som i første instans fattet vedtaket som påklages, jf. forvaltningsloven § 32.

Bestemmelsen ble endret, men ikke slik departementet foreslo i høringsnotatet eller som flertallet av høringsinstansene støttet. Ved en feil ble nemlig lovforslaget formulert slik at både institusjonen og institusjonens egen klagenemnd kunne bestemme at det skulle foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve hvor det var rimelig å anta at det var blitt begått formelle feil. Det betyr at for de studentene som ikke har klaget på formelle feil ved eksamen, og hvor det er klagenemnda som vedtar ny eksamen eller sensurering som førsteinstans, er det i henhold til vanlig forvaltningspraksis adgang til å klage til overordnet organ hvis en avgjørelse er til skade for noen som vedtaket retter seg mot. Det betyr at det er Kunnskapsdepartementet som er klageinstans i de tilfellene der institusjonens klagenemnd har avgjort saken som førsteinstans. I tillegg ble ikke bestemmelsen endret slik at det fremgikk av den at studentene som ble berørt av

klagenemndas vedtak, hadde rett til å klage på denne avgjørelsen. Klageretten fremgår derfor ikke uttrykkelig av gjeldende lovbestemmelse, men av forvaltningslovens alminnelige regler om klage.

Departementet foreslår at det i lovbestemmelsen tydelig fremgår at det er klageadgang i slike saker og at det er institusjonen som behandler slike saker som førsteinstans med institusjonens klagenemnd som klageinstans.

Se forslag til endringer i § 5-2 hvor departementet foreslår språklige endringer i første og andre ledd. Setningen i første ledd siste punktum som omhandler tidsfrister for klage ved forprøver foreslås også strøket da det ikke lenger brukes forprøver i matematikk ved opptak til lærerutdanning. Endringen som foreslås i fjerde ledd retter opp feilen fra 2013.

## **15 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Ved å samle alt arbeid knyttet til informasjon, vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning til HK-dir, mener departementet at det kan oppnås samordningsfordeler. Overlappende kompetanse kan utnyttes bedre enn i dag.

Både NOKUT og Unit arbeider med generell studiekompetanse for utenlandsk utdanning. I tillegg vil samordningen styrke kunnskapen om utenlandsk utdanning som i dag er delt mellom NOKUT, Diku, Kompetanse Norge og Unit (Samordna opptak). I dag har alle disse kompetanse om utenlandsk høyere utdanning, fagskoleutdanning, fag- og yrkesopplæring og yrkeskvalifikasjoner. Med samordning av miljøene kan dette bidra til de ulike miljøenes kompetanseutvikling. I tillegg vil det planlagte samordnede masteropptaket medføre behov for å bygge opp kompetanse i Samordna opptak om utenlandske bachelorutdanninger. Den foreslåtte samordningen av miljøene i HK-dir vil forhindre at det blir bygget opp to parallelle fagmiljø på dette området, og her vil synergieffekten bli tydelig.

En flytting av oppgaver vil innebære at NOKUTs avdeling for utenlandsk utdanning i hovedsak flyttes til HK-dir. NOKUT er i dag lokalisert i Oslo (Lysaker). I regjeringens beslutning 17. desember 2020 om organiseringen av nytt direktorat, er det lagt til grunn at eksisterende fagmiljøer i stor grad vil kunne bestå på nåværende kontorsteder, og at det også er lagt opp til at dette ikke skal innebære større flyttinger eller at noen skal miste jobben. Antallet og andelen ansatte i Oslo skal ikke øke, og noen oppgaver, funksjoner og arbeidsplasser skal flyttes ut av Oslo i løpet av en femårsperiode. De ansatte i Unit som arbeider med Samordna opptak og skal innlemmes i HK-dir, har lokaler i Oslo (Majorstuen). Det gjør at det er godt tilrettelagt for en sammenslåing.

Departementet vil sette i gang en prosess sammen med NOKUT om tilrettelegging for endring av oppgaveportefølje. Videre vil det legges opp til et nært samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, HK-dir og NOKUT om overføring av oppgaver og ressurser knyttet til dette.

Etablering av en ny klageordning vil kreve oppnevning av klagenemnd. Det er viktig at dette iverksettes samtidig med at oppgavene overføres til HK-dir. Dette vil departementet komme tilbake til senere.

Kostnader ved omorganiseringen dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets budsjett.

Departementet er av den oppfatning at presiseringer i lovens kapittel 4 ikke innebærer en økning i kostnader for institusjonene. Departementet antar at forslaget i lovens kapittel 5 om utvidet nemnd eller opprettelse av enda en nemnd kan få økonomiske konsekvenser for institusjonene. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at dette dekkes innenfor institusjonenes gjeldende rammebevilgning.

## 16 Forslag til lovendringer

Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven

### I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 3-4 a skal lyde:

§ 3-4 a Godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring

~~NOKUT~~ *Dei som har avgjer etter søknad frå enkeltpersonar om utanlandsk fag- eller yrkesopplæring, kan søke departementet om å få ein godkjenning av opplæringa. Slik godkjenning inneber at opplæringa blir skal godkjennast som sidestilt med norsk fag- eller sveinebrev eller vitnemål. Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget.*

*Vedtak om godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring kan berre påklagast av den som har søkt om godkjenninga.*

Ved vurdering av søknader om godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring etter første ledd, kan det *også* behandlast personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10.

*Vedtak om godkjenning* ~~Det kan gjerast vedtak om godkjenning~~ ved heilt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkjaren kan krevje at vedtaket skal overprøvast manuelt ~~av NOKUT.~~

~~NOKUT kan dele f~~ *Fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at ein person har eit godkjenningsvedtak hos NOKUT, kan delast automatisk med ein portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14 første ledd. Vedtak kan berre delast når den registrerte har bestemt det.*

*Departementet kan delegera oppgåva med å godkjenne den utanlandske fag- eller yrkesopplæringa til eit underliggende organ.*

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling og klage.

Ny § 3-4 b skal lyde:

§ 3-4 b *Klagenemnd for godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring*

*Departementet kan opprette ei nasjonal klagenemnd som skal behandle vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring.*

## II

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:  
§ 2-1 andre og tredje ledd skal lyde:

(2) Formålet med NOKUTs virksomhet er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, ~~gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning,~~ og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene. NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, ~~og fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.~~ I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

(3) NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud, føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. ~~NOKUT skal også gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning.~~ NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet

§ 3-4 skal lyde:

§ 3-4 Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

(1) ~~NOKUT kan etter søknad fra enkeltpersoner, gi~~ *De som har bestått utenlandsk høyere utdanning, kan søke departementet om å få en generell godkjenning av utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 3-1 og 3-2.*

(2) Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i samsvar med Lisboakonvensjonen.

(3) Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning kan bare påklages ~~av den som har søkt om godkjenningssøkeren. Klagenemnda kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.~~

(4) Ved vurdering av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter første ledd kan det også behandles personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

(5) ~~Vedtaket om godkjenning~~ *Det kan fattes vedtak om godkjenning* ved helt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkeren kan kreve at vedtaket overprøves manuelt ~~av~~ NOKUT.



(6) ~~NOKUT kan dele fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak etter første ledd, kan deles~~ automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. § 4-14 første ledd. Vedtak kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

(7) *Departementet kan delegerer oppgaven med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning til et underliggende organ.*

Ny § 3-4 a skal lyde:

*§ 3-4 a. Klagenemnd for godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring*

*Departementet kan opprette ei nasjonal nemnd som skal behandle klage på vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring.*

§ 3-5 h skal lyde:

§ 3-5 h Samordning av vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

(1) ~~NOKUT og Departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis. institusjonene etter denne loven skal samordne sin praksis om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter §§ 3-4, 3-5, 3-5 a og 3-5 b.~~

(2) Vedtak om generell og om faglig godkjenning skal registreres i et felles register for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Departementet gir forskrift om nærmere regulering av registeret, herunder hvilke personopplysninger som kan registreres.

§ 4-2. Faglig oppfølging - utdanningsplan

(1) *Institusjonen skal sørge for god faglig oppfølging av studentene. Institusjonen skal i samarbeid med studenten utarbeide en utdanningsplan for Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer., skal det utarbeides en utdanningsplan.*

(2) *Utdanningsplanen skal være et virkemiddel for at studenten gjennomfører studiet.*

(3) Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og ~~medstudenter.~~

(4) Departementet kan gi forskrift om innhold i utdanningsplan.

§ 4-3 skal lyde:

§ 4-3 Læringsmiljøet ved institusjonen

(1) Styret har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. Utformingen av

det fysiske læringsmiljøet skal *skje i henhold til krav til universell utforming. Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde*, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

(2) Styret skal innenfor sitt ansvarsområde arbeide for å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

(3) Styret skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet.

(4) Læringsmiljøet er de forholdene som virker inn på studentenes muligheter til å tilegne seg kunnskap, og som er av betydning for studentenes fysiske og psykososiale helse. I et helhetlig læringsmiljø inngår fysiske, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold som del av det helhetlige læringsmiljøet. Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om krav til læringsmiljøet.

(5) Institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring etter § 1-6.

*Ny § 4-3 a skal lyde:*

#### *§ 4-3 a Studentenes rett til å varsle og forbud mot gjengjeldelse*

En student har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved institusjonen. Gjengjeldelse mot studenten som varsler er forbudt.

*Ny § 4-3 b skal lyde:*

#### *§ 4-3 b Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og særskilte behov*

(1) Studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med *fysiske, psykososiale og læringsmessige utfordringer av en vesentlig, midlertidig karakter (særskilte behov)*, har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. *Studenter som har omsorg for mindreårige barn, har krav på tilrettelegging. En eventuell begrensning i kravet om tilrettelegging følger av andre og tredje ledd.*

(2) Retten gjelder *ikke* tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen. *Når institusjonen skal vurdere om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på dens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse og fysiske, psykososiale og læringsmessige utfordringer av en vesentlig, midlertidig karakter, de nødvendige kostnadene ved utformingen og institusjonens ressurser.*

(3) *Den som fullfører og består en utdanning må ha oppnådd det fastsatte læringsutbyttet.* Tilretteleggingen må derfor ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanningen.

(4) Institusjoner på Svalbard skal så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med *utfordringer som omtalt i første ledd særskilte behov*.

Ny § 4-3 c skal lyde:

*§ 4-3 c Permisjon fra studier*

(1) *Permisjon fra studiene innvilges ved tjeneste etter forsvarsloven § 17, verv i studentpolitiske organer, ved sykdom og ved andre tungtveiende grunner, og ved graviditet, fødsel og omsorg for barn, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-5. Det skal vedlegges dokumentasjon for permisjonsgrunnlaget, som sykmelding eller innkalling til militærtjeneste.*

(2) *Permisjon innvilget etter første ledd, gis i utgangspunktet for inntil to semestre. For studenter som faller inn under bestemmelsen i § 4-3 b eller § 4-5, kan permisjon innvilges for mer enn to semestre. Det samme gjelder ved førstegangstjeneste dersom tjenestens lengde overstiger to semestre.*

(3) *Studenter som er innvilget permisjon har fortsatt studierett ved universitetet, og kan søke om å få avlegge eksamen i permisjonstiden.*

(4) *For studenter på 2-årige masterprogram eller på de to siste årene i et integrert 5-årig masterprogram, kan permisjon også innvilges av faglige hensyn.*

(5) *Institusjonene skal gi forskrifter om permisjon med hjemmel i denne bestemmelsen.*

Ny § 4-3 d skal lyde:

*§ 4-3 d Læringsmiljøutvalg*

(1) *Institusjonene skal ha minst ett læringsmiljøutvalg. Institusjonen kan opprette flere læringsmiljøutvalg, eller opprette underutvalg til læringsmiljøutvalget.*

(2) *Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene i § 4-3 blir fulgt, og sikre studentenes medvirkning i prosessene som berører læringsmiljøet.*

(3) *Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter i utvalget. Utvalget velger hvert år leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.*

Ny § 4-3 e skal lyde:

*§ 4-3 e Tilsyn med læringsmiljøet*

(1) *Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i ~~annet ledd~~ § 4-3 første og fjerde ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 ~~om tilsyn og tvangsmidler mv.~~ gjelder tilsvarende så langt det passer. ~~Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tilsyn og tvangsmidler for å fremme overholdelse av denne paragraf.~~*

(2) Departementet kan gi forskrift om tilsyn med læringsmiljøet og om institusjonens plikter vedrørende tilrettelegging for et godt og inkluderende læringsmiljø og ivaretagelse av studentene i deres studiesituasjon.

§ 4-5 skal lyde:

*§ 4-5 Tilrettelegging for gravide studenter og studenter med omsorg for barn*

(1) En student som er gravid, har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mellom tre uker før termin og seks uker etter fødsel. *Barnets eventuelle andre forelder* har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdatoen er i perioden mellom fødsel og to uker etter fødsel. Institusjonen kan gi nærmere *regler* om utsatt eksamen.

(2) En student som får barn under studiene, *har* rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. I permisjonsperioden har studenten fortsatt status som student ved institusjonen og har rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Universiteter og høyskoler skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter *denne bestemmelsen*, kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

(3) *Rettighetene etter første og andre ledd kommer i tillegg til rettigheter etter § 4-3 b.*

(4) Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-5 og § 12-7 gjelder så langt de passer.

Departementet foreslår to alternative lovbestemmelser som omhandler klage og førstegangsbehandling av enkelte saker ved institusjonene.

*Alternativ 1 Utvidet nemnd*

*§ 5-1. ~~Klage-Institusjonens nemnd og særskilte nasjonale klageorgan~~*

(1) Universiteter og høyskoler skal opprette en ~~klagenemnd~~ som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre ~~klagesaker~~ for kandidatene.

(2) ~~Klagen~~Nemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte krav for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. To av medlemmene skal være studenter. *Ved behov kan nemnda utvides til ti medlemmer med personlige varamedlemmer. I den utvidete nemnda skal fire av medlemmene være studenter.*

(3) Representanter for institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av ~~klagen~~nemnda.

(4) ~~Klagen~~Nemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede. *Ved bruk av utvidet nemnd, er nemnda vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og fire andre medlemmer er til stede.*

(5) ~~Klagen~~Nemndas vedtak i klagesaker kan ikke påklages. *For saker som nemnda har behandlet som førsteinstans, kan saken påklages til en nasjonal klagenemnd, jf. § 5-1 a.*

(7) ~~Departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorgan som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentliglova.~~

*Alternativ 2 To klagenemnder med forskjellig saker*

§ 5-1. ~~Klage~~Institusjonens nemnd og klagenemnd ~~og særskilte nasjonale klageorgan~~

(1) Universiteter og høyskoler skal opprette *minst én klagenemnd* som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for kandidatene. *Ved behov kan det opprettes to nemnder hvorav én behandler saker som førsteinstans, og den andre behandler klagesaker (klagenemnd).*

(2) ~~Klagen~~Nemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte krav for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. To av medlemmene skal være studenter. *Dersom institusjonen har to nemnder etter denne bestemmelsen, skal begge oppfylle kravet til sammensetning.*

(3) Representanter for institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av ~~klagenemnda~~.

(4) ~~Klagen~~Nemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

(5) ~~Klagen~~Klagenemndas vedtak kan ikke påklages. *For saker som nemnda har behandlet som førsteinstans, kan saken påklages til en nasjonal klagenemnd, jf. § 5-1 a.*

(7) ~~Departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorgan som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentliglova.~~

*Ny § 5-1 a skal lyde:*

§ 5-1 a Særskilte nasjonale klageorgan

Departementet kan opprette særskilte nasjonale klageorgan som skal behandle klager over enkeltvedtak for bestemte områder og over avgjørelser etter offentliglova. Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i klagesaker.

§ 5-2 skal lyde:

§ 5-2 *Klage over formelle feil ved eksamen*

(1) Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at ~~vedkommende han eller hun ble~~ *er* eller burde vært kjent med det forhold som begrunner klagen. *Studenten Slik klage* må fremsettes *klagen* for institusjonen. ~~Institusjonen kan fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.~~

(2) Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for kandidatens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal *institusjonen oppheve* sensurvedtaket ~~oppheves~~. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretars *institusjonen* ny sensurering. I motsatt fall *avholders institusjonen* ny eksamen eller prøve med nye sensorer. *Kandidaten kan påklage* ~~K~~ karakterfastsetting ved ny sensurering ~~etter denne paragraf kan påklages~~ etter reglene i § 5-3.

(3) Er krav om begrunnelse for eller klage over karakterfastsettingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger.

(4) Finner institusjonen ~~eller klageinstansen~~ at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for én eller flere kandidaters prestasjon eller for bedømmelsen av *prestasjonen denne*, kan *institusjonen* ~~det~~ bestemmes at det skal foretas ny sensurering eller avholdes ny eksamen eller prøve. *Studenter som ikke har klaget over formelle feil og som blir berørt av institusjonens vedtak, kan påklage vedtaket om ny sensurering eller ny eksamen eller prøve til institusjonens klagenemnd.*

~~— (5) Styret selv eller institusjonenes klagenemnd, jf. § 5-1, er klageinstans for institusjonens vedtak etter denne bestemmelsen.~~

### III

I lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning gjøres følgende endringer:

§ 7 skal lyde:

§ 7. Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

~~NOKUT De som har avgjør etter søknad fra enkeltpersoner om utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, kan søke departementet om å få skal gis en generell godkjenning av utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen den ut fra i nivå og omfang godkjennes som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.~~

*Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning kan bare påklages av den som har søkt om godkjenning.*

Ved vurdering av søknader om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter første ledd kan det også behandles personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

~~NOKUT kan fatte~~ *Vedtak om godkjenning kan fattes* ved helt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkeren kan kreve at vedtaket overprøves manuelt ~~av NOKUT~~.

Dersom den som behandler søknad om godkjenning NOKUT oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.

~~NOKUT kan dele~~ Fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at en person har godkjenningsvedtak etter første ledd, kan deles automatisk med en portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. lov om universiteter og høyskoler § 4-14. Vedtak kan bare deles når den registrerte har bestemt det.

*Departementet kan delegere oppgaven med å godkjenne utenlandsk fagskoleutdanning, eller tilsvarende til et underliggende organ.*

Departementet kan gi forskrift om *generell* godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, saksbehandling og klageadgang.

Ny § 7 a skal lyde:

*§ 7 a. Klagenemnd for godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring*

*Departementet kan opprette en nasjonal klagenemnd som skal behandle vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring.*