Innspill til

universitets- og høyskoleloven § 2-1 NOKUTs oppgaver og myndighet

Innhold

[1. Innledning 1](#_Toc9835488)

[2. Det materielle innholdet 2](#_Toc9835489)

[2.1. NOKUTs uavhengighet 2](#_Toc9835490)

[2.2. NOKUTs formål 3](#_Toc9835491)

[2.3. NOKUTs oppgaver 4](#_Toc9835492)

[2.4. Høyere yrkesfaglig utdanning 5](#_Toc9835493)

[3. Rettstekniske forhold 6](#_Toc9835494)

[3.1. Bestemmelsens overskrift 6](#_Toc9835495)

[3.2. Forskriftshjemmel 6](#_Toc9835496)

[3.3. «Standarder og kriterier» 8](#_Toc9835497)

# Innledning

Formålet med dette notatet er å er gi universitets- og høyskolelovutvalget, som ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 22. juni 2018, et innspill knyttet til universitets- og høyskoleloven[[1]](#footnote-1) (uhl.) § 2-1.

Overordnet ønsker NOKUT at det i forbindelse med Universitets- og høyskoleutvalgets arbeid rettes fokus mot behovet for en opprydning i struktur og terminologi i uhl. § 2-1. Bestemmelsen har blitt utviklet over tid, og kan med fordel klargjøres.

NOKUT legger for øvrig til grunn at reguleringen av NOKUT videreføres. NOKUTs faglige uavhengighet i sentrale oppgaver fastslås i dag i loven, og denne uavhengigheten er dermed direkte forankret i Stortinget. Denne reguleringen er viktig i forhold til dynamikken mellom autonome universiteter og høyskoler og Kunnskapsdepartementet som politisk aktør – der NOKUT som et faglig uavhengig organ er garanten for at tilsynet med kvaliteten i utdanningene ikke påvirkes av politiske føringer og trender.

I det følgende pekes det på noen konkrete utfordringer som NOKUT har merket seg knyttet til reguleringen av organets myndighet og oppgaver i uhl. § 2-1. Vårt hovedsynspunkt er at

* det bør foretas en vurdering av hvorvidt reguleringen av NOKUTs uavhengighet bør tydeliggjøres,
* det bør foretas en klarere sortering av NOKUTs formål og oppgaver og
* den delte kompetansen mellom Kunnskapsdepartementet og NOKUT til å gi forskrift bør avskaffes.

Det tas for øvrig forbehold om at dette ikke er en uttømmende angivelse av potensielle utfordringer, men en skisse av enkelte hovedproblemstillinger. I det følgende er det ikke presentert et konkret forslag til ny lovtekst, men NOKUT kan eventuelt bistå med dette på et senere tidspunkt dersom det er ønskelig.

I første del av notatet vil enkelte utfordringer knyttet til det materielle innholdet i uhl. § 2-1 behandles, mens andre forhold av mer rettsteknisk karakter presenteres i del to av notatet.

# Det materielle innholdet

# NOKUTs uavhengighet

**Gjeldende rett**

I uhl. § 2-1 første ledd fremgår det at NOKUT er et «*statlig forvaltningsorgan* *som er faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd*.»

Av Ot.prp. nr. 71 (2008-2009) fremgår det at det ligger i begrepet «forvaltningsorgan» at NOKUT er «*underlagt departementets alminnelige styringsmyndighet i økonomiske, organisatoriske og administrative forhold*». Videre fremgår det at det innebærer «*at departementet gjennom instruksjonsmyndighet kan delegere forvaltningsoppgaver til NOKUT*».

Utgangspunktet i Norge er at offentlig virksomhet er hierarkisk oppbygd. Når det fastslås i uhl. § 2-1 første ledd at NOKUT er «*faglig uavhengig*» i angitte oppgaver er dette en avvikende organisering. Statsråden har følgelig en mer begrenset styringsmulighet med tilhørende begrenset ansvar overfor Stortinget.

Bestemmelsen ble endret ved lov 15. juni 2018. I den forbindelse ble det i Prop.64 L (2017-2018) i merknaden uttalt at uavhengigheten innebærer at «*NOKUT ikke kan gis pålegg eller instrukser om det faglige innholdet i disse oppgavene. NOKUTs faglige frihet inkluderer NOKUTs faglige og fagpolitiske rådgivning på feltet.»* Videre fremgår det at «*Bestemmelsen tydeliggjør at NOKUT som forvaltningsorgan også kan gis forvaltningsoppgaver underlagt ordinær styringsmyndighet fra departementet. Departementet skal imidlertid heller ikke innenfor disse oppgavene påvirke NOKUTs faglige vurderinger og konklusjoner, og det skal være åpenhet om NOKUTs råd, konklusjoner og vedtak*.»

**NOKUTs vurdering og forslag**

NOKUTs faglige uavhengighet har vært hjemlet i lov helt fra NOKUT ble opprettet i 2003. At faglig tilsyn og akkreditering av høyere utdanning skal være uavhengig, og operere på fritt grunnlag uten innblanding fra tredjepart, har senere også blitt et internasjonalt krav, jf. European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). For å være medlem av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) må NOKUT tilfredsstille ESG.

Tidligere har den faglige uavhengigheten knyttet seg til NOKUT generelt. I 2018 ble ordlyden endret slik at den faglige uavhengigheten nå kun relaterer seg til utvalgte oppgaver. Bakgrunnen for dette var omorganisering av den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet med påfølgende overføring av oppgaver og ansvar til NOKUT. Forutsetningen for at departementet skulle kunne delegere flere forvaltningsoppgaver til NOKUT var at statsråden i Kunnskapsdepartementet kunne ivareta sitt konstitusjonelle ansvar for disse oppgavene gjennom mulighet for styring. Departementet viste i forarbeidene[[2]](#footnote-2) til at dette må gjøres på en måte som ikke rokket ved NOKUTs uavhengighet i de lovpålagte oppgavene med akkreditering, evaluering og tilsyn med norske utdanninger og institusjoner, samt generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

Av forarbeidene fremgår det at departementet mente at «*loven bør endres slik at det tydeligere kommer frem hvilke deler av NOKUTs virksomhet som er omfattet av departementets styringsmyndighet og konstitusjonelle ansvar, og hvilke deler som ikke er omfattet av dette ansvaret*.»[[3]](#footnote-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. Slik bestemmelsen er formulert nå fremgår det hvilke deler av NOKUTs virksomhet som ikke er omfattet av departementets styringsmyndighet og konstitusjonelle ansvar, men ikke hva denne uavhengigheten består i for disse oppgavene. NOKUT mener på denne bakgrunn at det bør kommer tydeligere i 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.

# NOKUTs formål

**Gjeldende rett**

I § 2-1 annet ledd fastslås det at 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*.» I tillegg fremkommer 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*.»

**NOKUTs vurdering og forslag**

I bestemmelsens andre ledd fremgår det hva formålet med NOKUTs virksomhet er. Begrepet «formål» viser for øvrig gjerne til hensikten eller meningen med noe snarere enn resultatet. Oppramsingen i første setning er imidlertid en angivelse av de konkrete oppgavene NOKUT skal utføre, og ikke etter sitt innhold en beskrivelse av formål. I bestemmelsens andre setning fremgår derimot det som i større grad kan sies å være NOKUTs overordnede samfunnsoppdrag og dermed formål, jf. «*NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning*». Dette skal NOKUT gjøre gjennom å bidra til at alle utdanninger ved universiteter, høyskoler og fagskoler tilfredsstiller nasjonale kvalitetskrav, og at flest mulig holder høyt internasjonalt nivå.

Siste setning i uhl. § 2-1 annet ledd, jf. «*I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid*», knytter seg derimot mer til NOKUTs gjennomføring av de lovpålagte oppgaver og bør således stå i direkte tilknytning til disse.

Av forarbeidene fremgår det at *«…§ 2-1 annet ledd er en angivelse av NOKUTs formål, og at oppgavene er nevnt i § 2-1 tredje og fjerde ledd*»[[4]](#footnote-4). NOKUT mener imidlertid at det bør foretas en opprydning i annet ledd for å få en tydeligere formidling av hva som henholdsvis er NOKUTs formål og de enkelte lovpålagte oppgavene organet skal utføre. Slik det er fremstilt nå innebærer reguleringen en sammenblanding. NOKUT anser det det derfor hensiktsmessig å utelukkende regulere NOKUTs samfunnsoppdrag i bestemmelsens annet ledd.

# NOKUTs oppgaver

**Gjeldende rett**

I bestemmelsens tredje ledd fremkommer det som hovedsakelig er NOKUT sine konkrete oppgaver. For det første skal NOKUT «*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*.» I tillegg skal NOKUT «*gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning*.»

Avslutningsvis fremgår det i tredje ledd at «*NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet*.»

**NOKUTs vurdering og forslag**

Som nevnt i det foregående mener NOKUT at organets oppgaver primært bør komme til uttrykk i bestemmelsens tredje ledd. Det bør i den sammenheng foretas en koordinering av benevnelsen av disse oppgavene og de som fremkommer i studiekvalitetsforskriften[[5]](#footnote-5) § 1-5. At NOKUTs oppgaver en angitt flere steder med ulike uttrykk skaper et uoversiktlig rettskildebilde. Et videre spørsmål er om NOKUTs nye oppgaver, som blant annet ble tildelt ved supplerende tildelingsbrev 24. august 2018, er dekkende angitt ved dagens reguleringen.

Av bestemmelsen fremkommer det avslutningsvis at NOKUT kan «*benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak*». Denne bestemmelsen ble innført for å tydeliggjøre at NOKUT bør anvende mindre inngripende virkemidler i saker hvor det ikke er strengt nødvendig å igangsette en revidering av akkreditering. NOKUT mener dette i dagens situasjon er en mindre heldig regulering. Bakgrunnen for dette er at formuleringen gir inntrykk av å gi NOKUT flere virkemidler enn det er rettslig grunnlag for. Realiteten er at dersom det er snakk om andre bebyrdende virkemidler og tiltak enn de som fremkommer av loven for øvrig, må disse ha hjemmel i lov, og en generalklausul av denne sorten vil antakelig ikke være tilstrekkelig. På den annen side, vil «*mindre omfattende, inngripende og ressurskrevende tiltak*», som det henvises til i forarbeidene, kunne gjennomføres i tråd med den alminnelige handlefriheten. På denne bakgrunn mener NOKUT formuleringen i førstnevnte henseende er for upresis og i sistnevnte overflødig. Bestemmelsen er dermed egnet til å skape forvirring og bør fjernes.

# Høyere yrkesfaglig utdanning

I forbindelse med en eventuell opprydning knyttet til NOKUTs formål og oppgaver mener NOKUT det også gjennomgående må tas en vurdering av om reguleringen i uhl. § 2-1 er dekkende for det arbeidet NOKUT skal utføre, som knytter seg til høyere yrkesfaglig utdanning[[6]](#footnote-6). Selv om høyere yrkesfaglig utdanning er regulert i en egen lov, knytter uhl. § 2-1 seg til NOKUT som sådan. I dag reguleres NOKUT som organ i uhl., og NOKUTs oppgaver overfor de ulike utdanningstypene delvis i uhl. og delvis i fagskoleloven. Det faktum at fagskolene er nevnt ett sted i paragrafen, men tilsynelatende utelukket andre steder etterlater uklarhet om NOKUTs kompetanse på dette området.

Som nevnt fremgår det i uhl. § 2-1 annet ledd at formålet med NOKUTs virksomhet blant annet er «*å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning* …» I uhl. § 2-1 tredje ledd er for øvrig terminologien som benyttes for å angi NOKUTs konkrete oppgaver primært knyttet til universiteter og høyskoler. Det fremgår for eksempel ikke at NOKUT skal akkreditere fagområder.

I § 2-1 tredje ledd fastsettes det også at NOKUT skal «*føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid*». Det er for øvrig usikkert om NOKUT skal føre tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid, som heller ikke er beskrevet i fagskoleloven.

Fagskoleloven gir i begrenset grad en beskrivelse av NOKUTs oppgaver – særlig når det gjelder tilsynsmandatet. Det mest sentrale finnes i § 5 første ledd: «*Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fører tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning og akkrediterer fagskoleutdanning, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler kapittel 2*.» Henvisningen til kapittel 2 i uhl. synes å romme at NOKUT også skal føre tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid – noe som ikke er nevnt hverken i fagskoleloven eller i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev.

Videre kan også uhl. § 2-1 fjerde ledd nevnes. Her heter det at «*NOKUT skal gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning*.» Hvis reguleringen av NOKUT i uhl. er tenkt å omfatte både høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, er det da bevisst fra lovgivers side at evalueringsvirkemiddelet ikke skal anvendes på fagskoleutdanning?

Vårt ønske er at det kommer på plass en tydeligere regulering av NOKUTs formål og oppgaver overfor henholdsvis høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Vårt forslag er at NOKUT som organ reguleres i uhl., og at formål og oppgaver overfor de to sektorene reguleres i de respektive lovene. Alternativt må en fullstendig regulering av begge utdanningstypene nedfelles i uhl.

# Rettstekniske forhold

# Bestemmelsens overskrift

Bestemmelsens overskrift bør kort oppsummere hva bestemmelsen handler om. I dag er bestemmelsen overskrift «*NOKUTs oppgaver og myndighet*». Dette er i stort dekkende for hva bestemmelsen regulerer. NOKUT mener for øvrig at det bør vurderes å snu om på angivelsen: «*NOKUTs myndighet og oppgaver*» da dette i større grad harmonerer med kronologien i selve bestemmelsen. I tillegg kan begrepet «*myndighet*» sies å være mer omfattende enn «*oppgaver*», som er av en mer konkret karakter, og det er derfor mer naturlig å begynne med det mest heldekkende begrepet.

# Forskriftshjemmel

**Gjeldende rett**

Bestemmelsens sjette ledd hjemler en adgang, jf. «kan», for departementet til å gi forskrift om «*krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid*», «*standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud*» og «*saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet*». I tillegg kan NOKUT gi «*utfyllende forskrift*» om de samme emnene.

I forbindelse med innføringen av bestemmelsen ble det uttalt i forarbeidene at «*Bestemmelsen innebærer at departementets myndighet til å gi forskrifter om kvalitetssikringssystemer, kvalitetsarbeid, standarder og kriterier for akkreditering, herunder revidering av akkreditering, av institusjoner og studietilbud, og om saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet er samlet i én bestemmelse. Tilsvarende innebærer bestemmelsen at NOKUTs myndighet til å gi utfyllende forskrift til forskriftene departementet fastsetter, nå hjemles i lov*», jf. Prop.81 L (2015-2016).

**NOKUTs vurdering og forslag**

Ettersom bestemmelsens sjette ledd er en forskriftshjemmel er det sentrale å få klart frem *hva* hjemmelen skal omfatte og *til hvem* den er rettet.

**Forskriftshjemmel – det saklig området**

Et hovedpoeng for hvilket saklig område forskriftshjemmelen skal gjelde for, er å skape sikkerhet for at Stortinget ønsket delegering i et slikt omfang og for å sikre forutberegnelighet. Det er derfor nødvendig å vurdere behovet for forskriftens innhold konkret og angi hva som ønskes regulert så presist som mulig. Et sentralt spørsmål vil i den forbindelse være hvorvidt det skal gis én vid hjemmel eller flere snevre. Både generalklausuler til utfylling og gjennomføring og tallrike særskilte forskriftshjemler bør unngås. Et tilgrensende spørsmål er da også hvor hjemlene skal plasseres.

Slik uhl. § 2-1 sjette ledd lyder i dag er det saklige område for forskriftshjemmelen sentrert rundt tre temaer i henholdsvis bokstav a, b og c. Bestemmelsen må antakelig tolkes dithen at forskrift gitt i medhold av loven skal kunne inneholde en mer selvstendig regulering på områder som ikke er fullt ut regulert i loven.

Når det gjelder uhl. § 2- 1 sjette ledd bokstav a og b knytter disse seg til «*krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid*» og «*standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud*». I utgangspunktet er det saklige området for disse forskriftshjemlene av en mer snever karakter som relaterer seg til utvalgte av NOKUTs konkrete oppgaver. NOKUT mener derfor det bør vurderes hvorvidt disse med fordel heller kan plasseres der de saklig sett hører hjemme, andre steder i loven. NOKUT mener dette også vil være fornuftig ettersom uhl. § 2-1 i utgangspunktet regulerer NOKUTs myndighet og oppgaver i relasjon til både institusjonene etter uhl *og* fagskoleloven, mens angivelsen av det saklige området for forskriftshjemmelen i bokstav a og b utelukkende knytter seg til forhold rundt institusjoner som er regulert i uhl.

Hva angår formuleringen i uhl. § 2-1 sjette ledd bokstav c er denne mer generell i sin utforming enn bokstav a og b, jf. «*saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet*». Formuleringen er ut ifra sin ordlyd knyttet til hele NOKUTs virksomhet som sådan og forskriftshjemmelen kan dermed i større grad sies å høre naturlig hjemme i uhl. § 2-1. At det ikke er gitt nærmere angivelser av hva slags type saksbehandlingsregler som kan gis og i hvilke relasjon fører for øvrig med seg visse begrensninger ettersom kravene til klar hjemmel skjerpes desto mer inngripende forskrifter det er tale om å gi. Til sammenligning kan det nevnes at fagskoleloven i § 5 femte ledd bokstav c knytter myndigheten til å gi saksbehandlingsregler til akkrediteringsarbeidet.

**Forskriftshjemmel – til hvem**

Når det gjelder hvem forskriftshjemmelen retter seg mot kan myndighet til å gi forskrifter i loven legges til Kongen, departementet eller til et særskilt angitt forvaltningsorgan. I utgangspunktet gjelder det ikke faste normer for på hvilket nivå forskriftskompetansen skal legges. Dersom det dreier seg om forskrifter som vil ha en vesentlig betydning for et stort antall brukere kan det tale for å legge kompetansen til Kongen, selv om det er en tendens til delegering av lovgivningsmyndighet direkte til departementet. Derimot er det mer aktuelt å legge forskriftskompetanse til et særskilt angitt forvaltningsorgan ved forskrifter av mer teknisk karakter, og ved lokale forskrifter. Uavhengig av hvilket nivå forskriftskompetansen legges på er det Justisdepartementets lovavdelings anbefaling at gradering, i form av at myndighet i en lov dels er lagt til Kongen, dels til departementet og eventuelt også til andre forvaltningsorganer, bør unngås.[[7]](#footnote-7) Loven bør altså unnlate å legge myndighet til flere ulike forvaltningsnivåer.

I tråd med Justisdepartementets anbefaling anser NOKUT det uhensiktsmessig at NOKUT er gitt adgang til å gi utfyllende forskrift om de samme emnene som departementet. For NOKUT fremstår det unødig kompliserende at departementet og NOKUT fastsetter hver sine forskrifter om grunnleggende samme tematikk rettet mot samme pliktsubjekter.

All den tid forskriftene hverken er av utpreget teknisk karakter eller er lokale mener NOKUT at det som utgangspunkt er mest hensiktsmessig at departementet fastsetter forskriftene, mens NOKUT heller gis i oppdrag å utarbeide forslag til forskrifter. Kunnskapsdepartementet har uttrykt et ønske om en utvikling der NOKUT i større grad overtar ansvaret for forskriftsforvaltningen i UH-sektoren. Det vil kunne medføre en tettere dialog mellom Kunnskapsdepartementet og NOKUT med tanke på å utvikle et adekvat og enhetlig regelverk på dette området.

# «Standarder og kriterier»

Avslutningsvis kan det også nevnes at NOKUT stiller seg spørrende til forskjellen i begrepsbruk knyttet til «*standarder og kriterier*» for akkreditering i uhl. § 2-1 og «*vilkår*» for akkreditering i fagskoleloven § 5 femte ledd.

1. Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). [↑](#footnote-ref-1)
2. Prop.64 L (2017-2018) 3.2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Prop.64 L (2017-2018) 3.4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Prop.64 L (2017-2018) 3.4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften). [↑](#footnote-ref-5)
6. Det bør avgjøres hvorvidt terminologien «høyere yrkesfaglig utdanning», som ble innført med den nye loven om høyere yrkesfaglig utdanning, skal benyttes konsekvent istedenfor fagskoleutdanning. [↑](#footnote-ref-6)
7. Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid kapittel 7.2. [↑](#footnote-ref-7)