



UNIVERSITETET I BERGEN
Det psykologiske fakultet

Knut Knapskog

Dato
21.11.2025

Referanse
2025/13213

Innspelsrunde høyring - endringer i universitets- og høyskoleloven

Vi viser til høringsbrev datert 29.10.2025 om endringer i universitets og høyskoleloven.

Det psykologiske fakultet støtter de foreslåtte endringene slik de blir skissert i notatet.

Vi vil særlig fremheve vår støtte til forslaget om å fjerne ordningen med blind klagesensur. Etter vår vurdering vil dette bidra til en bedre kvalitetssikring av sensur og en mer transparent klageprosess.

For øvrige punkter har vi ingen merknader.

Med vennlig hilsen

Hege Sygna
seksjonssjef

Elisabeth Aronsen Straume
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrifter.

Postadresse
Universitetet i Bergen
Det psykologiske fakultet
Postboks 7800
N-5020 BERGEN

E-post:
post@uib.no

Organisasjonsnummer
874 789 542

Saksbehandler
Elisabeth Aronsen Straume
Telefon: 55589194
Mobil:
E-post: Elisabeth.Straume@uib.no



Knut Knapskog

Dato
26/11/2025

Referanse
2025/13213

Innspill fra JUS – endring i universitets- og høyskoleloven

Vi viser til høringsbrev datert 29.10.2025 om endringer i universitets- og høyskoleloven.

Det juridiske fakultet har ingen særlige merknader til forslaget som omhandler fjerning av kravet om at studieavgiften for studenter utenfor EØS og Sveits må være kostnadsdekkende.

Fakultetet er positive til et makstak for dekking av advokatutgifter i utestengelsessaker så lenge dette sikrer rettssikkerheten til studentene på en hensiktsmessig måte.

Fakultetet støtter forslaget om fjerning av «blind klagesensur». Vi er enige i at det generelle forvaltningsrettslige prinsippet om at saker bør være så godt opplyst som mulig må legges til grunn også i behandlingen av klagesensur. Dette har lenge vært en ønskelig praksis fra Det juridiske fakultet.

Med vennlig hilsen

Magne Strandberg
visedekan for undervisning

Eivor Kolberg
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrifter.

Postadresse
Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet
Postboks 7800
N-5020 BERGEN

E-post:
post@uib.no

Organisasjonsnummer
874 789 542

Saksbehandler
Eivor Kolberg
Telefon:
Mobil:
E-post: eivor.kolberg@uib.no



Knut Knapskog

Dato
24.11.2025

Referanse
2025/13213

Innspill fra MED - endringer i universitets- og høyskoleloven

Det medisinske fakultet viser til invitasjon fra den 29. oktober til å gi innspill til UiBs høringssvar om foreslåtte endringer i UH-loven. Fakultetet har ingen merknader til forslagene om innføring av makstak for dekking av advokatutgifter i utestengingssaker eller fjerning av blind klagesensur. Vi støtter begge forslag.

Forslaget om fjerning av kravet om at studieavgift for studenter fra land utenfor EØS og Sveits skal være kostnadsdekkende løfter en rekke problemstillinger knyttet til studieavgiften. Vi mener at denne foreslåtte valgmuligheten langt fra løser utfordringene studieavgiften har medført. Vårt synspunkt er fortsatt at studieavgiften bør avvikles. Så lenge de betalende studentene må "overbookes" ut over de KD-finansierte studieplassene, er ikke kapasiteten i studieprogrammene og fagmiljøene rigget for å kunne håndtere en ekstra studentgruppe med mindre disse betaler fullt kostnadsdekkende avgift.

Problemet er at en fullt kostnadsdekkende studieavgift medfører at vi ikke rekrutterer de studentene vi ønsker oss. For MED gjelder dette særlig for masterprogram i global helse, og særlig studenter fra lavinntekstland. Studentgruppen dette programmet har som sin hovedmålgruppe har sjelden mulighet til å betale studieavgift i tillegg til bo- og levekostnader i Norge. Vi er usikre på hvilke studenter en lavere avgift vil tiltrekke, men grepet med en lavere avgift bringer oss uansett tilbake til problemet med et fagmiljø som ikke er rigget for å ta opp studenter "med tap".

Vi ser også endringsforslaget i lys av at stipendordningen NORSTIP er kuttet i statsbudsjettet. Krav om egenbetaling kombinert med at slike alternative finansieringskilder kuttet gjør det krevende å videreutvikle våre internasjonalt ledende fagmiljø innen global helse, og til å fortsette deres viktige arbeid med kunnskapsoppbygging og -deling i det globale sør.

Den globale kunnskapsutvekslingen er sentral for å forstå og løse de komplekse miljømessige, sosiale og økonomiske problemer som verden står overfor. Internasjonalisering bidrar til å motvirke fragmentering, og Norge er etter vårt syn tjent med en solid posisjon i internasjonalt kunnskapssamarbeid. Innføringen av studieavgift har medført betydelige utfordringer for dette samarbeidet.

Postadresse
Universitetet i Bergen
Det medisinske fakultet
Postboks 7800
N-5020 BERGEN

E-post:
post@uib.no

Organisasjonsnummer
874 789 542

Saksbehandler
Martha Houen Dahle
Telefon: 55586340
Mobil:
E-post: Martha.Dahle@uib.no

Med vennlig hilsen

Reidun L. S. Kjome
visedekan for utdanning

Martha Houen Dahle
seksjonssjef



Knut Knapskog

Dato
24.11.2025

Referanse
2025/13213

Innspill fra NT-fakultetet - endringer i universitets- og høyskoleloven

Fakultet for naturvitenskap og teknologi har følgende innspill til de foreslåtte endringene:

1. Fjerning av kravet om kostnadsdekkende studieavgift for studenter utenfor EØS og Sveits

Fakultetet støtter forslaget.

2. Makstak for dekning av advokatutgifter i utestengingssaker

Fakultetet er positive til innføring av et makstak for dekning av advokatutgifter, samtidig må ordningen utformes slik at den også ivaretar studentenes rettssikkerhet.

3. Fjerning av blind klagesensur

Fakultetet støtter forslaget om å fjerne blind klagesensur. Dette er noe som har vært ønsket fra instituttene i flere år.

Med vennlig hilsen

Monica Jordheim
Visedekan for utdanning

Bianca C. Nygård
studiesjef

Postadresse
Universitetet i Bergen
Fakultet for naturvitenskap og teknologi
Postboks 7800
N-5020 BERGEN

E-post:
post@uib.no

Organisasjonsnummer
874 789 542

Saksbehandler
Birthe Gjerdevik
Telefon: 55583488
Mobil:
E-post: Birthe.Gjerdevik@uib.no

Med vennlig hilsen

[avsenders navn]

[avsenders tittel]

Birthe Gjerdevik
seniorrådgiver



Fakulteta
Lektorsenteret

Dato
29.10.2025

Referanse
2025/13213

Innspelsrunde høyring

Vi viser generelt til det vedlagte høyringsnotatet frå kunnskapsdepartementet, og ber om innspel om kva UiB sitt samla høyringssvar bør vere. Slike innspel har frist **24. november 2025**. I hovudtrekk har forslaga dette innhaldet:

1. Fjerning av kravet om at studieavgifta for studentar utanfor EØS+Sveits må vere «kostnadsdekkande».

UiB har fleire gonger yttra seg kritisk til innføringa av studieavgift for denne studentgruppa. Departementet har merka seg at kravet om kostnadsdekkande studieavgift har gjort at ei norsk mastergrad innanfor naturvitskapen er i europatoppen kva gjeld kostnader. Når høge levekostnader kjem på toppen har innføringa av studieavgifta på dette nivået gjort at studenttalet for denne gruppa er svært sterkt redusert. Føremålet med endringa er å gjere norsk høgare utdanning meir attraktiv, til at samfunnet kan dekke sine kompetansebehov i framtida og til at institusjonane kan auke sine inntekter.

Det er verdt å merke seg at departementet *ikkje* gjeninnfører resultatmidla for desse studentane, for den delen av kostnaden som ikkje er dekt av studieavgifta. Dette inneber at kuttet som innføringa av studieavgift førte med seg (vel 300 millionar kroner for sektoren frå 2025) blir vidareført.

2. Makstak for dekking av advokatutgifter i utestengingssaker

Makstaket for advokatutgifter er spelt inn av fleire institusjonar som synest utgiftene til advokatar i slike saker er for høge. Det er verdt å merke seg at departementet argumenterer for eitt tak for handsaminga i forvaltinga på kroner 9 205 (til dømes vil ei fuskesak gå først for UiB si nemnd for studentsaker og ved klage for felles klagemennd), og eitt tak for domstolshandsaming på kroner 42 080.

I departementet sitt endringsforslag til universitets- og høgskuleforskrifta er dette taket avgrensa til «klagesaken», altså ikkje handsaminga for UiB si nemnd for studentsaker (sjå punkt 8 i høyringsnotatet, på side 28). På dette punktet skal UiB be om oppklaring frå departementet før vi svarer.

Postadresse
Universitetet i Bergen
Studieavdelinga
Postboks 7800
N-5020 BERGEN

E-post:
post@uib.no

Organisasjonsnummer
874 789 542

Saksbehandlar
Knut Knapskog
Telefon: 55589514
Mobil:
E-post: Knut.Knapskog@uib.no

3. Fjerning av såkalla blind klagesensur

Blind klagesensur har etter departementet si meining ført til fleire klager, dårlegare kvalitet/kvalitetssikring av sensuren, og er eit dårleg grunngive unntak frå vanleg forvaltingsklage (som er «open»). Departementet problematiserer om ein i det heile kan snakke om klagehandsaming, når det i realiteten ikkje finst noka vurdering av det opprinnelege vedtaket, men om ei heilt ny sensurering der vurderinga er heilt lik som i den vanlege sensurrunden.

UiB har tidlegare uttala seg svært positivt om fjerning av blind klagesensur, i høyringsinnspel til NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, som de kan finne her: [Høringsuttalelse fra Universitetet i Bergen](#).

4. Nokre andre endringar av avgrensa tyding for UiB

Med venleg helsing

Christen Soleim
avdelingsdirektør

Knut Knapskog
rådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrifter.

1 Høyringsnotat

Se vedlagte høringsliste

Deres ref

Vår ref

Dato

25/5410-

21. oktober 2025

Høring om endringer i universitets- og høyskoleloven (studieavgift, advokatutgifter og klagesensur)

Kunnskapsdepartementet sender med dette forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven med tilhørende forskriftsendringer høring.

Høringen inneholder følgende:

- Forslag om å fjerne kravet om at studieavgiften (egenbetalingen) fra studenter fra land utenfor EØS og Sveits må være kostnadsdekkende
- Forslag om å innføre makspris for dekning av advokatutgifter i saker om uskikkethet, utestenging, bortvisning og utelukkelse fra praksis
- Forslag om å avvikle ordningen med blind klagesensur
- Forslag til enkelte andre oppdateringer og mindre rettinger.

Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no. Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk ved å bruke den digitale løsningen for høringsuttalelser på www.regjeringen.no/id3124903.

Høringen er åpen for alle. Også andre enn de som står på listen over høringsinstanser, er velkomne til å uttale seg. Vi ber høringsinstansene vurdere om saken bør forelegges underordnede organer som ikke er nevnt på listen over høringsinstanser.

Høringsfristen er 31. desember 2025.

Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven og vil bli publisert.

Med hilsen

Lars Vasbotten (e.f.)
avdelingsdirektør

Susanne Sollie
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



Høringsnotat

Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven (studieavgift, advokatutgifter og klagesensur)

21. oktober 2025

Innhold

1	Innledning	4
2	Studieavgift (egenbetaling) fra tredjelandsstudenter	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Dagens regler	5
2.2.1	Universitets- og høyskoleloven	5
2.2.2	Universitets- og høyskoleforskriften	5
2.2.3	EØS-retten	6
2.3	Departementets vurdering	7
2.3.1	Målet med endring i studieavgiften	7
2.3.2	Ulike alternativer for å endre ordningen med studieavgift	7
2.3.3	Statsstøtterettslig vurdering	9
2.3.4	Særlig om private institusjoner	10
2.4	Departementets forslag	10
3	Dekning av advokatutgifter	10
3.1	Bakgrunn	10
3.1.1	Historisk bakgrunn	10
3.1.2	Kartlegging av studentsaker	11
3.2	Dagens regler	12
3.2.1	Universitets- og høyskoleloven	12
3.2.2	Reglene om fri rettshjelp	14
3.2.3	Reglene i andre land	14
3.3	Departementets vurdering	15
3.3.1	Generelt	15
3.3.2	Ulike alternativer	15
3.3.3	Forslag om å innføre en maksprisordning for dekning av advokatutgifter	16
3.3.4	Nivået på makspris fastsettes i forskrift	17

3.4	Departementets forslag	19
4	Klagesensur (blind klagesensur)	19
4.1	Bakgrunn.....	19
4.2	Dagens regler	20
4.2.1	Universitets- og høyskoleloven	20
4.2.2	Reglene i andre land.....	21
4.3	Departementets vurdering	21
4.4	Departementets forslag	23
5	Andre endringer	23
5.1	Nemnd for studentsaker	23
5.2	Krav til politiattest	24
5.3	Valgt rektors fratreden før utløpet av funksjonstiden.....	24
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
6.1	Studieavgift for tredjelandsstudenter	25
6.2	Dekning av advokatutgifter	25
6.3	Klagesensur	26
6.4	Andre endringer	27
7	Lovforslag.....	27
8	Forskriftsforslag	28

1 Innledning

Høringsnotat inneholder følgende forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven:

- Forslag om å fjerne kravet om at studieavgiften (egenbetalingen) fra studenter fra land utenfor EØS og Sveits må være kostnadsdekkende (se punkt 2)
- Forslag om å innføre makspris for dekning av advokatutgifter i saker om uskikkethet, utestenging, bortvisning og utelukkelse fra praksis (se punkt 3)
- Forslag om å avvikle ordningen med blind klagesensur (se punkt 4)
- Forslag til enkelte andre oppdateringer og mindre rettinger (se punkt 5).

Departementet tar sikte på fremme lovproposisjon på bakgrunn av høringen våren 2026 med sikte på at endringene kan tre i kraft 1. august 2026. Når det gjelder forslaget om studieavgift (egenbetaling), kan institusjonene legge til grunn den foreslåtte endringen ved utlysning av studieplasser til studieåret 2026–2027 med forbehold om Stortingsvedtak. Se punkt 6.1.

2 Studieavgift (egenbetaling) fra tredjelandsstudenter

2.1 Bakgrunn

Regjeringen varslet i Meld. St. 14 (2024–2025) *Sikker kunnskap i en usikker verden* at det skal settes i gang et arbeid for å styrke den strategiske tilnærmingen til å rekruttere og beholde internasjonale studenter og forskere, for å bidra til å dekke fremtidens kompetansebehov. Innretningen av studieavgiften for studenter utenfor EØS og Sveits (tredjelandsstudenter) inngår i dette arbeidet. Egenbetaling er lovens begrep for studieavgift, disse to begrepene betyr dermed det samme.

I 2023 ble det innført studieavgift i høyere utdanning for tredjelandsstudenter. Bakgrunnen var at Norge var ett av få land som tilbød gratis utdanning til alle internasjonale studenter samtidig som norske studenter i de fleste tilfeller må betale studieavgift for å studere i land utenfor EØS. Det ble krav om at universitetene og høyskolene skulle sette en minst kostnadsdekkende avgift. Det ble grovt anslått at hvis institusjonene etter innføringen beholdt ca. 30 prosent av tredjelandsstudentene, ville de ikke få redusert økonomisk handlingsrom.

Siden innføringen har det vært en kraftig nedgang i nye tredjelandsstudenter. Antallet nye studenter med statsborgerskap fra land utenfor EØS og Sveits (førstegangsregistrerte) på toårige masterprogram, gikk ned med rundt 60 prosent fra 2022 til 2023. Ikke alle disse betaler studieavgift, fordi de har permanent opphold eller omfattes av andre unntak. I gruppen som omfattes av kravet til studieavgift anslår departementet at nedgangen var over 80 prosent. Høsten 2023 var det registrert 461 betalende studenter, hvorav 261 på 2-årige masterprogrammer. Høsten 2024 var det registrert 688 betalende studenter, hvorav 390 på toårige masterprogrammer. Det var omtrent 32 prosent færre nye betalende

studenter på toårige masterprogrammer i 2024, sammenlignet med 2023.¹ Nedgangen har vært størst innenfor realfag og teknologi, som er viktige for fremtidens kompetansebehov i Norge.²

2.2 Dagens regler

2.2.1 Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 2-6 regulerer egenbetaling ved statlige universiteter og høyskoler for statsborgere fra land utenfor EØS og Sveits. Den bestemmer i første ledd første punktum at institusjonene **skal kreve egenbetaling** fra disse studentene. I andre punktum bestemmer den at egenbetalingen *minst skal dekke institusjonenes kostnader for utdanningen*.

Uhl. § 2-6 andre ledd fastsetter at det er enkelte grupper av studenter det **ikke skal** kreves egenbetaling fra:

- Utenlandske borgere som etter internasjonale avtaler har rett til å bli likebehandlet med norske borgere
- Utenlandske borgere som kan ha rett til lån og stipend i lånekassen på samme vilkår som norske borgere
- Doktorgradskandidater
- Utvekslingsstudenter. Institusjonene *kan* likevel kreve egenbetaling dersom dette ligger til grunn for utvekslingsavtaler med en utenlandsk institusjon.

Etter uhl. § 6-2 tredje ledd skal private universiteter- og høyskoler ikke bruke statstilskudd til å dekke driftskostnader for studier til studentgrupper som skal avkreves egenbetaling etter uhl. § 2-6.

2.2.2 Universitets- og høyskoleforskriften

Uhl. § 2-6 tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om unntak fra første ledd. Dette betyr at departementet kan fastsette forskrift om enkelte unntak både fra plikten til å kreve egenbetaling, og fra kravet om kostnadsdekkende egenbetaling.

Ytterligere unntak fra plikten til å kreve egenbetaling enn det som framkommer av uhl. § 2-6 andre ledd, er gitt i universitets- og høyskoleforskriften § 4-4.

Departementet har fastsatt følgende unntak i forskrift:

Grupper av studenter som **skal** være unntatt fra egenbetaling:

- Studenter som er omfattet av ordningen Students at Risk (StAR)
- Studenter som studerer i Norge gjennom programmene NORPART og NORHED
- Studenter som studerer i Norge gjennom Fulbright-programmet

¹ [HK-dir \(2025\) Utenlandske gradsstudenter i Norge](#)

² [HK-dir \(2023\) Innføring av studieavgift førte til fall i antall gradsstudenter](#)

- Studenter som deltar i fellesgradssamarbeidet Erasmus Mundus

Grupper av studenter som institusjonene **kan** unnta fra egenbetaling:

- Studenter som deltar i studieprogrammer som tilbys i samarbeid mellom norsk og utenlandsk utdanningsinstitusjon (fellesgrader)
- Urfolksstudenter ved Samisk høyskole

Departementet har ikke fastsatt unntak fra kravet om full kostnadsdekning.

2.2.3 EØS-retten

Regelverket om egenbetaling for studenter fra utenfor EØS og Sveits er også underlagt EØS-rettens regelverk og begrensinger knyttet til offentlig støtte (statsstøtte). Statsstøtte til økonomisk aktivitet er i utgangspunktet forbudt etter EØS-retten. Ved endring av reglene om studieavgift vil det være en del av vurderingen om regelverket er i tråd med de EØS-rettslige reglene om statsstøtte.

Etter EØS-avtalen artikkel 61 (1) er offentlig støtte i utgangspunktet forbudt. For at et tiltak skal anses som offentlig støtte, må følgende seks kumulative vilkår være oppfylt:

1. det må innebære en form for fordel for mottakeren (fordelskriteriet)
2. det må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form (statsmidlerkriteriet)
3. mottaker av støtte må være å anse som et foretak (foretakskriteriet)
4. det må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet)
5. det må være egnet til å vri konkurransen eller true med å vri konkurransen (konkurransesvridningskriteriet)
6. det må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (samhandelskriteriet)

Et sentralt vilkår for om finansiering av utdanning anses som offentlig støtte, er foretakskriteriet, altså vilkåret om at mottaker må drive økonomisk aktivitet.

Utdanning som er en del av det nasjonale utdanningssystemet og i hovedsak er finansiert av staten, regnes som ikke-økonomisk aktivitet etter statsstøtteregelverket. Dette følger av EU-domstolens praksis. I EFTA Surveillance Authority Decision No 3/17/COL Notion of State Aid (NoA) avsnitt 29 vises det til at dette utgangspunktet ikke forandres i de tilfellene det tas noe egenbetaling som bidrar til å dekke driftskostnader. Disse økonomiske bidragene dekker ofte bare en brøkdel av de reelle kostnadene ved tjenesten, og vurderes derfor ikke som vederlag for tjenesten som ytes. Slik egenbetaling endrer derfor ikke det statsstøtterettslige prinsippet om at utdanningstjenester hovedsakelig finansiert av det offentlige, vurderes som ikke-økonomisk aktivitet.

I NoA avsnitt 30 vises det til at offentlige utdanningstjenester som nevnt over, må skilles fra tjenester hovedsakelig finansiert av egenbetaling eller kommersielle inntekter. Som eksempel vises det til høyere utdanning finansiert i sin helhet av studenter. Dette vurderes som økonomisk aktivitet etter statsstøtteregelverket.

2.3 Departementets vurdering

2.3.1 Målet med endring i studieavgiften

I forskningssystemmeldingen (Meld. St. 14 (2024-2025)) er det pekt på at utviklingen av internasjonale studenter i Norge sammenlignet med andre land kan tyde på at innretningen av studieavgiften gjør Norge lite konkurransedyktig. Andre land har i tillegg fått på plass målrettede virkemidler for å tiltrekke seg talentfulle internasjonale studenter med ettertraktet kompetanse. Det er derfor behov for å styrke den strategiske tilnærmingen til rekruttering av internasjonale studenter til Norge i tråd med fremtidens kompetansebehov.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert ulike alternativer for å endre ordningen med studieavgift for studenter for tredjelandsstudenter.

2.3.2 Ulike alternativer for å endre ordningen med studieavgift

Mulighet for unntak i forskrift uten lovendring

Departementet har hjemmel til å gi unntak fra *skal*-reglene i uhl. § 2-6 første ledd. Unntak som i realiteten betyr at lovbestemmelsen fravikes fullstendig, vil ikke lenger kunne regnes som «unntak» og vil derfor ikke være i samsvar med det lovgiver har bestemt.

Departementet legger til grunn at det i forskrift kan fastsettes unntak som er nærmere avgrenset på bakgrunn av behov og prioriteringer for visse grupper. Det er vanskelig å si hvor grensen går før omfanget av slike unntak blir en uthuling eller tilsidesettelse av lovbestemmelsen. Det kan være mulig å tallfeste et antall tredjelandsborgere som kan få unntak med utgangspunkt i omtrentlig antall tredjelandsborgere som tok utdanning i Norge før innføringen av studieavgift. Antallet bør være relativt lavt for at det fremdeles skal kunne regnes som et unntak, for eksempel 25 prosent av tidligere antall. En slik endring vil dermed trolig ikke løse utfordringen med at studieavgiften gjør Norge lite konkurransedyktige.

Departementet har derfor vurdert at det ikke vil være tilstrekkelig å fastsette unntak i forskrift.

Lovendring – endre fra skal kreve til kan kreve studieavgift

Et alternativ departementet har vurdert, er å endre uhl. § 2-6 fra en «skal-bestemmelse» til en «kan-bestemmelse», slik at regelen blir at statlige universiteter og høyskoler «kan» kreve egenbetaling fra studenter utenfor EØS og Sveits. Dette kan i prinsippet uthule bestemmelsen ved at det blir helt opp til hver enkelt institusjon om den i det hele tatt ønsker å ta studieavgift. Det er fortsatt slik at de fleste land Norge kan sammenligne seg med tar studieavgift og at norske studenter i hovedsak må betale studieavgift utenfor EØS og Sveits. Vi anbefaler derfor å beholde et krav om at institusjonene skal ta egenbetaling fra studenter utenfor EØS og Sveits. Departementet foreslår derfor ikke å åpne for at institusjonene fullstendig kan unnlate å ta egenbetaling.

Lovendring – fjerne kravet om at studieavgiften minst skal være kostnadsdekkende

For at norske universiteter og høyskoler skal kunne bli mer konkurransedyktig, og for å bedre dekke fremtidens kompetansebehov, vurderer departementet at den mest hensiktsmessige løsningen er å foreslå en lovendring der en går bort fra kravet om at studieavgiften minst skal være kostnadsdekkende. Departementet mener at det er dette alternativet som vil gi institusjonene mest fleksibilitet, og som er målrettet i møte med de utfordringene sektoren og arbeidslivet selv peker på.

Én av hovedutfordringene med studieavgiften slik den er innrettet i dag, er at norske institusjoner opplever at de er priset ut på grunn av det høye kostnadsnivået i Norge. Prisene varierer mellom tilbud og institusjoner, men vanlige nivåer på studieavgiften ved de statlige institusjonene er fra rundt 200 000 kroner til rundt 280 000 kroner i året. Det er høyere enn de gjennomsnittlige prisene i de andre nordiske landene og betydelig høyere enn i mange andre europeiske land. Av de 31 europeiske universitetene utenom Storbritannia som er høyere plassert enn Universitetet i Oslo på universitetsrangeringen til Times Higher Education, er det bare ett universitet som har en høyere studieavgift enn UiO for tredjelandsstudenter for en master i et naturvitenskapelig fag. Ved UiO er studieavgiften for en slik utdanning i 2025/26 på 286 000 kroner i året. For flere betydelig høyere rangerte universiteter i land som Sveits, Tyskland, Frankrike og Belgia ligger studieavgiften på mellom 50 000 og 100 000 kroner. I Europa synes det kun å være Storbritannia, Irland og Nederland hvor studieavgiftene generelt er like høye som i Norge.

I tillegg til studieavgiftene kommer et generelt høyt kostnadsnivå i Norge for livsopphold. På Eurostats indeks for prisnivået for personlig konsum er det kun Sveits, Island, Luxembourg, Danmark og Irland som er plassert høyere enn Norge i Europa.

Det lave antallet nye tredjelandsstudenter etter innføringen av studieavgift har gjort at også institusjonenes samlede inntekter fra studieavgiften er lave. De fleste statlige institusjonene hadde under 2 mill. kroner i egenbetaling fra tredjelandsstudenter i 2024.

Nedgangen i internasjonale studenter har vært størst innen naturvitenskapelige og tekniske fag, som vi vet det er behov for mer kompetanse innenfor fremover. Ved mange tilbud har det ikke vært tilstrekkelig med søkere fra Norge eller andre EØS-land til å kompensere for nedgangen, slik at rekrutteringsgrunnlaget på områder med store kompetansebehov er blitt svekket. Økt fleksibilitet i fastsettelsen av studieavgiften for de ulike studieprogrammene vil gi institusjonene mulighet til å tilpasse seg skiftende rekrutterings- og kompetansebehov både regionalt og nasjonalt.

Selv om forslaget går ut på at studieavgiften ikke lenger trenger å være kostnadsdekkende, er det ikke anledning for institusjonene til å helt fjerne studieavgiften. Kravet i regelen er fremdeles at universitetene- og høyskolene skal kreve egenbetaling fra studenter utenfor EØS og Sveits. Dermed må egenbetalingen fremdeles være reell, og kan ikke settes til en symbolsk sum.

Departementet har vurdert at det ikke er et behov for å sette et minimumsbeløp for egenbetalingen. Fleksibiliteten til å selv fastsette nivået må sees i lys av formålet om å rekruttere kandidater til områder med tydelige kompetansebehov i samfunnet. Nivået på egenbetalingen må sees i forhold til størrelsen på kompetansebehovene og

rekrutteringsgrunnlaget av EØS-søkere opp mot tredjelandssøkere, og prisnivået for lignende tilbud i andre land. Departementet vurderer at institusjonene selv står nærmest til å vurdere hva som er et hensiktsmessig nivå for å kunne rekruttere strategisk. Dette vil departementet følge opp i styringsdialogen med institusjonene.

2.3.3 Statsstøtterettslig vurdering

Departementet viser til at de statsstøtterettslige vurderingene og kostnadsberegninger må gjøres konkret av institusjonene, og at i den grad det drives både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, må institusjonene sikre et regnskapsmessig skille mellom aktivitetene.

Så lenge egenbetalingen har vært kostnadsdekkende, har ikke institusjonene måttet vurdere størrelsen på egenbetalingen opp mot andelen offentlig støtte, for å kunne avgjøre om aktiviteten anses for å være økonomisk aktivitet etter EØS-rettens regler om offentlig støtte. Departementet foreslår nå at institusjonen selv kan velge nivået på egenbetalingen. Dette innebærer at institusjonene ved fastsettelsen av nivået på egenbetalingen må sørge for at studietilbudet fremdeles regnes som ikke-økonomisk aktivitet.

Departementet har tidligere, i forbindelse med andre regler om egenbetaling for utdanningstilbud som er tilpasset personer i arbeid, kommet med vårt syn på hvilket nivå av offentlig støtte som kreves for å være innenfor EØS-reglene. Departementet har ment at det er vanskelig å fastslå med sikkerhet hvor stor andel den offentlige støtten konkret må være for å ligge innenfor EØS-regelverket om offentlig støtte, når tilbudet delvis er finansiert ved egenbetaling. Det har vært få holdepunkter i EØS-retten som har gitt grunnlag for en oppfatning om denne andelen, og departementet har ikke ansett det hensiktsmessig å fastsette en konkret andel. Departementet har likevel ment at det har vært forsvarlig å legge til grunn at utdanningen i «hovedsak» vil være finansiert av offentlige midler hvis om lag 65 prosent av kostnadene ved et utdanningstilbud er finansiert med offentlige midler, og den resterende andelen er dekket ved egenbetaling.

Departementet er i gang med et arbeid nå for å vurdere om utvikling i rettstilstanden gir grunnlag for en annen eller klarere oppfatning om hvor stor andel den offentlige finanseringen må utgjøre, og om handlingsrommet institusjonen har når det gjelder egenbetalingens størrelse vil kunne utvides noe.

Kravet om en viss andel offentlig finansering er knyttet til det konkrete studietilbudet. Det er andelen offentlig finansering av studietilbudet som sådan som må overstige den andelen som er omtalt over. I tilfeller der noen studenter betaler studieavgift mens andre studenter ikke betaler, må institusjonene sikre at egenbetalingen fra studentene ikke medfører at andelen offentlig finansering av studietilbudet samlet sett blir for lav. Det er dermed ikke studieavgiften for den enkelte student som er avgjørende, men hvordan den påvirker den samlede finanseringen av studietilbudet.

2.3.4 Særlig om private institusjoner

Uhl. § 2-6 om egenbetaling for statsborgere fra land utenfor EØS og Sveits gjelder for statlige universiteter og høyskoler. For private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, følger det imidlertid av uhl. § 6-2 tredje ledd at statlige midler ikke kan benyttes til å dekke driftskostnader for utdanning til studentgrupper som skal avkreves egenbetaling etter § 2-6. De private institusjonene må dermed ta kostnadsdekkende egenbetaling fra denne studentgruppen med mindre de har andre midler (gaver e.l.) til å dekke driftskostnadene.

Ettersom departementet foreslår å fjerne kravet om at egenbetaling ved de statlige institusjonene minst skal dekke institusjonens kostnader for utdanningen, bør § 6-2 tredje ledd endres tilsvarende.

En mulighet er å endre dagens formulering av uhl. § 6-2 tredje ledd slik at regelen blir slik: «Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, *kan ikke* bruke statstilskuddet til å dekke *hele* driftskostnaden for studier til studentgrupper som skal avkreves egenbetaling etter § 2-6.» Departementet foreslår i stedet å gjøre formuleringen lik som reguleringen for de statlige institusjonene, slik at regelen i § 6-2 tredje ledd blir: «Private institusjoner som mottar tilskudd, skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS eller Sveits».

Egenbetalingen fra tredjelandsstudenter må være reell, og kan ikke settes til en helt symbolsk sum. En eventuell reduksjon av egenbetalingen til tredjelandsstudenter skal på samme måte som for de statlige institusjonene sees i lys av formålet om å rekruttere kandidater til områder med tydelige kompetansebehov i samfunnet. Departementet vurderer på samme måte som for de statlige institusjonene at det ikke er behov for å sette et minimumsbeløp for egenbetaling for tredjelandsborgere ved private institusjoner, men vil følge utviklingen av bruk av egenbetaling overfor denne studentgruppen.

2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne kravet i uhl. § 2-6 første ledd andre punktum om at egenbetalingen minst skal dekke institusjonens kostnader for utdanningen til studenter som er statsborgere i land utenfor EØS eller Sveits. Departementet foreslår også å endre kravet i uhl. § 6-2 tredje ledd slik at det blir likelydende regulering for private institusjoner.

3 Dekning av advokatutgifter

3.1 Bakgrunn

3.1.1 Historisk bakgrunn

Det har vært regler om at studenter har rett til dekning av utgifter til advokat eller annen talsperson ifm. utestengingssaker siden 1989. Etter universitetsloven av 1989 § 47 hadde

studenter rett til å la seg bistå av advokat ved utestenging fra institusjonen. Advokatkostnadene skulle dekkes av institusjonen. Advokatstøtten gjaldt både ved behandlingen på institusjonen og ved herreds- eller byretten i tilfelle studenten vil prøve vedtaket. Hvis studenter ville anke til høyere instanser, måtte den dekke advokatutgiftene selv.

I lov om universiteter og høyskoler 1995 § 42 første ledd nr. 5 hadde studenter rett på advokatstøtte fra sak om bortvisning eller utestengning var reist, men det var ingen begrensninger for hvor langt dekningen strakk. Hensynet til studentens rettssikkerhet ble vektlagt som hensynet bak bestemmelsen i Ot.prp. nr. 85 (1993–1994) merknad til § 42.

Fra 2003 fikk også studenter ved private høyskoler rett til dekning av advokatutgifter. Loven og forarbeidene ga ingen ramme for hvor langt i prosessen advokatutgiftene ble dekket, men beslutningen ble tatt for å likestille studenter på private og offentlige institusjoner.

I universitets- og høyskoleloven av 2005 fikk studentene dekket advokatutgifter i saker om bortvisning og utestenging fra saken var reist ved institusjonen, jf. §§ 4-8 til 4-10. I rettssystemet fikk studenten dekket advokatbistand i tingretten, for saker om bortvisning og utestenging.

I Prop. 59 L (2013-2014) ble det innført en hjemmel for institusjonen til å sette ned advokatens salær dersom tidsbruken ikke var «rimelig og nødvendig».

3.1.2 Kartlegging av studentsaker

I Prop. 126 L (2022-2023) pkt. 16.9 kom det frem at gjennom høringen til ny universitets- og høyskolelov at flere universiteter og høyskoler mente det var behov for å se på endringer i retten til dekning av advokatutgifter. Flere spilte inn alternative løsninger som for eksempel å innføre stykkpris eller at retten til dekning av advokatutgifter skulle begrenses mot behandling i rettssystemet. Institusjonene spilte også inn at studentombudets rolle nå er en ekstra rettssikkerhetsmekanisme for studentene, og at dette gjør behovet for advokatbistand mindre.

HK-dir har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet kartlagt studentsaker ved norske universiteter og høyskoler. Rapporten til HK-dir ble publisert 6. mai 2024: [Kartlegging av studentsaker ved norske universitet og høyskular | HK-dir](#). Kartleggingen omfattet studentsaker om fusk, skikkethet, politiattest – sakene der studenten risikerer å bli utestengt, utelukket eller bortvist og har rett på gratis advokatbistand.

Kartleggingen viser at svært få utestengingssaker blir omgjort i klagebehandling eller i domstolen. Kartleggingen viser at flere institusjoner mener at retten til dekning av advokatkostnader i utestengingssaker ikke øker sjansene til endret utfall etter klage. Det kommer også frem at flere institusjoner mener ordningen ikke bidrar til bedre rettssikkerhet for studentene. Det er flere institusjoner som mener at enkelte advokater og advokatfirmaer er pådrivere for å påklage sakene uansett hva slags sak det gjelder, og at enkelte advokatfirmaer fakturerer for flere timer enn det som er nødvendig.

Kartleggingen til HK-dir viser at universitetene og høyskolenes totale kostnader for dekning av advokat i utestengingssaker har variert fra 11,2 mill. kroner i 2021 til 5,3 mill. kroner i 2023. På grunn av manglende rapportering fra enkelte institusjoner anslår HK-dir at kostnadene er opp til 3 mill. kroner høyere. Det var ikke mulig for institusjonene å fordele kostnadene på behandling i den enkelte instans i forvaltningen og i rettssystemet i rapporteringen.

Fra 2013 til 2024 har departementet registrert 44 utestengingssaker der det foreligger dom. Det er bare registrert tre saker der domstolen har kommet til et annet resultat enn felles klagenemnd, hvorav én på grunn av rettsvillfarelse og én på grunnlag av rettsstridsreservasjonsvurdering, dvs. at fuskehandlingen ble ansett og åpenbart ikke ha gitt studenten noen fordel ved eksamen. Saken der staten ikke vant frem på grunn av en rettsstridsreservasjon, var den såkalte selvplagieringssaken der Høyesterett avsa dom 15. oktober 2024.

3.2 Dagens regler

3.2.1 Universitets- og høyskoleloven

Etter universitets- og høyskoleloven § 12-9 har studenter rett til å få dekket rimelige og nødvendige utgifter til bistand fra advokat eller annen fullmektig i saker som gjelder utestenging etter §§ 12-1 til 12-8, utelukkelse etter § 12-2, uskikkethet etter § 12-3 og bortvisning etter §§ 12-5 og 12-8. Retten til dekning av advokatutgifter gjelder kun utestengingssaker og ikke saker der studentene har fått annullert eksamen på grunn av fusk.

Retten til dekning av utgifter gjelder fra det tidspunktet det tas avgjørelse om å fremme saken. Det vil si når institusjonen beslutter at saken skal forberedes for vedtak i institusjonens nemnd eller i styret. Deretter fatter institusjonen vedtak som kan påklages til Felles klagenemnd, som er en nasjonal klagenemnd opprettet av Kunnskapsdepartementet. Felles klagenemnd prøver institusjonens vedtak, og kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak. Hvis studenten vil overprøve Felles klagenemnd sitt vedtak, kan studenten reise sak for tingretten. Retten til dekning av advokatutgifter gjelder altså fra forberedelse til vedtak hos institusjonen til og med tingrettsbehandlingen. En eventuell behandling i lagmannsretten og i Høyesterett er også dekket dersom staten anker.

Utgiftene til advokat eller annen fullmektig dekkes av det enkelte universitet eller den enkelte høyskole. Studenten skal fremsette kravet for institusjonen, og kravet behandles etter § 12-9. Etter § 12-9 gjelder salærforskriften for fastsetting av advokatenes salær. Det er den enkelte institusjon som fastsetter salæret.

Videre er det etter § 12-9 en begrensning i dekningen av advokatutgifter, det er bare rimelige og nødvendige utgifter som dekkes. Salæret skal settes ned dersom det er benyttet mer tid enn det som er rimelig og nødvendig. Ved vurderingen av hva som må anses som rimelig og nødvendig tidsbruk, må det først og fremst ses hen til sakens kompleksitet og omfang. Det må avgrenses mot utgifter som ikke er knyttet til

utestengings-, bortvisnings- og utelukkelsessaken og mot omfattende arbeid som utredning eller fordypning, som ikke står i forhold til sakens omfang eller karakter og andre lignende saker.

Sakstyper som gir rett til dekning av advokatutgifter

Falske dokumenter, jf. § 12-1: Saker om utestenging i inntil ett år der en student har fått godkjent eller skaffet seg adgang til eksamener og obligatoriske aktiviteter ved hjelp av falske dokumenter, og studenten har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt.

Politiattest, jf. § 12-2: En student kan utestenges fra klinisk undervisning og praksis dersom studenten er dømt eller har vedtatt forelegg for forhold som innebærer at det må anses uforsvarlig at studenten deltar i arbeid med sårbare grupper. En student som er tiltalt for straffbart forhold som er omtalt i ordningen med politiattest, kan utelukkes fra klinisk undervisning og praksis til en rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, dersom det er nødvendig av hensyn til sårbare grupper studenten vil komme i kontakt med.

Skikkethetssaker, jf. § 12-3: Departementet kan fastsette at institusjoner på enkelte studier skal gjøre en vurdering av om den enkelte student er skikket for yrket. En student som utgjør en mulig fare for dem som studenten kommer i kontakt med under praksis og i framtidig yrkesutøvelse, er ikke skikket for yrket. En student som ikke vurderes som skikket for yrket, kan utestenges fra studiet i inntil fem år.

Uredelig opptreden og fusk, jf. § 12-4: Dersom en student ved uredelig opptreden forsettlig eller grovt uaktsomt har skaffet seg adgang til eksamen eller obligatoriske aktiviteter, eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket i forbindelse med eksamen eller obligatoriske aktiviteter, kan studenten utestenges fra institusjonen og fratas retten til å gå opp til eksamen i ett år. I særlig grove tilfeller kan studenten utestenges i to år.

Forstyrrende opptreden, jf. § 12-5: En student kan bortvises med umiddelbar virkning dersom vedkommende forstyrrer undervisningen eller medstudenters arbeid. Ved grovt forstyrrende atferd, og dersom studenten fortsetter med slik opptreden trodd skriftlig advarsel fra institusjonen, kan studenten bortvises fra bestemte områder ved institusjonen. Dersom studenten ikke respekterer vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra studiet og retten til å gå opp til eksamen i inntil ett år.

Grovt klanderverdig opptreden, jf. § 12-6: En student som har opptrådt grovt klanderverdig overfor sårbare grupper studenten har å gjøre med som en del av klinisk undervisning eller praksis, kan utestenges og fratas retten til å gå opp til eksamen i inntil tre år i studier med klinisk undervisning og praksis.

Studentenes taushetsplikt, jf. § 12-7: Studenter som har gjort seg skyldig i grove brudd på taushetsplikten, kan utestenges og fratas retten til å gå opp til eksamen etter § 12-6.

Bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, jf. § 12-8: En student som til tross for skriftlig advarsel har brukt klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med regelen i § 12-8 første ledd, kan bortvises inntil ett år. Dersom studenten ikke etterkommer vedtaket, kan studenten utestenges fra studiet i inntil ett år.

3.2.2 Reglene om fri rettshjelp

Rettshjelpsloven har regler om rett til dekning av advokatutgifter for mange ulike sakstyper. Rettshjelpsloven skiller mellom fritt rettsråd og fri sakførsel. Forskjellen handler i hovedsak om bistanden ytes i forbindelse med rettssak eller ikke.

I rettshjelpsloven § 11 første ledd er det listet opp når fritt rettsråd kan innvilges uten behovsprøving og det knytter seg til visse type saker innenfor utlendingsrett, barnevernrett, strafferett og helse-/pasientrett. Mange av sakstypene knytter seg til forhold der det offentlige gjør inngrep overfor privatpersoner. I § 11 andre ledd er det listet opp når søknad om fritt rettsråd kan innvilges hvis en person innfrir kravene til inntekt og formue under bestemte grenser. Det gjelder blant annet enkelte saker etter ekteskapsloven og barneloven, husstandsfellesskapsloven og for leietagere etter tvangsfullbyrdelsesloven og i enkelte klagesaker etter folketrygdloven.

I rettshjelpsloven §§ 16 og 17 er det regler om fri sakførsel. Fri sakførsel kan innvilges i saker om voldsoffererstatning, i saker om tvangsekteskap etter straffeloven, for saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren, der søksmål er anbefalt av sivilombudet, visse saker etter utlendingsloven, vergemålsloven og barneloven. Etter § 16 andre ledd kan søknad om fri sakførsel innvilges til den som har inntekt og formue under bestemte grenser i enkelte saker blant annet etter barnelova, ekteskapsloven, husleieloven og tvangsfullbyrdelsesloven.

I tillegg innvilges unntaksvis både fritt rettsråd og fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i sterk grad, jf. §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd.

3.2.3 Reglene i andre land

Sverige

I Sverige fattes beslutning om utestengning av en disiplinærnemnd som finnes ved hvert universitet og høyskole. Studenten får ytre seg muntlig eller skriftlig i disiplinærnemnden. Studenten kan få hjelp av for eksempel studentombudet til å skrive ytringen og eventuelt være med på møte i disiplinærnemnden. Det anses som en intern prosess ved lærestedet og da er ikke jurister eller advokater innblandet.

Hvis disiplinærnemnden beslutter utestengning, kan studenten klage inn saken for en forvaltningsdomstol. Når en beslutning fra myndigheten påklages bevilges vanligvis ikke rettshjelp fordi forvaltningen har en plikt til å utrede alle saker som kommer. Unntak fra dette kan forekomme, men det er ikke en generell dekning av advokatutgifter i Sverige.

Danmark

En ordning om dekning av advokatutgifter for utestengingssaker finnes ikke i Danmark. Klagene går i et administrativt spor. Når det er endelig uttømt kan saken tas inn for domstolen, men ikke med rett til økonomisk dekning av omkostninger etter universitetsloven.

3.3 Departementets vurdering

3.3.1 Generelt

Departementet er opptatt av studentenes rettssikkerhet. Dette er særlig viktig når det gjelder vedtak som er inngripende for studentene, slik som vedtak om utestenging, bortvisning, utelukkelse og uskikkethet. Samtidig er departementet opptatt av at ordningen med dekning av advokatutgifter bør være kostnadseffektiv og at den fungerer etter sin hensikt. Høringen til ny universitets- og høyskolelov og HK-dirs kartlegging av studentsaker (se punkt 3.1) viser at det er flere utfordringer med dagens regler om dekning av advokatutgifter for studenter.

Departementet mener derfor det er behov for å vurdere endring i reglene om dekning av advokatutgifter. Departementet vurderer at det er flere momenter som viser et behov for å vurdere endring av regelverket:

- Ordningen med dekning av advokatutgifter kan i enkelte tilfeller virke prosessdrivende, ved at det blir anbefalt videre prosess uavhengig av sakens realiteter.
- Svært få saker endres i klageomgang og nesten ingen studenter får endret vedtak gjennom domstolsbehandling.
- Institusjonene mener vurdering av salærkravet er krevende, og at terskelen «nødvendig og rimelig» er krevende å praktisere.
- Enkelte advokater fakturerer flere timer enn det institusjonen mener er nødvendig
- Studentenes rettssikkerhet nå er bedre ivaretatt enn det har vært tidligere gjennom ordningen med studentombud, og klagenemnder med studentrepresentant.

Departementet har vurdert ulike alternativer for mulige endringer i reglene om dekning av advokatutgifter. Formålet med vurderingen har vært både å se på hva som kan møte utfordringene beskrevet over, være kostnadseffektivt og samtidig ikke gå utover studentenes rettssikkerhet i særlig grad.

3.3.2 Ulike alternativer

Departementet har vurdert ulike alternativer for endring i reglene om dekning av advokatutgifter for studenter.

Det ene alternativet er å oppheve reglene om dekning av advokatutgifter. Det ville gi den største kostnadsbesparelsen samlet sett, samtidig som alminnelige rettssikkerhetsmekanismer i forvaltningen ville ivaretatt studentene i behandlingen ved institusjonen og i en eventuell klageomgang hos Felles klagenemnd. Samtidig er det usikkerhet knyttet til nøyaktig nettobesparelse, fordi det kan føre til økt arbeidsbelastning på andre funksjoner hos institusjonene som studentombud og studieveiledere. Det ville også gjort det vanskeligere for studentene å ta saken sin til retten og kunne dermed svekket studentenes rettssikkerhet. Departementet foreslår derfor ikke dette alternativet.

Det andre alternativet er å endre reglene slik at det bare dekkes kostnader til advokat i forvaltningen, det vil si i prosessen ved institusjonen og ved eventuell klage til Felles

klagenemnd. Dette alternativet vil gi besparelse ved at det er sannsynlig at færre saker vil tas til retten, og det vil forhindre at grunnløse saker tas videre i systemet. Samtidig vil dette, på samme måte som det første alternativet, gjøre det vanskeligere for studentene å ta sakene sine til retten og vil på samme måte som første alternativ kunne svekke studentenes rettssikkerhet. Departementet foreslår ikke dette alternativet.

Det tredje alternativet er å endre reglene slik at studentene gis rett til dekning av advokatutgifter kun for prøving av vedtaket i domstolen. Dette vil på samme måte som dagens ordning kunne være prosessdrivende ved at grunnløse saker tas til retten. Det vil ikke føre til at det blir en reduksjon i kostnadene hos domstolene og Regjeringsadvokaten. Departementet vil derfor heller ikke foreslå dette alternativet.

Det fjerde alternativet er å innføre en makspris for dekning av advokatutgifter. Departementet mener dette alternativet løser flest av utfordringene med dagens ordning samtidig som det fortsatt ivaretar studentenes rettssikkerhet. Studentene får fremdeles dekket advokathjelp i alle instanser. Samtidig vil en maksprisordning gi universitetene og høyskolene bedre kontroll med kostnadene slik at de ikke blir unødvendig høye. Tiltaket gir en reell mulighet for å få saker behandlet i retten, men det er grunn til å tro at antall rettssaker vil bli færre når det er mindre lønnsomt for advokatene å ta slike saker. Det kan også føre til at ordningen blir mer treffsikker ved at det er mindre risiko for at riktige avgjørelser påklages og tas til retten. Se nærmere redegjørelse i punkt 3.3.3.

Et alternativ til makspris er å regulere en fast stykkpris. En fast stykkprissats vil da tildeles uavhengig av hvor mange timer en advokat faktisk har brukt på saken. Den satsen som settes, må da reflektere et gjennomsnitt av tiden advokatene bruker i forvaltningen og i retten i disse sakene, og departementet antar at satsen da må være noe lavere enn det som foreslås for makspris. En fordel med en fast stykkpris er at det ikke vil være nødvendig å gjøre en konkret vurdering av kostnadsdekningen i den enkelte sak. Det vil gi forutsigbarhet for studentene og advokatene og gi mindre arbeid for institusjonene med å vurdere å sette ned salæret. Ulempen med dette forslaget er at det vil være vanskelig å finne den riktige satsen for sakene, da departementet per nå ikke har et fullstendig tallgrunnlag, og ikke et grunnlag som skiller mellom behandling i forvaltning og i retten. Det er derfor en risiko for at stykkprisen ikke treffer gjennomsnittskostnaden godt nok. Departementet foreslår derfor ikke dette alternativet.

3.3.3 Forslag om å innføre en maksprisordning for dekning av advokatutgifter

Ved innføring av maksprisordning vil studentene få dekket advokatbistand fra det tidspunkt institusjonen tar avgjørelse om å fremme saken og ved eventuell klage på institusjonens vedtak til Felles klagenemnd, i tillegg har de også muligheten til å ta saken til tingretten uten egen kostnad. Et tiltak med makspris går derfor i liten grad ut over rettssikkerheten til studentene. Det er dessuten rettssikkerhetsgarantier i forvaltningen som skal gjøre enkeltpersoner i stand til å følge egen prosess og klage på vedtak.

Studentene må samtidig regne med å få dekket noe mindre advokatbistand enn i dag. Med de foreslåtte timene med dekket bistand i forvaltningen (se punkt 3.3.4) vil ikke advokaten ha tid til å delta i mange møter med institusjonen eller håndtere omfattende

kommunikasjon med institusjonen. Advokaten vil likevel ha tid til å vurdere saken når den er fremmet ved institusjonen og bistå med råd og utarbeide eventuell klage til Felles klagenemnd. Advokaten vil også måtte være effektiv i inngivelse av prosesskriv og forberedelse til hovedforhandling ved eventuell prøving av saken for tingretten, men departementet mener advokaten skal ha tid til å gjennomføre forberedelser og hovedforhandling for tingretten med de timene som blir gitt etter forslaget. Departementet foreslår at skikkethetssakene skal få tildelt et høyere timeantall enn de andre sakene ettersom de er mer personlige og inngripende for studentene og også kan føre til lenger utestengelse.

Departementet forventer at innføring av makspris for advokatkostnader vil føre til noe mindre utgifter for institusjonene, samtidig som den enkelte sak vil ha mer forutsigbare utgifter. Timeantallet begrenses oppad slik at studenten fremdeles må dokumentere at det var behov for det timeantallet de ber om dekket. På grunn av at det blir mindre lukrativt for advokatene og advokatfirmaene å føre sakene, mener departementet det er sannsynlig at færre grunnløse saker bli klaget videre til Felles klagenemnd, og det vil sannsynligvis også føre til færre grunnløse saker i domstolene slik at innføringen kan føre til besparelse for Felles klagenemnd, domstolene og Regjeringsadvokaten. Samtidig vil en ordning med makspris fortsatt gi en god dekning av advokatutgifter for studentene.

Flere institusjoner har funnet det utfordrende å vurdere hva som er rimelige og nødvendige utgifter til advokat. Ved innføring av makspris vil jobben til institusjonene med å gjøre vurderingen av hva som er rimelige og nødvendige utgifter være enklere, ved at maksimumsbeløpet allerede er satt for de ulike sakstypene. Etter dagens regelverk kan studentene selv risikere at dekningen av advokatutgifter og det beløpet de krever, settes betydelig ned av institusjonen, og at de dermed må betale resten av kostnaden selv. Med et maksbeløp for kostnadene vil det være tydeligere for studentene og institusjonene hva de maksimalt kan forvente seg, og departementet antar det sjeldnere vil være behov for å sette ned salæret.

En risiko ved innføring av makspris for dekning av advokatutgifter er at maksprisen blir brukt som en fastpris i praksis. Slik er det ikke ment, og institusjonen må fremdeles vurdere hva som regnes som rimelige og nødvendige utgifter. Dersom en student bare har fått advokatbistand til å se gjennom en klage for eksempel, kan det tenkes at kostnadene til advokat bare er noen få timer.

3.3.4 Nivået på makspris fastsettes i forskrift

Kartlegging av utestengingssakene viser at det store flertallet av saker er fuskesaker. I Prop. 126 L (2022-2023) punkt 16.9.4.1 er det gjengitt tall fra 2021 om vedtak fra Felles klagenemnd, da fattet Felles klagenemnd 302 vedtak hvor 287 av dem gjaldt fusk. Utgangspunktet for beregning av makspris har derfor blitt gjort ved å se på fuskesakene.

For å bistå studenter i forvaltningssaken (hos institusjonen og i en eventuell klage til Felles klagenemnd) har departementet gått ut fra at studenten trenger råd og veiledning til å orientere seg i systemet, i tillegg til hjelp til å skrive en eventuell klage. Advokaten må også ha noe tid til å sette seg inn i saken. Klagesaker etter folketrygdloven dekkes med

syv ganger offentlig salærsats, jf. stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 11. Altså beregnet syv timers arbeid for en advokat. Dette vurderer departementet som passende også som makspris for behandlingen av fuskesaker i forvaltningen.

Når det gjelder behandlingen av fuskesaker i domstolen, har departementet lagt til grunn med én dag i retten og tre dager forberedelse. Departementet har sett hen til statens erfaring med slike saker, og mener fire dager med advokat bør være tilstrekkelig i fuskesaker.

Skikkethetssakene er mer inngripende enn fuskesakene, og studenten risikerer utestengelse i inntil fem år. Departementet vurderer derfor at det er behov for en høyere makspris i disse sakene. For disse sakene legger departementet til grunn 12 timer i forvaltningen, og fire dager forberedelse til én dag i retten.

Departementet foreslår at alle sakene der studentene har rett på advokatbistand, med unntak at skikkethetssakene, får samme makspris som fuskesakene. Reaksjonene varierer noe mellom de ulike reglene, men departementet vurderer at skikkethetssakene skiller seg ut i kompleksitet og personlig belastning på en slik måte at der vil det være behov for et høyere antall timer enn for de andre sakstypene.

Dekning av advokatutgifter beregnes ut fra offentlig salærsats. Med de anslagene departementet har lagt til grunn over vil maksprisen for dekning av advokatutgifter med dagens salærsats bli:

- for alle saker med unntak av skikkethetssaker: 51 285 kr (9 205 kr i forvaltningen og 42 080 kr for domstolsbehandlingen)
- for skikkethetssaker: 68 380 kr (15 780 kr i forvaltningen og 52 600 kr for domstolsbehandlingen)

Et annet alternativ departementet har vurdert, er å ha ulik makspris ut fra utestengingsperioden studenten er innstilt til slik at saker med utestengingsperiode opp til to år har en makspris på 51 285 kr, og saker med utestengingsperiode over to år har en makspris på 68 380 kr. Departementet mener dette alternativet kan være mer komplisert å forstå og praktisere da maksprisen knyttes til hvilken utestengingslengde institusjonen innstiller til og ikke type sak. Derfor foreslår departementet ikke dette alternativet.

En risiko med makspris er, som tidligere nevnt, at det blir praktisert som en fastpris og at det ikke gjøres en vurdering av behovet. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette og hva som eventuelt kan redusere denne risikoen. På grunn av usikkert tallgrunnlag har det vært krevende å foreslå en konkret sum for maksprisen for sakene. Departementet ber spesielt om tilbakemelding på det foreslåtte nivået.

Departementet foreslår videre også en forskriftshjemmel i uhl. § 12-9 fjerde ledd som gir departementet myndighet til å regulere detaljene for maksprisen nærmere i forskrift.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre makspris for dekning av advokatutgifter i saker om utestenging, skikkethet, utelukkelse og bortvisning gjennom en forskriftshjemmel til å regulere makspris i uhl § 12-9 første ledd nytt andre punktum.

Departementet foreslår å innføre maks timeantall med advokathjelp studentene kan få dekket av institusjonen for sakstypene i universitets- og høyskoleforskriften § 12-3.

4 Klagesensur (blind klagesensur)

4.1 Bakgrunn

Før 2014 var det ingen felles praktisering av sensorordninger i universitets- og høyskolesektoren. Lovbestemmelsen som gjaldt den gang, tillot både såkalt blind klagesensur og åpen klagesensur. Blind klagesensur vil si klagesensur der klagesensoren ikke får se karakteren i førstegangssensuren og begrunnelsen for denne, og heller ikke studentens begrunnelse for klagen. Åpen klagesensur vil si ordinær klagebehandling etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kap. VI om klage og omgjøring, der klagesensoren får se opprinnelig karakter og begrunnelse samt studentens klage og eventuelt begrunnelse.

Før 2014 var det opp til institusjonene å velge hvilken form som skulle brukes. Noen institusjoner sensurerte blindt, mens andre hadde åpen klagesensur. Departementet ba derfor i 2013 om at sektoren tok stilling til et lovforslag om at alle institusjoner skulle pålegges å ha en felles klagesensurordning, og om ordningen skulle være blind klagesensur. Høringen viste at det var et flertall for å ha en felles sensorordning, og det ble bestemt at klageordningen skulle være blind. Dette ble lovfestet i 2014, ved at man tok inn i tidligere universitets- og høyskolelov § 5-3 fjerde ledd at «ved ny sensurering skal sensorene ikke få opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen», jf. Lovvedtak 57 (2013-2014). Dette følger nå av universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 11-11 andre ledd.

Ordningen med blind klagesensur har vist seg å ha enkelte utilsiktede konsekvenser. Dette er belyst i en rekke artikler og enkeltsaker i media. Universitas har blant annet hatt et oppslag om at innføringen av blind klagesensur i 2014 ved Universitetet i Oslo førte til at nesten halvparten av alle som klaget, fikk endret karakter, og at én av ti av studenter som klaget, fikk endret karakteren sin med minst to karakterer. En tilsvarende undersøkelse viste at da Universitetet i Oslo praktiserte åpen klagesensur, der den nye sensoren fikk se den opprinnelige karakteren og at studenten i tillegg måtte gi en begrunnelse på klagen, fikk kun én av fire endret karakter etter klage, og kun én av hundre fikk endret karakteren sin med mer enn én karakter. For å bøte på de utilsiktede konsekvensene av innføringen av blind klagesensur, ble det i 2018 innført nye krav i universitets- og høyskoleloven om obligatorisk sensorveiledning til alle eksamener og en ny regel om tredjegangsvurdering ved vesentlig karakteravvik på to eller flere karakterer mellom førstegangssensur og klagesensur, jf. Prop. 64 L (2017-2018).

I NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* foreslo lovutvalget å avvikle ordningen med blind klagesensur. Det ble blant annet vist til at en rekke universiteter og høyskoler hadde foreslått at det fremmes lovforslag om å vende tilbake til tradisjonell klagesensur etter reglene som følger av forvaltningsloven. Utvalget viste til at en blind klagesensur i realiteten er en helt ny førstegangssensur. Det innebærer en svekkelse av klageadgangen fordi den som klager, ikke kan begrunne sin klage, og den som skal vurdere klagen, ikke har tilgjengelig alle opplysninger om klagen, i tillegg til at klagesensor som regel bare har besvarelser fra den nedre delen av karakterskalaen, som kan gi et ufullstendig bilde av nivået på besvarelsene. I høringen av NOU 2020: 3 svarte et klart flertall av universitetene og høyskolene at de ønsket å gå tilbake til en åpen klagesensur. NSO ønsket imidlertid å beholde blind klagesensur.

4.2 Dagens regler

4.2.1 Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven kapittel 11 inneholder flere regler som gjelder eksamen, klage og sensur.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 11-6 første ledd at universiteter og høyskoler skal sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvd og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, og at vurderingen skal sikre det faglige nivået på studiet. Institusjonene skal enten ha ekstern sensor ved sensur av den enkelte eksamen eller ekstern evaluering av eksamens- og sensorordningen. Etter § 11-7 andre ledd er det krav om at det skal være minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved sensur av studentenes selvstendige arbeid i høyere grad. Det skal være to sensorer ved sensur av bacheloroppgaver eller lignende selvstendig arbeid på lavere grad, eksamener som ikke er etterprøvbare, og eksamener som alene utgjør 15 studiepoeng eller mer. Videre følger det av § 11-7 tredje ledd at institusjonene skal utarbeide skriftlig sensorveiledning til alle eksamener, som skal være tilgjengelig for studentene etter at karakteren er fastsatt.

En student har rett til å få en begrunnelse for sensurvedtaket sitt, jf. uhl. § 11-8 første ledd, og kan klage skriftlig på sensurvedtaket sitt innen tre uker etter at sensur er kunngjort, jf. uhl. § 11-10 første ledd. Dersom en student klager på karakteren, skal universiteter og høyskoler gjennomføre en klagesensur uten ugrunnet opphold, jf. § 11-11 første ledd. I henhold til § 11-11 andre ledd skal det være minst to nye sensorer ved klagesensuren og minst én skal være ekstern. Klagesensorene skal ikke få tilgang til opprinnelig karakter, opprinnelig sensors begrunnelse for denne eller studentenes begrunnelse for klagen (såkalt blind klagesensur), jf. § 11-11 andre ledd. I klagesensuren kan karakteren endres både til gunst og ugunst for studenten, jf. § 11-11 tredje ledd. Av samme ledd følger det at institusjonen skal vurdere saken på nytt før den endelige karakteren fastsettes, dersom karakteren i klagesensuren avviker med to eller flere karakterer fra karakteren i den opprinnelige sensuren.

4.2.2 Reglene i andre land

I Sverige må misnøye med karakteren tas opp med den opprinnelige sensoren, som har mulighet til å omgjøre karakteren hvis den finner at karaktervedtaket var åpenbart uriktig. Studentene har bare rett til en ny sensur fra en ny klagesensor dersom de har strøket to ganger på en eksamen, og det er heller ikke krav om blind klagesensur.

I Danmark er det ikke krav om nye sensorer ved klage og av den grunn heller ikke krav om ekstern sensor eller blind klagesensur. Det er heller ikke blind klagesensur i Finland eller Island.

4.3 Departementets vurdering

Gode sensurordninger er nødvendige for rettferdig karaktersetting, og for studentenes rettssikkerhet. Det er viktig at sensuren organiseres på en måte som bidrar til å sikre det faglige nivået på studiet. Dette kan bidra til at studenter, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og samfunnet for øvrig har tillit til at karakterene gir et riktig uttrykk for studentenes kunnskaper og ferdigheter.

I NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* pekte utvalget på at erfaringene viser at ordningen med blind klagesensur har resultert i dårligere klagebehandling ved institusjonene og forsterket svakhetene ved sensurordningen i universitets- og høyskolesektoren. Departementet har merket seg at flere universiteter og høyskoler ønsker å vende tilbake til en tradisjonell klagesensur etter forvaltningslovens alminnelige regler for klage på enkeltvedtak. Utvalget fikk i forbindelse med arbeidet med NOU 2020: 3 innspill om dette fra en rekke vitenskapelige ansatte som mente at ordningen med blind klagesensur er urettferdig og bryter med vanlig praksis for hvordan klagesaker ellers blir behandlet. Departementet fikk i 2016 en henvendelse fra dekanene ved de juridiske fakultetene ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø. Dekanene mente blant annet at blind klagesensur ikke innebærer en reell klageordning etter forvaltningsloven. Departementet legger til grunn at det har vært et ønske fra et klart flertall av institusjonene i sektoren om å avvike ordningen med blind klagesensur og innføre en klageordning som følger forvaltningslovens regler.

Et sensurvedtak er truffet under utøving av offentlig myndighet og er bestemmende for studentens rettigheter og plikter, og er derfor et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 2 bokstav b, jf. bokstav a. I utgangspunktet skal derfor forvaltningslovens regler i kap. IV til VI følges. Blind klagesensur innebærer imidlertid at en klage skal behandles uten at eksamenskarakter, forrige sensors vurderinger eller studentens begrunnelse for klagen legges ved klagen. Dette er et unntak blant annet fra reglene om klagens innhold i fvl. § 32 og forvaltningslovens plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. fvl. § 17, jf. § 33.

Ordningen med klage på karakterer avviker også fra forvaltningslovens regler ved at klagen avgjøres av utpekte klagesensorer og ikke av et overordnet organ. Departementet ser ikke at disse forskjellene har en betydning for om sensursordningen skal være åpen eller blind.

Formålet med at studenter skal kunne klage på karaktervedtak er å sikre et riktig vedtak slik at den karakteren kandidaten får, gir et mest mulig riktig bilde av studentens kunnskaper og ferdigheter. Det er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at saker bør være så godt opplyst som mulig for å sikre riktige avgjørelser. Departementet mener dette også gjelder for klagesensur, og mener det er en sammenheng mellom god opplysning av saken og vedtakets kvalitet. Ettersom klagesensorene ikke får noen opplysninger om karakter, vurderinger eller begrunnelse for klagen, vil blind klagesensur i realiteten innebære en ny sensur istedenfor en klagebehandling. Klagesensorer vil bare bedømme et fåtall oppgaver i forhold til førstegangssensorene. Færre oppgaver vil gi klagesensorene et dårligere sammenligningsgrunnlag enn førstegangssensorene, og klagesensorene kan få et skjevt bilde av nivået innenfor emnet, særlig fordi det er nærliggende å tro at de studentene som får de beste karakterene, ikke klager. Klagesensuren vil dermed gjøres på et annet og smalere utvalg av besvarelser, hvor de fleste besvarelsene befinner seg i det nedre karaktersjiktet. Det er dermed ingen grunn til å tro at klagesensuren ved blind klagesensur gir et riktigere resultat enn den første sensuren. Departementet mener tvert imot at kvaliteten på sensuren kan svekkes ved at klagesensorene ikke har tilgjengelig alle opplysninger om saken. Dermed vil ikke klagesensuren nødvendigvis bidra til å oppnå formålet om å sikre et riktig vedtak.

En bedre opplysning av saken gjennom åpen klagesensur vil innebære at både styrker og svakheter ved besvarelsen og førstegangssensuren blir tilgjengelig for klagesensorene. En åpen klagesensur vil dessuten gi klagesensorene en bedre oversikt over det samlede nivået for den enkelte eksamen, og over hva som skal til for å få de ulike karakterene. Dette vil kunne bidra til at klagesensuren blir faglig betryggende.

Et argument som ofte brukes *for* blind klagesensur er at det kan være lojalitetsbindinger mellom sensorene som gjør at en åpen klagebehandling ikke blir upartisk. Departementet mener at det ikke er grunn til å tro at klagesensorer av hensyn til lojalitet til kollegaer vil la være å endre den opprinnelige karakteren dersom de er uenig i den. Det er likevel slik at klagesensorene vil ha et annet beslutningsgrunnlag ved åpen klagesensur enn ved blind klagesensur, noe som kan påvirke resultatet. Selv om det er besvarelsen som skal vurderes i klagerunden og ikke arbeidet til de første sensorene, så vil likevel karakteren og begrunnelsen for denne være en del av det totale beslutningsgrunnlaget til klagesensorene. Dersom klagesensorene får se opprinnelig karakter og begrunnelse for den, vil det naturlig nok kunne gi klagesensorene en større forståelse for de faglige vurderingene som er gjort, og det kan argumenteres for at det dermed vil være vanskelig for nye sensorer å løsrive seg totalt fra disse vurderingene.

Departementet mener imidlertid at det ikke er noen grunn til å tro at klagesensors kjennskap til tidligere sensors vurdering har en annen betydning i disse sakene enn i andre klagesaker som forvaltningsloven gjelder for, hvor klageinstansen også er kjent med underinstansens vurderinger. Departementet legger til grunn til at de som pekes ut som klagesensorer, foretar selvstendige faglige vurderinger og ikke er partisk med verken studenten eller den opprinnelige sensoren. Departementet viser i denne sammenheng til at institusjonene har et ansvar for å sørge for at studentenes kunnskaper og ferdigheter blir

vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, jf. uhl. § 11-6. Departementet viser videre til at det er krav om at det ved klagesensuren skal være minst to nye sensorer, hvorav minst én ekstern, noe som også reduserer risikoen for at lojalitetsbindinger påvirker resultatet dersom klagesensuren ikke er blind.

Ettersom klagesensorene ved blind sensur ikke har tilgang til den opprinnelige karakteren eller tidligere sensors vurderinger, så er blind sensur i realiteten en helt ny sensur. Dette kan være til fordel for studenten, men det kan også være en ulempe ettersom studentene ikke får anledning til å begrunne klagen og på den måten tilføye nye opplysninger til vurderingen.

Departementet mener samlet sett at en klageordning hvor studenten kan begrunne sin klage og hvor saken er så godt opplyst som mulig, gir best grunnlag for riktig vedtak. Departementet mener at klagebehandlingen bør følge forvaltningslovens regler, og foreslår å avvikle ordningen med blind sensur i universitets- og høyskoleloven. Departementet foreslår å videreføre regelen om tredje gangsvurderinger ved karakteravvik på to karakterer eller mer mellom førstegangssensur og klagesensur.

4.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å oppheve universitets- og høyskoleloven § 11-11 andre ledd andre punktum.

5 Andre endringer

5.1 Nemnd for studentsaker

Departementet har nylig gått gjennom og gjort endringer i reglene om nasjonale klagenemnder på departementets område. Blant annet er det med virkning fra 1. august i år gjort endringer i reglene om Felles klagenemnd i universitets- og høyskoleforskriften kapittel 8 og i reglene om Nasjonal klagenemnd for opptak i opptaksforskriften kapittel 8. I de nevnte reglene ble blant annet kravene til leders og nestleders kompetanse endret. Endringen gikk ut på at kravet om lederen og nestlederen skal oppfylle de lovbestemte kravene til lagdommere, ble erstattet med krav om at vedkommende må være jurist, jf. advokatloven. Begrunnelsen for endringen var at det med den tidligere henvisningen til «lovbestemte krav til lagdommere» bare var ment kompetansekravene, dvs. at vedkommende må være jurist, og at det med beskyttelsen av jurist-tittelen blir mer presist å vise til advokatloven.

Departementet foreslår tilsvarende endring i reglene om nemnd for studentsaker i uhl. § 14-1. Dvs. at kravet i tredje ledd om at lederen av nemnda og vara for lederen skal oppfylle de lovbestemte kravene til lagdommere og tingrettsdommere, erstattes med krav om at vedkommende må være jurist, jf. advokatloven § 67.

Departementet kan ikke se at de øvrige endringene som er gjort i reglene om de nasjonale klagenemndene er relevante for nemnd for studentsaker etter uhl. § 14-1, men ber om høringsinstansenes innspill til behovet for ytterligere endringer.

5.2 Krav til politiattest

I uhl. § 12-2 første ledd står det at i studier der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksis, *kan* universiteter og høyskoler kreve at studentene legger fram politiattest som nevnt i [politiregisterloven § 39 første ledd](#). I forskrift med hjemmel i uhl. § 12-2 femte ledd er det fastsatt av institusjonene skal kreve framlagt politiattest ved opptak til studier som er omfattet av uhl. § 12-2, jf. universitets- og høyskoleforskriften § 6-2.

Etter departementets vurdering har det alltid ment å være en plikt for institusjonene til å kreve politiattest fra studenter som kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksis, og det er uheldig at loven gir inntrykk av at dette er opp til institusjonene og atplikten bare framkommer av forskrift. Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre regelen i uhl. § 12-2 fra «kan» til «skal», slik at regelen blir at universiteter og høyskoler *skal* kreve at studentene legger fram politiattest i studiene som er omfattet. Med en slik endring blir regelen også lik som regelen om krav om politiattest i fagskoleloven § 27.

5.3 Valgt rektors fratreden før utløpet av funksjonstiden

Det følger av uhl. § 4-6 tredje ledd at styret selv kan bestemme at prorektor overtar dersom valgt rektor fratrer vervet «i løpet av det siste året av funksjonstiden». Det framgår imidlertid av forarbeidene til loven at departementet har ment å overlate til institusjonene hvordan de skal løse situasjoner der rektor fratrer, og ikke begrense adgangen til å la prorektor ta over til tilfeller der rektor fratrer i det siste året av funksjonstiden, jf. Prop. 126 L (2022–2023) punkt 8.8.4. I det nevnte punktet står det følgende:

Departementet mener loven bør ha en bestemmelse som overlater til styret fullt ut å selv bestemme hvordan det vil løse situasjoner der rektor fratrer før funksjonstiden er over. I så fall vil styret kunne velge å la prorektor ta over uavhengig hvor lenge det er igjen av funksjonstiden. Styret vil også kunne velge å la andre enn prorektor ta over, men dette vil trolig ikke være naturlig. Det er ikke lenger krav om at prorektor er medlem av styret, slik som i 1995-loven. Dermed vil det ikke nødvendigvis være problematisk for styresammensetningen om prorektor tar over som rektor i en større del av funksjonstiden. Dette vil uansett styret være nærmest til å vurdere. Departementet foreslår å flytte regelen til paragrafen om valgt rektor, se § 4-6, da det er bare i de tilfellene den er relevant.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å ta ut «i løpet av det siste året av funksjonstiden» i uhl. § 4-6 tredje ledd. Forslaget vil bringe ordlyden i loven i samsvar med det departementet mente å foreslå, og det vil åpne for styret kan bestemme at prorektor tar over som rektor der valgt rektor fratrer vervet uavhengig av hvor lang tid som gjenstår av rektors funksjonstid.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Studieavgift for tredjelandsstudenter

I statsbudsjettet for 2023 ble bevilgningen til universitetene og høyskolene redusert ettersom de ville få økte inntekter fra studieavgift for tredjelandsstudenter. Reduksjonen ble faset inn med halvårseffekt for høstsemesteret i 2023 og frem til 2025 siden det ble lagt til grunn at de fleste internasjonale studentene tar en toårig master. Den samlede reduksjonen utgjør 323 mill. kroner fra og med 2025-budsjettet.

Det ble lagt til grunn at reduksjonen ikke ville justeres ut fra de faktiske inntektene, slik at institusjonene fikk beholde alle økte inntekter de fikk fra studieavgift utover bevilgningsreduksjonen.

Departementet vurderer at det heller ikke er aktuelt å endre bevilgningen når institusjonene får større fleksibilitet til å fastsette nivået på studieavgiften selv. I og med at mange institusjoner rekrutterer svært få studenter med dagens prisnivå, innebærer fleksibiliteten en mulighet til å øke de samlede inntektene ved at de kan rekruttere noe flere betalende studenter.

Ved innføringen av studieavgiften for tredjelandsstudenter la departementet til grunn at disse ville bli holdt utenfor grunnlaget for resultatbasert uttelling fra og med statsbudsjettet for 2028. Uttellingen for 2028 beregnes ut fra endringen i studiepoengproduksjonen fra 2025 til 2026, og i 2025 vil alle tredjelandsstudenter på masterutdanning med normal progresjon være omfattet av bestemmelsen om studieavgift. Departementet legger til grunn at tredjelandsstudentene som er omfattet av studieavgiftskravet, fortsatt skal holdes utenfor grunnlaget for resultatbasert uttelling selv om studieavgiften ikke dekker kostnadene ved utdanningen fullt ut. Institusjonene vil da ikke få resultatbasert uttelling av å redusere studieavgiften.

Departementet tar sikte på at endringene skal tre i kraft 1. august 2026. Departementet legger til grunn at institusjonene vil kunne informere tredjelandsstudenter som søker opptak til studieåret 2026/2027, om endringene som er på høring. Institusjonene kan estimere endringer i studieavgiften på sine studier basert på forslaget. Institusjonene må i informasjonen til studentene ta forbehold om at lovendringen blir vedtatt av Stortinget våren 2026.

6.2 Dekning av advokatutgifter

HK-dirs kartlegging viser at universitetene og høyskolene hadde utgifter til advokatbistand for studenter på 10,7 mill. kroner i 2022. Hvis vi legger til grunn at antall saker ikke endres som følge av innføring av en maksprisordning, anslår departementet på usikkert grunnlag at universitetene og høyskolenes utgifter til dekning av advokatbistand kan reduseres med om lag kr 6,9 mill. kroner per år. Dette omfatter bare kostnader for dekning av studentenes advokatbistand og er basert på den mest fullstendige rapporteringen vi har fra institusjonene fra 2022. Besparelsen tar utgangspunkt i

kostnaden for fuskesaker, fordi det i utgangspunktet er få skikkethetssaker. Dersom tallet på skikkethetssaker øker, vil innsparingen være noe lavere.

Det kan bli mindre lønnsomt for enkelte advokatfirmaer å ta sakene med maksprisordning, noe som kan føre til færre saker hvor det benyttes advokatbistand i forvaltningen og i retten. Det vil i så fall også innebære en besparelse for universiteter og høyskoler og noe reduserte kostnader for Regjeringsadvokaten og domstolen. Departementet legger til grunn at det kan bli noe færre saker, men det er vanskelig å anslå innsparingen for disse instansene.

Departementet anbefaler ikke kutt i tildelingen, i og med at universitetene og høyskolene ikke er kompensert for økningen i saker som har vært de siste årene. Det kan også muligens bli noe mer arbeid for studentombud og andre funksjoner ved institusjonene gjennom at advokatbistanden blir noe redusert.

6.3 Klagesensur

Statistikk fra Sikt viser at det var 47 000 klager i 2023.³ Andelen klager av det totale antallet eksamener har økt fra om lag 3 prosent i 2014 til 6 prosent i 2023. Det er imidlertid ikke sikkert hvor stor innvirkning blind klagesensur har hatt på veksten i antall klager. Departementet mener likevel at blind klagesensur kan ha senket terskelen for å klage på eksamensvurderinger fordi studentene ikke er forventet å begrunne klagen og reelt sett får en helt ny sensur uten at opprinnelig karakter eller begrunnelsen er kjent for sensor. Dette gjør at karakteren endres i større grad enn ved åpen sensur, men det gjelder både til studentens gunst og ugunst.

Enhetskostnaden knyttet til klagebehandling varierer på tvers av institusjoner, og mellom fakulteter og emner. Basert på et innhentet anslag fra åtte institusjoner på kostnadene knyttet til klager på eksamenssensur for en gjennomsnittlig klagebehandling, legger departementet til grunn at gjennomsnittet er på ca. 2 500 kr. Dette inkluderer kostnader til intern sensor, ekstern sensor, administrasjon, sosiale kostnader og indirekte kostnader.

Forslaget om å avvikle ordningen med blind klagesensur kan bidra til en reduksjon i antall klagesaker. Dette vil innebære en redusert ressursbruk til klagebehandling for universitetene og høyskolene, frigjøring av ressurser tiltenkt til undervisning og forskning og en mer effektiv måloppnåelse i sektoren. Det er også sannsynlig at behovet for tredjegangsvurderinger vil reduseres når sensoren som behandler klagen får se den opprinnelige sensorens vurderinger. Det er usikkert hvor stor reduksjon i antall klager og tredjegangssensuren vil bli som vil følge av at ordningen med blind sensur avvikles og dermed hvor stor den økonomiske besparelsen vil bli.

³ Dette omfatter alle statlige institusjoner som får midler over KDs kap. 260 og alle private institusjoner med unntak av Steinerhøyskolen, Handelshøyskolen BI, Høgskulen for grøn utvikling, Høyskolen for ledelse og teologi, Bergen Arkitektthøgskole og Høyskolen for dansekunst.

Et redusert antall tredjegangsvurderinger vil også innebære at studentene kan få endelig karakter på et tidligere tidspunkt, noe som vil være positivt med hensyn til studentens kvalifisering til videre studier eller arbeid.

6.4 Andre endringer

Endringene i punkt 5 er mindre endringer og rettinger som ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

7 Lovforslag

I lov 8. mars 2024 nr. 9 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) foreslås følgende endringer:

§ 2-6 første ledd skal lyde:

Statlige universiteter og høyskoler skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS og Sveits. ~~Egenbetaling skal minst dekke institusjonenes kostnader for utdanningen.~~

§ 4-6 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Styret selv kan bestemme at prorektor overtar dersom valgt rektor fratrer vervet i ~~løpet av det siste året av funksjonstiden.~~

§ 5-2 første ledd skal lyde:

Styret kan delegere avgjørelsesmyndigheten til andre ved institusjonen dersom det ikke er fastsatt i loven at styret selv skal ta avgjørelsen, ~~eller~~ og det *heller ikke* er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.

§ 6-2 tredje ledd skal lyde:

Private institusjoner som mottar tilskudd, skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS eller Sveits.

§ 11-11 andre ledd andre punktum oppheves.

~~Sensorene skal ikke få opprinnelig karakter, opprinnelig sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen.~~

§ 12-2 første ledd første punktum skal lyde:

I studier der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksis, ~~kan~~ *skal* universiteter og høyskoler kreve at studentene legger fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd.

§ 12-9 første ledd skal lyde:

Studenter har rett til å få dekket rimelige og nødvendige utgifter til bistand fra advokat eller annen fullmektig i saker som gjelder utestenging etter §§ 12-1 til 12-8, utelukkelse etter § 12-2, uskikkethet etter § 12-3 og bortvisning etter §§ 12-5 og 12-8. *Departementet kan gi forskrift om hvor høye utgifter til bistand fra advokat eller annen fullmektig studenter maksimalt har rett til å få dekket.*

§ 14-1 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Lederen og vara for lederen skal ~~være skal være jurister, jf. advokatloven § 67~~ *oppfylle de lovbestemte kravene for lagdommere og tingrettsdommere, jf. domstolloven § 54.*

8 Forskriftsforslag

I forskrift 28. juni 2024 nr. 1392 til universitets- og høyskoleloven (universitets- og høyskoleforskriften) foreslås følgende endringer:

Ny § 12-3

§ 12-3 *Studenters rett til å få dekket utgifter til advokat*

Studenters rett til å få dekket rimelige og nødvendige utgifter til bistand fra advokat eller annen fullmektig etter uhl. § 12-9, er begrenset oppad til følgende nivå:

- a. I saker som gjelder utestenging, utelukkelse eller bortvisning etter uhl. §§ 12-1, 12-2 og 12-4 til 12-8:
 - 7 ganger offentlig salærsats i klagesaken.
 - 32 ganger offentlig salærsats for domstolen.
- b. I saker som gjelder uskikkethet etter uhl. § 12-3:
 - 12 ganger offentlig salærsats i klagesaken.
 - 40 ganger offentlig salærsats for domstolen.