

Til
UFD
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høring om NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler

Endring av lovgivningen for private høyskoler, vil berøre disse og deres arbeid på avgjørende måter. Norsk Lærerakademi (heretter NLA) er derfor glad for å få anledning til å uttale seg om Ryssdal-utvalgets innstilling, NOU 2003: 25.

NLA ser det ikke som sin oppgave å vurdere forslaget til regelverk for statlige universiteter og høyskoler. Vi vil likevel signalisere at vi ser fordeler ved utvalgsflertallets forslag om at disse omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. En av fordelene er at det vil bli enklere å sammenligne og likebehandle private og statlige høyskoler.

NLA velger å sende en felles uttalelse fra de to NLA-høyskolene. Vi har valgt å først gi en generell kommentar til utvalgets innstilling, og deretter kommentere noen av de paragrafene i forslaget til ny felles lov for statlige og private høyskoler som vil gjelde for de private høyskolene.

1 GENERELLE KOMMENTARER

1a Rett til å være alternativer til statlige høyskoler

NLAs grunnregler fastslår at NLA er en institusjon på høyskolenivå som bygger på den kristne tro og har som oppgave å drive forskning og undervisning med grunnlag i institusjonens basis. Det er derfor viktig for NLA at lovgivningen gir rom for at private universiteter og høyskoler kan ha en verdibasis og en annen faglig profil enn de statlige institusjonene. Dette ivaretas i gjeldende privathøyskolelov. Der heter det i § 11 at for å få tilskudd må en høyskole være opprettet av religiøse eller etiske grunner eller som et faglig-pedagogisk alternativ, hvis den ikke utfyller det offentliges tilbud på felter der det er udekkede behov.

Muligheten for å være reelle alternativer er viktig både for å ivareta studentenes rett til å velge utdanning og for forskernes og forskningens frihet. Vi vil fremheve at religionsfrihet inkluderer rett til å gi undervisning (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, art. 18 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, art. 9), og at retten til å opprette og drive undervisningsinstitusjoner og frihet for vitenskapelig forskning er spesielt nevnt i FN's konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (art. 13.4 og 15.3). Dette er det statens oppgave å sikre, bl.a. gjennom lovgivning. Det forutsetter at grupperinger som oppretter skoler og høyskoler av religiøse grunner, må ha et særskilt vern i lovverket og frihet til å utforme institusjonenes ideologiske grunnlag og trekke faglige konsekvenser av det.

I § 1-3 i Ryssdal-utvalgets forslag heter det: "Institusjoner under denne lov har rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, innenfor de rammer som er fastsatt i lov

og institusjonens vedtekter.” I merknadene til paragrafen (s. 177) sier utvalget: ”Dette vil være særlig aktuelt for å synliggjøre legitimiteten til private institusjoner som er etablert som faglig-pedagogisk alternativ eller som er opprettet av etiske og religiøse grunner.” Ut fra det som er sagt ovenfor, er vi glade for disse formuleringene.

Ryssdal-utvalget sier også: ”Det er gitt tydelige, politiske føringer om at de private institusjonene ikke lenger skal være et supplement til de statlige institusjonene, men snarere et likeverdig og utfyllende alternativ” (s. 202). Det er bra, men etter vår mening burde dette ha fått tydeligere konsekvenser for utformingen av selve lovforslaget. Vi ønsker å argumentere for et kvalitetssikret mangfold innen høyskolesektoren. Hvordan dette kan sikres bedre, vil vi komme tilbake til i kommentarene til enkeltparagrafer i lovforslaget.

I denne forbindelsen vil vi presisere at høyskolene ikke bare må kunne utforme sitt faglige og verdimessige grunnlag, men også en virksomhet i form av studier og forskning som er i samsvar med dette grunnlaget. Vi gir vår tilslutning til at staten skal sikre at virksomheten er på høyde med tilsvarende virksomhet på statlige institusjoner. Dette er dessuten et nødvendig krav fra statens side for at utdanning fra private og statlige høyskoler skal gi samme kompetanse. Forutsetningen må imidlertid være at staten når vurderingskriteriene utformes, sikrer institusjonenes rett til å være et reelt alternativ. Det må være statens ansvar å sikre at det ikke er likhet, men ”tilsvarende kvalitet” som måles.

Konsekvenser av fagsyn og verdigrunnlag må institusjonene selv trekke. I forbindelse med institusjons- og fagplanvurderinger har vi dessverre sett eksempler på at kriteriene komitéene som har foretatt vurderingene har brukt, har tatt sitt utgangspunkt i den tradisjon institusjonen eller faget som vurderes, skulle være et alternativ til. Det er derfor viktig at retten til å fungere som et alternativ presiseres i den nye loven.

1b Ansettelsesfrihet og utforming av styringsstruktur

I tillegg til frihet når det gjelder utforming av studietilbud og forskning, er det særlig på to områder at det er rimelig å trekke konsekvenser av alternative faglige og verdimessige grunnlag, nemlig når det gjelder ansettelser og styringsstruktur.

I § 1-6 i lovforslaget står det at det ikke kan gis pålegg om ”Individuelle ansettelser eller utnevnelser”. I merknadene presiseres det at bestemmelsen beskytter så vel statlige som private institusjoner. Vi vil understreke at når institusjonen har vedtekter, må de få konsekvenser i ansettelsessaker. Å kjenne og gi sin positive tilslutning til høyskolens basis, må kunne være et viktig kriterium ved prioritering mellom aktuelle kandidater til stillinger.

Privatskoleloven gir eieren av de private høyskolene rett til å bestemme styrets sammensetning hvis institusjonen har høyskoleråd. Religionsfrihet, mindretallsrett og åndsfrihet kan være begrunnelser for opprettelse av private høyskoler (se punkt 1A ovenfor). Som en konsekvens av dette må eierne kunne prege institusjonen gjennom styret. Vårt prinsipielle standpunkt er derfor at eieren bør ha rett til å bestemme styringsstrukturen og styresammensetningen, og at dette er spesielt viktig for institusjoner som er opprettet av religiøse og etiske grunner eller som et faglig alternativ. At de som eier institusjonen har ideologisk, økonomisk og driftsmessig ansvar for den, gjør at eierne i alle fall må ha et klart flertall i styret.

Styringsretten har stått sentralt i friskoledebatten gjennom mange år. Den har vært forstått som rett til å oppnevne de stemmeberettigede styremedlemmer. For en ideologibærende institusjon er det et viktig prinsipp.

1c Statstilskudd som sikrer driften av alternative institusjoner

Privathøgskolelovens navn er *Lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler*. Økonomi var da også et viktig anliggende da loven ble vedtatt. Dette gjenspeiles i lovens formålsparagraf, som lyder: "Loven skal bidra til å sikre drift av private høyskoler som faglig er på høyde med statlige." I lovens kapittel 4, som har overskriften "Statstilskudd", heter det i § 12 at private høyskoler "kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader." Dette anliggende er ikke ivaretatt på en tilsvarende måte i Ryssdal-utvalgets forslag til felles lov for private og statlige universiteter og høyskoler.

Skal retten til å etablere og drive alternative institusjoner være reell, må staten bidra til driften. Og skal studentene kunne velge fritt om de ønsker å ta sin utdanning ved en institusjon som bygger på et alternativt verdigrunnlag eller representerer et alternativt fagsyn, kan ikke studieavgiften på disse institusjonene være vesentlig høyere enn ved tilsvarende statlige institusjoner. Hvis ikke er retten til å velge forbeholdt de med god økonomi, noe som vil bryte både med norsk tradisjon og mindretallenes rettigheter.

Å løse problemet for studentene ved å forby egenbetaling, vil imidlertid gjøre det enda vanskeligere for studenter å få tilgang til alternative studier enn med høyere studieavgift. Det kan nemlig gjøre at høyskolene bare kan gi tilbud om studier som staten gir tilskudd til, eller som arbeidsgivere finansierer. Vi kommer tilbake til dette i kommentaren til § 7-1.

Ryssdal-utvalget sier at fullfinansiering av høyere utdanning er en statlig oppgave, i hvert fall når det gjelder grunnutdanning. På s. 202 sies det: "Etter utvalgets vurdering er viktig at de private institusjonene tilføres tilstrekkelige midler for å kunne gjennomføre de endringer som er nødvendig for å tilpasse seg de nye krav som stilles, og at det i større grad settes likhetstegn mellom de statlige og private institusjonene også i finansieringsnivå og oppfølging fra statens side." I kapittel 7.7 sies det at økt likestilling "vil gi de private institusjonene forpliktelser som vil ha økonomiske konsekvenser, som Stortinget må være forberedt på å dekke i form av økte bevilgninger til de private institusjonene gjennom statsbudsjettet." Utvalget ser imidlertid ikke "behov for noen bestemmelse i den nye loven om vilkårene for statsstøtte" til private og utenlandske institusjoner.

Uten en bestemmelse i loven som sikrer økonomisk likebehandling av private og statlige institusjoner som gir utdanning og driver forskning på et høyt nivå, vil de private få en lite forutsigbar situasjon økonomisk. Dette vil særlig ramme de høyskolene som arbeider på ideelle felter der studentene etter avsluttet studium ikke kan regne med høy inntekt. Den formen for økonomisk "likebehandling" som har skjedd i statsbudsjettbehandlingen høsten 2003 og 2004, gir ikke grunn til optimisme. At bare private høyskoler med rett til å tildele doktorgrad har fått midler til forskning, er et av eksemplene på forskjellsbehandling mellom statlige og private i 2004. – NLA ser det derfor som nødvendig at en bestemmelse om lik behandling av private og statlige høyskoler tas inn i loven.

2 KOMMENTARER TIL ENKELTPARAGRAFER I LOVFORSLAGET

I det følgende vil vi få gi noen kommentarer og forslag til endringer i enkeltparagrafer i Ryssdal-utvalgets forslag til ny felles lov for private og statlige universiteter og høyskoler.

§ 1-1 Lovens formål

Hvis utvalgets forslag til formålsparagraf vedtas, vil formålsparagrafen sett fra de private høyskolenes ståsted svekkes. Da Stortinget vedtok privathøyskoleloven, fastslo det at å bidra til å sikre drift av private høyskoler som faglig er på høyde med de statlige (§ 1), var en oppgave for staten (se punktene 1a og 1c ovenfor). Dette faller bort hvis Ryssdal-utvalgets forslag til formålsparagraf brukes. Selve utformingen av formålsparagrafen er dessuten språklig uheldig. Det må være institusjonene under loven, og ikke loven, som skal formidle kunnskap. Vårt forslag til reformulering av § 1-1 er:

Denne lov har til formål å legge til rette for og sikre drift av statlige og private universiteter og høyskoler slik at disse kan:

1. gi høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå,
2. utføre forskning på høyt internasjonalt nivå,
3. formidle kunnskap fra høyere utdanning og forskning, herunder om vitenskapelige metoder og resultater, til samfunnet for øvrig.

§ 1-3 Lovens saklige virkeområde

Som omtalt i punkt 1b ovenfor, sies det i fjerde ledd i § 1-3 i lovforslaget at institusjoner under loven har rett til å utforme sitt eget faglige verdimessige grunnlag, innenfor de rammer som er fastsatt i lov og institusjonens vedtekter. Dette innebærer en videreføring av gjeldende bestemmelser i privathøyskoleloven, og etter vår mening er bestemmelsen av avgjørende betydning for at det skal være forsvarlig å vedta en felles lov for private og statlige universiteter og høyskoler.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Ryssdal-utvalget fastslår at institusjonene ikke skal kunne gis pålegg eller instruksjoner om "læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid". Det står også at det ikke kan gis pålegg om "individuelle ansettelse eller utnevnelser" og "utvalget av studenter". Dette skal sikre uavhengig forskning og utdanning. Det nevnes i merknad til § 1-6, at så vel politiske føringer som oppdragsgivers ønsker kan true den faglige integriteten. Dette er NLA enig i, men vi mener at det ikke bare bør fokuseres på muligheten for negativ påvirkning, men også på den positive retten til å trekke konsekvenser av verdimessige og faglige prioriteringer. Vi viser i denne forbindelse til det som er sagt under punkt 1a ovenfor.

At høyere utdanningsinstitusjoner ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om utvalget av studenter, kan skape problemer for samordnet opptak til grunnutdanninger. Vi mener at bestemmelsen likevel bør bli stående. Hovedbegrunnelsen for dette er at profesjonsstudier

ikke bør være åpne for kandidater som ikke kan fungere i vedkommende yrke. Som eksempler kan nevnes stillinger i trossamfunn, herunder det å være misjonær, prest, diakon eller kateket.

NLA mener at det i § 1-6 bør vises til § 1-3, og foreslår følgende formulering av paragrafen:

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om:

1. læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.
2. individuelle ansettelser eller utnevnelser.
3. utvalget av studenter.

De har rett til å utforme sin virksomhet i samsvar med sitt faglige og verdimessige grunnlag (jf. § 1-3).

§ 5-1 Institusjonens ledelse - styret

Vårt prinsipielle standpunkt er at eieren bør ha rett til å bestemme styringsstrukturen, herunder styrets sammensetning, og at dette er spesielt viktig i institusjoner med ideologiske formål (se punkt 1b ovenfor). Under Privatskoleloven har eieren av de private høyskolene kunnet bestemme styrets sammensetning hvis institusjonen har høyskoleråd.

I Ryssdal-utvalgets forslag heter det: "Høyere utdanningsinstitusjoner skal ledes av et styre som øverste organ. Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer." Ifølge § 3-5 skal studentene ha "rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal møte med stemmerett" i alle organer "som har bestemmende myndighet eller innflytelse over forhold som angår studentenes interesser."

Vi foreslår at andre periode i Ryssdal-utvalgets forslag utformes i samsvar med bestemmelsen i Privathøyskolelovens § 3:

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ledes av et styre som øverste organ. Høyskolens eier fastsetter antallet styremedlemmer, og skal gi plass til medlemmer valgt av og fra gruppene ansatte og studenter dersom høyskolen ikke har et høyskoleråd der disse gruppene er representert. Styret skal ha minst fem medlemmer.

§ 6-3 Ansettelse

Ryssdal-utvalgets forslag er: "Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømmelse etter den stillingsbeskrivelse som er gitt i utlysning og betenkning." Vi antar at hvis stillingsbeskrivelsen er klar på dette punktet, er det mulig å ta hensyn til institusjonens behov, herunder dens verdigrunnlag og faglige profil, ved tilsetting.

I merknadene presiserer Ryssdal-utvalget at de faglig ansatte på private høyskoler skal ha samme kvalifikasjoner som i de statlige. I punkt 7.1.2.5 Institusjonens verdigrunnlag sies det at en med utgangspunkt i Arbeidsmiljølovens bestemmelser (55A), ved ansettelse "i stillinger som er relevante for å fremme virksomhetens formål, kan legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, og hvordan søkeren stiller seg til institusjonens syn i for eksempel religiøse spørsmål".

De angitte presiseringer er viktige for NLA. Også her vil vi imidlertid gjerne ha en henvisning til § 1-3, og fremmer følgende forslag om tilføyelse i § 6-3:

Dersom det ved utlysingen er vist til at institusjonen har utformet sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag (jf. § 1-3), gjelder Arbeidsmiljølovens § 55A.

Så vel i universitetenes som private høyskolars tradisjon har det ligget en mulighet for å kalle personer med spesielle kvalifikasjoner til en bestemt stilling uten forutgående utlysning. Vi antar derfor at uttrykket 'stillingsutlysning' i § 6-3 gjelder en beskrivelse av stillingens innhold og ansettelseskriterier, og ikke en bestemt måte å gjøre kjent at det skal foretas en tilsetning på. Spesielt for private livssynshøyskoler vil det være viktig at kallsretten opprettholdes. Sakkyndig vurdering må selvsagt foretas også i slike tilfeller. Vi foreslår derfor følgende tilføyelse:

Styret bestemmer selv hvorvidt en stilling skal utlyses. Bestemmelsen om sakkyndig vurdering gjelder ved alle ansettelser i faglige stillinger.

§ 7-1 Egenbetaling

Praktisering av gratisprinsippet som en bestemmelse om at det ikke kan tas egenbetaling av studentene selv om studiet ikke er fullfinansiert av staten eller andre bidragsytere, kan få utilsiktede konsekvenser for private høyskoler så lenge de ikke får støtte etter de samme kriteriene som de statlige (se punkt 1c). I realiteten kan formuleringen i første avsnitt av § 7-1 bety at disse høyskolene ikke kan gi tilbud som de offentlige har anledning til å gi og får støtte til. NLA vil derfor foreslå en forenkling av dette leddet, slik at det blir hetende:

Høyere utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten eller av andre oppdragsgivere.

§ 7-3 Forholdet til annen lovgivning

Forvaltningsloven:

Hva forvaltningsloven vil bety for privathøgskolene er opplistet i paragrafen. Dette er en grei måte å løse forholdet til forvaltningsloven på.

Offentlighetsloven:

For offentlighetsloven er et annet prinsipp brukt. Ryssdal-utvalget foreslår at loven skal gjelde som om en privat høgskole er et offentlig organ. Det betyr det at den vil gjelde fullt ut som i stat og kommune. Dette er innføring av offentlige regler på privatrettslige områder uten at det er påkrevet. I dag gjelder offentlighetsloven private i de tilfelle hvor det treffes enkeltvedtak (lovens § 1). I disse tilfellene vil den gjelde også med ny lov, uansett om dette står i lov om universiteter og høyskoler eller ikke.

Vi mener den løsningen som er valgt blander sammen offentlig og privat virksomhet på en utilbørlig måte. Vårt syn er derfor at 4. avsnitt i § 7.3 må gå ut.

Likestillingsloven:

NLA ser fordeler ved å ha både menn og kvinner i stillinger som er tillagt undervisnings- og forskeroppgaver og i høyskolenes ledelse. Institusjonene har i sin rekrutteringspolitikk hatt hensyn til dette. Vi ser imidlertid at det kan være problemer forbundet med en sterk prioritering av likestillingshensyn, og viser i denne forbindelsen til innstillingens punkt 7.2.2.4.

3 KOMMENTARER SOM IKKE ER KNYTTET TIL ENKELTPARAGRAFER

I tillegg til de kommentarene og forslagene som gjelder enkeltparagrafer i Ryssdal-utvalgets lovforslag, har vi et forslag til en ny paragraf og en generell kommentar til forslaget.

Ny paragraf om rett til statsstøtte for private høyskoler

Vi har tidligere argumentert for at private og statlige universiteter og høyskoler bør fås statsstøtte på lik linje (se punkt 1c). Støtten må i tillegg til konkurranselikheter for private og statlige universiteter og høyskoler gi økonomisk forutsigbarhet.

Privathøyskoleloven sier i § 12 at private høyskoler "kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader." I paragrafen foran er det slått fast at

For å få tilskudd etter denne lov må høyskolen tilfredsstillere kravene i kap. 2, ha vært i drift minst ett år og

- a) være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
- b) være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
- c) utfylle det offentlige utdanningstilbud på felter hvor det er et udekket behov.

Denne bestemmelsen bør videreføres i den nye loven.

I og med at det nå foreligger kriterier for akkreditering av høyskoler, og at disse er de samme for akkreditering av private og offentlige institusjoner, virker det rimelig å knytte bestemmelsene om bevilgninger til akkrediteringen av høyskoler og studietilbud. Vårt forslag er at det i den nye loven tas inn følgende paragraf:

Private høyskoler kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader inkludert husleie. Private høyskoler og studietilbud ved slike høyskoler som har vært i drift minst et år og er akkreditert, har rett på tilskudd på samme nivå og etter de samme kriteriene som statlige høyere utdanningsinstitusjoner, dersom de

- a) er opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
- b) er opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
- c) utfyller det offentlige utdanningstilbud på felter hvor det er et udekket behov.

Hittil har det ikke vært bestemmelser om tilskudd til husleie for private høyskoler, selv om noen av dem har fått slik støtte. Et argument som taler for likestilling på dette området, er at det i forslaget til § 3-3 uavhengig av institusjonenes eierforhold stilles de samme krav til

læringsmiljøet, herunder utforming av bygninger. Dette er krav som går lenger enn kravene i Privathøgskoleloven, og vil medføre en større økonomisk belastning for de private. Hvis ikke de nye kravene får konsekvenser for statstilskuddet, vil det gi statlige institusjoner et betydelig konkurransefortrinn.

Generelt om lovens detaljeringsgrad

Det er NLA's mening at forslaget til ny lov er for detaljert. Å ha så mange bestemmelser i selve loven, kan gi de enkelte bestemmelsene mindre betydning. Det samme kan være konsekvensen av noen av påbudene vanskelig lar seg praktisere. Det vil for eksempel bli problemer med å avvikle jule- og sommerferien når studentene har rett til å klage når de vil i løpet av de første tre uker etter at de har fått sensuren, og til å få begrunnelsen to uker etter at de har klaget (§ 4-3). Direkte lovbrudd blir det i fag med få kvinnelige ansatte, der det ikke vil være mulig å få kompetente kvinnelige medlemmer i alle sakkyndige utvalg (§ 6-3), rett og slett fordi de ikke finnes. (De få kvinnene i disse fagene, vil dessuten ikke få tid til å forske, og dermed vil andelen av kvinner med første- og professorkompetanse bli enda lavere.)

I noen tilfeller vil dessuten det at så mye er nevnt, føre til nedprioritering av det loven ikke nevner. Forslaget til § 6-3 er et eksempel også på dette. Vi har i og for seg ikke innvendinger mot det som sies, men i en sakkyndig komité må det at medlemmene har faglig kompetanse være viktigere enn av at begge kjønn er representert. Skal komitéens kjønn spesifiseres i loven, burde følgelig også faglig kompetanse vært omtalt. Tilsvarende er vi enige i at likestillingshensyn og pedagogiske kvalifikasjoner bør vektlegges ved tilsetting, men når det omtales i loven, bør det også nevnes at det er nødvendig med faglige kvalifikasjoner. Vi er også enige i at intervju, prøveforelesninger og andre prøver må kunne brukes, men mener at hvis alt dette skal med, må det stå at den sakkyndige komitéen skal ta utgangspunkt i innsendte arbeider og annen dokumentasjon av faglig virksomhet. Opplistingen gjør også at vi undres over hva det er som ikke er nevnt, og som loven skal sikre at ikke brukes.

Flere eksempler kunne vært nevnt, men siden dette ikke er et moment som er mer viktig for private enn for statlige høyskoler, ser vi det ikke som vesentlig å gå i detaljer.

Vennlig hilsen

Rektor Njål Skrunes
NLA
Bachelor- og masterstudier

Rektor Bjarne Kvam
NLA
Lærerhøgskolen

Bergen 29.01.04