

Utdannings- og forskningsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.  
200307611-/ANG

Vår ref.  
2004/00633 U-A HAA/ero

Dato  
02.02.2004

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

Justisdepartementet viser til Utdannings- og forskningsdepartementets brev av 24. oktober 2003.

I NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdal-utvalgets utredning) utredes ulike modeller for organisering av universiteter og høyskoler. Utvalget er samlet om viktigheten av at disse institusjonene er uavhengige av staten ved utførelse av sine faglige oppgaver. Utvalget er imidlertid splittet i synet på hvilken organisasjonsmodell som best ivaretar dette formålet.

Justisdepartementets lovavdeling ble i brev fra UFD 6. november 2003 bedt om å vurdere de relevante problemstillinger knyttet til Grunnloven § 19, i relasjon til de forslag Ryssdalutvalget kommer med. Det ble også bedt om en bredere vurdering av hvilke åpninger det er for lovfesting av institusjonell autonomi, sett i forhold til regjeringens myndighet og ansvar etter Grl. § 3. Lovavdelingen vil uttale seg om disse spørsmål i en egen uttalelse, og de vil derfor ikke drøftes særskilt i det følgende.

### I. Generelle kommentarer

#### 1. Ett felles lovverk for private og offentlige utdanningsinstitusjoner

En viktig del av utvalgets mandat var å utarbeide forslag til et felles lovverk for statlig og privat høyere utdanning. Utvalget står samlet bak oppfatningen om at loven i så stor grad som mulig må gi bestemmelser som skal gjelde både for offentlige og private utdanningsinstitusjoner. Vi er enige i at det er hensiktsmessig å ha felles regler for

uensartede institusjoner i den utstrekning disse skal ivareta samme formål eller skal tilfredsstillende samme kvalitetsstandard.

## 2. Valg av organisasjonsmodell for universiteter og høyskoler

Det er et viktig hensyn bak enhver organisering av høyere utdanningsinstitusjoner at disse sikres stor grad av uavhengighet fra politisk detaljstyring. Utvalget er imidlertid ikke samlet om hva slags organisering som på best måte ivaretar dette hensynet. *Flertallet* går inn for å organisere universiteter og høyskoler som uavhengige, selveiende institusjoner. *Mindretallet* er av den oppfatning at universiteter og høyskoler fremdeles bør organiseres som forvaltningsorganer, samtidig som det lovfestes utvidede fullmakter som sikrer deres uavhengighet. Dette vil i hovedsak innebære en videreføring av den organisasjonsformen som anvendes i dag.

Innledningsvis vil vi peke på tendensen i de senere år til å etablere egne foretaksformer for særlige typer statlig virksomhet med en egen lovregulering av de sammenslutningsrettslige reglene som skal gjelde for virksomheten. Vi viser blant annet til de såkalte "særlovselskapene", som går under denne betegnelsen fordi selskapet er organisert etter en egen lov, og ikke etter de selskapsformene som står til rådighet etter den alminnelige selskapslovgivningen. Justisdepartementet ser med bekymring på denne utviklingen, fordi det økende omfanget av slike særlover eller slik særregulering bidrar til å skape et uoversiktlig og inkonsekvent sammenslutningsrettslig landskap. Særlovselskapsformen og andre særlige sammenslutningsformer etter mønster fra den alminnelige sammenslutningsretten bør etter vårt syn forbeholdes tilfeller der det foreligger et reelt behov for en spesiell sammenslutningsrettslig organisering fordi det foreligger helt særskilte forhold som tilsier en annen regulering enn den som følger av den alminnelige lovgivningen.

Disse synspunkter er i samsvar med de konklusjoner som trekkes i den nylig avgitte innstillingen om organisering av statlig virksomhet i NOU 2003: 34 Mellom stat og marked. Et samlet utvalg anbefaler her at særlovsorganisering for fremtiden unngås, jf. utredningen s. 104. Utvalget tar imidlertid forbehold for sektorene helse og høyere utdanning, som har et særlig omfattende og spesielt preg som gjør at særlovsorganisering allikevel kan være hensiktsmessig.

Videre vil vi peke på at man ved vurderingen av hva som er en hensiktsmessig organisering av statlig virksomhet, synes å ha en tendens til først og fremst å fokusere på tilknytningsform i forhold til staten, med andre ord hvordan og i hvilken grad staten skal kunne styre og kontrollere vedkommende virksomhet og hvilket ansvar staten skal ha for virksomheten. Man kan få inntrykk av at de ulike formene for privatrettslige sammenslutningsformer (selskaper, stiftelser mv.) inngår i et sett med mulige organisasjonsmodeller for statlig virksomhet, hvor det eneste vurderingstemaet som er avgjørende for valget, er om vedkommende organisasjonsmodell gir en egnet "tilknytningsform" i forhold til staten.

Reguleringen av de privatrettslige sammenslutningsformene bygger imidlertid på et idégrunnlag som ofte har lite til felles med utførelsen av mange oppgaver innenfor offentlig forvaltning. Dette innebærer at lovgivningen for vedkommende foretaksform passer dårlig som rettslig rammeverk for utførelsen av disse oppgavene. Det innebærer videre at de privatrettslige sammenslutningsformene ikke nødvendigvis er velegnet som mønster ved utforming av særlover for organisering av statlige virksomheter.

Flertallets valg av modell for organiseringen av statlige universiteter og høyskoler synes nettopp å være begrunnet først og fremst ut fra et ønske om å unngå sterk statlig styring av virksomheten, med andre ord et ønske om en bestemt "tilknytningsform". Det er imidlertid tvilsomt om det er nødvendig å organisere institusjonene som egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner for å oppnå dette. Forholdet til Grunnloven § 19 vil bli vurdert av Lovavdelingen. Nedenfor kommer vi tilbake til enkelte momenter som hører hjemme i den politiske realitetsvurderingen.

Ut over det nevnte ønsket om å unngå omfattende statlig styring kan vi ikke se at det er noe som sterkt taler for at universiteter og høyskoler bør være egne rettssubjekter i forhold til staten. At universiteter og høyskoler er egne rettssubjekter, innebærer, som det fremgår av lovforslaget § 8-2, at utdanningsinstitusjonene selv er innehavere av rettigheter og plikter, at de er part i avtaler med private og offentlige myndigheter, og at de har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter. Innholdet av denne bestemmelsen oppfatter vi mer som en konsekvens av flertallets valg av organisasjonsmodell, enn som en begrunnelse for modellen. Det samme gjelder forslagets regler om opprettelse av stiftelsesdokument (§ 9-2), registrering i Foretaksregisteret (§ 9-3), krav om grunnkapital og forsvarlig egenkapital (§§ 9-4 og 10-1) og krav om stiftelsesvedtekter (§ 9-5).

Vi har også vanskelig for å se at det er andre elementer ved stiftelsesformen som kan anføres som begrunnelse for at den bør brukes som modell på dette området, slik flertallet går inn for. Når det spesielt gjelder kapitalforhold, vil realiteten for de statlige universitetene og høyskolene etter det vi kan forstå være i direkte motstrid med det som er grunntanken bak stiftelsesformen. Stiftelseslovgivningen bygger på en forutsetning om at det ved opprettelsen av stiftelsen overføres en formuesverdi som skal forvaltes i samsvar med stiftelsens formål. De statlige utdanningsinstitusjonene vil imidlertid være avhengige av vedvarende statlige overføringer for å kunne utøve sin virksomhet. Forutsetningen i flertallets lovforslag om overføring av "grunnkapital" ved opprettelsen og prinsippet om at institusjonene er "selveiende", synes dermed mer å tjene som virkemidler for å presse organisasjonsmodellen inn i en privatrettslig sammenslutningsform, enn som noe poeng i seg selv. Dersom grunnkapitalen ikke er tilstrekkelig til å finansiere virksomheten, vil dette lett kunne skape grunnlag for nye avhengighetsforhold – enten i forhold til offentlige bevilgninger eller til private avtakere. Den avstand fra staten som flertallets forslag er ment å innebære, kan gjøre at institusjonene i praksis vil bli mer avhengige av private aktører med interesse i

forskning og utdanning, og dette kan i sin tur få som følge at mer langsiktige prioriteringer og overveielser i institusjonene må vike.

Bruk av en slik særlig sammenslutningsform kan videre føre til usikkerhet knyttet til omfanget av statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Dersom staten på flere områder har adgang til overordnet styring av virksomhet etablert som selvstendig rettssubjekt, slik tilfellet er etter flertallets forslag, vil statsråden normalt også ha konstitusjonell og parlamentarisk ansvar i tilsvarende omfang for organets disposisjoner. Jo flere særlige organisasjonsformer som opprettes, desto vanskeligere vil det være å på generelt grunnlag bestemme omfanget av statsrådets ansvar for virksomhet med særlig organisering.

Dagens organisering av de statlige høyere utdanningsinstitusjonene fungerer – etter det vi kjenner til – godt. Det synes derfor å være begrenset behov for å gjennomføre en omfattende omorganisering slik flertallet legger opp til. Etter vår mening bør det være relativt sikre holdepunkter for at positive resultater vil oppnås for at en slik omorganisering, med de omkostninger det innebærer, skal kunne forsvares.

Det må dessuten tas i betraktning at det i de senere år er gjennomført en rekke reformer for å styrke utdanningsinstitusjonenes uavhengighet. Det er bl.a. innført nettobudsjettering for alle høyere utdanningsinstitusjoner. Kvalitetsreformen, slik den ble lagt fram i Innst. S. nr. 337 (2000-2001), innebærer også at utdanningsinstitusjonene står friere når det gjelder personalspørsmål og utvikling av det faglige tilbudet. Mjøsutvalgets konklusjon i NOU 2000: 14 s. 281 om at universitetene og høyskolene må fristilles i større grad, er gjennom disse reformene imøtekommet på flere sentrale punkter.

Det synes også som flertallet i noen grad overdriver de problemer dagens organisering medfører. Departementet har i utgangspunktet instruksjonsmyndighet overfor universitetene som underliggende forvaltningsorganer, med mindre det er gitt særlige bestemmelser som begrenser denne styringskompetansen. Omfanget av regjeringens instruksjonsmyndighet må da bestemmes ved tolkning av de særlige bestemmelsene som gir det underliggende organet eksklusiv myndighet på visse områder. Instruksjonsmyndigheten er på en rekke andre områder avgrenset på liknende måte, f.eks. i forhold til de forskjellige forskningsinstituttene, og gir i praksis sjelden opphav til tvil om ansvarsforholdene.

På den annen side vil heller ikke universiteter og høyskoler som gjøres selveiende, være helt uavhengige fra politisk styring. Også i fremtiden vil utdanningsinstitusjonene som nevnt være avhengige av statlig finansiering. Viktige rammebetingelser vil kunne trekkes opp i det enkelte bevilgningsvedtak. Flertallets forslag innebærer dessuten at regjeringen beholder flere beføyelser som er typiske for en ordinær eier. For det første må institusjonens styre innhente departementets samtykke for å foreta viktige økonomiske disposisjoner, jf. bl.a. lovforslaget § 8-3 tredje ledd og § 11-9.

Departementet skal også ha myndighet til å avsette styret og opprette nytt midlertidig styre dersom styret bringer institusjonens virksomhet i fare, jf. § 11-7 annet ledd. Dersom institusjonen oppløses, vil staten være ansvarlig overfor kreditorer som ikke har fått dekning, jf. § 15-5. Dette innebærer at også flertallets forslag om organisering av universitetene som selvstendige rettssubjekter gir et visst rom for overordnet statlig styring.

Mindretallet påpeker videre at den nåværende organisering av universitetene som forvaltningsorganer også ivaretar viktige hensyn, slik som mulighet for overordnet statlig styring av de nasjonale høyere utdanningsinstitusjonene. Dersom alle de høyere utdanningsinstitusjonene fristilles, vil det i større grad oppstå økt konkurranse og dermed økt markedstilpasning av den enkelte utdanningsinstitusjon. Dette kan være uheldig ut fra et nasjonalt synspunkt. Vi er enig med mindretallet i at høyere utdanning er en særdeles viktig nasjonal oppgave, med en helt sentral funksjon når det gjelder oppgaver som samfunnsbygging og samfunnsutvikling i et langsiktig perspektiv. Den enkelte utdanningsinstitusjon bør, i hvert fall til en viss grad, ses som en del av et helhetlig, nasjonalt utdanningssystem. Bl.a. for å sikre tilstrekkelig mangfold i den utdanning som tilbys, kan det være nødvendig med en viss overordnet politisk styring, uten at dette nødvendigvis må gå ut over den enkelte institusjons faglige autonomi.

På denne bakgrunn fremstår ikke flertallets forslag til organisasjonsform for høyere utdanningsinstitusjoner som hensiktsmessig. Det er både prinsipielle og praktiske betenkeligheter knyttet til forslaget. Vi er dessuten usikre på hvilken gevinst som eventuelt vil oppnås dersom universitetene og høyskolene omdannes til egne rettssubjekter. Dette innebærer etter vårt syn at det ikke er tilrådelig å gjennomføre en slik omfattende omorganisering av hele sektoren, med de kostnadene det vil medføre.

Etter Justisdepartementets mening bør man opprettholde den nåværende organisasjonsform for universitetene og høyskolene, eventuelt med visse justeringer, eller arbeide videre med en reform på grunnlag av mindretallets forslag til organisasjonsform, eventuelt med modifikasjoner. Dersom universitetene og høyskolene fortsatt organiseres som forvaltningsorganer, vil det ikke være nødvendig med en omfattende omorganisering. Det vil også være større muligheter for en viss politisk styring av utdanningssektoren, samtidig som det kan legges inn garantier for at staten ikke blander seg i forhold som har med den rent faglige drift å gjøre. En slik modell synes i grove trekk å fungere tilfredsstillende i dag.

Det er imidlertid visse forhold også ved mindretallets forslag som gjør at det blir vanskelig å presist bestemme rekkevidden av regjeringens instruksjonsmyndighet. Etter vårt syn kan det derfor tenkes at det vil være ønskelig å utrede alternative organisasjonsformer for universiteter og høyskoler som tar utgangspunkt i dagens modell, men slik at denne søkes forbedret i lys av de svakheter som påpekes av Ryssdaluutvalget.

### 3. Betydning av EØS-avtalen

Utvalgets mindretall hevder at organisering av universiteter og høyskoler som selvstendige rettssubjekter kan ha den konsekvens at disse må forholde seg til EØS-avtalens konkurranseregler og reglene om begrensning av statsstøtte. EØS-avtalen art. 59 nr. 1 gjør det klart at "offentlig virksomhet" i utgangspunktet er underlagt avtalens regler. Dette gjelder uavhengig av hvordan virksomheten er organisert, i den utstrekning det drives kommersiell virksomhet som kan komme i konkurranse med private. I likhet med utvalgets flertall antar vi derfor at omorganiseringen ikke i seg selv vil skape EØS-rettslige problemer, se utredningen kap. 4.4.5.

### 4. Ansettelsesforhold, styresammensetning og forholdet til annen lovgivning

Utvalget drøfter spørsmål knyttet til endring av de ansattes status som tjenestemenn, dersom omorganisering gjennomføres. Forskjellige former for styresammensetning og oppnevning kontra ansettelse av rektor er også drøftet. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å kommentere disse spørsmålene før det er tatt stilling til organiseringen av universitetene og høyskolene. Det samme gjelder forholdet til annen lovgivning, som er vanskelig å kommentere før det er klart om disse institusjonene skal organiseres som forvaltningsorganer eller som selvstendige rettssubjekter.

## II. Kommentarer til de enkelte lovbestemmelser

Vi vil på dette stadium bare i begrenset utstrekning kommentere lovtekniske spørsmål.

### *§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet*

Ettersom universitetene og høyskolene etter flertallets forslag skal organiseres som selvstendige rettssubjekter, synes en særskilt avgrensning av departementets instruksjonsmyndighet å være unødvendig. Ifølge legalitetsprinsippet må departementet ha hjemmel i lov for å kunne gi pålegg og instruksjoner til private rettssubjekter. En bestemmelse som foreslått i § 1-6 bidrar til å skape usikkerhet om i hvilken grad utdanningsinstitusjonene er uavhengige fra statlig kontroll på områder som ikke er særskilt nevnt i bestemmelsen. Det er etter vårt syn mer korrekt å gi særlige hjemler som positivt angir den styringskompetanse som tillegges departementet, fremfor å negativt begrense departementets instruksjonsmyndighet i en bestemmelse som denne.

Dersom paragrafen er ment å favne videre, f.eks. å utelukke at bidragsytere av ulik art stiller vilkår om slike ting, bør den gis en noe annen utforming.

### *§ 2-2 Gradsstruktur og titler*

Bestemmelsens sjettede ledd om straff for forsettlig eller uaktsom tildeling eller bruk av titler, har en lite hensiktsmessig plassering. En slik straffebestemmelse bør få en mer selvstendig stilling, og gjerne tas inn i en generell bestemmelse om straff.

### *§ 3-6 Rett til fødselspermisjon*

Vi støtter forslaget om å lovfeste studenters rett til permisjon under svangerskap og til omsorg for barn.

### *§ 4-1 Klagenemnd*

Et samlet utvalg foreslår at det opprettes en særlig klagenemnd for den enkelte utdanningsinstitusjon, som skal fatte endelig vedtak i alle klagesaker. Etter nåværende lov er departementet klageorgan der institusjonens styre har fattet vedtak i første instans. Utvalgets forslag innebærer altså at departementet fratras muligheten til overordnet styring og utvikling av ensartet praksis gjennom virksomhet som klageorgan. Dette vil være naturlig dersom universitetene organiseres som selvstendige rettssubjekter.

Etter vår mening er det imidlertid visse betenkeligheter ved et slikt system dersom universitetene fremdeles organiseres som forvaltningsorganer. Særlig i de mer alvorlige sakene, slik som annullering av eksamen, bortvisning og utestengning av studenter, er det viktig at praksis ved de forskjellige lærestedene er noenlunde ensartet. Gode grunner kan derfor tale for at departementet fremdeles har kompetanse til å avgjøre klager over vedtak som har slike alvorlige konsekvenser for den enkelte student, eventuelt at det opprettes en felles klagenemnd for slike klager og eventuelt også klagesaker av mindre alvorlig karakter. Med den sist nevnte løsningen vil denne kompetansen i all hovedsak bli samlet i ett organ, fremfor at den deles mellom departementet, styret og eventuelt styrets klagenemnd, slik tilfellet er etter nåværende universitetslov.

### *§ 6-1 (Ansettelse) Generelt*

Det virker unødvendig å presisere at ansatte i et privat rettssubjekt ikke omfattes av lovverket som angår offentlige tjenestemenn. Dette fremgår uttrykkelig av de to lovene bestemmelsen henviser til. Jf. også kommentaren til § 1-6 ovenfor.

### *§ 7-1 Egenbetaling*

Vi er generelt positive til en lovfesting av prinsippet om gratis høyere utdanning. Mindretallet påpeker imidlertid at dette prinsippet kan uthules dersom institusjonene tillates å ta egenbetaling i den utstrekning studietilbudet ikke i sin helhet er basert på offentlig støtte, slik flertallet legger opp til. Dersom et slikt system lovfestes, er det viktig at det også fastsettes retningslinjer for beregning av egenbetaling for studier som ikke eller kun delvis er finansiert av staten.

Vi er enig med mindretallet i at adgangen til og nivået på egenbetaling må klarlegges før det gis statsstøtte til den enkelte utdanningsinstitusjon. Vi støtter derfor mindretallets forslag om at det tas inn i loven en bestemmelse om at egenbetaling bare kan kreves i den utstrekning det er åpnet for dette i bevilgningsvedtaket.

### *§ 15-5 Ansvar etter avvikling*

Statsforetaksloven inneholdt tidligere en bestemmelse i § 4 annet ledd om at statsforetak ikke kunne gå konkurs. Etter loven §§ 51 og 53 hadde staten ved eventuell oppløsning av foretaket ansvar overfor kreditorer som ikke hadde fått dekket sine krav. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) la til grunn at disse bestemmelsene innebar en garantistillelse fra staten. Etter ESAs oppfatning innebar statsforetaksloven derfor en statstøtteordning i strid med EØS-avtalen art. 61 nr. 1. Disse bestemmelsene ble derfor opphevet, og det ble i ny § 4 a gjort klart at staten ikke hefter overfor kreditorer for statsforetakenes forpliktelser.

Flertallet foreslår likevel at det tas inn en bestemmelse lik den tidligere statsforetaksloven § 4 annet ledd i ny universitetslov § 15-5. Justisdepartementet antar at dette vil være forenlig med EØS-avtalen, så langt man unngår krysssubsidierting av randseaktiviteter som kurs, etterutdanning og mer kommersiell forskning i direkte konkurranse med private. Det bør vurderes nærmere om disse delene av universitetenes og høyskolenes virksomhet bør skilles ut som selvstendige rettssubjekter.

### *§ 15-7 Overføring av statlige høyere utdanningsinstitusjoners midler til staten*

Flertallet har tatt opp spørsmålet om universitetenes formuesgoder, dersom disse gjøres til selvstendige rettssubjekter, vederlagsfritt kan tilbakeføres til staten på et senere tidspunkt uten at dette kommer i konflikt med Grunnloven § 105. En slik bestemmelse ble tatt inn i kringkastingsloven 1980 § 4 nr. 2: "Kongen kan bestemme at stiftelsens aktiva vederlagsfritt skal tilbakeføres til staten." Dette ble ikke ansett som problematisk i forhold til Grl. § 105, jf. Ot. prp. nr. 31 (1986-87) s. 11. I rettspraksis er det også antatt at stiftelser som er opprettet av staten, senere fritt kan omdannes av staten uten at dette er å anse som ekspropriasjon, jf. Rt. 1905 s. 689.

Etter vår oppfatning vil derfor en slik lovregulering ikke være i strid med Grl. § 105.

Det må muligens oppstilles et unntak fra slik tilbakeføring der eiendom er gitt som gave direkte til et særskilt universitet. Særlige gavebestemmelser kan innebære at slike eiendommer også i dag må anses for å være i universitetets eksklusive eie. Et eksempel på dette er Universitetet i Oslo sine eiendommer på Tøyen som ble gitt som gave til universitetet i 1812. Dersom universitetet gjøres til selvstendig rettssubjekt, vil det muligens utgjøre et ekspropriasjonsartet inngrep dersom disse kreves overført til staten.

### **III. Forholdet til Politihøgskolen**

Justisdepartementet viser til tidligere korrespondanse om den rettslige plattformen for Politihøgskolens virksomhet, jf. bl.a. vårt brev 10. mars 2003 (vedlagt).



Politi-loven § 18 andre ledd i kombinasjon med statens eierrådighet og private autonomi gir hjemmel til å fastsette regler for Politihøgskolens organisering og virksomhet, herunder bestemmelser om utvisning. Overgangen fra etatsskole til høyskole har imidlertid medført behov for å gi høyskolen en mer tilfredsstillende rettslig plattform for sin virksomhet.


Som det fremgår både av vårt brev av 10. mars 2003 og av vårt tidligere forslag til forskrift (vedlagt), er det ønskelig at den rettslige regulering skjer ved delvis innlemming av Politihøgskolen under universitets- og høyskoleloven.

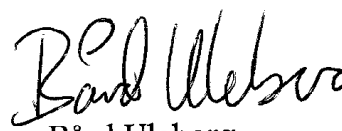
Justisdepartementet støtter mindretallets forslag om at høyskolen bør organiseres som et uavhengig forvaltningsorgan.

#### **IV. Andre kommentarer**

Vi vil gjerne få komme tilbake med ytterligere kommentarer når det er tatt stilling til valg av organisasjonsform for universitetene og høyskolene.

Med hilsen

  
Harald Aass  
seniorrådgiver

  
Bård Uleberg  
førstekonsulent