

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Anna Holmesland

Vår ref: 18/06243-3
Vår dato: 20.11.2018
Deres ref:
Deres dato: 29.08.2018

Høringssvar – forslag til endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om høyere yrkesfaglig utdanning

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet (KD) av 29. august 2018 om høring av forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven (uhl.) og fagskoleloven.

I høringsnotatet presenteres følgende forslag:

- Å lovfeste en ordning med studentombud i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.
- Å tydeliggjøre utdanningsinstitusjonenes plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, som følger av likestillings- og diskrimineringsloven, i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.
- Å bedre harmonisere bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven om studenters rett til tilrettelegging, med likestillings- og diskrimineringsregelverket.

Vi har noen merknader til KDs forslag, og vil behandle dem i samme rekkefølge som forslagene fremkommer i høringsnotatet. Overskriftene under hvert av de tre hovedpunktene i dette høringssvaret er knyttet til våre egne innspill, og peker ikke nødvendigvis tilbake på problemstillinger som er reist av departementet.

Her er en kort oppsummering av våre hovedsynspunkter:

- Vi støtter departementets forslag om lovfesting av en ordning med studentombud.
- For at studentombudet skal ha anledning til å forfølge saker på en effektiv måte, foreslår vi at det inntas en bestemmelse som gir institusjonene plikt til å ha rutiner for håndtering av varsler og klager som gjelder læringsmiljøet, og pålegger styret handleplikter ved mistanke om eller kjennskap til at læringsmiljøet ikke er forsvarlig.
- Vi er enig med departementet i at studentombudet bør ha juridisk kompetanse.
- Vi ser et behov for at departementet klargjør rollene til ulike organer ved institusjonene som har tilgrensende ansvarsområder.
- Av hensyn til regelverksforenkling og forvaltningsmessige forhold foreslår vi at institusjonenes plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering ikke inntas i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Det er etter vårt syn mest hensiktsmessig at denne regelen kun følger av ett regelverk – likestillings- og diskrimineringsloven.

- Når det gjelder bestemmelsen om tilrettelegging for studenter med særskilte behov, støtter vi KDs forslag om å harmonisere denne med likestillings- og diskrimineringsregelverket. Vi foreslår imidlertid at den fulle ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gjengis i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, men at det inntas en henvisning til denne bestemmelsen.

Til 2. Studentombud

Behov for krav til rutiner og handleplikter for institusjonen og styret

Vi er positive til et økt fokus på studenters rettssikkerhet, og støtter KDs forslag om lovfesting av en ordning med studentombud. Et slikt lavterskeltilbud er særlig tiltrengt fordi klagenemndene, som institusjonene er pålagt å ha etter uhl. § 5-1 og fagskoleloven § 13, kun behandler *enkeltvedtak* som institusjonene har fattet overfor studenter. Styret kan åpne for at også andre saker kan behandles i nemnda, men da vi ikke har funnet noen eksempler på institusjoner med en slik løsning, kan det nok legges til grunn at det er lite utbredt. Studenter bør derfor ha muligheten til å henvende seg til et studentombud for å få hjelp med saker som faller utenfor klagenemndas mandat. Alternativet er at de i mange tilfeller ikke har annet valg enn å ta sakene sine til de ordinære domstolene. Dette er en prosess med en økonomisk risiko som det er liten grunn til å tro at studentene er villige til å ta.

For at ordningen med studentombud faktisk skal styrke studentenes stilling, ser vi et behov for at institusjonene og styret gir klare plikter som studentombudet kan kreve at blir fulgt opp.

Pliktene som utdanningsinstitusjonene har overfor studentene etter universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og likestillings- og diskrimineringsloven er formulert på en nokså prinsipiell og rund måte. For eksempel har styret det «overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø», og skal «legge forholdene til rette for et godt studiemiljø» og «arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet», jf. uhl. § 4-3 første ledd og fagskoleloven § 15 første og annet ledd (sistnevnte noe annerledes formulert). Videre skal ledelsen ved utdanningsinstitusjoner eksempelvis «forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering», jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd.

Det er i dag ingen regler i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven for hvordan institusjonene skal håndtere klager eller varsler, og hvilke tiltak som skal iverksettes dersom læringsmiljøet ikke er forsvarlig. Til sammenligning inneholder opplæringslova § 9 A-4 en rekke konkrete handleplikter for de som arbeider i grunnskolen og ved videregående skoler. Pliktene går ut på å gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, å varsle rektor eller skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, å undersøke slike saker snarest, og å utarbeide detaljert tiltaksplan. Etter vårt syn er det nettopp denne typen plikter til konkret handling studentombudet vil kunne forfølge.

Studenters behov for ivaretagelse i studiesituasjonen er ikke mindre enn behovet til skoleelever. Vi foreslår derfor at det i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven inntas et uttrykkelig krav til at institusjonene skal ha rutiner for håndtering av klager og varsler som gjelder læringsmiljøet, og at det fastsettes konkrete handleplikter for styret ved mistanke om eller kjennskap til at læringsmiljøet ikke er forsvarlig.

Riktignok følger det av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd at plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering innebærer «tiltak av preventiv karakter, så som iverksettelse av og utforming av retningslinjer for varsling av trakassering», og å «gripe fatt i aktuelle situasjoner med påstått trakassering og utrede hva som har skjedd og komme med forslag til løsning», jf. Prop.81 L (2016-2017) s. 321. Vi mener at det imidlertid vil være mer brukervennlig om man kan utlede slike plikter direkte fra regelverket, samtidig som pliktene da vil stå sterkere. Dersom NOKUT skal ha et tilsynsansvar, er det videre en forutsetning at pliktene følger av universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, da vi ikke fører tilsyn med likestillings- og diskrimineringsregelverket. Dette vil vi komme nærmere tilbake til.

Strukturering av uhl. § 4-3 og fagskoleloven § 15

Etter vårt syn kan det være naturlig å innta vår foreslåtte bestemmelse om rutiner og konkrete handleplikter for styret som et nytt ledd etter annet ledd første punktum i uhl. § 4-3 og etter tredje ledd første punktum i fagskoleloven § 15. Det heter her at styret har ansvaret for at læringsmiljøet, herunder det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet, er fullt forsvarlig med hensyn til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Uhl. § 4-3 annet ledd annet punktum og fagskoleloven § 15 tredje ledd annet punktum, og oppstillingen som følger i bokstav a) til i), retter seg utelukkende mot det *fysiske arbeidsmiljøet*, og kan med fordel skilles ut i et eget ledd.

At departementet kan gi forskrift om krav til læringsmiljøet, står som siste punktum i uhl. § 4-3 annet ledd. I fagskoleloven § 15 står det alene i bestemmelsens fjerde ledd. Vi anser fagskolelovens løsning som ryddigere når man ser på bestemmelsen i sin helhet.

Videre ønsker vi å påpeke at uhl. § 4-3 og fagskoleloven § 15 gjennomgående er noe ulikt formulert. Den største ulikheten er at det i fagskoleloven § 15 ikke er et tilsvarende krav som i uhl. § 4-3 tredje ledd, om at institusjonen skal ha et *læringsmiljøutvalg* som skal «delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø» og «holdes orientert om klager institusjonen mottar fra studenter». Etter vårt syn er det gode grunner for at de samme kravene bør gjelde for fagskoler som for universiteter og høyskoler, og at bestemmelsene bør være likelydende.

Studentombudets kvalifikasjoner og klargjøring av ulike organers roller

Vi er enige med KD i at det er hensiktsmessig at studentombudet har juridisk kompetanse – både for at studentombudet skal ha en god forståelse av de relevante regelverkene, og for at ombudets juridiske vurderinger skal ha en faglig tyngde.

Departementet nevner i høringsnotatet at det er viktig å avgrense studentombudets rolle mot andre funksjoner ved institusjonene. Når det er flere organer som har tilgrensende ansvarsområder, kan det være en utfordring å få oversikt over hvilke oppgaver som hører til institusjonen som sådan, studentombudet, studenttillitsvalgte,

studentorganet og læringsmiljøutvalget. Når ordningen med studentombud skal introduseres, mener vi at det kan være behov for departementet klargjør rollene til de ulike organene, enten ved en tydeliggjøring i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, eller på en annen måte som departementet finner egnet.

Til 3. *Plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering*

Lovtekniske og forvaltningsmessige utfordringer

Vi er enige i viktigheten av at utdanningsinstitusjoner etterkommer plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering, som følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd. Imidlertid mener vi at det er lite hensiktsmessig lovteknisk å gjenta denne plikten i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Dobbelbehandling – eller i dette tilfellet, trippelbehandling – av den samme regelen i ulike sektorlover, vil kunne medføre uklarhet rundt hvilken sektormyndighet som har det primære forvaltningsansvaret, og vil være et steg vekk fra regjeringens uttalte mål om regelverksforenkling.

Vi legger videre til grunn at forvaltningsansvaret for likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd fortsatt skal ligge hos Likestillings- og Diskrimineringsombudet (LDO) og Diskrimineringsnemnda, og at en kopiering av plikten derfor vil kunne medføre forvaltningsmessige utfordringer. I det minste vil det kunne medføre en forventning om at KD har et forvaltningsansvar som ikke er tilsiktet. På denne bakgrunn foreslår vi at institusjonenes plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering ikke inntas i uhl. § 4-3 første ledd og fagskoleloven § 15 første ledd.

Dersom en student opplever seg trakassert eller diskriminert som følge av for eksempel etnisitet, nedsatt funksjonsevne, kjønn, seksuell orientering eller andre forhold som hører inn under diskrimineringslovgivningen, kan vedkommende kontakte LDO for råd og veiledning. Videre behandler Diskrimineringsnemnda konkrete klagesaker. Akkurat når det gjelder saker om seksuell trakassering, er Diskrimineringsnemndas mandat per i dag begrenset, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. Studenter kan henvende seg til nemnda med saker som dreier seg om institusjonenes plikt til å ha rutiner for håndtering av varsler osv., som i dag kun følger av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd, men nemnda kan ikke vurdere hvorvidt en student faktisk har blitt seksuelt trakassert. Slike spørsmål må studenten eventuelt gå til de ordinære domstolene med. Forslag til at nemnda skal gis myndighet til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering har imidlertid nylig vært på høring. Samtidig er det foreslått en styrking av LDOs veilednings- og hjelpetilbud.

Hvis KD og eventuelt NOKUT skal ha et forvaltningsansvar som berører likestillings- og diskrimineringsområdet, er det etter vårt syn mer hensiktsmessig at vi forholder oss til vår egen foreslåtte bestemmelse om rutiner for håndtering av klager og varsler om læringsmiljøet ved institusjonen, og konkrete handleplikter for styret, enn at vi forvalter den samme regelen som to andre statlige organer. Vår foreslåtte regulering har en selvstendig rettslig betydning, og er bedre egnet for tilsyn. Den favner videre enn likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd, da *læringsmiljø* er bredt definert i forarbeidene til fagskoleloven som «alle faktorer som kan påvirke studentene i en studiesituasjon», jf. Prop.47 L (2017-2018) s. 94. Slik vi tolker det, omfatter dette også diskriminering, trakassering og seksuell trakassering.

Dersom KD skulle finne det nødvendig å synliggjøre institusjonenes plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, foreslår vi at det gjøres i form av en henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd. Dette for å tydeliggjøre at det er snakk om en påminnelse om en plikt som påligger institusjonene etter en annen sektormyndighets regelverk, ikke en ny, selvstendig regulering.

Hvis KD velger å opprettholde forslaget om å kopiereplikten inn i uhl. § 4-3 første ledd og fagskoleloven § 15 første ledd, mener vi at gjengivelsen bør være ordrett. I forslaget fra departementet er pliktsubjektet «styret» ved institusjonen, mens det i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd er «ledelsen». Tilsynelatende har det altså skjedd en avgrensning av pliktsubjektet, og den ulike ordlyden kan skape usikkerhet om hvem som egentlig er omfattet av plikten. Så lenge det ikke har vært departementets hensikt å avgrense pliktsubjektet, mener vi at bestemmelsene bør være likelydende, selv om det er naturlig at det er styret og ikke ledelsen ved institusjonene som ansvarliggjøres.

Til 4. Tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne og særskilte behov

Lovtekniske utfordringer

Vi støtter KDs forslag om å harmonisere bestemmelsen i uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd med likestillings- og diskrimineringsregelverket. Av hensyn til målet om regelverksforenkling foreslår vi imidlertid at den fulle ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gjengis i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, men at det heller inntas en henvisning til denne bestemmelsen i uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd.

Uhl. § 4-3 femte ledd, slik bestemmelsen ser ut i dag, lyder:

Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

Det samme følger av fagskoleloven § 15 femte ledd, som dog er formulert noe annerledes:

Fagskolen skal, så langt det er rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen skal ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanningen.

KD har i sitt forslag til endringer i uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd slått sammen dagens ordlyd i disse bestemmelsene med ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 21. Slik vi forstår det, innebærer forslaget dermed en utvidelse av rettighetssubjektet etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21, ved at retten til individuell tilrettelegging ikke bare omfatter studenter med «funksjonsnedsettelse, men også studenter med «særskilte behov». Det at tilretteleggingen ikke skal føre til en «reduksjon av de faglige kravene som stilles», medfører videre en begrensning av retten til individuell tilrettelegging, som kommer i tillegg til likestillings- og diskrimineringslovens krav om at tilretteleggingen ikke skal innebære en «uforholdsmessig

byrde» for institusjonen. Denne utvidelsen av rettssubjektet og begrensningen av retten til individuell tilrettelegging fremkommer i dag ikke tydelig, da uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd ikke viser til likestillings- og diskrimineringsloven § 21.

Det er vår vurdering at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke bør gjengis i sin helhet i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, da det er lite brukervennlig at den samme regelen følger av flere ulike regelverk. Vi foreslår at det i stedet inntas en henvisning i uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd til likestillings- og diskrimineringsloven § 21. Det er etter vårt syn hensiktsmessig at opplistingen i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 av hvilke forhold som kan kreve tilrettelegging, kommer med i denne henvisningen. Vi ser heller ingen grunn til at uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd skal være ulikt formulert.

Vi har følgende forslag til hvordan uhl. § 4-3 femte ledd og fagskoleloven § 15 femte ledd eventuelt kan lyde:

Retten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21 til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen for studenter med funksjonsnedsettelse, gjelder også for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i den enkelte utdanningen.

Med hilsen

Terje Mørland
direktør

Øystein Lund
tilsynsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.