



POLITIHØGSKOLEN

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
20/1090-1

Vår referanse:
20/00421-2

Dato:
05.06.2020

HØRINGSSVAR - NOU 2020: 3 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Det vises til høringsbrev fra KD 18. februar 2020, der det bes om innspill til NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler. Lovutvalget har gjort en grundig jobb, og Politihøgskolen kan slutte seg til mange av forslagene.

Generelt

Politihøgskolen støtter videreføringen av prinsippet om at høyere offentlig utdanning skal være et statlig ansvar og at gratisprinsippet videreføres. Politihøgskolen støtter videre at alle høyere utdanningsinstitusjoner fortsatt skal ha en felles lov. Det samme gjelder presiseringen av faglig autonomi og åpenhet om resultater fra forskning og utviklingsarbeid.

Generelt mener Politihøgskolen den endrede strukturen i loven er god og at forslagene er solid vurdert og begrunnet. Lovforslaget gir en mer logisk og ryddig fremstilling av bestemmelsene enn tidligere, og det oppleves oversiktlig og lettere å finne frem siden hver bestemmelse er gitt egen overskrift. Flere av de gjeldende reglene blir også videreført i forslaget til ny lov.

Om Politihøgskolen og UH-loven

I dag gjelder universitets- og høyskoleloven 2005 som kjent delvis for Politihøgskolen ([kgl.res. 16.12.2005 nr. 1576](#)). Formålet er å sidestille Politihøgskolen med øvrige institusjoner som loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter m.m. ([forskriften § 1](#) annet punktum).

Lignende regler er fastsatt for [Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter \(KRUS\)](#) og [Forsvarets høgskole](#). Vi går ikke nærmere inn på reglene for KRUS og Forsvarets høgskole her.

For Politihøgskolens vedkommende er noen regler tatt inn i [politiloven kap. IVa](#) og noen i [forskriften om styrets oppgaver og virksomhet](#). Enkelte regler som står i universitets- og høyskoleloven, er ikke direkte gjort gjeldende for Politihøgskolen, men innholdet er gjentatt i de egne reglene for Politihøgskolen.

POLITIHØGSKOLEN
Pb. 2109 Vika, 0125 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00
Org. nr: 974 761 017
www.politihogskolen.no
postmottak@pfs.no

Politihøgskolen Campus Bodø
Pb. 1407, 8002 Bodø
Universitetsalléen 1
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Stavern
Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Helgeroveien 9
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Kongsvinger
Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen 21
Tlf: 23 19 99 00

Dagens regulering er uheldig:

- Det kan for mange lesere av regelverket være krevende å sette seg inn i både *at* det er særregler for Politihøgskolen, og *hvilke* regler som gjelder. Dette kan gjelde både studenter og ansatte, advokater og andre interesserte.
- Forarbeidene til de kongelige resolusjonene om universitets- og høyskolelovens anvendelse for Politihøgskolen og om styrets oppgaver er ikke offentliggjort. Lovbestemmelser har derimot offentliggjorte forarbeider. Fravær av tilgjengelige forarbeider til forskriftene skaper et snevert tilfang av rettskilder. (Det er heller ikke gitt at forarbeidene til kongelige resolusjoner er like grundige som lovforarbeider.) Det kan da lett oppstå tvil om tolkingen av bestemmelser i forskriftene.
- Der reglene for andre universiteter og høyskoler og for Politihøgskolen er nesten like, skaper det rettsusikkerhet fordi det ikke er lett å konkludere med om ulikheten er bevisst eller utslag av unøyaktigheter. Det er komplisert å operere med parallelle regelsett.
- Ved endringer i eksisterende paragrafer kan det være tilfeldig om noen tenker over om endringen skal gjelde for Politihøgskolen. Dette gjelder særlig der det tilføyes nye paragrafer i universitets- og høyskoleloven. For eksempel gjelder kapitlene 3 til 6 «med unntak for» visse bestemmelser. For kapitlene 1, 2 og 12 er det angitt uttrykkelig hvilke bestemmelser som gjelder. Dersom det tilføyes nye bestemmelser uten at noen tenker på Politihøgskolen (eller for den saks skyld KRUS og Forsvarets høgskole), kan altså tausheten få utilsiktede følger. Det kan skje at det innføres nye regler, eller at nye regler ikke gjøres gjeldende for disse høyskolene. Regelstrukturen kan altså gjøre at en eventuell overseelse fra regelgiverens side i noen tilfeller fører til at en ny regel blir gjeldende for Politihøgskolen, i andre tilfeller at den ikke blir det.

Formålet med den gjeldende regelen – å sidestille Politihøgskolen med øvrige institusjoner som loven gjelder for – vil ivaretas best ved at så mye som mulig av Politihøgskolens virksomhet reguleres direkte i universitets- og høyskoleloven. Politihøgskolen foreslår etter dette at det overveies å ta inn en bestemmelse om at den nye universitets- og høyskoleloven skal gjelde for Politihøgskolen, og at unntak må fastsettes av Kongen i statsråd.

Før proposisjonen fremmes, bør det i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet gås gjennom de øvrige reglene for Politihøgskolen med sikte på at reglene skal være mest mulig like. Det er for eksempel mulig å sløyfe flere av reglene i styreforskriften, som sier det samme som universitets- og høyskoleloven. Det er retts teknisk og kommunikasjonsmessig lite tilfredsstillende at regler av samme innhold står både i universitets- og høyskoleloven og i særreglene for Politihøgskolen.

Det er også viktig at man ved senere endringer i universitets- og høyskoleloven vurderer særskilt om det er grunn til å gjøre unntak for Politihøgskolen.

Under følger Politihøgskolens kommentarer til utvalgte kapitler og paragrafer.

Kapittel 1 Formål og virkeområde

Politihøgskolen merker seg at formålet med loven er tatt ut, og at utvalget foreslår en ny formålsparagraf for universiteter og høyskoler. **§ 1-1. Formålet med universiteter og høyskoler.** Den nye formålsparagrafen knytter institusjonene tettere til deres betydning for samfunnet, den enkelte og det verdigrunnlaget samfunnet bygger på. Politihøgskolen synes det er fint at formålsbestemmelsen synliggjør en sammenheng mellom grunnleggende verdier i utdanningssystemet, jf. formålsbestemmelsene i barnehageloven og opplæringsloven.

Politihøgskolen har et endringsforslag til teksten i **§ 1-1 bokstav c**. Politihøgskolen er enige i de grunnleggende verdier som nevnes, men savner i tillegg *evnen til kritisk tenkning*, for å understreke sektorens oppgave om å alltid stille kritiske spørsmål.

Kapittel 2 Virksomhet og ansvar

§ 2-4. Faglig frihet og ansvar

Politi­høgskolen støtter, og anser som prinsipielt viktig, presiseringen av at institusjonene også har ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten.

Kapittel 3 Organisering og ledelse ved statlige institusjoner

§ 3-1. Styrets ansvar

Utvalget har (i lovutkastet § 3-1 fjerde ledd) foreslått at departementet skal kunne gi skriftlig instruks til styret når instruksjonsmyndigheten ikke er avskåret etter utkastet § 2-4 fjerde ledd om læreinhold og individuelle ansettelser. Politi­høgskolen forstår at utvalget vil hindre at det gis muntlige instruksjoner (NOU s. 83). Politi­høgskolen mener likevel at det ikke bør åpnes for instruksjoner fra departementet til styret, da styringssignalene fra departementet til høgskolestyrene bør gå gjennom de vanlige styringssamtalene og resultatavtalene.

Politi­høgskolen vil understreke at styrets selvstendige rolle er et utslag av den enkelte institusjons plikt til å sørge for forskning og høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå. Det er derfor viktig at også Politi­høgskolens styre har den samme selvstendige stillingen som styrer ved andre universitetene og høyskolene.

Spørsmålet om Politi­høgskolens styres autonomi ble satt på spissen høsten 2019 da det i statsbudsjettet for 2020 ble bestemt at studentantallet ved Politi­høgskolen skulle reduseres fra 550 til ca. 400 bachelorstudenter, og at dette nedtrekket i sin helhet skulle tas ved campus i Oslo. Beslutningen skapte naturlig nok reaksjoner ved Politi­høgskolen, og styret mente at dette grep direkte inn i dets autonomi når departementet på denne måten bestemte *hvor* studentantallet skulle kuttes. Styret anerkjente at departementet styrer gjennom budsjettvedtak, men altså ikke detaljert om hvor slike student-nedtrekk skulle gjøres. Styret mente dette utfordret styrets rolle som øverste organ, og at denne type beslutninger lå innenfor styrets ansvar for kvaliteten, jf. § 2 nr. 1 i ovennevnte forskrift om Politi­høgskolens styre, oppgaver og virksomhet. Det var – og er fremdeles – styrets syn at å bestemme fordeling av studieplasser er en del av det kvalitetsansvar styret har, blant annet også fordi det har sammenheng med å rekruttere kvalifisert personell på de ulike studiesteder.

Styret ved Politi­høgskolen skrev derfor 23. oktober 2019 til Justis- og beredskapsdepartementet med sin redegjørelse for sin oppfatning vedrørende styrets oppgaver, ansvar og rolle. I svarbrev fra departementet 15. november s.å. ble det konkludert med at regjeringens føringer for Politi­høgskolen i tildelingsbrev til Politidirektoratet skal legges til grunn for opptaket. I brev 20. november 2019 ba Justiskomiteen om å få seg forelagt de juridiske vurderingene som lå til grunn for departementets syn. I brev 28. november s.å. fra daværende statsråd Jøran Kallmyr ble det blant annet vist til politiloven § 24c hvor det heter at Politi­høgskolen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og at departementet derved har alminnelig instruksjonsmyndighet med mindre annet følger av lov. Departementet viste også til at Politi­høgskolen er unntatt universitets- og høyskoleloven kapittel 9, 10 og 11 som har egne regler om organisering av statlige universiteter og høyskoler. I brevets avslutning ble det konkludert i samsvar med departementets ovennevnte brev 15. november s.å.

Dette ble også det endelige resultatet, og studentnedtrekket blir nå tatt i Oslo. Den etterfølgende prosessen skapte stor uro ved Politi­høgskolen, og førte også til at to av styremedlemmene trakk seg. Det ble stilt spørsmål om styrets rolle og ansvar, og det ble en krevende situasjon for både ansatte, studenter, ledelsen og styret.

Styrets syn er at de bestemmelsene departementet har vist til ikke innebærer at departementet har større instruksjonsadgang overfor Politi­høgskolen enn det Kunnskapsdepartementet har overfor *sine* «underlagte» universiteter og høyskoler. Politi­høgskolens styre har ikke mindre myndighet enn andre styrer ved universiteter og høyskoler, og styrets oppfatning er den samme i dag som den var i oktober 2019. De ulike

rettslige oppfatninger om Politihøgskolens styre er det derfor vanskelig å leve med. Ansvaret og myndigheten til styret må tydeliggjøres, og det anbefales derfor å klargjøre regelverket i tråd med det som følger av kulepunktene mv. ved de generelle innledende merknader.

Reglene om styrets oppgaver bør således i utgangspunktet være fastsatt direkte i universitets- og høyskoleloven, der bare nødvendige unntak er fastsatt i kongelig resolusjon. (Et eksempel er konkrete regler om representasjon av medlemmer med erfaring fra politi- og lensmannsetaten ([styreforskriften § 2.](#)))

Kapittel 6 Opptak til høyere utdanning

Politihøgskolen støtter utvalgets forslag om hvilke lovbestemmelser som skal videreføres i ny lov, samt at bestemmelser i den nåværende opptaksforskriften tas inn i loven, jf. § 6-2 annet ledd og § 6-3 i lovforslaget.

Politihøgskolen har i denne sammenheng noen kommentarer til **opptaksforskriften**: Utvalget har i forbindelse med lovarbeidet foreslått at to bestemmelser fastsatt i opptaksforskriftens kapittel 7 skal opphøre. Forslaget fremgår av NOU 2020:3, kapittel 17.

1. Utvalget foreslår å fjerne ordningen med særskilt vurdering i opptaket. Nåværende bestemmelse er fastsatt i [§ 7-13 i opptaksforskriften](#). Prinsipielt støtter Politihøgskolen den gjeldende bestemmelsens formål og det faktum at ordningen ivaretar en sårbar søkergruppe. Imidlertid er ordningen vanskelig å praktisere, ressurskrevende og i realiteten aktuell for svært få søkere. I et kost-nytte perspektiv er det dermed hensiktsmessig at ordningen med særskilt vurdering opphører. Politihøgskolen støtter under noe tvil forslaget.
2. Nåværende bestemmelse om at det kan oppnås tilleggspoeng for underrepresentert kjønn («kjønns-poeng») vil etter nytt lovforslag opphøre. Bestemmelsen er hjemlet i [opptaksforskriften § 7-9](#). Denne hjemmelen foreslås fjernet på bakgrunn av juridiske vurderinger opp mot EØS-rett. Politihøgskolen ønsker at gjeldende regelverk opprettholdes, og at spørsmålet om det strider mot EØS-rett må utredes før hjemmelen eventuelt fjernes.

Kapittel 7 Læringsmiljø og studentrepresentasjon

Politihøgskolen synes det er bra at læringsmiljø har fått et eget kapittel, og ser det som særs viktig at forslaget også løfter frem psykososiale forhold. Politihøgskolen støtter ellers utvalgets forslag til nye elementer i kapitlet, samt forslagene til hva som skal videreføres og ikke.

Kapittel 8 Undervisning, vurdering, sensur, klage og utstedelse av vitnemål

Dette kapitlet er svært detaljert.

§ 8-7. Gjennomføring av førstegangssensur

§ 8-7 første ledd

Når det gjelder innføringen av en ny tredelt skala (utmerket/bestått/ikke-bestått), er det delte meninger ved Politihøgskolen. Flere av fagavdelingene støtter forslaget om ny tredelt skala, da denne skalaen er godt egnet for å vurdere praktiske ferdigheter. Rent prinsipielt mener styret og rektor at det er nok med én gradert skala A-F i tillegg til bestått/ikke-bestått.

§ 8-7 annet ledd

Politihøgskolen har forståelse for forslaget om krav om to sensorer, hvorav én ekstern, men ikke på alle eksamener. For en del vurderinger vil det være uhensiktsmessig med to sensorer, og det vil ta ressurser bort fra undervisning og veiledning. Det bør være opp til institusjonene selv å finne de beste måtene å kvalitetssikre vurderingen på.

Forslaget innebærer en dobbel skjerpning slik Politihøgskolen ser det. Man innfører et prinsipp om to sensorer, og krever i tillegg at den ene skal være ekstern.

Det er ingen tvil om at et slikt krav både vil være utfordrende med tanke på økonomi, ressursbruk og muligheten til å finne sensorer innenfor smale fagfelt. For Politihøgskolens del vil den foreslåtte bestemmelsen innebære utfordringer med å få gjennomført enkelte eksamener både innenfor etter- og videreutdanninger og bachelorstudiet. Politihøgskolen mener derfor at det bør vurderes å gis adgang til å dispensere fra dette kravet, f.eks. for mindre studieprogram, som ikke er gradsgivende. Hvis ikke slik dispensasjon gis, kan det utvikle seg en praksis blant utdanningsinstitusjonene, der man velger karakteruttrykket bestått/ikke bestått utelukkende av ressursmessige, økonomiske og kompetansemessige årsaker, og ikke av faglige og didaktiske og pedagogiske årsaker. Det vil i så fall være en uheldig utvikling.

I gjeldende lov er det et krav om at det skal være ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene. Dette kravet er foreslått videreført i § 8-6, samtidig som det i § 8-7 stilles krav til ekstern sensor på alle tellende vurderinger. Dersom kravet om ekstern sensor på alle tellende vurderinger blir stående, virker videreføringen av krav om evaluering av vurderingen eller vurderingsordningen i § 8-6 overflødig.

Politihøgskolen tolker lovteksten dit hen at ekstern sensor skal sensurere 100 % av eksamensbesvarelsene, men stiller spørsmål ved om lovteksten kan tolkes dit hen at det er et krav om at det skal være ekstern sensor inne på alle eksamener, men ikke nødvendigvis er et krav om at den eksterne sensoren sensurerer *alle* besvarelsene.

§ 8-7 fjerde ledd

Politihøgskolen støtter forslaget om sensurfrist på 15 virkedager.

§ 8-11. Gjennomføring av klagesensur

Politihøgskolen støtter forslaget og utvalgets begrunnelse for hvordan klagesensur skal gjennomføres. Eksterne sensorer bli brukt både i første runde og ved klagesensur. Det er ingen grunn til å anta at klagesensorene vil treffe riktigere ved dagens ordning. Hvis karakteren oftere blir satt fram enn tilbake i klagerunden, må det i så fall være fordi studentene gjennomsnittlig har en viss teft for om en oppgave er for strengt eller for mildt bedømt.

§ 8-13. Vitnemål

Politihøgskolen støtter forslaget om at det skal fremgå av vitnemålet hvor mange ganger en eksamen er avlagt. Dette vil trolig skjerpe studentene og det kan redusere antallet som tar opp eksamen for å forbedre karakteren.

Kapittel 9 Godkjenning av høyere utdanning

At internasjonalisering og godkjenning av utenlandsk utdanning omfattes av et eget kapittel er positivt og understreker betydningen av dette området.

§ 9-1. Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Politihøgskolen støtter en generell godkjenning av europeisk akkreditert utdanning. Det er videre positivt at det nye lovforslaget er mer omfattende på dette punktet enn tidligere.

Kapittel 10 Sanksjoner ved uønsket adferd

§ 10-6. Krav om politiattest

Politihøgskolen er enig med utvalget i at det skal kunne kreves politiattest både ved opptak til og underveis i studiet.

Der en student skal ha praksis ved et arbeidssted som etter loven er pålagt å innhente politiattest fra *ansatte*, for eksempel i skole eller barnehage, bør universitets- og

høyskoleloven pålegge institusjonen å innhente politiattest fra studenten. Etter gjeldende rett knyttes oppdragsgiverens plikt til å be om politiattest seg til personer som skal ansettes. Det bør fremgå klart av universitets- og høyskoleloven at det ikke skal være mulig for utdanningsinstitusjonen å la være å innhente slik politiattest. For barna spiller det ingen rolle om den voksne er student eller vikar. Vi viser til Holmboe og Myhrer, Vandel, Oslo 2018 kapittel 16.5.

Utvalget viser i utkastet § 10-6 til politiregisterloven § 39 første ledd. Som departementet er kjent med, foreslo Opplæringslovutvalget i NOU 2019: 23, som ble fremlagt like før NOU 2020: 3, å utvide området for politiattester i skolen. Dersom departementet følger opp dette forslaget uten at politiregisterloven § 39 endres, oppstår behovet for å se på forslaget i NOU 2020: 3 i lys av dette forslaget.

Kapittel 11 Ansettelser

§ 11-3. Sakkyndig bedømming og innstilling i undervisnings- og forskerstillinger

Politihøgskolen støtter forslaget om at det ved ansettelse i undervisnings- og forskerstilling skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver, med mindre det er åpenbart unødvendig.

§ 11-6. Kallelse

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett i utkastet § 11-6. I tillegg til de momentene utvalget nevner, vil Politihøgskolen nevne at det kan være aktuelt der navngitte forskere uten fast tilsetning ved institusjonen er med på en søknad om eksterne forskningsmidler som får tilslaget. Der en forskergruppe har fått slike midler basert på sin faglige sammensetning, kan det forrykke grunnlaget for tildelingen om man uten videre erstatter noen av de navngitte forskerne med andre. Derfor er det vanskelig å se noe fornuftig formål i å kreve utlysning av slike midlertidige prosjektstillinger.

Politihøgskolen er derfor enig i at regelen i universitets- og høyskoleloven § 6-3 fjerde ledd videreføres i den nye loven.

Politihøgskolen vil bemerke at denne regelen i universitets- og høyskoleloven § 6-3 fjerde ledd ikke gjelder for Politihøgskolen ([forskriften § 3](#)). Regelen erstattet den tidligere forskriften til tjenestemannsloven § 2 nr. 5, som etter hva vi forstår, gjaldt for Politihøgskolen. Det er neppe noen bevisst lovgivervilje som ligger bak en begrensning i Politihøgskolens adgang til kallelse i forhold til andre universiteter og høyskoler. Politihøgskolen ser det derfor slik at § 11-6 i den nye loven bør gjelde også for Politihøgskolen.

Regelen stiller Politihøgskolen dårligere enn andre universiteter og høyskoler. Av hensyn til sidestilling mellom Politihøgskolen og andre universiteter og høyskoler ber vi om at den gjeldende forskriften § 3 så snart som mulig endres slik at § 6-3 fjerde ledd gjøres gjeldende for Politihøgskolen.

Kapittel 14 NOKUT

Politihøgskolen støtter at det gjennomføres en forenkling, sammenslåing og harmonisering av underliggende forskrifter knyttet til NOKUTs virksomhet.

Slik Politihøgskolen vurderer det, er NOKUTs rolle og oppgave som faglig uavhengig organ sårbart. NOKUT er avhengig av en faglig legitimitet dersom utdanningsinstitusjonene skal anse tilsynsvirksomheten som utviklende for studiekvaliteten, og ikke bare som en kontroll av denne.

Lovutvalget foreslår at det igangsettes et arbeid med å evaluere NOKUTs oppgaver og roller, og vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen av et kvalitetssikringsorgan for høyere utdanning. Politihøgskolen støtter dette. På samme tid bør det gjennomføres en evaluering av de øvrige direktoratene under KD, for en tydeliggjøring av oppgaver og ansvar mellom UNIT, NOKUT, DIKU og Kompetanse Norge.

Kapittel 15 Akkreditering av institusjoner og studietilbud

§ 15-3. Internt system for kvalitetssikring

Det er fint at det understrekes at studentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring, men Politihøgskolen savner at det understrekes at vitenskapelig ansatte/undervisningspersonell sine analyser og vurderinger av studiekvaliteten skal inngå i systemet for kvalitetssikring. En gjennomgang av tilsynsrapporter på nasjonalt nivå, viser at dette er en utfordring ved flere utdanningsinstitusjoner. Det er av vesentlig betydning at de som har den tetteste kontakten med studenter, og oppfølging av disses oppnåelse av læringsutbyttet, gis høy status i kvalitetsarbeidet.

Med hilsen



Hans Vik
Styreleder



Nina Skarpenes
Rektor

Saksbehandlere:

Ingrid Furfjord (Avdeling for EVU), Morten Holmboe (Forskningsavdelingen), Kirsti Messel (Studieavdelingen) Annette Sund (Kvalitetsutvalget), Geir Valaker (Bacheloravdelingen).