

Faglig godkjenning etter universitets- og høyskoleloven – spørsmål om eksamen

16.2.2022 (2021/3628)

Saken gjelder faglig godkjenning av et emne tatt ved en annen utdanningsinstitusjon etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-5 e. Saken reiser særlig spørsmål om høyskolens praktisering av egen forskrift som nektet fritak fra deleksamener.

Ombudet mener studenter har rettskrav på godkjenning av et tidligere bestått emne i medhold av uhl. § 3 5 e, dersom det finnes læringskrav som gjør det mulig å konstatere hvilken del av det nye studiestedets utdanningsløp det eksterne emnet skal erstatte.

Høgskolen og klagenemndens bruk av dagjeldende Forskrift om eksamen, studierett og grader ved Høgskolen i Østfold § 10-4 fjerde ledd var i denne saken i strid med uhl. § 3-5 e. Siden det var enighet om at det tidligere beståtte emnet tilsvarte deleksamenens faglige krav, skulle klageren ha fått godkjent sin søknad om innpassing. Høgskolen har nå opphevet bestemmelsen, og studenten har bestått den aktuelle eksamenen. Ombudet har derfor ikke funnet grunn til å be om at søknaden vurderes på nytt.

Sakens bakgrunn

A (heretter «klageren») er student på bachelorstudiet i ingeniørfag – bygg, ved Høgskolen i Østfold (heretter «HiØ»). Hun søkte våren 2021 om å få innpasset et emne i statistikk som hun tidligere hadde bestått på BI. Dette ville være til erstatning for statistikkdelen av emnet Statistikk og materiallære ved HiØ. Fagansvarlig ved HiØ hadde konkludert med at statistikkemnet fra BI tilsvarte de faglige kravene til statistikkdelen i emnet Statistikk og materiallære ved HiØ.

For alle praktiske formål er Statistikk og materiallære ved HiØ organisert som to emner. All undervisning i statistikk og tilhørende eksamen i statistikk blir holdt i et semester, mens all undervisning og tilhørende eksamen i materiallære blir holdt i det neste. Det er utarbeidet adskilte læringsutbyttebeskrivelser, pensumlister og arbeidskrav for de to delene av emnet. Etter det opplyste er de to fagene slått sammen i ett emne fordi høyskolen ønsker at alle emner minst skal ha et omfang på ti studiepoeng. Det er ikke opplyst om faglige årsaker til at statistikk og materiallære er ett emne.

HiØ avslo søknaden om innpassing, og viste til Forskrift om eksamen, studierett og grader ved Høgskolen i Østfold § 10-4 fjerde ledd:

«Det innvilges ikke fritak for deleksamener. Unntak fra dette er om karakterregel bestått/ikke bestått benyttes i emnet det gis fritak for.»

Klageren påklaget vedtaket til Høgskolen i Østfolds klagenemnd, som opprettholdt avslaget. Klagenemnden la til grunn at kravet om faglig samsvar ikke var oppfylt, da statistikkemnet fra BI ikke inneholdt læringskrav i materiallære. Nemnda viste videre til at det ikke var mulig å dele Statistikk og materiallære i to ganger fem studiepoeng, og at forskriftsbestemmelsen ikke tillot fritak for deleksamener.

Våre undersøkelser

Klageren brakte saken inn for ombudet. Hun anførte at HiØs forskrift § 10-4 fjerde ledd var i strid med universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-5 e. Hun anførte også at forskriften § 10-4 fjerde ledd kun nevnte «fritak» – ikke godskriving/innpassing slik hun hadde søkt om. Denne anførselen gikk vi ikke videre med.

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. Vi spurte om Høgskolen hadde vurdert forholdet mellom forskriftens § 10-4 fjerde ledd som nekter fritak for «deleksamener», og uhl. § 3-5 e første ledd som fastsetter at faglig godkjenning «skal» gis for «beståtte emner, fag, eksamener og prøver».

HiØ svarte at de forstod uhl. § 3-5 e slik at godkjenning av bestått utdanning fra andre læresteder skal oppfylle de faglige kravene for det samlede læringsutbyttet i et bestemt emne som skal erstattes av den eksterne utdanningen/eksamen. HiØ viste særlig til uhl. § 3-5 e første ledd andre punktum, som fastsetter at godkjenning kun skal gis om det tidligere beståtte faginnholdet «oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, et bestemt emne, en bestemt utdanning eller

en bestemt grad ved institusjonen». Forskriftens § 10-4 fjerde ledd ble derfor ansett å være i tråd med uhl. § 3-5 e.

Klageren bemerket til svaret at HiØ kun fokuserte på de faglige kravene for et bestemt emne, selv om lovteksten også nevner «en bestemt eksamen».

Vi spurte så om hvilke hensyn som begrunner HiØs forskrift § 10-4 fjerde ledd, og om andre studieinstitusjoner hadde tilsvarende regler i sine forskrifter. HiØ viste til at innpassing av deleksamener ville føre til at den samlede vurderingen for emnet ikke var gjort ved HiØ. HiØ viste videre til at Universitets- og høyskolerådets «Mal for norske vitnemål og vitnemålstillegg» ga anvisning om at karakterer fra andres institusjoner ikke skal føres på vitnemål, men fremkomme som «Innpasset». Unntaket for bestått/ikke bestått som karakteruttrykk, var begrunnet i at HiØ da kunne gi den karakterer studenten fikk på deleksamenen ved HiØ som samlet karakter for hele emnet. HiØ opplyste om at også Høgskolen i Innlandet hadde en slik bestemmelse i sin forskrift.

Avslutningsvis ba vi om en nærmere redegjørelse for hvorfor emnet Statistikk og materiallære var organisert som ett emne som gir ti studiepoeng, og ikke to emner som gir fem studiepoeng. HiØ viste her til sin egen forskrift § 1-4 femte ledd, som fastsetter at et emne normalt skal ha et omfang på minst ti studiepoeng. HiØ forklarte at dette var årsaken til at enkelte emner er organisert med ulike faglige tema som har egne eksamenskomponenter i hvert tema.

HiØ informerte om at de skulle revidere forskriften sin. De skulle vurdere § 10-4 fjerde ledd opp mot denne saken, slik at godkjenning av ekstern utdanning kunne innvilges etter intensjonen i uhl. § 3-5 e.

I etterkant av høgskolens svar gjorde klager oss oppmerksom på at høgskolestyret ved HiØ i møte 16. desember 2021 hadde opphevet § 10-4 fjerde ledd. I forslaget til endringer i forskriften fremgår følgende begrunnelse for opphevelsen (s. 11–12):

«Etter høringsrunden foreslås det å fjerne bestemmelsen helt med begrunnelse i universitets og høyskolelovens § 3- 5 e [...]. Universitets- og høyskolelovens skal-bestemmelse gir oss ikke anledning til ikke å vurdere søknader om innpassing av deleksamen.»

Klager har opplyst om at hun nå har bestått den aktuelle deleksamenen i statistikk ved HiØ.

Sivilombudets syn på saken

1. Problemstilling og terminologi

Spørsmålet ombudet skal ta stilling til er om studenten i dette tilfellet hadde krav på å få godkjent det beståtte emnet i statistikk som hun hadde tatt ved en annen utdanningsinstitusjon, slik at hun ikke trengte å ta deleksamenen i statistikk ved HiØ.

Fra lovendring i 2021 kalles alle former for godkjenning av ekstern utdanning «godkjenning», og vi benytter dette begrepet i det videre. I den tidligere lovteksten ble uttrykkene «fritak» og «godskriving» brukt om forskjellige typer godkjenning, og kan derfor forekomme i sitater. I tillegg er uttrykket «innpassing» brukt som en samlebetegnelse i sektoren. Vi bruker i det videre «innpasset» om det eksterne faginnholdet som studenten allerede har bestått og som skal inngå i den senere utdanningen.

2. Rettslige utgangspunkter

2.1 Vilkårene i uhl. § 3-5 e

Uhl. § 3-5 e regulerer faglig godkjenning av utdanning tatt ved en annen institusjon underlagt universitets- og høyskoleloven. Godkjenning innebærer en vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, og medfører at studenten ikke trenger å ta tilsvarende eksamen, emne, utdanning eller grad på nytt, jf. uhl. § 3-5 e andre ledd. Bestemmelsens første ledd har følgende ordlyd:

«Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, skal, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne beståtte studier, emner, fag, eksamener eller prøver fra andre utdanningsinstitusjoner som er regulert av denne loven, som del av søkerens studium ved institusjonen, med samme antall studiepoeng. Dette skal skje i den utstrekning de oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen, et bestemt emne, en bestemt utdanning eller en bestemt grad ved institusjonen.»

Det oppstilles to hovedvilkår i henholdsvis første og andre punktum. Dersom vilkårene er oppfylt, har studenten rettskrav på godkjenning, jf. ordet «skal».

Første punktum retter seg mot faginnholdet studenten allerede har «bestått», altså det som innpasses. For godkjenning er det et vilkår at studenten tidligere har bestått et «studie», «emne», «fag», «eksamen» eller «prøve».

Andre punktum retter seg mot faginnholdet som skal erstattes, altså hvilket faginnhold ved den godkjennende institusjonen studenten slipper å ta (på nytt). Her er vilkåret at det tidligere beståtte faginnholdet «oppfyller de faglige kravene» til «en bestemt eksamen», «et bestemt emne», «en bestemt utdanning» eller «en bestemt grad» ved den nye institusjonen.

Det må altså foretas en vurdering av om det tidligere beståtte faginnholdet oppfyller de samme faglige kravene som ved den nye institusjonen.

Opplistingen i første punktum – studier, emner, fag, eksamener og prøver – og opplistingen i andre punktum – eksamen, emne, utdanning og grad – er ikke identisk. Etter ordlyden kan «prøver» bli godkjent, men ikke bli erstattet.

Spørsmålet i denne saken er hvilket faginnhold ved HiØ som kan erstattes av det tidligere beståtte emnet, og beror på en tolkning av uhl. § 3-5 e første ledd andre punktum.

2.2 Formålet med uhl. § 3-5 e

I forarbeidene fremheves det at bestemmelsens formål er å «sikre fleksible og gode overganger mellom institusjonene som universitets- og høyskoleloven gjelder for», se NOU 2020: 3 s. 310 pkt. 3.4.1.2. Et annet formål er «å unngå at personer og utdanningsinstitusjoner bruker tid og krefter på at den enkelte må oppnå samme kunnskap, ferdigheter og kompetanse flere ganger», jf. Prop. 111 L (2020–2021) s. 31 pkt. 2.5.2.1.

Samme sted fremheves det at bestemmelsen «skal sikre at studentene får full uttelling for utdanningen de har tatt, i den grad den faglig passer inn i studieprogrammet ved den nye institusjonen», jf. s. 41. I Kunnskapsdepartementets rundskriv til godkjenningsforskriften, F-2018-4, legges det til grunn at hensikten med bestemmelsen er å sikre at studenter «får en så sterk rett som mulig til godkjenning av fag, emner, eksamener eller prøver i den nye graden».

2.3 Forarbeider og lovhistorikk

Ved lovendring i 2021 ble regelen om godkjenning av utdanning fra annen norsk institusjon flyttet fra daværende uhl. § 3-5 første ledd, til någjeldende uhl. § 3-5 e. Departementet presiserte at endringene kun var av begrepsmessig karakter, og ikke innebar materielle endringer, jf. Prop. 111 L (2020–2021) s. 41 pkt. 2.5.4.4.

Ordlyden ble likevel delvis endret. For det første ble ordet «bestemt» inntatt foran hver enkelt type faginnhold som kunne erstattes. For det andre ble «et bestemt emne» inntatt som faginnhold som kan erstattes, i tillegg til «eksamen», «grad» og «utdanning». Det er imidlertid åpenbart, og også det mest praktiske, at «emner» kunne bli erstattet også før lovendringen i 2021. Dette tilsier at man – også etter lovendringen – bør være varsom med å trekke antitetiske slutninger fra lovens ordlyd.

I spesialmotivene til § 3-5 e skriver departementet (Prop 111 L (2020–2021) s. 175):

«Denne bestemmelsen innebærer at den nye institusjonen plikter å godkjenne fullt ut faginnhold i utdanning fra andre institusjoner som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, så sant denne utdanningen oppfyller de faglige kravene som er fastsatt for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved den nye institusjonen.»

Forut for lovendringen i 2021 hadde § 3-5 – som nå er videreført i § 3-5 e – stått tilnærmet uendret siden 2009. For sakens spørsmål er det sentrale ved lovendringen fra 2009 at skillet mellom eksternt faginnhold som kan innpasses, og internt faginnhold som kan erstattes, ble innført. Det som kunne erstattes var etter lovendringen «en bestemt eksamen, grad eller utdanning», mens verken «emner» eller «prøver» var nevnt ved denne lovendringen.

Da loven ble vedtatt i 2005 var det ingen forskjell mellom det eksterne faginnholdet, og det interne faginnholdet, jf. § 3-5 første punktum slik bestemmelsen lød ved vedtakelsen i 2005.

Bakgrunnen for lovendringen i 2009 er beskrevet i Ot.prp. nr. 83 (2007–2008) s. 13 pkt. 3.6. Endringen til nytt gradsystem medførte mer strukturerte bachelor- og mastergrader, med mindre fleksibilitet knyttet til hva som kunne inngå i en grad. Departementet presiserte at tid-for-tid-prinsippet fortsatt skulle være hovedregel ved godskrivning, «men at det i en del tilfeller ikke vil kunne godskrives fullt ut, da den enkelte institusjon må vurdere den gjennomførte utdanningen i henhold til sine egne faglige krav». I spesialmerknadene til § 3-5 skrev departementet følgende (s. 28 kap. 10):

«Studenten har krav på godskrivning etter denne bestemmelsen dersom beståtte emner, fag, eksamener eller prøver oppfyller de faglige krav satt av institusjonen som godskriver. Det følger av institusjonens studieplaner m.m. hvilke faglige krav som gjelder for de enkelte fag og utdanninger.»

Formålet bak lovendringen fra 2009 var altså å klargjøre at vurderingen om godkjenning måtte skje opp mot de faglige kravene som stilles i den nye utdanningen.

2.4 Andre relevante rettskilder

Det er få andre rettskilder som eksplisitt sier noe om anvendelsen av uhl. § 3-5 e i et slikt tilfelle som denne saken gjelder. Under beskrivelsen av gjeldende rett i NOU 2020: 3 (Ny lov om universiteter og høyskoler) knytter Aune-utvalget følgende kortfattede kommentar til problemet: «Hvis det er praktisk mulig, kan institusjoner også godkjenne deler av emner eller eksamener.»

Formuleringen antas å være hentet fra departementets rundskriv 10. januar 2019, F-2018-4, hvor det står: «Der hvor det er praktisk mulig, vil det også være mulig å godskrive deler av emner eller eksamener». Uttalelsen i rundskrivet knytter seg til dagjeldende definisjonsbestemmelse i Forskrift om godkjenning av norsk og utenlandsk høyere utdanning og av realkompetanse (FOR-2018-12-21-2221 – godkjenningsforskriften) § 2, som ble opphevet i forbindelse med lovendringen i 2021. Uttalelsen om at institusjonene «kan» godkjenne «deler av emner eller eksamener» er ikke nærmere utdypet verken i rundskrivet eller NOUen.

Praktiske hensyn knyttet til godkjenning av deler av eksamener ble drøftet av Bernt-utvalget i NOU 1993: 24 på s. 182. NOUen ledet frem til universitets- og høyskoleloven av 1995. Utvalget konkluderte med at studenter ikke hadde rettskrav på fritak fra deler av eksamener dersom «studieplanen fastsetter at studentene skal prøves i et knippe emner eller fag samlet til én og samme eksamen». Dette ville kunne innebære en omgåelse av prøvingsformen, samt kunne skape betydelige oppgavetekniske og administrative problemer. Tilfellet i denne saken – at ett emne dekker flere forskjellige fag med hver sin eksamen – ble ikke omtalt.

Ombudets undersøkelser har avdekket kun to studieinstitusjoner har forskriftsbestemmelser som nekter godkjenning av «deleksamener». I tillegg til HiØs forskrift, er dette Forskrift om opptak,

studier og eksamen ved Høgskolen i Innlandet (FOR-2017-01-26-98) § 3-7 tredje ledd. Etter ombudets syn kan det derfor ikke legges til grunn at det foreligger en fast praksis tilsvarende som i denne saken.

2.5 Oppsummering av rettskildebildet

Formålet med bestemmelsen er å sikre fleksible overgangsordninger, redusere ressursbruk for studenter og studiesteder samt å gi studenten full uttelling for tidligere utdanning, så lenge den passer inn i det nye studieprogrammet.

Ordlyden i § 3-5 e første ledd andre punktum fastsetter at godkjenning «skal» skje dersom det emnet som søkes innpasset «oppfyller de faglige kravene til en bestemt eksamen». Forarbeidene viser at innføringen av andre punktum var ment å klargjøre at godkjenningsvurderingen må gjøres opp mot studieplanen ved den godkjennende institusjonen. Andre uttalelser i forarbeidene viser til at det kan være praktiske problemer ved å la innpasset faginnhold komme til erstatning for deler av eksamener og emner, herunder problemer knyttet til oppgaveutforming og administrasjon. Det er også trukket frem at studenten ikke skal kunne omgå prøvingsformen som er fastsatt i studieplanen.

Ombudet vil påpeke at der disse hensyn gjør seg gjeldende, vil det også være problemer knyttet til selve gjennomføring av vurderingen av om det tidligere beståtte emnet oppfyller de faglige kravene ved den nye institusjonen.

Etter ombudets syn vil studenter ha rettskrav på godkjenning av et tidligere bestått emne i medhold av uhl. § 3-5 e dersom det foreligger tilsvarende læringskrav og det samtidig er praktisk mulig å erstatte den delen av den nye utdanningen.

3. Om klageren hadde krav på godkjenning

I denne saken er det klart at statistikkemnet som studenten allerede hadde bestått, oppfylte de faglige kravene til statistikkdelen av emnet Statistikk og materiallære ved HiØ. Det emnet hun hadde bestått, oppfylte dermed «de faglige kravene til en bestemt eksamen» ved HiØ. Etter ombudets syn taler ordlyden i uhl. § 3-5 e for at hun hadde krav på å få innpasset det emnet hun hadde tatt ved BI. Det gjelder selv om prøvingsformen omtales som en «deleksamen».

HiØ har trukket frem at godkjenning av deleksamener vil medføre at institusjonen må registrere eksterne karakterer i egne systemer, og deretter la den eksterne karakteren inngå som en del av karaktergrunnlaget for deres eget emne. HiØ har her vist til at Universitets- og høyskolerådets mal for vitnemål gir anvisning på at eksterne karakterer ikke skal påføres vitnemålet. Etter ombudets syn kan utformingen av malen bare i svært begrenset grad tillegges vekt når det kommer til hvordan lovbestemmelsen skal forstås og praktiseres.

At eksterne karakterer ikke påføres vitnemålet, har også en side til institusjonenes faglige autonomi. Det er imidlertid slik at en godkjenning «er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et

bestemt faglig nivå», jf. § 3-5 e andre ledd. Dersom det tidligere emnet tilfredsstillende faglige kravene til faginnholdet som skal erstattes, vil institusjonen allerede ha gått god for den eksterne utdanningen. Etter ombudets oppfatning er det riktignok forståelig at en utdanningsinstitusjon ikke vil utstede vitnemål/karakterutskrift med karakterer fra andre institusjoner. I så fall må dette søkes løst på andre måter enn ved å nekte godkjenning av faginnhold som tilsvarer institusjonens egne krav.

I denne saken søkte klageren om la et tidligere bestått emne komme til erstatning for en deleksamen. Felles for deleksamener er at karakteren som gis på de enkelte deleksamener, slås sammen til en samlet karakter som gis for emnet som helhet, se f.eks. Forskrift om eksamen, studierett og grader ved Høgskolen i Østfold § 1-4 tredje ledd bokstav a.

Man kan skille mellom to kategorier deleksamener, som vil ha betydning for hvilke praktiske problemer som oppstår ved godkjenning etter uhl. § 3-5 e. Den første kategorien er der det finnes læringskrav som tilhører den konkrete deleksamen, og det kun er denne deleksamenen som tester disse læringskravene. Deleksamener i emnet Statistikk og materiallære ved HIØ tilhører denne kategorien.

Den andre kategorien deleksamen er der et emne består av flere deleksamener, men hvor alle deleksamenene skal teste oppfyllelsen av de samme læringskravene. Et eksempel på dette er når et emne består av en muntlig- og en skriftlig eksamen, eller en hjemme- og en skoleeksamen. Ofte vil hensikten være å teste studenten i flere prøvingsformer, men ordningen kan også ha andre begrunnelser. For slike deleksamener vil det være vanskelig å foreta den sammenligningen av de faglige kravene som uhl. § 3-5 e krever.

Dagjeldende Forskrift om eksamen, studierett og grader ved Høgskolen i Østfold § 10-4 fjerde ledd hadde følgende ordlyd:

«Det innvilges ikke fritak for deleksamener. Unntak fra dette er om karakterregel bestått/ikke bestått benyttes i emnet det gis fritak for.»

Ordlyden åpnet for unntak der emnet som erstattes har vurderingsuttrykket bestått/ikke bestått. I klagenemndens vedtak er unntaket tatt til inntekt for en antitetisk forståelse – altså at det ikke kan gjøres andre unntak fra bestemmelsen.

Emnet Statistikk og materiallære er organisert som to separate delemner, men med felles karakter. Det er separate pensumlister, læringskrav, arbeidskrav og eksamener. Undervisning med tilhørende eksamen blir avholdt i hvert sitt semester. Det er videre vanskelig å identifisere noen faglig sammenheng mellom statistikk og materiallære. Den eneste begrunnelsen for at emnet er organisert slik, er ifølge HiØ at deres egen forskrift fastsetter at emner normal skal være på minst ti studiepoeng.

Faglærer har vurdert at læringskravene i emnet klageren tidligere har bestått ved BI, oppfyller de faglige kravene til deleksamen i statistikk ved HiØ.

Etter ombudets syn vil studenten i et slik tilfelle ha rettskrav på godkjenning av et tidligere bestått emne i medhold av uhl. § 3-5 e. Ombudet har særlig vektlagt at ordlyden i § 3-5 e første ledd andre punktum – «en bestemt eksamen» – dekker en slik deleksamen med tilhørende læringskrav som klageren søkte om å få slippe å ta på nytt. Det er videre enighet om at de faglige kravene var oppfylt. Når en slik vurdering i det hele tatt var mulig å gjennomføre, trekker bestemmelsens formål sterkt i retning av at studenten har rettskrav på godkjenning.

Eventuelle praktiske utfordringer rundt føring av karakterer på vitnemål, må søkes løst for eksempel ved å angi at deler av emne er innpasset fra annen institusjon.

Etter dette er det ombudets vurdering at studenten hadde krav på å få godkjent emnet hun hadde tatt i statistikk fra BI. Etter det opplyste har hun nå tatt den aktuelle deleksamen på nytt ved HiØ. Den aktuelle forskriften ved HiØ er også endret. Ombudet avslutter derfor saken uten å be om noen videre oppfølging fra HiØs side ut over å merke seg de synspunkter som er kommet til uttrykk i denne uttalelsen.

Konklusjon

Studenter har rettskrav på godkjenning av tidligere bestått faginnhold fra en annen utdanningsinstitusjon, dersom det faglige innholdet er det samme som ved den nye utdanningsinstitusjonen. HiØs bruk av dagjeldende Forskrift om eksamen, studierett og grader ved Høgskolen i Østfold § 10-4 fjerde ledd var derfor i denne saken i strid med uhl. § 3-5 e. Siden det var enighet om at det tidligere beståtte emnet tilsvarte deleksamens faglige krav, skulle klageren ha fått godkjent sin søknad om innpassing. Siden høgskolen nå har opphevet bestemmelsen og studenten har bestått den aktuelle eksamenen, har ikke ombudet funnet grunn til å be om at søknaden vurderes på nytt.

16.2.2022 (2021/3628)