

Innhold

Prinsipielle og praktiske problemstillinger knyttet til blind klagesensur.	2
Kort om den historiske utviklingen	2
Samlet blick på utviklingen.....	4
Vurdering av endringen.....	4
Forenkling.....	4
Bevegelse fra <i>klage</i> til <i>ny sensur</i> og begrunnelsene for det.....	4
URHs data	7
Vårt standpunkt og begrunnelsen for det.....	7
Målsetningen med all sensur	7
Poenget med opplysning av saken	7
Er sensorene lojale på bekostning av saklighet?.....	8
Ny sensur eller klagebehandling?.....	8
Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning	8
Kvalitetskrav til sensuren	8
Administrative og ressursmessige konsekvenser.....	9
Våre konklusjoner og forslag.....	10
<i>Vedlegg/grunnlag</i>	11
Gjennomgang av historisk utvikling i regulering av sensurklagebehandling	11
1973: Forskrift om begrunnelse og klage ved Universitets- og høyskoleeksamener	11
1989: Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven – univl)	12
1995: Lov om universiteter og høyskoler (universitetsloven – univl)	13
2005: Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven – univl, uhl fra 01.01.2014).....	15
2014: Universitets- og høyskoleloven - lovendring	15
JUS/UiB sitt svar til høringen av lovendringen i 2014	15
Prop.59 L (2013-2014)	16
Høringssvar til lovendringen.....	17

Prinsipielle og praktiske problemstillinger knyttet til blind klagesensur.

Kort om den historiske utviklingen

I utgangspunktet er sensurvedtak enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og klageadgangen og saksbehandlingen følger forvaltningslovens regulering, «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov» (fvl § 1 første punktum). I 1973 fikk vi en egen forskrift om sensurklager i høyere utdanning, med hjemmel i forvaltningsloven.

I 1989 fikk vi reguleringen inn i universitetsloven. Før 1989 hadde vi en rekke spesifikke lover for institusjoner innen høyere utdanning, og fra 1970 også en egen lov om eksamen i høyere utdanning, men ingen av disse eldre lovene inneholdt noe om klage på sensurvedtak. Vi finner litt om klage over relegasjonsvedtak og over feil ved eksamen, men ikke over karakter. Fram til 1989 var altså 1973-forskriften med hjemmel i forvaltningsloven den gjeldende reguleringen av sensurklager.

I forarbeidene til klagebestemmelsene i universitetsloven av 1989 fins en god gjennomgang av historikk, hensyn mv, se særlig Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) fra side 49.

I forskriften av 1973 er ordningen at studenten kan be om muntlig begrunnelse, og eventuelt inngi skriftlig klage. Førstesensorene får klagen og besvarelsen til ny gjennomgang og skal avgi skriftlig begrunnelse. Sensorene kan endre karakteren hvis klagen «finnes berettiget». Deretter kan studenten skriftlig melde at han/hun opprettholder klagen, i så tilfelle sendes besvarelsen – formodentlig med den bunke dokumenter som nå er akkumulert – til klagesensorene. De fatter endelig vedtak, og kan endre det opprinnelige vedtaket til gunst eller ugunst der de avdekker «et påtakelig misforhold mellom eksamensprestasjonen og eksamensresultatet».

I universitetsloven av 1989 videreføres ordningen (§ 58).¹ Studenten klager skriftlig, førstesensorene får besvarelsen til ny vurdering og kan omgjøre sitt opprinnelige vedtak «hvis sensor finner klagen berettiget» (Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) side 50). Uansett hva førstesensor kom til i klagevurderingen, har studenten tre uker på seg til å varsle eventuell opprettholdelse av klagen.

Hvis studenten opprettholder klagen, går besvarelsen til klagesensorene – «[e]r det et påtakelig misforhold mellom prestasjon og karakter, fastsettes ny karakter. Endring kan gjøres til gunst eller ugunst for studenten». (§ 59 andre ledd).

Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) viser til praksis når endringen begrunnes: «De bestemmelser som foreslås er i hovedsak overensstemmende med de regler som allerede gjelder etter forskriften fra 1973. Det er imidlertid gjort endringer som praksis har vist kan være nyttige selv om de mer går på det redaksjonelle enn på innholdet.»

I proposisjonen (side 49) fins en egen merknad fra Referansegruppemedlem Torgeir Aarvaag Stokke, Norsk Studentunion. Her anføres «å sikre studentene mot kollegialitet» som grunn for krav om minst

¹«En student kan klage skriftlig over karakteren for egne prestasjoner. Er klagen berettiget, skal karakteren endres. I motsatt fall skal studenten få en skriftlig begrunnelse for karakteren. Det skal samtidig gis melding om at studenten innen tre uker må meddele skriftlig at klagen opprettholdes hvis den skal bli behandlet ytterligere. Studenten kan opprettholde klagen også om karakteren blir forbedret, hvis studenten mener at klagen ikke er tilstrekkelig imøtekommet.»

en ekstern sensor, og det anføres at «[v]ed klage på karakter er det enda viktigere å sikre studentene mot kollegialitet». Her vises til eksamensloven av 1970, der det er krav om at det så vidt mulig skal være ekstern sensor ved alle eksamener. Dette er ikke direkte relevant for den klageordningen som etableres, men det representerer en tenking som senere gjør seg gjeldende.

I universitetsloven § 52 av 1995 er behandlingen ytterligere forenklet og løsrevet fra forvaltningslovens ordning for klagebehandling.² Hvis studenten ikke ber om begrunnelse for opprinnelig sensur, er førstesensorer ikke involvert i det hele tatt. Hvis studenten ber om begrunnelse, og førstesensorene i den forbindelse kommer til at det er grunnlag for å endre karakteren, «skal de gi uttrykk for dette i skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen». Så blir det opp til klagesensorene eventuelt å ta hensyn til merknadene fra førstesensorene. Dette er ikke viet stor oppmerksomhet i Ot.prp.nr. 85 (1993-1994): «Andre punktum innebærer en forkorting av klageveien ved at de sensorer som allerede har sensurert kandidatens prestasjoner, ikke skal vurdere eller kommentere prestasjonen nærmere. Dette gjelder også når kandidaten ikke har krevd begrunnelse for karaktersettingen, men klaget direkte. Om sensorene i forbindelse med krav om begrunnelse finner at det kan være grunn til å endre den fastsatte karakter, skal de gi uttrykk for dette i skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen.»

I NOU 1993:24 er forholdet til forvaltningsloven viet noe oppmerksomhet (kapittel 9.8.1 på side 100), men primært gjelder det hjemmelsforholdene. I de konkrete forslagene til regulering, skjeles det lite til reglene i fvl. Man er primært motivert av pragmatiske hensyn i klageprosessen.

I universitets- og høyskoleloven § 5-3 (4) av 2005 finner vi någjeldende ordning. Fram til 31. juli 2014 lignet den 1995-ordningen, bare med den forskjell at førstesensorene ikke lenger skulle gi uttrykk for sitt syn på karakterfastsettelsen i en skriftlig begrunnelse. Deretter fikk vi ordningen med blindsensur i klagerunden.^{3 4}

² «En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.»

³ Til 31. juli 2014 «En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.»

⁴ Fra 1. august 2014: «En kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. **Ved ny sensurering skal sensorene ikke få opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen.** Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om kandidaten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.» [Uthevet her.]

Med denne lovendringen ble ordningen med klagesensur helt løsrevet fra utgangspunktet som var klage over enkeltvedtak med visse tilpasninger. Vi har nå fått en ordning med *ny sensur helt uten forbindelse til den opprinnelige sensuren*.

Samlet blikk på utviklingen

Vi ser en bevegelse fra en tilpasset, og nokså omstendelig prosess hjemlet i forvaltningslovens klageregler, i en retning som innebærer forenkling, men samtidig en tydelig svekkelse av klageaspektet til fordel for *ny sensur*. Fra 1995 hadde førstesensorene ikke lenger noen formell rolle i klageprosessen, men sensorene kunne, av eget tiltak, i skriftlig begrunnelse angi at de anså en endring berettiget. Fra 2005 er ikke lenger noen slik begrunnelse fra førstesensor med i klageprosessen. Da har vi bare de merknader førstesensoren eventuelt måtte ha satt i besvarelsen, og fra 2014 skal heller ikke slike merknader følge med til klagesensorene.

Vurdering av endringen

Det mest nærliggende spørsmålet er: Er det noen grunn til å tro at ny sensur, med nye sensorer, genererer noe kvalitativt bedre enn den opprinnelige sensuren?

Det kan være mer nærliggende å tenke seg det motsatte: Utvalget av besvarelser i klageomgangen er mindre representativt. I noen tilfeller (for eksempel klagesensur i små emner) vil klagesensorene ikke ha deltatt i ordinær sensur, og de er følgelig ikke kjent med nivået på den aktuelle eksamen. Ordningen representerer en «ny sjanse», med betydelig bedre utsikter til gevinst enn til tap for studenten (ca. 1:4 ved JUS/UiB studieåret 2014/2015).

Forenkling

Det kan pekes på gode argumenter for å *forenkle* prosessen ved klage på eksamenskarakterer. Studieåret 1972/73 var det 35 083 registrerte studenter ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler.⁵ Allerede i NOU 1993:24 uttrykte man bekymring over omfanget av klagebehandlingen (side 103). I 1993/94 hadde vi 171 574 studenter i høyere utdanning.⁶ I 2012 var tallet 245 572.^{7 8} Det er grunn til å regne med at «klagegrunnlaget» i form av antall eksamener har økt forholdsmessig mer, ettersom vi fikk en markant overgang til «modulisering» av studier med Kvalitetsreformen i 2003, og klager knyttes til den enkelte eksamen, ikke til samlet antall studiepoeng.

Bevegelse fra klage til ny sensur og begrunnelsene for det

I motsetning til forenklingsaspektet, er det innholdsmessige aspektet (ikke klage, men helt ny sensur) vanskelig å forstå. Det er ikke begrunnet selvstendig i noen sammenhenger, og må kanskje antas å være en følge av forenklingshensynet. Det er imidlertid av en annen karakter, og har egne kvaliteter som det ikke er redegjort for i prosessen. Manglende begrunnelse for endringen kan antakelig et stykke på vei forklares med at den har skjedd i flere små steg. Man kan neppe tenke seg bevegelsen fra 1973 til 2014 i ett steg, i alle fall ikke uten begrunnelse for de innholdsmessige endringene.

⁵ Statistisk årbok 1973, side 329.

⁶ Statistisk årbok 1995, side 121.

⁷ Statistisk årbok 2012, tabell 170. DBH rapporterer 216 471 i 2012. DBH har 232 229 i 2015, SSB har ikke publisert tall for 2015.

⁸ Det kan ikke garanteres at tallene fra 1973 og 2012 er direkte sammenlignbare, både institusjonsstrukturen og modellene for statistikk er endret underveis.

I vårt hørings svar til lovendringen i 2014 skrev professor Jan Fridthjof Bernt et avsnitt der han argumenterer tungt imot blindsensurordningen.⁹ Hovedpoenget er at den andre sensuren ikke har egenskaper som tilsier at den blir bedre enn den første sensuren. Tvert imot vil den svekkede opplysningen av saken, i form av mindre bredde i «bunken», gjøre at klagesensuren får dårligere kvalitet enn første sensur, og den får dårligere kvalitet enn klagesensuren hadde før august 2014, da begge parter begrunnelser kunne bidratt vesentlig til sakens opplysning.

I Prop.59 L(2013-2014) er det gjort rede for den direkte bakgrunnen for den seneste endringen (avsnitt 5.3.1, side 41). Det var i realiteten to spørsmål å ta stilling til: Skulle man lovfeste én felles ordning for klagesensur? Hvis ja – hvilken ordning skulle man velge? Norsk studentorganisasjon (NSO) mener at «det er viktig med **likebehandling** ved klagesensur, og at det er uheldig at praksis ved universiteter og høyskoler ikke er lik. De mener at «**blind sensur**» **sikrer en helt nøytral vurdering** og vil forhindre at det oppstår et inntrykk blant studentene om at vurderingene i klagesensuren er påvirket av lojalitet til førstegangssensorene. De viser til en undersøkelse gjennomført av en arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høyskolerådet (UHR),¹⁰ som viser at ved «blind sensur» ble resultatet endret karakter i 34 prosent av klagesakene, mens ved sensur med informasjon om første karaktervedtak ble resultatet endret karakter i 22,5 prosent av sakene.» [Fotnote og utheving her.]

Mål: Lik klagesensurpraksis

Hovedmålsettingen virker å være å sikre **lik klagesensurpraksis over sektoren**, sånn at de utslagene man ser materialisert i forskjellen mellom 34 % og 22,5 % ikke lenger skal gjøre seg gjeldende. Fram til 2014 sto institusjonene fritt med hensyn til om de ville ha «blind» eller «åpen» klagesensur, og praksisen var ulik mellom institusjonene (men sannsynligvis ensartet innenfor hver institusjon).

I sektoren har vi forskjellige emner, programmer, undervisning, læringsmål, eksamenskrav og eksamensordninger. Dette gjelder til og med sensurordningen i en viss grad. Det ligger utvilsomt til institusjonenes autonomi og den enkelte undervisers faglige frihet. At akkurat *klagesensurordningen* skal være unntatt fra denne autonomien og stille særskilte krav til likebehandling på tvers av institusjoner og programmer kan være vanskelig å forstå, men «forklares» med den påviste forskjellen i utfall. For andre elementer har vi ikke slik «entydig» påvisning. Og det har altså nedfelt seg som et mål for NSO at hele sektoren skal forholde seg til *samme* klagesensurordning. Selve denne målsetningen kan man i utgangspunktet slutte seg til, men problemet oppstår når man trekker den slutning at det er *blindsensur* som skal gjelde.

I proposisjonens punkt 5.3.4 begrunner KD sitt standpunkt til felles, lovfestet klagesensurordning på denne måten:

Den ovennevnte undersøkelsen bekreftet at institusjonene har forskjellige måter å gjennomføre klagesensur på. Mange av høringsinstansene er positive til at det nå foreslås en felles ordning for hele sektoren. I hovedsak argumenteres det for at dette vil føre til likebehandling.

Departementet har forståelse for at studienes karakter og stor variasjon i eksamensformer taler for en valgfrihet for institusjonene. Imidlertid kan ikke departementet se at utdanningsinstitusjonene gir slike faglige begrunnelser for hvilken sensurordning som benyttes. Utdanningsinstitusjonenes valgte

⁹ Satt inn i notatet her på side 15.

¹⁰ Klagesensurordningene Oppsummering av undersøkelse utført av en arbeidsgruppe nedsatt av UHRs utdanningsutvalg vinteren 2010/2011. Notat til UU-møte 24.05.2011.
http://www.uhr.no/documents/Notat_oppsummering.pdf

sensurordning gjelder for hele institusjonen, og det ser ikke ut til at de varierer sensurform etter hva slags fag eller eksamenstype det dreier seg om. Departementet finner således at en felles ordning for klagesensur vil verne om rettsikkerheten til studentene i større grad, særlig med hensyn til likebehandling og forutsigbarhet. Det er i tillegg avgjørende at dette er hva studentene selv ønsker.

Mål: Blind klagesensur

Med hensyn til *blind* sensur etablerer NSO et nytt grunnlag i tillegg til likebehandlingsmålet som begrunner krav om *lik* sensur: Ved åpen klagesensur blir «lojalitet til førstegangssensorene» avgjørende på en måte som er uheldig for studentene. Også her viser de til UHR sin undersøkelse, uten å problematisere de åpenbare svakhetene i en slik slutning. KD har i lovarbeidet sluttet seg til og videreført feilslutningen: «Siden det er lagt til grunn at lovens ordning tillater begge ordningene for klagesensur, mente departementet at det er nødvendig med en endring av loven for å innføre kun én ordning for klagesensur. I høringsnotatet¹¹ ba derfor departementet høringsinstansene om å ta stilling til et lovforslag om at det innføres et fellessystem for klagesensur **og at fellessystemet skal være blind sensur.**» (avsnitt 5.3.2 i proposisjonen – uthevet her). I høringsnotatet har KD tilsynelatende lagt NSO sine vurderinger og slutninger til grunn uten videre drøftelse. De peker på at her er to spørsmål («om» og «hvordan»), og svarer på begge («ja» og «blind»). I høringsnotatet blir alternativet «lovfestet åpen sensurordning» ikke presentert.

I proposisjonens punkt 5.3.4 begrunner KD også sitt valg av blind klagesensur:

Høringsinstansene som går for åpen sensur vektlegger i hovedsak hensynet til likebehandling mellom institusjonene, kvalitet og til at klagevedtaket bør baseres på best mulig opplysning av saken. Høringsinstansene som støtter forslaget om blind sensur, vektlegger i hovedsak at denne hindrer «lojalitet» mellom sensorene. Det er besvarelsen som skal vurderes på nytt, og ikke arbeidet til de første sensorene.

Sivilombudsmannens sak 2006/1994 tok for seg spørsmålet om studenten, ved klage over karakterfastsetting, kan kreve at begrunnelsen for klagen blir lagt frem for de nye sensorene, jf. § 5-3 fjerde ledd. I forbindelse med saken uttalte Kunnskapsdepartementet at man tolket formuleringen «ny sensur» slik at den nye vurderingen skulle være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig. De nye sensorene skulle derfor ikke ha tilgang til andre opplysninger enn de første sensorene, jf. universitetsloven av 1995 § 52 fjerde ledd og nåværende § 5-3 fjerde ledd. Det viste seg imidlertid at denne tolkningen var i strid med etablert praksis ved en rekke institusjoner. Det ble derfor konkludert med at institusjonene selv kunne velge om de ville sende med opprinnelig karaktervurdering og studentens begrunnede klage eller ikke. Departementet uttalte at det avgjørende vil være at dokumentasjonen som følger besvarelsen, ikke kun gir uttrykk for én side av saken.

Departementet mener på bakgrunn av det ovennevnte at **blind sensur er mer i overensstemmelse med lovgivers intensjon om at ny sensur skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig**. Det er denne modellen som gir best sikkerhet for en upartisk vurdering av eksamen, og det er denne modellen som får støtte fra de fleste av høringsinstansene. [Uthevet her.]

KD legger med andre ord til grunn at målsetningen med klagesensur er – og hele tiden har vært – ny sensur, *ikke* klagebehandling. Som argument anføres en ikke underbygget lovgivervilje og «best sikkerhet for upartisk vurdering». Antakelsen om at «dette dreier seg om en ny vurdering, som skal

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a304f8804ea54b4a9d6230a143896b09/hoeringsnotat.pdf>
Høringsbrev datert 10. juli 2013.

være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig» går igjen flere steder i KDs merknader – her sitert fra avsnittet «dokumentasjon» i 5.3.4 (side 44).

URHs data

Det som imidlertid i liten grad nevnes i høringssvarene og ikke ellers i høringsnotatet, er at det ikke er påvist noen kausalitet i dataene fra UHR. Forskjellene kan (minst) like gjerne forklares med at sakene var bedre opplyst i det ene tilfellet. Det fins ikke grunnlag i dataene for å anta at den endrete karakteren var «riktigere» enn den første. UHR kan neppe bebreides den uforsvarlige bruken av dataene, de har tvert imot pekt på det åpenbare (side 3 i sammendraget):

Tilhengerne av de ulike ordningene vil tolke disse resultatene ulikt. De som forsvare den nye ordningen, vil gjerne hevde at forskjellene skyldes at klagesensorene i den gamle ordningen i for stor grad er påvirket av førstesensorenes karaktersetning og begrunnelse for denne.

Forsvarerne av den gamle ordningen vil på den andre siden kunne si at når mer enn hver tredje klage etter den nye ordningen resulterer i endring av karakter, så har det sin bakgrunn i at klagesensorene der mangler det viktige sammenlikningsgrunnlaget fra andre eksamensbesvarelser som førstesensorene har. De vil også kunne hevde at "blindsensur" i noen tilfeller er urettferdig overfor de studentene som ikke klager, med henvisning til at slik klagesensur oftere resulterer i forbedret karakter.

UHRs undersøkelse kan i beste fall brukes til å underbygge et ønske om *lik ordning over sektoren*, uten at den nødvendigvis tillegges avgjørende vekt. At den i tillegg brukes til å begrunne at blind sensur er «bedre» enn «åpen», er det ikke presentert holdepunkter for.

Vårt standpunkt og begrunnelsen for det

Målsetningen med all sensur

Målsetningen må være at sensurvedtaket skal gi et så riktig bilde som mulig av studentens måloppnåelse med hensyn til læringsmålene i emnet – uttrykt i karakterskalaens kvalitative termer. For dette formålet innrettes sensorrekruttering, sensorveiledninger, nivåkontroller og/eller andre kvalitetstiltak. Klageordningen må sees som ledd i dette.

Poenget med opplysning av saken

I forvaltningen er opplysning av saken forut for et vedtak helt sentralt. Desto mer relevant informasjon som kan samles og systematiseres og analyseres som grunnlag for vedtaket, desto bedre anses grunnlaget for å være. Klageprosessen må sees i dette lyset. Der det avdekkes at vedtaket er fattet på feilaktig eller mangelfullt grunnlag, skal parten kunne komplettere bildet med nye opplysninger. Saken skal da behandles av et nytt organ, for å sikre at det er «nye øyne» som ser på saken. Dette vil redusere sannsynligheten for at den samme feilen gjøres om igjen. Det er ikke tenkelig at en klage over et annet enkeltvedtak enn sensur skulle føre til at saken behandles på nytt av et annet organ, på akkurat samme grunnlag som den opprinnelige saken, og uten at det nye organet har kjennskap til de vurderinger som er gjort av første instans og de momenter klager anfører.

For sensurklager har man imidlertid – uten på noe punkt å begrunne det – kommet til motsatt konklusjon. Her anses en slik behandlingsmåte å være et kvalitetskriterium.

Målet opplyses å være å motvirke utslag av lojalitet mellom sensorene. Slik lojalitet ville imidlertid være et klart usaklig hensyn i sensuren, og det må anses som et uttrykk for manglende tillit til sensorene at man anser det nødvendig å etablere slike strukturelle og institusjonelle skranker mellom opprinnelig sensur og klagesensur.

Etter vår oppfatning kan et slikt mål ikke på noen måte forsvare et så dramatisk avvik fra de alminnelige klagebehandlingsreglene i forvaltningsretten. Opplysning av saken er helt nødvendig for å sikre kvalitet på vedtaket. Hvis det er grunn til å tro at det hefter feil eller mangler ved det opprinnelige vedtaket, må det være helt sentralt å utfylle saken med all tilgjengelig informasjon for å sikre et bedre vedtak i klageomgangen.

Er sensorene lojale på bekostning av saklighet?

I sammenligning med andre enkeltvedtak og hovedregelen for klagebehandlingen av dem, ser vi at sensurklager ikke behandles av et *overordnet* organ. Det fins imidlertid rikelig med eksempler på at særskilte klageorgan er etablert, og det anses tilstrekkelig at de er organisatorisk og formelt *uavhengige* av førsteinstans. Dette er et vilkår den gamle klageordningen oppfylte.

Klagesensorene vil ikke få opplyst hvem førstesensorene er. I noen tilfeller vil fagmiljøene være så små og gjennomsluktige at det går fram likevel. Vi antar imidlertid at det er minst like sannsynlig at en eventuell usaklig lojalitet hos klagesensorene ligger hos klager, som at den ligger hos en fagfelle. Vi anser kort sagt at det er for lite hold i antakelsene om usaklig lojalitet innad i fagmiljøene, til at det begrunner et så drastisk skritt som å velge å ikke opplyse klagesaken.

Ny sensur eller klagebehandling?

I Prop.59L (2013-2014) legges det flere steder til grunn at klagesensur «dreier seg om en ny vurdering, som skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig».¹² Vi kan ikke se at det er rettslig eller historisk grunnlag for et slikt utgangspunkt. Ordningen har sitt utspring i forvaltningsrettens klageordning. Utviklingen derfra har gått stegvis, og det er ikke på noe punkt gitt uttrykk for en begrunnelse for at det ikke (lenger) er tale om en klageordning, men i stedet ny sensur uten forbindelseslinjer til den opprinnelige sensuren.

Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning

Slik ny sensur antas av NSO og departementet å være kvalitativt bedre enn den første. Vi finner grunn til å stille spørsmål ved en slik antakelse.

Annengangs sensur har en mindre representativ «bunke» besvarelser å forholde seg til, og vil ikke kunne sensureres ut fra samme forståelse av nivået på emnet som første sensur kunne. Det henvises her til det åpenbare at ingen med karakteren A klager, og at vi statistisk kan vise til at hovedtyngden av klager ligger i det midtre og nedre sjikt av karakterskalaen. Hvis klagesensor i tillegg gjøres kjent med karaktersnittet i *opprinnelig sensur* og legger dette til grunn, vil denne skjevheten forsterkes.

Kvalitetskrav til sensuren

De grunnleggende kravene til kvalitet på eksamen finnes i universitets- og høyskoleloven § 3-9: Eksamen – herunder selvsagt også sensuren – skal være innrettet sånn at «kandidatenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Vurderingen skal også sikre det faglige nivå ved vedkommende studium.»

¹² Her sitert fra avsnittet «Dokumentasjon» i kapittel 5.3.4 på side 44.

Det er tre elementer i dette kvalitetskravet: *Upartiskhet, faglig betryggende og faglig nivå*. Slik vi ser det, er det det første momentet som søkes sikret eller forbedret med blind klagesensur. Slik vi har gjort rede for overfor, tror vi ikke at usaklige lojalitetshensyn setter noe preg på klagesensurvedtak. Vi kan heller ikke se at noe sånt er påvist. UHRs undersøkelse kan som nevnt ikke tas til inntekt for en sånn antakelse.

Momentet «**faglig betryggende**»: Vi våger å anta at økt opplysning av saken, der både styrker og svakheter som er avdekket ved besvarelsen og førstesensuren, av sensorer og klager, er påpekt, helt klart vil virke til å sikre at sensuren er *faglig betryggende*. Vi kan ellers ikke se hvordan en annengangs sensur uten forbindelseslinjer til den opprinnelige sensuren skal være mer faglig betryggende.

Vi kan selvsagt tenke oss at førstesensor gjør feil. Dette kan avdekkes av klager eller av klagesensor, og rettes opp av klagesensor. Uten førstesensors standpunkt og eventuelle begrunnelser, øker imidlertid sjansen for at klagesensorene gjør nye feil – de er ikke kvalitativt annerledes enn førstesensorene. For å redusere utsiktene til det, er det bedre å sende besvarelsen gjennom et nytt og «finere» filter i klagesensuren, enn å sende den gjennom samme filter som første gang. Vi anser at vi oppnår dette hvis både sensors og klagers standpunkt og begrunnelser kan følge med til klagesensuren. Dette er noe av det som inngår i «opplysning av saken».

Hvordan virker blind klagesensur på «**faglig nivå**»? Etter vår oppfatning er det faglige nivået i emnet satt under direkte press av ordningen med blind klagesensur. Vi viser til det vi har beskrevet i avsnittet «Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning» over. Vi anser det åpenbart at ny sensurering med nye referanserammer med hensyn til nivå (en annen «bunke» til sensur), tvert imot bidrar til å *svekke* det faglige nivået. I den forbindelse vil også gjerne peke på at det er institusjonen, enheten og den enkelte lærer som fastlegger emnet og nivået på det, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5, § 3-3 og § 3-9 nr. 7. Emnet har en bestemt plass i et program som enheten har ansvaret for. Denne helheten har ingen sensorer noe ansvar for – eksterne sensorer har normalt ikke noe forhold til det i det hele tatt. Det er følgelig ikke treffende å tillegge sensorer – og spesifikt eksterne sensorer – avgjørende innflytelse over hva som skal kreves for en bestemt karakter i et bestemt emne.

Administrative og ressursmessige konsekvenser

Ordningen med blind klagesensur innebærer utvilsomt merarbeid og økt ressursbruk. Det henger i første rekke sammen med at vi så langt som mulig må sikre at «det komplette bildet» av emnet og nivået kommer med i klagesensurprosessen, samtidig som vi lojalt forholder oss til at den skal være «blind».

Ved Det juridiske fakultet i Bergen har man utvidet sensorveiledningene og vi har driftet en omfattende prosess med innhenting, systematisering og evaluering av sensorenes erfaringer. Både studieadministrasjon, emneansvarlige og faglig ledelse ved fakultetet har vært involvert i prosessene, som har pågått siden høsten 2014. Ved Det juridiske fakultet i Oslo har man hatt stort fokus på å dokumentere resultatene av klagesensuren med semestervis gjennomgang av klagestatistikken i fakultets valgte organer og fakultetsledelsen. Selvsagt er vi klare til å bruke ressurser på kvalitetssikring – det gjelder opplagt også sensuren og klagesensuren. I dette tilfellet syns vi imidlertid at det har vært lite fruktbar ressursbruk. Den ordningen vi hadde før august 2014 ivaretok i

stor grad de kvalitetshensynene vi nå bruker ekstra ressurser for å ivareta. Etter vår oppfatning blir resultatet ikke like bra som i den gamle ordningen.

Våre konklusjoner og forslag

1. Vi kan ikke se noen god begrunnelse for at klagesensur har beveget seg bort fra en klageordning med røtter i forvaltningsretten, til en annengangs sensur.
2. Vi kan ikke se at det er sannsynliggjort at ordningen med blind klagesensur genererer et «riktigere» resultat
 - a. enn den opprinnelige sensuren
 - b. enn klagesensur etter «gammel ordning»slik målsetningen utvilsomt er. Vår klare oppfatning er at resultatet på denne måten blir dårligere.
3. Vi kan til en viss grad se at det er underbygget at klagesensurordningen som hovedregel bør være felles over sektoren. Vår anbefaling er imidlertid at dette bør nedfelles i loven som tilråding i stedet for pålegg.
4. Vi kan ikke se at den tunge vekten på eksterne sensorer og deres vurderinger er godt forenlig med at ansvaret for emnets kvaliteter og nivå tilligger underviser, enheten og institusjonen.
5. På denne bakgrunnen vil vi anbefale departementet å revurdere lovgivingen som pålegger institusjonene å gjennomføre blind klagesensur.

Gjennomgang av historisk utvikling i regulering av sensurklagebehandling

Klager over sensurvedtak har vært underlagt særregulering i alle fall siden 1973 da vi fikk en forskrift om begrunnelse og klage ved Universitets- og høyskoleeksamener [FOR-1973-01-19-7]. Før det er det uvisst hva som har vært gjeldende; det anses ikke nødvendig å gå inn på det.

For eksempel har Lov om eksamensret for det Teologiske Menighetsfakultet fra 1913, Lov om Universitetet i Bergen fra 1948, Lov om Universitetet i Oslo fra 1955, Lov om Norges Landbrukshøgskole fra 1962, Lov om Norges handelshøgskole fra 1963 ingen bestemmelser om klage over eksamensresultater.

Eksamensloven i 1970 har heller ikke slike bestemmelser. I denne loven finner vi en rekke forskriftshjemler, men ingen knyttet til klageordning for eksamen.

Lov om lærerutdanning (1973), Lov om Norges Veterinærhøgskole (1976), Lov om Universitetet i Trondheim (1983) har heller ingen regulering av sensurklager.

1973: Forskrift om begrunnelse og klage ved Universitets- og høyskoleeksamener

I 1973 fikk vi klageadgangen regulert i en forskrift med hjemmel i forvaltningsloven: Forskrift om begrunnelse og klage ved Universitets- og høyskoleeksamener (FOR-1973-01-19-7). Der heter det blant annet:

§ 1. Begrunnelse.

Eksamenskandidat ved universitet eller høgskole har etter at sensur er falt, rett til å få en redegjørelse for sensurvedtaket av egne eksamensprestasjoner. Redegjørelsen gis av en av sensorene. Finner sensoren det hensiktsmessig, kan redegjørelse gis skriftlig.

Er det gitt skriftlige retningslinjer for bedømmelsen (sensorveiledning), skal de være tilgjengelige for kandidatene etter at sensuren er falt.

§ 2. Klage over innholdet av sensurvedtak.

Klage over innholdet av sensurvedtak fremsettes skriftlig. Finnes klagen å være berettiget, endres vedtaket. I motsatt fall gis klageren en skriftlig begrunnelse for sensuren, og en frist på tre uker til å meddele om klagen opprettholdes.

Opprettholdes klagen, skal den behandles av en særskilt klagenemnd, som oppnevnes av styret, det høyeste organ, ved institusjonen.

Examen philosophicum kan bare påklages når eksamen ikke er bestått. Muntlig eksamen, propedeutiske prøver og praktiske prøver kan ikke påklages. Er kretsen av sakkyndige i et fag så liten at styret ved institusjonen ikke anser det mulig å sammensette en klagenemnd med tilstrekkelig kyndighet, kan sensurvedtaket ikke påklages.

§ 3. Behandlingen i klagenemnda.

Klagenemnda vurderer sensurvedtak og begrunnelsen for det. Finner nemnda et påtakelig misforhold mellom eksamensprestasjonen og eksamensresultatet, fastsetter den ny karakter. Endring kan skje til gunst eller til ugunst for klageren. Nemndas avgjørelse er endelig. I fag der den endelige karakteren fastsettes etter at muntlig eksamen er avholdt, skal det før den nye karakter fastsettes, avholdes ny muntlig prøve.

Vi ser at klageprosessen er en relativt omfattende affære, med tydelige røtter i forvaltningsloven idet førsteinstans får anledning til å omgjøre sitt vedtak. Deretter forlates forvaltningsloven, og en

ordning med ny klage introduseres. Bare etter eventuell ny klage, innledes det vi nå kjenner som klagebehandling, med nye sensorer. (Det siste punktet i § 3 er fortsatt et problem: Regelen er videreført, og innebærer etter sin ordlyd at studentene får ny muntlig prøve etter å ha lest sensorveiledningen og fått begrunnelse og så videre. Det er ikke en god regel.)

I Privathøgskoleloven (LOV-1986-07-11-53) finner vi tidlig spesialregulering av sensurklager. Det er imidlertid mindre interessant og opplysende enn ventet: Opprinnelig ordlyd i § 6 andre ledd: «Klage på sensorvedtak eller andre forhold ved eksamen skal behandles etter regler som i alt vesentlig svarer til ordningen for statlige universitets- og høyskoleeksamener.» Henvisningen her – også i historisk versjon av loven – er til universitetsloven av 1995, og gir ikke gode holdepunkter for hvordan reguleringen var før 1989. Denne privathøgskoleloven kom nemlig ikke i kraft før 01.01.1990, og det kan være nærliggende å tro at henvisningen da var til Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven) av 1989 (LOV-1989-06-16-77), som trådte i kraft samme dato.

1989: Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven – univl)

I universitets- og høyskoleloven av 1989 fikk vi klageadgangen lovregulert. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) side 49 flg.) finner vi en grundig gjennomgang av hensynene bak klageordningen. Der heter det Samlede merknader til §§ 57-62:

De gjeldende regler om adgangen til å klage over den karakter som er blitt fastsatt for eksamensprestasjoner, ble gitt av Kirke- og undervisningsdepartementet 19. januar 1973 med hjemmel i kongelig resolusjon av 5. desember 1969 om delegasjon i forbindelse med forvaltningslovens ikrafttredelse.

Det anses tjenlig at de bestemmelser som skal gjelde om klage over eksamener på universitetene og de vitenskapelige høyskoler blir fastsatt i universitetsloven. Kapitlet om klageadgangen og reglene for å klage vil etter bestemmelsene som foreslås i universitetsloven kunne gjøres gjeldende for andre høyskoler, slik det er også i dag.

De bestemmelser som foreslås er i hovedsak overensstemmende med de regler som allerede gjelder etter forskriften fra 1973. Det er imidlertid gjort endringer som praksis har vist kan være nyttige selv om de mer går på det redaksjonelle enn på innholdet.

Det skal nå som før ikke kunne klages over enhver eksamen eller prøve. I så måte er det ingen forandring.

Studenten skal på anmodning kunne få en redegjørelse for karakterfastsettingen for sine egne eksamensbesvarelser. Redegjørelsen for sensuren får studenten skriftlig eller muntlig. Deretter kan studenten avgjøre om han vil påklage karakterfastsettingen. Det er ikke noe i veien for at karakteren påklages uten at redegjørelse er krevet, men det vil antagelig være sjelden at det forekommer.

Retningslinjer som er gitt for vurdering og karakterfastsetting, herunder sensorveiledning, skal være tilgjengelig for studentene etter at karakteren er fastsatt.

En klage over karakteren fra studenten skal være skriftlig. Klagen tas det standpunkt til av den som har fastsatt karakteren, i den forstand at karakteren kan endres hvis sensor finner klagen berettiget. Finner sensor at klagen ikke kan berettigende en bedre karakter, varsles studenten om dette og studenten gis en skriftlig begrunnelse for karakteren. Studenten får også melding om at nå har han en frist på tre uker til å avgjøre om klagen opprettholdes. Klagen behandles deretter bare hvis det meddeles at den opprettholdes.

Opprettholdes klagen blir det ny sensur, og i den kan selvsagt ingen delta som har deltatt i den første sensurering. Under den nye sensurering gjennomgås ikke bare besvarelsen til eksamen men også studentens klage og den begrunnelse for karakterfastsettingen som ble gitt.

Ved sensurering i klagebehandlingen skal karakteren endres hvis det finnes at det er påtakelig misforhold mellom prestasjon og karakter. Karakteren skal i slike tilfelle endres selv om det blir til ugunst for studenten. Dette følger også av at det er av offentlig interesse at karakterer blir riktig fastsatt. Som nevnt må misforholdet være påtakelig for at karakteren skal kunne endres. Det dreier seg om skjønn og ikke enhver meningsforskjell om karakterens riktighet bør kunne føre til endring. Det vil kunne være hensiktsmessig at det gis rettledning

om hva som er et påtakelig misforhold, og adgangen til det er hjemlet i loven. [Uthevet her.] Som det fremgår av lovforslaget skal det holdes ny muntlig prøve dersom muntlig prøve inngikk i prøvingen for karakteren det er klaget over.

Det store antall studenter som tar examen philosophicum gjør det nødvendig fortsatt å ha bestemmelsen om at denne eksamen bare kan påklages når sensureringen har ført til at eksamen ikke er bestått. Eksamen som bare er muntlig vil ikke kunne påklages, i slike tilfelle må studenten melde seg opp til ny prøve såfremt han etter gjeldende bestemmelser ikke er avskåret fra det.

Naturligvis må studenten kunne klage over formell feil han har vært utsatt for i forbindelse med eksamen. For slik klage er styret klageinstansen, men normalt vil styret overlate til klagenemnda å ta avgjørelsen. Det kan være praktisk at styret bestemmer hvilket organ på institusjonen klagen skal fremsettes for. Det vil f.eks. kunne være et organ på avdelingen og som så må sørge for at styret, eventuelt klagenemnda får den oversendt. Det er i lovbestemmelsene sikret studenten at han ikke mister klageadgangen over karakterfastsettingen om klagen over formell feil ikke skulle føre til opphevelse av karakterfastsettingen.

Dette ble seende sånn ut i selve lovteksten – uthevinger er gjort her:

§ 58. Klage over karakteren.

En student kan klage skriftlig over karakteren for egne prestasjoner. **Er klagen berettiget, skal karakteren endres.** I motsatt fall skal studenten **få en skriftlig begrunnelse for karakteren.** Det skal samtidig gis melding om at studenten innen tre uker **må meddele skriftlig at klagen opprettholdes** hvis den skal bli behandlet ytterligere. Studenten kan opprettholde klagen også om karakteren blir forbedret, hvis studenten mener at klagen ikke er tilstrekkelig imøtekommet.

§ 59. Avgjørelse av klagen.

Opprettholdes klagen, jf § 58, skal avdelingen sørge for ny sensurering av studentens prestasjoner, vurdering av begrunnelsen for karakteren og studentens klage. § 51 annet og fjerde ledd gjelder tilsvarende. Den som har deltatt i den påklagede karakterfastsettingen, kan ikke delta i ny sensurering.

Er det et påtakelig misforhold mellom prestasjon og karakter, fastsettes ny karakter. Endring kan gjøres til gunst eller ugunst for studenten.

Ble karakteren det er klaget over, fastsatt etter at det også ble holdt muntlig prøve, skal studenten innkalles til muntlig prøve.

Den nye karakterfastsettingen kan ikke påklages.

§ 60. Begrensning og unntak i klageadgangen.

Karakteren for examen philosophicum kan bare påklages når eksamen ikke er bestått.

Karakteren for eksamener m.m. som bare er muntlige, og karakteren for propedeutiske prøver kan ikke påklages.

[...]

§ 62. Utfyllende regler.

Styret gir nærmere regler om den redegjørelse som skal gis om karakteren, om begrunnelsen for karakteren, om klagefrist og om klagens form og innhold, om hva som skal regnes for påtakelig misforhold mellom prestasjon og karakter og hvilket organ på institusjonen klagen skal fremsettes for.

1995: Lov om universiteter og høyskoler (universitetsloven – univl)

I 1995 fikk vi ny klagebestemmelse i den nye Lov om universiteter og høyskoler [LOV-1995-05-12-22], en forenkling og et steg bort fra forvaltningslovens ordning der førsteinstans kan omgjøre sitt vedtak.

Det er heller ikke lenger krav om et påtagelig misforhold før karakteren endres – vi er over i en ordning som har tydeligere preg av ny sensur enn av klagebehandling.

§ 52. Begrunnelse for og klage over karakterfastsetting

[...]

4. En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter

vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

[...]

6. Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan ikke påklages.

Jf. § 50:

Ved ny sensurering etter § 51 nr. 2 og § 52 nr. 4 benyttes minst to nye sensorer, hvorav minst en ekstern. Endring kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Hvis den endelige karakter er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve, og klager får medhold i klage på sensuren over den skriftlige del av eksamenen, holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

I NOU 1993:24 Lov om universiteter og høyskoler er imidlertid forholdet til forvaltningslovens saksbehandlingsregler generelt, og klagereregler spesielt, viet oppmerksomhet. Her går det fram (kapittel 9.8.5.3 på side 103) at det er tidsaspektet i klageprosessen man har ønsket å vektlegge, idet man antar at studentene ikke klarer så godt å konsentrere seg om studiene mens de venter på svar på klagen:

Utvalget foreslår at en klage fra en student som har mottatt begrunnelse for karakterfastsettingen, sendes rett til nye sensorer. Etter dagens ordning skal de opprinnelige sensorene først vurdere klagen. De opprinnelige sensorene kan om de finner klagen berettiget, endre karakteren. I motsatt fall gis klageren en ny frist til å vurdere om klagen opprettholdes, før klagen eventuelt sendes videre til nye sensorer. Dette er en svært omstendelig prosess, og ikke sjelden er en kommet langt ut i et nytt semester før klagebehandlingen er ferdig. Ved å hoppe over det første ledd og sende alle klagen direkte til nye sensorer vil en kunne spare flere uker under behandlingen og sikre at en umiddelbart får en reell prøving av bedømmelsen. Dersom de opprinnelige sensorene i forbindelse med at de skal begrunne sin karakterfastsettelse, skulle finne at karakteren kanskje burde være en annen, bør de selvsagt gi uttrykk for dette i begrunnelsen som en orientering både for studenten og klagesensorene.

NOUen hadde tenkt seg en mellomting mellom den gamle og den nye modellen, nemlig sånn at de opprinnelige sensorene fikk seg forelagt klagen med krav om skriftlig begrunnelse for sensurvedtaket hvis det ikke allerede var gitt – ellers gikk klagen direkte til klagesensorene. Førstesensorene skulle ikke lenger sensurere på nytt og kunne omgjøre sitt vedtak, men eventuelt i begrunnelsen gi uttrykk for at de «mener det er grunn til å endre den fastsatte karakteren».

Forslaget til § 58 nr. 4:

Klage oversendes først sensorene hvis studenten ikke tidligere har fått skriftlig begrunnelse for sensurvedtaket etter § 57, nr. 1. Studenten gis nå en skriftlig begrunnelse for karakteren etter reglene i § 57, og meddelelse om at han eller hun må gi skriftlig melding innen én uke etter mottakelsen av begrunnelsen, hvis klagen ønskes opprettholdt.

Hvis studenten tidligere har fått skriftlig begrunnelse, oversendes klagen direkte til ny sensurering.

[...]

Dette innebærer en forkorting av klageveien ved at ny sensur ved de sensorer som allerede har sensurert kandidatens prestasjoner, utgår. Hvis disse sensorer mener det er grunn til å endre den fastsatte karakter, kan de i stedet gi uttrykk for det i sin skriftlige begrunnelse.

Slik gikk det altså ikke, i stedet fikk vi en ordning der klagen oversendes klagenemnden direkte, med det som måtte være av «begrunnelse» for det opprinnelige sensurvedtaket i form av notater i besvarelsen, uten noen «omvei» om ordinære sensorer.

Vi ser en løsrivelse fra forvaltningslovens regulering av klagebehandling.

Ot.prp. nr. 85 (1993-1994) bekrefter dette (side 78):

Andre punktum innebærer en forkorting av klageveien ved at de sensorer som allerede har sensurert kandidatens prestasjoner, ikke skal vurdere eller kommentere prestasjonen nærmere. Dette gjelder også når kandidaten ikke

har krevd begrunnelse for karaktersettingen, men klaget direkte. Om sensorene i forbindelse med krav om begrunnelse finner at det kan være grunn til å endre den fastsatte karakter, skal de gi uttrykk for dette i skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen.

Her bekreftes at «første instans» en gang for alle er ute av prosessen med klagebehandling – også der de ikke har begrunnet sensurvedtaket.

Klagereglene var berørt av lovendringen som kom med Ot.prp. nr. 40 (2001-2002), men ikke de forholdene vi behandler her.

2005: Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven – univl, uhl fra 01.01.2014)

I gjeldende universitets- og høyskoleloven finnes sensurklagereglene i § 5-3. I fjerde ledd het det fra ikrafttredeisen 1. august 2005 blant annet [uthevet her]:

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. **Ny sensurering skal da foretas.** Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

I 2003 het det i NOU 2003:25 het det helt enkelt:

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 52. Bestemmelsen er ny for private høyskoler, jf imidlertid merknadene til § 4-2 over [knyttet til virkningen for private høyskoler].

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.4 og 7.3.5. [Ikke sentralt relevant for vårt formål her.]

Her ser vi at avstanden til forvaltningslovens klagesystem er økt. Her er de opprinnelige sensorene ikke involvert – klagen går direkte til **ny sensurering**.

To lovendringer i 2009 berører ikke vårt tema.

2014: Universitets- og høyskoleloven - lovendring

Fra 1. august 2014 fikk vi någjeldende bestemmelse, der § 5-3 fjerde ledd lyder slik [uthevet her]:

En kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. **Ny sensurering skal da foretas. Ved ny sensurering skal sensorene ikke få opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen.** Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om kandidaten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

JUS/UiB sitt svar til høringen av lovendringen i 2014

Punkt 15. Gjennomføring av klagesensur

Det juridiske fakultet vil bestemt fraråde at «blind sensur» blir lovfestet som ordning for behandling av sensurklage. Vår begrunnelse er i hovedsak at klagevedtaket bør baseres på best mulig opplysning av saken.

Sensurklager har hos oss vært behandlet med opplysning om opprinnelig sensurvedtak og studentens begrunnelse for klagen, i tillegg til eventuell sensorveiledning. Det er ikke praksis for å la opprinnelig sensors begrunnelse følge klagen. Etter vår oppfatning ville ordningen fungert bedre med ytterligere opplysning til

klagesensor, nemlig med opprinnelig sensors begrunnelse. Det er imidlertid praktiske hensyn som til nå har avskåret dette. Vi ser for oss at en full digitalisering av eksamen og sensur vil kunne endre på dette.

Ett vesentlig hensyn bak at vi ønsker «åpen» sensurklagebehandling, er at sensuren av store emner (dvs. mange kandidater) er underlagt kvalitetssikring i form av nivåkontroll hos oss. Nivåkontroll innebærer at emneansvarlig lærer gjennomgår et utvalg sensurerte besvarelser fra hver kommisjon, for å sikre at nivået er likt hos alle – det er maktpåliggende at «den første» av 400 kandidater skal måles etter samme standard som «den siste». Dette innebærer at informasjon om nivellering i den konkrete eksamen ideelt må foreligge ved klagesensuren. Vi kan ikke se for oss at en slik opplysning kan følge saken, uten at sensurvedtak og klagegrunn er med.

Med hensyn til de innvendinger som reises mot «blind» klagesensur, viser vi til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2006/1994, der det blant annet heter: «Jeg er enig i at dette må anses for å være i samsvar med universitsloven § 5-3 fjerde ledd. Ordningen kan riktignok føre til ulik praksis ved de forskjellige institusjonene, men som departementet har vist til, er det tilfelle også for en rekke andre forhold knyttet til eksamen og sensur, jf. her universitsloven § 3-9 første ledd. Den enkelte institusjon kan velge den ordningen som passer best til det enkelte fag, noe som medfører fleksibilitet. Jeg understreker at det i denne sammenhengen er viktig at det klargjøres overfor studentene hvilke regler som gjelder ved institusjonen. Så lenge dette er gjort, kan jeg ikke se at ulik praksis ved forskjellige institusjoner svekker studentenes rettsikkerhet.»

Vi er enig i at § 3-9 første ledd pålegger institusjonen å sørge for at sensuren – herunder selvsagt også klagesensuren – skjer på en upartisk og faglig betryggende måte. Hvordan dette i praksis skal gjennomføres, vil variere med «organisering av vurderingsarbeidet samt forhold knyttet til det spesielle fag eller den enkelte prøves egenart» - jf. Sivilombudsmannens uttalelse.

Etter vår vurdering er en ordning med «blind sensur» ikke noen klageordning, og dårlig egnet til å bedre kvalitet og konsistens ved sensuren. Hensikten med en klageordning må være å etablere en kvalitetskontroll med sensurvedtakene. Dette kan bare gjøres meningsfullt der klagesensorene har kjennskap til det første vedtaket og premissene for dette. En blind sensur er ingen klagebehandling, men bare en frittstående «second opinion», og gir verken økt kvalitet ved bedømmelsen eller noen meningsfull tilbakemelding verken til studenten, førstehåndssensor eller til institusjonen. Etter vår oppfatning bør man derfor gå den motsatte veien av det departementet foreslår her. Klagenemnden må få oversendt både førstehåndssensorens begrunnelse for sensuren og kopi av besvarelsen med eventuelle kommentarer fra første sensor. Studenten må da selvsagt – slik Sivilombudsmannen har understreket – gis tilgang til alt som klagenemnden får, også sensorkommentarer på besvarelsen. **Konklusjon:** Det juridiske fakultet i Bergen fraråder den foreslåtte lovendringen.

Alternativt foreslås at § 5-4 nr. (3) får følgende ordlyd:

«En kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. *Klagenemnden skal bli gjort kjent med den karakter som er påklagd, den begrunnelse som eventuelt er gitt for opprinnelig sensur, og eventuelle generelle retningslinjer for bedømmelsen. Klagenemnden og studenten skal ha kopi av den innleverte besvarelsen med eventuelle påførte sensorkommentarer, og studenten skal gis anledning til å kommentere disse.* Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen fremsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om kandidaten skal fremsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal fremsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Prop.59 L (2013-2014)

Side 41, avsnitt 5.3.1

Norsk studentorganisasjon ba i brev av 17. juni 2013 Kunnskapsdepartementet om å endre regelverket slik at all klagesensurering gjennomføres uten at sensorene har informasjon om det første karaktervedtaket, såkalt «blind sensur». I dag kan institusjonene alternativt foreta en åpen sensur, hvor

klageprosessen følger en ordning tilsvarende forvaltningsloven, det vil si at man skal sende med alle dokumenter i saken til den som behandler klagen. Norsk studentorganisasjon mener at det er viktig med likebehandling ved klagesensur, og at det er uheldig at praksis ved universiteter og høyskoler ikke er lik. De mener at «blind sensur» sikrer en helt nøytral vurdering og vil forhindre at det oppstår et inntrykk blant studentene om at vurderingene i klagesensuren er påvirket av lojalitet til førstegangssensorene. De viser til en undersøkelse gjennomført av en arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høyskolerådet (UHR), som viser at ved «blind sensur» ble resultatet endret karakter i 34 prosent av klagesakene, mens ved sensur med informasjon om første karaktervedtak ble resultatet endret karakter i 22,5 prosent av sakene.

Tidligere har departementet lagt til grunn at loven ikke gir en klar anvisning på hvilken dokumentasjon som skal følge med ved ny sensur etter klage. Departementet har konkludert med at institusjonene selv kan velge, og departementet har uttalt at institusjonene står fritt til å velge mellom to løsninger; enten at klagesensor verken får informasjon om karakter, førstegangssensors begrunnelse eller kandidatens begrunnelse for klagen, eller at klagesensor får alt. Departementet har også uttalt at det avgjørende er at dokumentasjonen som følger besvarelsen, ikke kun gir uttrykk for én side av saken.

Høringssvar til lovendringen

	Skal ordningen lovfestes? ¹³	Eventuelt som hva?
NHH	N	Subsidiært: Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
Arkitektur og designhøyskolen	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
NOKUT	J	
NTNU	J	
HiTelemark	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
<i>Studentrådet ved teologiske fakultet ved UiO</i>	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiSF	J	Blind, men krav om begrunnelse for klage
Det teologiske menighetsfakultet	J	
UHR	J	«er ikke sikker på om den løsningen som er forslått, er den beste.»
UiNN	J	Åpen («mener resultatene fra undersøkelsen i seg selv ikke kan tolkes som at «blindsensur» er mer objektivt»)
UiB	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
UiO	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
Høgskolen i Lillehammer	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
Westerdals	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
HiÅlesund	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
HiHedmark	N	Åpen nå – vekt på opplysning av saken
UiT	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiØstfold	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
Universitetet i Stavanger	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
NHH	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiTelemark	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiOA	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiB	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»

¹³ I en del tilfeller er det ikke klart angitt i proposisjonen om svaret på dette første spørsmålet er ja eller nei, der er det utledet her av de øvrige kommentarene og sammenhengen.

Utdanningsforbundet	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
HiGjøvik	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet», konkretiser hva «generelle retningslinjer» er
Norsk radiografforbund	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
NSO	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
Studentparlamentet ved UiO	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
Advokatforeningen	J	Blind sensur – vektlegger «hindrer lojalitet»
Fellesstyret for NVH og UMB	Ja	Blind. Men: regulere hvilket materiale klagesensorene ikke skal ha adgang til i stedet for en begrensning av tillatt materiale
HiMolde	Nei (?)	«Forslaget kan innebære at det må innføres obligatorisk sensorveiledning eller en ordning med eksempeloppgaver.»
De forskningsetiske komiteer NESH og NENT	Ja	Blind
NEM	Må utredes	
Universitetet i Agder	?	«hvis den foreslåtte formuleringen er ment å hindre at klagesensorene får tilsendt andre besvarelser som et sammenlikningsgrunnlag, anser de det for å være uheldig. Alternativt kan det presiseres i loven hvilken informasjon de nye sensorene ikke skal få tilgang til.»