

Behovet for juridisk kompetanse og utdanning fram mot 2025

En utredning for Kunnskapsdepartementet, avgitt 25. februar 2013

Til Kunnskapsdepartementet

BEHOVET FOR JURIDISK KOMPETANSE OG UTDANNING FRAM MOT 2025

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 30.03.2011, der en bredt sammensatt arbeidsgruppe ble oppnevnt for å vurdere behovet for juridisk kompetanse i arbeidsmarkedet fram mot 2025. Videre fikk gruppen i oppdrag å vurdere om de juridiske utdanningstilbudene som finnes i dag møter de behovene samfunnet har for juridisk kompetanse og som jurister står overfor etter endt utdanning.

Arbeidsgruppen begynte sitt arbeid i juni 2011, og etter i alt 11 møter og annen virksomhet, leverer den nå sin utredning. Gruppemedlemmet Espen Dragstmo har avgitt en særmerknad som er innarbeidet som kapittel 9 i utredningen.

Arbeidsgruppen takker for oppdraget, og håper at utredningen vil danne et godt grunnlag for så vel Kunnskapsdepartementets som andre involverte instansers videre arbeid med juridisk utdanning og forskning i tiden framover.

Bergen, Lillehammer, Oslo og Tromsø,

25. februar 2013,

Asbjørn Strandbakken

arbeidsgruppens leder

Hege Brækhus

Espen Dragstmo

Susanne Eliassen

Fredrik Bøckman Finstad

Kåre Lilleholt

Morten Lund

Anna E. Nordbø

Jørgen Rodal

Reidun Slåen

Geir Stenseth

Per Gunnar Hillesøy

Innhold

Kapittel 1: Sammendrag av innstillingen.	8
Kapittel 2: Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid	12
2.1. Mandatet.....	12
2.2. Grunnlagsbeskrivelsen	14
2.3. Sammensetning	17
2.4. Arbeidsmåte	18
2.4.1. Møter og besøk ved institusjoner.....	18
2.4.2. Framskrivingsstudien fra NIFU	18
2.4.3. Arbeidsgiverundersøkelser i stat og kommune	18
Kapittel 3: Alternative utdanningsløp; inndeling i bachelor og master og spesialisering av juristutdanningen	20
3.1. Innledning.....	20
3.2. Inndeling i bachelor og master; bakgrunnen for drøftingen	20
3.3. Bachelor og master; struktur og innhold	21
3.3.1. Rammene for struktur og innhold i dag.....	21
3.3.2. Opptaksordningen i dag	24
3.3.3. Noen hovedtrekk i opptaksordningen for høyere utdanning, illustrert med et eksempel .	24
3.3.4. Grunner til å dele masterutdanningen i to.	26
3.4. Overgang til bachelor og master; strukturelle tiltak	33
3.5. Innholdet i bachelorstudiet	34
3.5.1. Innledning.....	34
3.5.2. Masterutdanningene i rettsvitenskap i dag	34
3.5.3. Regulering av innholdet	35

3.5.4. Innholdet i en framtidig bachelorgrad	36
3.5.5. To modeller fra andre land.....	36
3.5.6. Stram eller løs bachelor i Norge?	38
3.5.7. Bacheloroppgave	41
3.5.8. Utenlandsopphold	42
3.5.9. Bachelorutdanningens struktur og innhold. Styrende hensyn	42
3.6. Toårig master, herunder om spesialisering.....	43
3.6.1. Innledning.....	43
3.6.2. Hva har vi i dag?.....	43
3.6.3. Hvorfor har vi en generalistmodell?	44
3.6.4. Hvorfor spesialisering?	45
3.7. Generalist/spesialist; interressenter og interesser	45
3.7.1. Domstolene	45
3.7.2. Advokatyrrket	46
3.7.3. Næringslivet.....	47
3.7.4. Forvaltningen.....	47
3.7.5. Studentene	48
3.8. Mulige modeller for spesialisering	48
3.8.1. Modifisert generalist.....	48
3.8.2. Bedre utnytting av valgfrie emner	48
3.8.3. Ulike varianter av master/masterdel.....	49
3.9. Overgang til bachelor + master og økt spesialisering, oppsummering og anbefalinger.	50
3.9.1. Innledning.....	50
3.9.2. Oppdeling i bachelor og master	50

3.9.3. Opptaksordning for master	51
3.9.4. Innholdet i bachelorutdanningen	52
3.9.5. Innholdet i masterutdanningen; spesialisering	52
Kapittel 4. Ph.d.-utdanning	54
4.1. Innledning	54
4.2. Kort om innhold og begreper i ph.d.-utdanningen	54
4.3. Hvem er kvalifisert for å bli ph.d.-kandidat?	54
4.4. Hva er formålet med ph.d.-utdanning?	55
4.5. Ph.d.-utdanning ved etablerte og nye læresteder	56
4.5.1. Vedlikehold og styrking av fagmiljøer	56
4.6. Finansieringen av ph.d.-utdanningen	56
Kapittel 5: Behovet for juridisk kompetanse i det framtidige arbeidsmarkedet; alminnelige synspunkter	58
5.1. Rammer for drøftingen	58
5.2. Juridisk kompetanse	58
5.2.1. Utdanninger som gir juridisk kompetanse.	58
5.2.2. Hvilken kompetanse trenger arbeidsmarkedet?	59
5.3. Hva er et behov?	61
5.3.1. Innledende begrepsavklaring	61
5.3.2. Behov som en funksjon av etterspørsel	62
5.3.3. Behov som en friere vurdering av hva samfunnet trenger	62
5.3.4. Behov og konkurranse på arbeidsmarkedet	63
5.3.5. Behov og krav til kompetanse og kvalitet	63
Kapittel 6: NIFUs framskrivingsanalyse	64

6.1. Framskrivingsstudien; tilbud og etterspørsel.....	64
6.2. Framskrivingsstudien; demografi eller økonomi?	64
6.3. NIFUs og arbeidsgruppens konklusjon	65
Kapittel 7: Andre forhold som påvirker behovet for juridisk kompetanse	66
7.1. Innledning.....	66
7.2. Rettsliggjøring av samfunnet	66
7.2.1. Forståelser og virkninger av rettsliggjøring.....	66
7.2.2. Økning i rettsstoffet.....	68
7.2.3. Rettsliggjøring som kulturendring	69
7.3. Teknologiske og kommunikasjonsmessige endringer	70
7.3.1. Innledning.....	70
7.3.2. Digitalt samarbeid om undervisning.....	70
7.4. Sammenfatning: Hvor stort er behovet for juridisk kompetanse?	71
Kapittel 8: Ressurssituasjonen og ressursbehovet innenfor jussutdanningene	72
8.1. Innledning.....	72
8.2. Studenter og kandidater ved masterutdanningen i rettsvitenskap	73
8.3. Nøkkeltall for ansatte ved de juridiske fakultetene.	77
8.4. Nøkkeltall for ph.d.-utdanning	81
8.5. Samlet vurdering av ressurssituasjonen	82
8.5.1. Finansiering	82
8.5.2. Rekruttering.....	83
Kapittel 9 Særmerknad fra Espen Dragstmo.....	84
9.1. Innledning.....	84
9.2. Forståelse av mandatet.....	84

9.2.1. Innledende om mandatet.	84
9.2.2. Forståelsen av "de behov samfunnet har".	854
9.2.3. Forståelsen av "juridisk kompetanse"	85
9.3. Kjønnsbalanse.....	88
9.4. Opptak.....	88
9.4.1. Opptak til MA-studiet	88
9.4.2. Opptak til BA-studiet.....	89
9.5. Undervisningssteder.....	89
Kapittel 10 Oppsummering av arbeidsgruppens konklusjoner og forslag.....	90
10.1. Overgang til bachelor + mastermodell.....	89
10.2. Spesialisering av masterutdanningen.....	90
10.3. Ph.d.-utdanningen.....	91
10.4. Økt utdanningskapasitet.....	91
10.5. Bedre forholdstall mellom lærere og studenter.....	92
10.6. Styrking av digitale undervisnings- og samarbeidsformer.....	92

Kapittel 1: Sammendrag av innstillingen.

Kapittel 2 gjengir Kunnskapsdepartementets mandat og grunnlagsbeskrivelse. I tillegg gjør vi greie for sammensetningen av gruppen, møtevirksomheten og annet arbeid i forbindelse med utredningen.

Kapittel 3 er et stort kapittel. Det første hovedspørsmålet som tas opp, er om den femårige, integrerte masterutdanningen som i dag fører fram til graden «Master i rettsvitenskap» bør deles opp i en treårig bachelorutdanning med en toårig masterutdanning på toppen. Gruppen viser til at det i dag eksisterer flere bachelorutdanninger i juss/rettsvitenskap, og at det så langt ser ut til at flertallet av studentene der ønsker full masterutdanning. Vi beskriver opptaksmodellen for masterutdanningene ved UiB, UiO og UiT. Videre går vi gjennom ulike forhold som kan begrunne en oppdeling i bachelor + master. Gruppen peker på at slik opptaksordningen for høyere utdanning praktiseres for søkere til UiB og UiO i dag, tvinges kandidater som har fullført en bachelor og som ønsker å fortsette på master, til å konkurrere på grunnlag av sin videregående utdanning og ikke på grunnlag av bachelorutdanningen. Det pekes også på at UiB, UiO og UiT i dag ikke utsteder vitnemål til studenter som velger å avslutte etter tre år, mens de som tar bachelorutdanning får vitnemål, enten de tar sikte på masterutdanning i juss, annen utdanning eller arbeid. Det pekes på at en oppdeling kan gjøre arbeidsdeling mellom de eldre universitetene og de nye bachelorutdanningene enklere, og at kapasiteten ved de to siste studieårene på eksisterende masterutdanninger kan utnyttes bedre ved å ta inn søkere som har bachelorutdanning fra før. Det kan også være andre gevinster med en oppdeling, herunder bedre internasjonalisering av utdanningene og bedre samsvar med det nye, nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning.

Arbeidsgruppen presenterer innholdet i masterstudiene ved UiB, UiO og UiT i dag, og viser til at dette i svært liten grad er regulert av andre enn institusjonene selv. Vi drøfter om Kunnskapsdepartementet bør regulere innholdet mer enn tilfellet er nå. Som grunnlag for drøftingen viser vi til Danmark og Storbritannia, som har nokså ulike modeller for grunnutdanning i juss.

Arbeidsgruppen skisserer videre tre ulike modeller for regulering: For det første en stram modell, der departementet fastsetter hvilke juridiske disipliner som bør inngå i bachelorstudiet, og også gir regler om omfang og muligens rekkefølge. For det andre en «løs» modell, der det også identifiseres noen

grunnleggende fag, men omfanget reguleres på et mer overordnet nivå. I tillegg skisseres en mellomløsning.

Videre i kapittel 3 drøftes en eventuell toårig masterpåbygging, og sentralt står spørsmålet om denne bør bygge på en generalistmodell, slik det er i dag, eller om det er tilrådelig eller ønskelig med større spesialisering. Gruppen konstaterer at de eksisterende utdanningene er generalistutdanninger, og går kort gjennom den historiske bakgrunnen for at det har blitt slik. Også rettslige reguleringer av yrkesutøvelse nevnes, herunder utdanningskrav for advokater, dommere og noen andre yrkesgrupper. Gruppen drøfter en del forhold som kan tale for større spesialisering enn i dag, herunder økt rettsliggjøring og større mengder rettsstoff, ikke minst internasjonalt. Gruppen drøfter hvilke interesser domstolene, advokatnæringen, næringslivet, forvaltningen og studentene kan ha i fortsatt generalistutdanning kontra økt spesialisering. Videre drøftes ulike modeller for spesialisering. Grovt sett er dette enten justeringer innenfor dagens ordning, eller ulike varianter av de to siste studieårene i masterutdanningen.

Mot slutten av kapitlet gir arbeidsgruppen samlede tilrådinger om oppdeling i bachelor + master, og om mulig spesialisering. Gruppen anbefaler enstemmig at det blir anledning til å dele den eksisterende masterutdanningen i to. Vi drøfter også om dette bør bli den eneste tillatte modellen, eller om de tre universitetene som tilbyr master, selv bør få anledning til å velge modell. Det trekkes ingen bestemt konklusjon, men gruppen trekker fram en del hensyn som trekker i de ulike retningene. Videre anbefaler gruppen en opptaksmodell til master som innebærer at studenter som velger å gå videre fra bachelor til master på samme institusjon, ikke behøver å konkurrere om plass. Når det gjelder innholdet i bachelorutdanningene, anbefaler gruppen at institusjonene selv får regulere det.

Når det gjelder spesialisering av masterutdanningen, viser gruppen til at dette i liten grad etterspørres i dag, jf. arbeidsgiverundersøkelsene i stat og kommune. Gruppen konkluderer med at generalistmodellen synes å ha en så sterk legitimitet at den bør videreføres. Dette er likevel ikke til hinder for at noe mer spesialisering kan komme inn i utdanningen.

Kapittel 4 er en gjennomgang av den rettsvitenskapelige utdanningen på det høyeste nivået, nemlig doktorgrad. I dag heter graden ph.d. (philosophiae doctor), mens den tidligere graden var doctor juris.

Arbeidsgruppen går kort gjennom noen sentrale begreper, og gjør greie for hvordan utdanningen er organisert. Det understrekes at ph.d.-utdanning er avgjørende for å opprettholde og bygge opp

rettsvitenskapelige fagmiljøer, fordi ph.d.-grad er nødvendig for å kunne få fast stilling ved universiteter og høyskoler i dag. Det er derfor avgjørende både for etablerte og nye læresteder at de kan utdanne et tilstrekkelig antall nye doktorer. Også for andre deler av arbeidslivet ser man at ph.d.-kandidater er attraktive. Kostnaden ved ph.d.-utdanning går kort gjennom.

I **kapittel 5** går arbeidsgruppen gjennom de juridiske utdanningene som tilbys i Norge i dag. Også begreper som behov og kompetanse problematiseres, og utvalget gir sine antakelser om hvilket nivå av juridisk kompetanse som trengs for å løse ulike typer oppgaver. Behov er en funksjon av etterspørsel, dvs. hvor mange med juridisk kompetanse vil arbeidsmarkedet etterspørre, og hvilket kompetansenivå som ønskes. Videre kan behov forstås friere, som mer ideelle betraktninger av hva samfunnet trenger, inkludert økt juridisk kompetanse i sektorer der dekningen tradisjonelt ikke har vært høy. Også juristers konkurranseevne mot andre utdanningsgrupper kan influere behovsvurderingen.

Arbeidsgruppen presenterer i **kapittel 6** NIFUs framskrivingsstudie, som også er et vedlegg til utredningen. Vi viser til at NIFU har lagt fram to alternative scenarier, som gir nokså ulike resultater. Demografialternativet gir en underdekning i 2025, mens økonomialternativet gir en overdekning. Begge disse bygger på at utdanningskapasiteten holdes på dagens nivå. Arbeidsgruppen slutter seg til NIFU, som anser demografialternativet som mest sannsynlig, men understreker at tallene er usikre, slik framskrivninger alltid er.

I **kapittel 7** fortsetter arbeidsgruppen å drøfte behovet, og særlig forhold som ikke er tatt med i NIFU-studien, men som likevel kan påvirke behovet. Økt rettsliggjøring og vekst i rettsstoffet er sentralt i dette kapitlet, og framstillingen her belegges med funn fra Makt- og demokratiutredningen, Europautredningen og Forvaltningsmeldingen. Videre drøfter gruppen den digitale utviklingen, særlig den sterkt økte tilgangen på informasjon. Vi peker på at digitalt samarbeid om undervisning kan gi gevinster for lærestedene, både med tanke på å styrke samarbeidet på bred front, kvalitet og kostnadsreduksjoner.

Kapitlet konkluderer med at behovet mest sannsynlig vil være minst så stort som NIFU-studien angir, og at en del forhold tyder på at det kan bli enda større. Dette er imidlertid meget vanskelig å tallfeste.

Kapittel 8 gjelder ressursituasjonen og ressursbehovet innenfor de jussutdanningene som finnes i dag. Kapitlet er relativt kort, og er en kortversjon av vedlegg 1. Formålet med kapittel 8 er primært å presentere noen nøkkeltall, først og fremst for UiB, UiO og UiT, som er de institusjonene der

tallmaterialet er fylldigst. Vi går gjennom student- og kandidattall, søkertall, tall for ansatte i forsknings- og undervisningsstillinger og for ph.d.-utdanningen. Noe av det mest sentrale er en sammenligning av forholdstallene mellom studenter og ansatte. Som sammenligningsgrunnlag er valgt de humanistiske og samfunnsvitenskapelige fakultetene ved de tre eldre universitetene. Tallgrunnlaget er ikke uten feilkilder, men det er ubestridelig at forholdstallene for juss er betydelig dårligere enn for humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag. Det er helt avgjørende at lærerstaben og ph.d.-utdanningen blir styrket, både for å kunne tilby god nok kvalitet i dag, og enda mer hvis studenttallene skal opp.

Kapittel 9 er en særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Espen Dragstmo, som er oppnevnt fra Norsk Studentorganisasjon.

Kapittel 10 er et avsluttende oppsummeringskapittel, der arbeidsgruppens konklusjoner og anbefalinger er satt opp punktvis.

Vedlegg 1 er en mer utførlig gjennomgang av ressursituasjonen. Der gjengis en del av de samme tallene som i kapittel 8, men i større detalj. Også en del annet tallmateriale blir presentert, med utfyllende kommentarer. Ikke minst blir finansieringsordningene for de norske jussutdanningene gjennomgått.

Vedlegg 2 er NIFUs framskrivingsstudie.

I **vedlegg 3 og 4** presenterer vi funnene fra arbeidsgiverundersøkelsene i stat og kommune.

Vedlegg 5 er en gjennomgang av juridiske utdanningstilbud i Norge og Norden.

Vedlegg 6 er en presentasjon av cand.merc.jur.-utdanningen i Danmark.

Vedlegg 7 viser poenggrensene for master i rettsvitenskap fra 2008 til 2012.

Vedlegg 8 er et innspill fra Advokatforeningen.

Kapittel 2: Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid

2.1. Mandatet

Arbeidsgruppen ble oppnevnt ved Kunnskapsdepartementets brev av 30.03.2011 (dep. Ref. 201006077-JMB). Ved oppnevningen fikk arbeidsgruppen følgende oppdrag:

«UTREDNING AV BEHOV FOR JURIDISK KOMPETANSE OG -UTDANNING

Mandat

På bakgrunn av viktige endringer i både arbeidsmarkedets behov og i høyere utdanning (se vedlegg) nedsetter Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe med representanter fra de juridiske fakulteter, andre læresteder, studenter, Justis- og politidepartementet, Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, kommunesektoren, NHO, og Juristforbundet. Kunnskapsdepartementet finansierer et eget sekretariat tilknyttet arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen skal:

- 1. foreta en vurdering og framskrivning av behovet for jurister frem mot 2025. Vurderingen skal også inkludere behovet for juridisk kompetanse i andre stillinger og funksjoner enn de som tradisjonelt har vært avtakere av juridisk kompetanse, både i privat og offentlig sektor.*
- 2. Foreta en vurdering av om dagens utdanningstilbud møter de behov samfunnet har for juridisk kompetanse og som jurister står overfor etter endt utdanning, herunder:*
 - a. om det bør innføres alternative utdanningsløp til dagens tradisjonelle juristutdanninger.*
 - b. om juristutdanningen bør undergå en spesialisering.*
 - c. om det bør være større innslag av andre fag enn de rent juridiske i utdanningene.*

d. på bakgrunn av de konklusjoner som utvalget kommer til under punkt a)-c), vurdere om det er behov for å opprette flere juridiske studietilbud og om innretningen på eventuelle nye utdanninger, herunder om slike utdanninger bør inneholde større eller mindre innslag av andre fag enn de juridiske.

e. økonomiske og administrative konsekvenser ved eventuelle endringer i dagens utdanning og eventuelt nye utdanningstilbud.

Bakgrunn for vurderingene skal være en deskriptiv oversikt og kartlegging av:

1) Utdanningsprogram i rettsvitenskap i den norske universitets- og høyskolesektoren som tilbyr egen eksamen i rettsvitenskapelige emner og hvilke fag og emner som tilbys.

2) Andre utdanningstilbud som inneholder vesentlige komponenter av juridiske fag. Med dette forstås som hovedregel 60 studiepoeng eller mer, eller minst 20% av det aktuelle programmet. Det skal gis en oversikt som inneholder institusjonens navn, programmets navn, historikk (opprettelse tidspunkt etc.), studenttall, antall ferdige kandidater per år samt en prognose om eventuelle endringer i kandidattallet i overskuelig framtid.

3) Tilsvarende oversikt som nevnt i punkt 2 og 3 hva gjelder de øvrige nordiske land.

4) Antall jurister i Norge og hvilke yrker, bransjer etc. de arbeider innenfor i dag. Arbeidsgruppen vurderer selv behovet for å innhente analyser og utredninger utover eksisterende kilder.

Sentrale grunnlagsdokumenter vil være:

- *Lov om universiteter og høyskoler*
- *NOKUTs reakkrediteringsrapporter (2008)*
- *Fremtidig tilgang på høyt utdannet arbeidskraft i offentlig sektor (Nifu Step, 2005)*
- *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025 (Statistisk sentralbyrå, 2008)*

Arbeidsgruppen vurderer selv bruk av andre grunnlagsdokumenter.

Arbeidsgruppen vil ha følgende sammensetning:

- *Ett medlem fra Universitetet i Oslo*
- *Ett medlem fra Universitetet i Bergen*
- *Ett medlem fra Universitetet i Tromsø*
- *Ett medlem fra Høgskolen i Lillehammer*

- *Ett medlem fra Handelshøyskolen BI*
- *Ett medlem fra Justis- og politidepartementet*
- *Ett medlem fra Norges Juristforbund*
- *Ett medlem fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*
- *Ett medlem fra NHO*
- *Ett medlem fra KS*
- *Ett medlem fra NSO*

Kunnskapsdepartementet vil møte som observatør i utvalget.

Arbeidsgruppen vurderer selv om det er behov for å nedsette en referansegruppe. Arbeidsgruppens rapport skal foreligge og oversendes Kunnskapsdepartementet senest ett år fra oppnevningstidspunkt.»

2.2. Grunnlagsbeskrivelsen

I tillegg til mandatet hadde departementet utarbeidet en grunnlagsbeskrivelse, som her gjengis i sin helhet:

«Vedlegg 1: Grunnlagsbeskrivelse

Retten i samfunnet har vært underlagt radikale endringer siden 1990 i form av europeisering, globalisering og en rivende teknologisk utvikling. Blant annet har Norge etablert et tett samarbeid med den Europeiske Union gjennom EØS-avtalen, og menneskerettighetene har kommet i et særlig fokus gjennom menneskerettsloven og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Teknologisk og biovitenskapelig forskning har dessuten reist nye utfordringer for personvern, og etiske problemstillinger knyttet til forvaltning av miljøet både nasjonalt og globalt har blitt stadig mer påtrengende. Blant annet dette har medført at jurister i dag på en helt annen måte enn før må beherske endring og pluralitet i normsystemer, verdier og rettsanvendelsestradisjoner. Vi ser også en økende rettsliggjøring, ved at nye områder reguleres og ved at rettighetspreget blir tydeligere enn før på mange områder.

Jussutdanningene i Norge har de senere årene vært gjenstand for to brede gjennomganger: NOKUTs reakkreditering av de tre master- og ph.d.-utdanningene fra 2007, samt Norges Forskningsråds evaluering av den rettsvitenskapelige forskningen i Norge fra 2009. NOKUTs rapporter, en for hvert av de tre masterprogrammene og tilsvarende for ph.d.-utdanningene ble godkjent av NOKUTs styre i januar 2008. Et gjennomgående trekk for masterprogrammene er at internasjonaliseringen ikke har kommet langt nok, selv om det er forskjeller mellom institusjonene her. Lignende forhold trekkes fram når det gjelder ph.d.-nivået. Også NFRs rapport "Rettsvitenskapelig forskning i Norge" (2009) peker på at den norske forskningen er sterkt rettet mot norsk og på en del områder nordisk rett, men har begrenset gjennomslagskraft internasjonalt. Selv om disse dokumentene har et evaluerende formål, inneholder de også interessante opplysninger om jusstudienes innretning per i dag og verdifull informasjon om hvordan så vel studier som forskning kan legges opp med sikte på ytterligere kvalitetshevede tiltak.

Mange av de kandidater som i dag utdannes ved de juridiske fakulteter går inn i viktige posisjoner i samfunnet som gjerne er tillagt vide fullmakter. For å sikre rettsstaten er det avgjørende at man har en faglig solid juriststand som også kan ivareta etiske grunnprinsipper og verdier i samfunnet. Det må kunne forventes at juristene er i stand til å stille grunnleggende spørsmål i krysningpunktet rett, moral og politikk, og gi bidrag til hvordan slike spørsmål skal løses. Med mindre den juridiske utdanning gir rom for dypere refleksjon og erkennelse, er det fare for at juristene ikke vil være i stand til å gi det bidrag som rettsstaten har rett til å forvente av profesjonen.

Juristene har tradisjonelt gått inn i stillinger som krever en relativt bred og dyp orientering i jussen. For mange yrker, for eksempel advokater, stillinger i påtalemyndigheten og dommere, er det formelle krav i lovverket om at den som skal bekle stillingen har gjennomført fullt studium i rettsvitenskap ved ett av de tre fakultetene. Samtidig er det en kjensgjerning at juristutdanningen har kvalifisert for ansettelse i en rekke yrker som ikke nødvendigvis medfører at man får utnyttet alle kunnskaper om retten man har tilegnet seg gjennom studiet. I forhold til slike stillinger er det gjerne den grunnleggende metodiske skoleringen som er tilegnet gjennom jusstudiet som er blitt ansett som et særlig fortrinn. Selv om det også i framtiden må antas å være stor etterspørsel etter denne arbeidskraft, kan det reises spørsmål om kombinasjon av juridiske kunnskaper med for eksempel økonomi, kan gi en mer dekkende kompetanse i forhold til de arbeidsoppgaver som samfunnet har behov for å løse.

Mens jusstudiet tidligere var beregnet til 6-6 1/2 år, ble det ved Kvalitetsreformen i 2003 skåret ned til et femårstudium. Selv om man ikke heller tidligere kunne basere seg på å tilegne seg kunnskap om alle rettsområder en jurist kan stå overfor etter endt utdanning, gjelder dette i enda større grad i dag når det er kortere studier og mer spesialisering. Derfor er det nå viktigere å fokusere på metodiske og etiske ferdigheter hos studentene gjennom de fag som man har valgt å innta i studieplanene. Gode metodiske ferdigheter og opparbeidet etisk bevissthet gjør det lettere å forholde seg til nye rettsområder og nye rettskilder som man møter i yrkeslivet.

I tråd med internasjonaliseringen og globaliseringen av retten, har også juristrollen endret seg. Enten man tar sikte på å arbeide i tradisjonelle norske juristyrker eller velger en internasjonal juristkarriere, står man ofte overfor problemstillinger som inneholder internasjonale dimensjoner med rettskilder hentet fra andre normsystemer enn det norske. Juristen er ikke lenger en person som utelukkende anvender nasjonal rett i nasjonale omgivelser på et nasjonalt språk. Verdipluraliteten i samfunnet og tydeligere krav til myndighetenes og næringslivets samfunnsansvar stiller høyere krav til juristenes etiske bevissthet.

Økende rettsliggjøring er et påfallende trekk i samfunnsutviklingen. Juristene vil møte utfordringer på nye områder som tradisjonelt ikke har blitt styrt med rettslig regulering. Det må også forventes at flere konflikter på ulike livsområder vil bli rettsliggjort. Rettsliggjøring stiller ikke bare høyere krav til de tradisjonelle juristrollene. Behovet for innsikt i juss og rettslige problemstillinger har økt også i andre funksjoner enn de rent juridiske. Dette er ikke minst tilfellet i næringslivet og i kommunal sektor. Det er således behov for juridisk kompetanse i et langt videre omfang enn bare i de tradisjonelle juristrollene og juristyrkene.

Kvalitetsreformen har som nevnt ført til omlegging av juristutdanningen ved de tre lærestedene som utdanner jurister. Disse omleggingene skulle møte de utfordringene som er nevnt ovenfor og har særlig tatt sikte på å gi studentene en tettere oppfølging og å styrke innslaget av metode og valgfrihet i utdanningen. Spørsmålet er imidlertid om den utdanning som tilbys i dag i tilstrekkelig grad ivaretar de utfordringer som juristenes som profesjon står overfor.»

2.3. Sammensetning

Av mandatet går det fram hvilke instanser som skulle være representert i utvalget. Underveis har det vært flere utskiftninger av medlemmene. Sammensetningen har vært slik:

Fra Universitetet i Bergen:	Dekan, professor Asbjørn Strandbakken, leder
Fra Universitetet i Oslo:	Dekan, professor Hans Petter Graver
(fra juni 2012:	Fungerende dekan, professor Kåre Lilleholt)
Fra Universitetet i Tromsø:	Dekan, professor Hege Brækhus
Fra Høgskolen i Lillehammer:	Professor Geir Stenseth
Fra Handelshøyskolen BI:	Høgskolelektor Morten Lund
Fra Justis- og beredskapsdepartementet:	Seniorrådgiver Toril Juul
(fra mars 2012:	Avdelingsdirektør Fredrik Bøckman Finstad)
Fra Norges Juristforbund:	Hovedstyremedlem Susanne Eliassen
Fra Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet:	Seniorrådgiver Else Anette Grannes
(fra august 2011:	Seniorrådgiver Reidun Slåen)
Fra Næringslivets Hovedorganisasjon:	Advokat Anna Elisabeth Nordbø
Fra KS:	Avdelingsdirektør Tor Allstrin
(fra mai 2012:	Rådgiver Jørgen Rodal)
Fra Norsk Studentunion:	Espen Dragstmo
Observatør fra Kunnskapsdepartementet:	Seniorrådgiver Joakim Bakke
(fra september 2012:	Seniorrådgiver Lene Oftedal)

Sekretariatet har bestått av seniorrådgiver Per Gunnar Hillesøy, ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.

2.4. Arbeidsmåte

2.4.1. Møter og besøk ved institusjoner

Arbeidsgruppen har hatt elleve møter, der de organisasjonene som er representert i gruppen, har vært vertskap. Møtene har vært holdt på disse stedene: Universitetet i Oslo (to ganger), Handelshøyskolen BI, Fornyingsdepartementet, Fellesorganisasjonen (leide lokaler), Næringslivets Hovedorganisasjon, Høgskolen i Lillehammer, Universitetet i Bergen, Juristenes Hus, Universitetet i Tromsø og Justisdepartementet. I tillegg har arbeidsgruppens leder og sekretær besøkt Handelshøyskolen i København (Copenhagen Business School; CBS), samt Universitetet i Stavanger og Universitetet i Agder. Formålet med CBS-besøket var først og fremst å bli informert om cand.merc.jur.-utdanningen i Danmark generelt og ved CBS spesielt, jf. også vedlegg 6. Besøkene ved UiS og UiA gjaldt delvis arbeidsgruppens oppdrag og delvis andre forhold.

2.4.2. Framskrivingsstudien fra NIFU

Denne studien er nærmere omtalt i kapittel 6. Arbeidsgruppen drøftet i en tidlig fase av sitt arbeid om det ville være nødvendig med en særskilt framskrivingsstudie, og konkluderte med at det var ønskelig. Det ble utlyst en offentlig konkurranse om oppdraget, administrert av innkjøpskontoret ved UiB, i samarbeid med gruppens sekretariat og leder. Det kom inn to tilbud, ett fra NIFU og ett fra Damvad. Begge ble vurdert som gode, og ved valget av leverandør ble prisen avgjørende. Fordi NIFUs tilbud lå lavere i pris enn Damvads, gikk oppdraget til NIFU.

2.4.3. Arbeidsgiverundersøkelser i stat og kommune

Høsten 2011 utarbeidet arbeidsgruppen en arbeidsgiverundersøkelse. Dette var en serie spørsmål knyttet til mandatet, og disse ble våren 2012 sendt til en rekke arbeidsgivere og arbeidsgiverorganisasjoner i staten og det private næringslivet. Svarene fra statlig sektor er dels gjennomgått i selve utredningen, men er også samlet i vedlegg 3. KS hjalp gruppen med å utføre en

tilsvarende undersøkelse i kommunesektoren, og dette er vedlegg 4. For privat sektor viste det seg at datagrunnlaget ble for lite, og dette er derfor ikke tatt med.

Kapittel 3: Alternative utdanningsløp; inndeling i bachelor og master og spesialisering av juristutdanningen

3.1. Innledning

Dette kapitlet er det største, og gjelder de tradisjonelle juristutdanningene, jf. mandatets punkt 2 a. I kapitlet her går vi inn på hvordan utdanningenes struktur og innhold er regulert i dag. De spørsmålene som er viet størst plass, er om utdanningen bør deles opp i bachelor og master, og om utdanningen bør spesialiseres i større grad enn i dag. Både struktur og innhold blir drøftet. Vi skisserer ulike modeller for en framtidig bachelorutdanning, både når det gjelder struktur og innhold.

Spesialisering av utdanningen er hovedemnet i siste del av kapittel 3 (3.5. – 3.8.)

3.2. Inndeling i bachelor og master; bakgrunnen for drøftingen

Før 2008 var jussutdanning i Norge ensbetydende med femårige masterprogrammer. Disse programmene ble kun tilbudt ved UiB, UiO og UiT. Det fantes ingen bachelorutdanninger i juss (HiL startet sitt årsstudium i 2004). Etter 2008 har det blitt opprettet fem slike programmer, slik det går fram av vedlegg 1, punkt 2.1.2. Bachelorprogrammene er nå en del av jussutdanningen i Norge. Dette har fått, og vil få, konsekvenser både for arbeidsmarkedet og for de universitetene som i dag tilbyr den femårige masterutdanningen. Dels fordi en del bachelorer går ut i arbeid, dels fordi noen av dem fortsetter sin utdanning på et av «masterstedene». Arbeidsgruppen har også belegg for å si at så vel studenter som en del aktører i utdanningssektoren håper på – og forventer – at det vil komme en omlegging til bachelor + master.

Disse forholdene alene gir grunn til å drøfte spørsmålet. I tillegg kommer at det nå er om lag ti år siden jussutdanningen sist ble reformert, med omleggingen fra cand.jur. til integrert master. Den tiden som har gått, gjør det også naturlig å drøfte eventuelle endringer.

Også NOKUT, som er det norske, nasjonale tilsynsorganet for kvalitet i utdanning, har anbefalt overgang til bachelor + master. Det vises til den sakkyndige komitéens uttalelse i forbindelse med reakkrediteringen av masterprogrammene ved UiB, UiO og UiT :

"Studiets struktur

Komiteen mener fakultetet bør vurdere å gå over til en 3+2 Bologna-struktur for studiene, hvor basiskunnskapene i de vesentlige emnene gis i et bachelorgradsstudium, og mastergradsstudiet primært blir en fordypning.

I tråd med Bologna-modellen bør dessuten studiets valgdel være større enn den i dag. Dette ville være positivt i forhold til fordypning, progresjon og internasjonalisering."

Det siterte går fram av kapittel G i omtalen av alle tre programmene. Se <http://www.nokut.no/no/Norsk-utdanning/Universitet-og-hogskole/Tilsyn-med-eksisterende-studietilbud/Avslutta-revideringar/Rettsvitenskap/>

3.3. Bachelor og master; struktur og innhold

3.3.1. Rammene for struktur og innhold i dag

En omlegging fra femårig, integrert master til treårig bachelor + toårig master er i seg selv en strukturendring. Det er ingen logisk nødvendighet at strukturendringer også skal føre til innholdsendringer. Etter arbeidsgruppens syn, og ikke minst ut fra departementets grunnlagsbeskrivelse, trenger likevel spørsmålet om utdanningenes innhold seg på.

- Grader og opptak

Etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) er det Kongen som fastsetter «hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til», jf. § 3-2 (1), første setning.

Adgangen til å regulere grader osv. er delegert til Kunnskapsdepartementet, som har gitt flere forskrifter. Den ene er forskriften om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler, som er fra 16. desember 2005 (nr. 1574). Denne har en innledende bestemmelse, en lang rekke bestemmelser som angir hvilke grader hver enkelt institusjon kan tildele, samt noen avsluttende bestemmelser. En grad og en tittel er det samme, i den forstand at de har samme navn. Den som har oppnådd graden «Master i rettsvitenskap» har dermed rett til å bruke tittelen «Master i rettsvitenskap» om seg selv.

Ekskurs 1: Gradsbetegnelser og tilleggsbetegnelser.

De fleste høyere utdanningene i Norge er samlet under følgende gradsbetegnelser:

- a) Den vanligste modellen:
 - Bachelor (3 år = 180 sp)
 - Master (2 år = 120 sp)
- b) Den alternative modellen:
 - Master (5 år = 300 sp)

I praksis har alle disse tilleggsbetegnelser som viser hvilket fagfelt utdanningen tilhører, f.eks. «Bachelor i fysikk» eller «Master i spansk». Det er institusjonene selv som fastsetter tilleggsbetegnelse. For graden «Master i rettsvitenskap» er situasjonen noe særegen, ved at «i rettsvitenskap» er en del av gradsbetegnelsen, og ikke en tilleggsbetegnelse. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 1: Grader og tilleggsbetegnelser; eksempler

Bachelor i sykepleie	180 sp	Grunnutdanning
Master i internasjonal helse	120 sp	Ikke grunnutdanning
Master i farmasi	300 sp	Grunnutdanning
Master i rettsvitenskap	300 sp	Grunnutdanning
Grønn skrift = Grad og beskyttet tittel		
Rød skrift = Tilleggsbetegnelse		

Figuren gir ikke en fullstendig oversikt over alle typer grader som tilbys. Blant annet er alle alternative modeller for mastergrad utelatt, som f.eks. de erfaringsbaserte mastergradene og mastergrader på mindre enn 120 studiepoeng (=kortere enn to år). Det samme gjelder yrkesutdanninger (grunnskole- og faglærerutdanning), samt gradsutdanninger som er kortere enn tre år (høgskolekandidat). I tillegg følger viktige utdanninger som medisin, psykologi og teologi andre modeller, som ikke er omtalt her.

I «grunnutdanning» ligger at opptaket skjer på grunnlag av fullført videregående utdanning, såfremt denne gir generell studiekompetanse (GSK). De masterutdanningene som ikke er grunnutdanning, bygger på fullført bachelorutdanning.

Som det går fram av figuren, skiller master i rettsvitenskap seg ut fra toårige masterutdanninger, ved at den er en grunnutdanning. For opptak til masterprogrammene i rettsvitenskap kreves det ingen spesiell fagsammensetning fra videregående skole; det er nok at utdanningen gir generell studiekompetanse. Opptaksgrunnlaget er de poengene man har rett til etter opptaksforskriften for høyere utdanning (31. januar 2007, nr. 173). Opptaket er organisert gjennom Samordna Opptak (SO). Kort forklart er poengsystemet slik:

- Karakterpoeng = Numerisk gjennomsnitt av karakterene fra videregående utdanning
- Realfags- og/eller språkpoeng (maksimalt 4 poeng)
- Tilleggs-poeng ((a): For høyere utdanning (maks 2); b): For folkehøgskole eller førstegangstjeneste (maks 1); c) For alder (2 poeng for fylte 20 år, deretter 2 for hvert år, (maks 8)).

En tredje regulering er «Forskrift om krav til mastergrad» av 1. desember 2005 (nr. 1392). For master i rettsvitenskap sier denne at graden bygger på «mastergradseksamen av 300 studiepoengs (5 års) omfang», jf. § 4, første ledd, første setning. I tillegg påbyr den at det skal være et selvstendig arbeid (masteroppgave) på minst 20 og høyst 60 sp, jf. § 6, andre ledd. I dag er normen ved de tre masterstedene 30 sp, men med en viss adgang til å skrive oppgave på 60 sp.

Den fjerde reguleringen som bør nevnes, er «Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring», som er felles for all utdanning i Norge. Dette er fastsatt av Kunnskapsdepartementet, men bygger på «European Qualifications Framework», som er fastsatt av Europakommisjonen. Det mest kjente ved kvalifikasjonsrammeverket er de såkalte Dublin-deskriptorene, som fastsetter hvilke kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser man skal ha oppnådd ved fullført «syklus». I livslang læringssammenheng er bachelor (3 år), master(2 år) og ph.d. betegnet som nivå 6, 7 og 8 i det europeiske rammeverket. I dagligtalen innenfor norsk høyere utdanning er det vanlig å kalle disse hhv. første, andre og tredje syklus. Fordi master i rettsvitenskap er en femårig utdanning, omfatter den både første og andre syklus. Kvalifikasjonsrammeverket er i seg selv ikke en forskrift, men er likevel bindende, og er sterkt retningsgivende for utformingen av et studieprogram. For utdanninger med rammeplan er kvalifikasjonsrammeverket bindende, eller vil bli det etter hvert som rammeplanene revideres.

3.3.2. Opptaksordningen i dag

At mastergraden i rettsvitenskap er en integrert utdanning, vil si at det er ett opptak til ett femårig utdanningsløp ved én og samme institusjon. Studentene får dermed ingen grad og ingen formell kvalifikasjon før hele utdanningen er fullført. Grunnlaget for rangering mellom kvalifiserte søkere er som nevnt poeng, slik de er definert i opptaksforskriften for høyere utdanning (31. januar 2007, nr. 173).

I stedet for en detaljert gjennomgang av opptaksreglene, har vi valgt å illustrere med et eksempel.

3.3.3. Noen hovedtrekk i opptaksordningen for høyere utdanning, illustrert med et eksempel

Den vanligste ordningen for grunnutdanninger, er at søkerne rangeres etter poeng, slik vi har forklart i kap. 3.3.1. ovenfor. Dette innebærer at karakterer fra annen høyere utdanning, også tidligere jussutdanning, er irrelevant for den som søker opptak til masterutdanning i rettsvitenskap.

Ved UiB og UiO følges denne ordningen. Dermed må søkere som har jussutdanning fra før, konkurrere mot søkere som ikke har noen høyere utdanning, og dersom de kommer inn, kan de søke om godskriving av den tidligere utdanningen, slik at de kan bli innplassert på et høyere studieår. UiT har vedtatt regler om at man der kan utlyse plasser på senere studieår ved flerårige profesjonsutdanninger. I eksemplet her skal vi illustrere begge ordningene. Eksemplet fanger ikke opp alle detaljer ved poengreglene.

Versjon 1: Marte Kirkerud i Bergen eller Oslo

Marte Kirkerud er født i 1993, og fullførte videregående utdanning våren 2012. Hennes karaktersnitt var 4,39, og samme år søkte hun opptak til juss. Hun ville helst begynne rett på masterutdanning ved UiB, UiO eller UiT, men søkte også på bachelorutdanningene (HiBu, HiL, UiA, UiS).

Med et karaktersnitt fra videregående på 4,39, får Marte 43,9 karakterpoeng. Hun har i tillegg en fagsammensetning som gir rett til 2,5 realfags-/språkpoeng¹. I kvoten for førstegangsvitnemål, der poenggrensene er lavest, er Martes poengsum slik:

Karakterpoeng: 43,9

Realfag/språk: 2,5

¹ Realfags- eller språkpoeng gis bare når fagene er tatt som såkalte programfag.

Sum: 46,4

I 2012 var poenggrensene til master i rettsvitenskap fra 52,3 til 49,8 i kvoten for førstegangsvitnemål. Marte har dermed for få poeng til å komme inn på et av masterstedene (siden hun bare er 19 og kommer rett fra videregående, får hun ikke tilleggspoeng, og rangering i ordinær kvote hjelper ikke). Derimot har hun nok poeng til å komme inn på hvilken som helst av de fire nevnte bachelorutdanningene, og hun velger UiS. Etter tre år er hun ferdig, og vil gå videre til master. Hun søker på ny.

Nå er Marte tjueto år gammel, og kan ikke lenger konkurrere i kvoten for førstegangsvitnemål. Hun må derfor over i den andre kvoten; ordinær kvote. I den kvoten har hun med seg de poengene hun hadde i 2012, pluss to poeng for fullført høyere utdanning og seks alderspoeng. Poengsummen blir da:

2012-poengene: 46,4

Poeng for høyere utdanning: 2,0

Nye alderspoeng: 6,0

Sum: 52,4

For eksemplets skyld antar vi at Marte ikke har brukt tid på å forbedre karakterene fra videregående, og at poenggrensene i 2015 er de samme som i 2012. Vi antar videre at det fortsatt er bare UiB, UiO og UiT som tilbyr master i rettsvitenskap. Poenggrensene i ordinær kvote ved de tre universitetene er fra 55,3 til 59,4. Marte kommer derfor ikke inn.

Hvordan kan Marte skaffe seg poeng nok? Hun har fått maks uttelling for høyere utdanning, og dermed har hun to muligheter:

- a) Forbedre karakterene fra videregående (få flere karakterpoeng)
- b) Vente et år, og få to alderspoeng til

Alternativ b) krever ingenting av Marte, men det gir heller ikke nok utbytte i form av poeng. Hvis Marte velger å forbedre karakterene, kan hun i prinsippet oppnå mange karakterforbedringer. Men i alle tilfelle får hun ikke uttelling for karakterene fra bachelorutdanningen. Og om hun f.eks. velger å ta et

årsstudium i psykologi, som hun også interesserer seg for, får hun ingenting for det, annet enn de to alderspoengene, som hun ville fått uansett hva hun gjorde i det neste året.

I eksemplet antar vi at dagens ordning består uendret. Hvis det derimot blir etablert en bachelor + master-struktur mens Marte holder på med sin utdanning på UiS, kan hun i 2015 søke seg til den toårige masterutdanningen på grunnlag av karakterene fra bacheloren sin. Dermed kan hun håpe på å nå målet sitt ett år tidligere. Alternativt, hvis hun ikke når opp i konkurransen, kan hun bruke neste år på å forbedre karakterene fra bachelorutdanningen, i stedet for å ta fag fra videregående.

Eksempel, versjon 2: Marte Kirkerud i Tromsø

Versjon 1 ovenfor er bygd på opptakspraksis ved UiB og UiO, der regelen er at alle søkere vurderes som om de tar sikte på å begynne på første studieår, også om de har ett, to eller tre års jusstudier bak seg. Også ved Universitetet i Tromsø er dette den primære opptaksordningen, men UiT har, med hjemmel i opptaksforskriften for høyere utdanning, § 1-1 (4), vedtatt en supplerende ordning i sin egen opptaksforskrift, jf. § 10:

§ 10. Supplering til høyere årskull

Avdelingene kan lyse ut ledige studieplasser på høyere årskull. Avdelingene fastsetter regler for opptak og rangering.

Dette er en regel som gir UiT stor valgfrihet. Det juridiske fakultet kan velge fra ett år til et annet om de vil lyse ut plasser på høyere studieår, hvilke årskull de vil ta inn studenter på, og hvordan de skal rangere søkerne. Det avgjørende for arbeidsgruppen, er at UiT kan rangere Marte og andre søkere som henne på et grunnlag som oppleves som langt mer relevant enn karakterene fra videregående, nemlig karakterene fra jusstudier, ev. annen høyere utdanning.

3.3.4. Grunner til å dele masterutdanningen i to.

a) Bachelor som konkurransegrunnlag

Kandidatundersøkelsen fra Høgskolen i Lillehammer (HiL), som ble utført av HiL i samarbeid med Norges Juristforbund i mai 2012, hadde som ett av sine formål å kartlegge hvorfor studentene hadde valgt å studere ved HiL. Funnene fra undersøkelsen viser at mange av de som valgte bachelorstudier ved HiL, primært ønsket å komme inn på masterstudier, men at de ikke hadde nok poeng til det. Det samme har

kommet fram i arbeidsgruppens kontakt med flere av institusjonene som tilbyr bachelor. Disse forteller at studentene er svært opptatt av hvilke muligheter de har til å gå videre fra bachelor til master.

Så vel NIFU-studien som tall fra Samordna Opptak, jf. vedlegg 7, viser at karaktergrensene for opptak til bachelorprogrammene ligger under grensene for masterprogrammene.

Eksempelet med Marte Kirkerud beskriver opptaksordningen til master, slik den virker for søkere som har bachelorgrad fra før. Dagens virkelighet er at relativt mange av bachelorstudentene mangler flere poeng for å komme inn på masterstudiet, og kan bare skaffe seg ytterligere poeng ved å ta fag på videregående utdannings nivå.

Arbeidsgruppen ser dette som problematisk på flere måter. For det første kan det spørres om det er rimelig at personer som har fullført en høyere utdanning skal bruke tid og penger på å gå tilbake til videregående utdanning etter at de har brukt flere år på en universitets- eller høyskoleutdanning. For det andre får vi opptaksprosesser til masterprogrammene der en del av konkurrentene reelt søker seg til andre, tredje eller fjerde år av en femårig utdanning, men må konkurrere med de som søker til første år. Dette er lite heldig, så vel for den enkelte søkeren som for utdanningsinstitusjonene og samfunnet ellers.

Det er likevel ikke gitt at overgang til bachelor + master er den eneste måten å løse dette problemet på, jf. beskrivelsen av UiTs ordning ovenfor. Tromsø-regelen er teknisk sett enkel, og framtrer ved første blick som rimelig og rettferdig. Imidlertid må slike regler vedtas lokalt, og det kan dermed oppstå ulikheter på tvers av institusjonene. Det kan bli oppfattet som urettferdig blant søkerne.

Avslutningsvis under dette punktet vil vi understreke at arbeidsgruppen ikke har tatt stilling til om det er ønskelig at en stor andel av de som tar bachelorutdanning, går videre til masterutdanning i rettsvitenskap. Her konstaterer vi bare at blant studentene på bachelorprogrammene synes det å være klare ønsker blant studentene om det. Vi skisserer derfor noen modeller for hvordan man kan håndtere et høyt antall bachelorer som ønsker påbygging til master.

b) Bachelor som inngang til arbeidsmarkedet

Én viktig grunn til at de nye bachelorutdanningene ble til, er at utdanningen antas å ha en egenverdi på arbeidsmarkedet. Både i offentlig og privat sektor kan det være interesse for personer med den juridiske kompetansen som tre års utdanning gir. Det erfaringsgrunnlaget som finnes i dag, indikerer likevel at man bør være varsom med å legge avgjørende vekt på et slikt synspunkt. Arbeidsgiverundersøkelsene som arbeidsgruppen har utført for statlig og kommunal sektor, viser at arbeidsgiverne i stor grad etterspør masterkandidater. Som nevnt tilsier også kandidatundersøkelsen fra HiL at storparten av studentene ønsker å oppnå mastergrad. Hvordan bachelorkandidater som ikke går videre til master vil bli mottatt i arbeidsmarkedet, er så langt usikkert.

c) Bachelor som avstigningsmulighet for studentene

Dette punktet henger nøye sammen med punkt b) ovenfor og punkt d) nedenfor. En student som etter hvert kommer til at hun ikke er motivert for en full, femårig masterutdanning, oppnår ingen formell kvalifikasjon dersom hun slutter før programmet er fullført. Det gjelder enten hun ønsker å gå ut i arbeid, eller vil søke annen utdanning i stedet. Da kan en bachelorgrad være et godt alternativ.

Arbeidsgruppen antar at dette kan løses på en av to måter. Den første er at masterstedene går over fra dagens femårige master til en bachelor- + mastermodell (3+2). Da kan studentene som har fullført bachelor avgjøre selv om de vil gå videre til masterprogrammet. Den andre er en ren «exit»-modell, ved at masterstedene oppretter bachelorprogrammer i rettsvitenskap/juss, men uten å ta opp studenter til bachelorprogrammene. Da kan man utstede en grad til de som blir tatt opp på master, men som velger å avslutte etter tre fullførte år. Disse studentene får et vitnemål i stedet for bare en karakterutskrift, slik som i dag. Et vitnemål har den fordelen at det gir entydig uttrykk for en oppnådd kvalifikasjon i kvalifikasjonsrammeverkets forstand.

Med en løsning som skissert ovenfor, kan studenter ved UiB, UiO og UiT også få vitnemål for bachelorgrad etter tre år, slik studenter ved HiM, HiL, HiBu, UiA og UiS kan. Dagens system innebærer en forskjellsbehandling, som nokså enkelt kan rettes på. Vi vil i den forbindelse vise til at studentene oppfatter denne ulikheten som urimelig. Dette kom fram under et allmøte i regi av Juridisk Studentutvalg ved UiB i september 2012, der det bl.a. ble opplyst at studentgruppen i Norges Juristforbund hadde gått entydig inn for at den som avslutter etter tre år, bør få en grad med tilhørende vitnemål.

Arbeidsgruppen vil anbefale at i den grad dagens modell med integrert master opprettholdes, bør institusjonene vurdere å opprette bachelorgrad slik som beskrevet ovenfor (exit-modellen).

d) Bachelor som mulighet for påbygging i andre retninger enn rettsvitenskap

En bachelorutdanning kan kombineres med en bachelorutdanning til, med en annen utdanning på samme lengde eller kortere, eller med en mastergrad i et annet felt enn rettsvitenskap. Dermed kan man oppnå en bred utdanning med kompetanse på flere felt, innenfor en ramme på 4-6 år. Eksempel på fagfelte som så langt synes å peke seg ut spesielt, er økonomi og statsvitenskap, men også felt som psykologi, personalforvaltning, helsefag, språk eller teknologi kan være naturlige å trekke fram.

e) Bachelor som mulighet for arbeidsdeling mellom institusjonene

En tanke som har vært lansert, er at med en bachelor-/master-delning kan en større del av bachelorplassene fordeles til høyskolene og de nyere universitetene. De eldre universitetene kan da kanalisere mer ressurser til masterstudiet og ph.d.-utdanningen, og på den måten kan de bygge ut sin veiledningskompetanse og forskningskapasitet.

Slikt samarbeid og samordning kan langt på vei oppnås også innenfor dagens modell. Eksempelvis har HiL og UiO siden 2010 sett på muligheten for et samarbeid om videreutvikling av HiLs bachelor tilbud og en tilhørende masterpåbygging for et begrenset antall studenter. Et samarbeid har vært tenkt som en utvikling av studieprogrammet, herunder bestemmelser om blant annet undervisnings- og vurderingsformer, om kvalitetssikring og om studieadministrasjon. En mer radikal måte å gjøre det samme på, er å integrere bachelorutdanningen ved en institusjon med en toårig masterpåbygging et annet sted. For eksempel slik at man kan søke på kombinasjonen av bachelor ved HiL (alt. UiA eller UiS) og master ved UiB, og at de som fullfører bacheloren, har rett til å fortsette på master, på samme vilkår som UiBs egne bachelorkandidater. Dette vil innebære en sterkere integrering mellom de aktuelle institusjonene enn i dag. En slik modell synes å forutsette at den mottakende masterinstitusjonen reduserer sitt opptak til bachelorstudiet eller bachelordelen, med mindre det tilføres ekstra midler.

f) Master som mulighet for arbeidsdeling mellom institusjonene

Her tenker vi først og fremst på de universitetene som i dag tilbyr master i rettsvitenskap. En oppdeling i bachelor og master kan tenkes å gi bedre muligheter enn i dag for disse til å videreutvikle tilbud på høyt nivå. Det kan være nye valgfrie emner, styrket veiledningskompetanse for masteroppgaver og ph.d.-prosjekter, eller annet. Studenter som har vært i utdanning i tre år allerede, vil ha relativt gode

forutsetninger for å vite hvilke grener av jussen de har størst interesse av å arbeide med, i hvert fall mer enn ferske studenter. Samtidig vil de lettere kunne finne informasjon om hvilke studiesteder som er sterkest på de feltene de selv interesserer seg for, og kan da søke seg dit som de tror de har «mest å hente».

g) Master for økt kapasitetsutnyttning

Selv om vi ikke har entydige tall, indikerer opplysningene i vedlegg 1, herunder tabellene 3 og 4, at det er en del frafall fra utdanningene. Med frafall mener vi at det kommer færre kandidater ut fra masterstudiet enn det kom nye studenter inn fem år tidligere. Noe kan forklares med at en del studenter har mindre progresjon enn normalt, slik at de ikke reelt faller fra, men blir ferdige senere enn planlagt. Noe frafall er også ønsket fra studentens side, for eksempel fordi man velger å gå over i en annen utdanning i stedet. Likevel er det på det rene at det kommer færre ut i den ene enden enn det kom inn i den andre.

Gitt at institusjonene får nok ressurser, kan de studiestedene som tilbyr master, sette opptakskvoter til masterdelen som er større enn de som fullfører bachelorgraden ved egen institusjon. På den måten kan de både gi plass til bachelorkandidater fra andre institusjoner og få opp kandidattallet for master.

Arbeidsgruppen vil likevel ikke se bort fra at dette kan løses innenfor dagens modell, men det vil kreve endringer i opptaksreglene, slik at det blir mulig å fastsette særskilte kvoter for søkere som har bachelorgrad fra før.

h) Nye konkurransevilkår for mastersøkere

Som det går fram av kap. 3.8.2. nedenfor, tilrår arbeidsgruppen at også dagens mastersteder får anledning til, ev. pålegges, å gå over til bachelor + mastermodellen, og at «egne» bachelorkandidater ikke trenger å konkurrere om plass. Derimot vil søkere som kommer fra andre institusjoner måtte konkurrere, på grunnlag av karakterene fra bachelorutdanningen. Arbeidsgruppen vil peke på Norges Handelshøyskole, der den tidligere fireårige siviløkonomutdanningen nå er bygd opp av en treårig bachelor pluss en toårig master. Studentene tas opp til bachelor. Når en student har fullført bachelorgraden, kreves det kun at vedkommende melder fra om at han eller hun ønsker å fortsette på master. Den retten består til og med året etter at bacheloren er fullført. Studenten vil da slippe å konkurrere om plass en gang til. Arbeidsgruppens sekretariat har også fått opplyst at en tilsvarende

ordning gjelder i Danmark. Der har studenter som har fullført bachelor og som ønsker å fortsette på den toårige cand.jur.-påbyggingen ved samme universitet, rett til det uten noe nytt opptak.

i) Bedre samsvar med kvalifikasjonsrammeverket

Kvalifikasjonsrammeverket er bygd opp av nivåer eller sykluser, og for hver syklus er det satt opp overordnede beskrivelser av læringsutbytte for elevene/studentene. De som har fullført vedkommende syklus, har per definisjon fått det beskrevne læringsutbyttet. Læringsutbytte beskrives i sin tur som krav til kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse. Den som har fullført videregående utdanning, har altså fått et bestemt læringsutbytte av det. Neste trinn er bachelorutdanning, der man etter tre år oppnår læringsutbytte på et høyere nivå, og etter master oppnår man læringsutbytte på et enda høyere nivå.

En femårig, integrert masterutdanning passer ikke helt inn i rammeverket, fordi en student på et masterprogram er en person som allerede har oppnådd læringsutbytte på bachelornivå. For jusstudenter på første, andre eller tredje år, stemmer ikke det, fordi de bare har fullført den foregående syklusen, dvs. videregående utdanning. Dermed blir en stor del av studentene på master i rettsvitenskap nominelt masterstudenter, men reelt bachelorstudenter, i hvert fall i kvalifikasjonsrammeverkets forstand.

Dette problemet skal ikke overdrives, og i en nasjonal sammenheng byr det ikke på vanskeligheter. Derimot gjør det jussutdanning i Norge mindre gjennomiktig (transparent) i forhold til jussutdanning i mange andre land. Det kan gjøre internasjonalisering vanskeligere, jf. neste punkt.

j) Bachelor som redskap til internasjonalisering

Det vanligste internasjonaliseringsredskapet i dag er utveksling, i ett eller to semester. Per i dag kan studentene velge å ta hele eller deler av det femte studieåret i utlandet.

Fraværet av en formell bachelorgrad begrenser i noen grad studentenes muligheter til å komme inn på attraktive programmer ute. Et tydelig eksempel er LLM-utdanninger, som vanligvis er ettårige programmer (LLM=Legum Magister). LLM-programmer gir en grundig faglig fordypning, og er attraktive for norske studenter.

Erfaringen, også for andre programmer enn LLM, er at så lenge det gjelder en bilateral samarbeidsavtale mellom hjemmeuniversitetet og vertsinstitusjonen, er det ikke noe problem at de utreisende studentene

ikke har bachelorgrad. Når hjemmeuniversitetet forklarer oppbyggingen av den norske graden, godtas ofte tre eller fire fullførte år som tilsvarende en bachelorgrad. Derimot kan det være vanskelig for studenter som på egen hånd søker seg til institusjoner som det ikke er samarbeidsavtale med. I slike tilfeller hjelper hjemmeinstitusjonen til med å gi en bekreftelse på at tre års jusstudier i Norge er på bachelornivå. I noen tilfeller godtas det, i andre tilfeller ikke.

Likevel har det flere ganger vist seg at institusjoner som man ønsker å få en samarbeidsavtale med, vegrer seg når det kommer fram at norske søkere ikke har bachelorgrad. Generelt kan det sies at problemene er større for USA enn for de fleste andre land.

Et moment som har kommet til i de senere årene, er at noen av de utreisende studentene fra Norge har bachelorgrad. Dette gjelder så langt bare de som har kommet fra HiL. Dermed har noen søkere bachelorgrad, andre ikke. Det stiller større krav til informasjon fra hjemmeinstitusjonene til verts-institusjonene ute å forklare hvorfor noen av utvekslingssøkerne har bachelorgrad, mens andre ikke har det. Det kan også føre til at mulighetene til å få opptak til studier ved utenlandske institusjoner blir ulike for studenter med og uten bachelorgrad.

Arbeidsgruppen antar at en overgang til bachelor + master for alle, vil gjøre det enklere både å få til nye samarbeidsavtaler om utveksling, og for studentene å søke seg til institusjoner utenom de gjeldende samarbeidsavtalene.

Det er også tenkelig at en del bachelorkandidater vil ønske å ta en fullstendig, toårig masterutdanning utenlands. Dette kan ha verdi for studenter som tar sikte på å arbeide i utlandet, i internasjonale organisasjoner eller på andre måter har ambisjoner som ligger noe utenfor det tradisjonelle. Det blir i tilfelle ikke utveksling, fordi man ikke har opptak på en norsk hjemmeinstitusjon, slik utvekslingsstudenter har. Arbeidsgruppen antar at dette vil bli enklere med en todeling.

k) Todeling som utviklingsmulighet for «bachelorstedene»

Akkrediterte høyskoler kan selv velge å opprette et bachelorprogram i juss/rettsvitenskap. Det kreves ikke noen foregående akkreditering fra NOKUT; høyskolen må selv ta ansvaret for at kravene i tilsynsforskriften for høyere utdanning er oppfylt. For å opprette et masterprogram kreves derimot NOKUT-akkreditering før man starter programmet. NOKUT krever at alle nødvendige ressurser er til stede på søknadstiden. Tilsynsforskriften (forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning, av 27. januar 2011) har både kvalitative og kvantitative krav. Et eksempel er at for

bachelorprogrammer kreves at minst 20% av de ansatte skal ha kompetanse som førsteamanuensis. For masterprogrammer kreves derimot at minst 10% er professorer eller dosenter, og ytterligere minst 40% førsteamanuenser.

Dermed krever det betydelig mer å opprette en full femårig mastergradsutdanning enn en treårig bachelor, fordi man da fra første stund må ha flere faglig ansatte, med stor faglig bredde. En todeling vil gjøre det lettere for en institusjon å bruke bachelorprogrammet til å bygge opp fagmiljøer og infrastruktur over tid. På den måten kan man ha som et realistisk strategisk mål å etablere en toårig masterutdanning. Dette vil ventelig være gunstig med tanke på å tiltrekke seg og å holde på høyt kompetente og motiverte fagpersoner.

3.4. Overgang til bachelor og master; strukturelle tiltak

Det er de institusjonene som i dag tilbyr masterutdanning, som eventuelt må gjennomføre endringer for å kunne gå over til bachelor- + mastermodell. Alle disse har etter Kunnskapsdepartementets gradsforskrift i dag adgang til å opprette bachelorprogrammer, og til å gi dem tilleggsbetegnelser som er dekkende for innholdet. De tilleggsbetegnelsene som i dag brukes på bachelorstedene, er «i rettsvitenskap» eller «i jus(s)».

UiB, UiO og UiT har også adgang til å opprette masterprogrammer med tilleggsbetegnelser, under graden «Master». Men fordi «i rettsvitenskap» er innarbeidet som en del av dagens gradsbetegnelse på master, ser arbeidsgruppen det som naturlig at også en framtidig toårig mastergrad får betegnelsen «Master i rettsvitenskap». Dette kan være problematisk etter dagens gradsforskrift, fordi denne entydig definerer «Master i rettsvitenskap» som en femårig grad. Etter arbeidsgruppens syn er det neppe betenkelig å innføre «Master i rettsvitenskap» som en toårig grad, i stedet for eller i tillegg til dagens femårige «Master i rettsvitenskap», men det må i tilfelle skje ved at gradsforskriften endres. Dette må Kunnskapsdepartementet gjøre.

På mange andre fagfelt er det vanlig at bachelorprogrammer har en fordypning, dvs. en obligatorisk del som skal sikre tilstrekkelig dybde i bacheloren til at den kan tjene som grunnlag for masterstudier. Fordypningen utgjør 80 til 90 studiepoeng, mens resten kan være mer eller mindre valgfritt. I en slik modell er opptaksgrunnlaget gjerne det vektete karaktersnittet i de emnene som utgjør fordypningen. Arbeidsgruppen antar at en bachelor i rettsvitenskap ikke vil ha noen slik fordypning. Det mest

nærliggende opptaksgrunnlaget til master (for de gruppene som må søke opptak, jf. 3.3.2., underpunkt h) ovenfor), er det vektete karaktersnittet for alle emnene, med unntak av førstesemesteremnene.

3.5. Innholdet i bachelorstudiet

3.5.1. Innledning

Som nevnt ovenfor, finner arbeidsgruppen det lite tilfredsstillende, bl.a. utfra departementets grunnlagsbeskrivelse, å drøfte kun struktur og ikke innhold. Videre sier mandatet uttrykkelig at arbeidsgruppen skal vurdere om jussutdanningen bør spesialiseres. Gruppen anser derfor at den også er bedt om å drøfte utdanningens innhold. Vi har valgt å legge drøftingen om mulig spesialisering til masternivået, men når man drøfter innholdet i masterdelen, er det også av interesse å se på innholdet i bachelordelen. I det følgende gjør vi greie for reguleringen av innholdet i jussutdanningene. Deretter presenterer vi det faglige innholdet i masterprogrammene ved UiB, UiO og UiT. Fordi bachelorprogrammene ved HiL, HiBu, UiA og UiS alle i hovedsak er modellert på de tre første årene på enten UiBs program eller UiOs program, gjennomgås ikke disse. Det samme gjelder HiM, som bygger på UiTs modell. Videre drøfter vi noen utvalgte internasjonale eksempler, før vi til slutt skisserer noen mulige modeller for innhold i bachelorprogrammene.

3.5.2. Masterutdanningene i rettsvitenskap i dag

Her presenterer vi en enkel og nokså grovmasket tabell, som sammenligner masterprogrammene ved de tre eldre universitetene.

Tabell 1: Innholdet i de tre masterprogrammene i rettsvitenskap

Inst	Innføringsemner	Metode- og perspektivemner	Privatrett	Offentlig rett	Valgfritt	Masteroppgave
UiB	20 sp	28 sp	93 sp	99 sp	0-30 sp	30-60 sp
UiO	20 sp	26 sp	90 sp	84 sp	20-50 sp	30-60 sp
UiT	20 sp	32 sp	77 sp	111 sp	0-30 sp	30-60

Inndelingen i rubrikker bygger på en relativt tradisjonell inndeling av rettssystemet, men det bør ikke legges for stor vekt på skillet mellom de ulike kategoriene. «Innføringsemner» omfatter kun de emnene som er klassifisert som førstesemesteremner, dvs. ex.phil. og ex.fac. I «Metode- og perspektivemner» ligger fag som metode, rettshistorie, retts sosiologi, rettsøkonomi, rettsfilosofi etc. For UiO omfatter førsteårsemnet «Privatrett I» 6 sp innføring i rettsstudiet og 4 sp menneskeretter, som i tabellen er gruppert i hhv. metode- og perspektivemner og offentlig rett. Samerett og obligatorisk praksis (5+5 studiepoeng; UiT) anses som dels offentlig rett, dels privatrett, og i tabellen er de plassert med 5 sp i hver av kategoriene. I kategoriene for «Valgfritt» og «Masteroppgave» er antallet studiepoeng angitt som et spenn. Det normale er at det er det høyeste tallet som angir hvor mange studiepoeng som er valgfrie for studentene. For studenter som velger å skrive stor masteroppgave, dvs. oppgave på 60 i stedet for 30 sp, reduseres valgfriheten i programmet for øvrig med 30 sp. Summen av de to siste kolonnene blir dermed alltid 60 sp for UiB og UiT, og 80 sp for UiO.

Samlet sett viser tabellen at likhetene er store, både med tanke på innhold og omfang. Det er likevel noen forskjeller. Det mest slående er at UiT har et mindre innslag av privatrett og et tilsvarende større innslag av offentlig rett enn de to andre, og at den valgfrie delen av programmet er en del større ved UiO enn ved UiB og UiT. Det som tabellen ikke viser, er hvilke valgfrie emner de ulike institusjonene tilbyr, og den viser heller ingen ting om utvekslingsmuligheter eller faktisk utveksling.

3.5.3. Regulering av innholdet

I korthet er innholdet ikke regulert av departementet eller noen annen instans utenfor de enkelte institusjonene. Dette følger av uhl. § 3-3(1) og (2) for hhv. universiteter og høyskoler. I den førstnevnte heter det at institusjonene «har fullmakt til selv å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for en grad eller yrkesutdanning fastsatt med hjemmel i § 3-2», jf. første setning. I (2), som gjelder høyskolene, er realiteten den samme, men fullmakten er begrenset til utdanninger som inngår i grunnlaget for «lavere grad», som betyr bachelorgrad.

Etter § 3-2 (2) kan departementet fastsette rammeplan for enkelte utdanninger. Dette er i dag gjort for en rekke utdanninger, særlig pedagogiske og helse- og sosialfaglige, men også enkelte andre, så som ingeniørutdanning og revisjonsutdanning.

3.5.4. Innholdet i en framtidig bachelorgrad

Det er ulike syn på hva som bør kreves av en jussutdanning. Noe forenklet kan man stille opp to ytterpunkter. Det ene er at det ikke spiller så stor rolle hvilke fag studentene lærer; hovedsaken er at kvaliteten er god og at metodeskoleringen er fyldig og sterk. Det andre ytterpunktet er at en jussutdanning må inneholde helt bestemte fag, i bestemt omfang og rekkefølge. Mellom disse ytterpunktene finnes det mange tenkelige modeller. Dermed er det som skisseres her, ikke de eneste mulige løsningene.

Norge har en langvarig og sterk tradisjon for en generalistmodell, og i tillegg er innholdet i masterutdanningen i stor grad likt på tvers av institusjonene. Blant de arbeidsgiverne som arbeidsgruppen har fått innspill fra, er det mange som legger stor vekt på dette, bl.a. fordi det antas å gi et godt grunnlag for å velge mange ulike yrkesveier, særlig tidlig i karrieren. Arbeidsgruppen har drøftet om det bør være én modell for en bachelorutdanning, eller om innhold og struktur skal overlates til institusjonenes autonomi.

Helt konkret er spørsmålet om departementet bør vedta felles regler om hvilke fag en juridisk bachelorutdanning skal inneholde, og om vektingen mellom dem. Det som ikke uten videre er innlysende, er hvorfor dette er viktig. Arbeidsgruppen antar dette vil avhenge av hvordan arbeidsgivere og regulerende myndigheter vil stille seg til jussutdanninger som i framtiden kan komme til å bli en del annerledes enn i dag, og ikke minst utdanninger som i større grad er ulike på tvers av de gradsgivende institusjonene. Man kan velge å legge stor vekt på at alle jurister skal ha vært gjennom i hovedsak de samme fagene, eller i det minste en del felles kjernefag. Da kan det være naturlig å regulere innholdet i sterkere grad enn i dag. Alternativt, hvis holdningen er at materielt innhold er sekundært, er det større grunn til å overlate til utdanningsinstitusjonene selv å regulere innholdet.

3.5.5. To modeller fra andre land

Før vi går over til å drøfte mulige løsninger for Norge, kan det være fruktbart å se på hvordan dette har vært gjort enkelte andre steder. Vi har valgt ut to: For det første Danmark, som er en nær nabo så vel geografisk som kulturelt, og ikke minst rettskulturelt. For det andre har vi valgt Storbritannia, som

geografisk også er en nær nabo, men som rettskulturelt ligger noe fjernere, og som også har andre tradisjoner innenfor høyere utdanning.

Den danske modellen

Jussutdanningen i Danmark er delt inn i en treårig bachelor- og en toårig kandidatutdanning, og fører fram til graden cand.jur. For bachelordelen har det faglige innholdet tradisjonelt vært strengt fastlagt, uten noen valgfrihet. I de senere årene er dette endret, slik at det har blitt en begrenset valgfrihet i de første tre årene. For den toårige påbygningen, kandidatutdannelsen, er valgfriheten betydelig større. En sammenligning av strukturen slik den er beskrevet på nettsidene til fire universiteter (København, Århus, Aalborg og Odense (Syddansk Universitet)) viser at det i stor grad er de samme fagene som undervises, men det er en god del forskjeller med tanke på hvor i studiet de kommer.

Fag som går igjen hos alle, er metode, erstatningsrett, kontraktsrett, familie- og arverett, forfatningsrett, forvaltningsrett, obligasjonsrett (her brukt som samlebetegnelse på ulike formuerettslige disipliner), EU-rett, strafferett. Københavns universitet og Syddansk universitet har obligatorisk bacheloroppgave.

Den britiske modellen

I Storbritannia er det ifølge «The Courts and Legal Services Act» fra 1990 de to bransjeorganisasjonene «The Law Society» og «The General Council of the Bar» som fastsetter de faglige minstekravene til en jussutdanning. Den britiske jussutdanningen er organisert innenfor graden “LLB” (Legum Baccalaureus), som er en bachelorgrad, på tre eller fire år. Minstekravene går fram av et felles dokument fra de to organisasjonene: “A Joint Statement issued by the Law Society and the General Council of the Bar on the Completion of the Initial or Academic Stage of Training by Obtaining an Undergraduate Degree”, fra 2002. Det samme går også fram av en håndbok som de samme to organisasjonene har utgitt sammen, og som senest ble revidert i 2011 («Guidance on the determination of learning resources for recognised law programmes»).

Det førstnevnte dokumentet, i kortform kjent som “Academic Joint Statement”, sier i punkt 2.iv. og 2.v. at minst to år av et tre- eller fireårig studium skal bestå av jussemner (240 UK credits=120 ECTS/norske studiepoeng). Av dette skal minst 180 UK credits bestå av disse fagene, som kalles «the Foundations of Legal Knowledge»:

- i. Public Law, including Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights;
- ii. Law of the European Union;
- iii. Criminal Law;
- iv. Obligations including Contract, Restitution and Tort;
- v. Property Law; and
- vi. Equity and the Law of Trusts.

I tillegg skal studentene ha fått trening i rettsvitenskapelig forskning. De siste 60 UK credits (av de 240 som skal være juss) skal bestå av «legal subjects». Dette innebærer at det er et helt år (eller to) som institusjonene kan disponere til å tilby mer juss, innenfor eller utenfor kjerneområdene («Foundations»), eller til å kombinere med emner fra andre fag. I tillegg er også kjerneområdene så vidt utformet at det er nokså rikelig anledning for de enkelte institusjonene til å velge ulike vektlegginger innenfor det enkelte kjerneområdet.

Lenker til de to nevnte dokumentene:

www.sra.org.uk/documents/students/academic-stage/academicjointstate.pdf

www.sra.org.uk/documents/students/academic-stage/jasb-handbook-september-2011.pdf

3.5.6. Stram eller løs bachelor i Norge?

Som det går fram ovenfor, har man i Danmark en nokså stram struktur, men ikke helt uten muligheter for valgfrihet, så vel for institusjonene som for studentene. Den britiske modellen går derimot langt i å gi institusjonene valgfrihet, herunder til å bestemme hvilken grad av valgfrihet studentene som er inne på programmene, skal ha. Kontrasten blir særlig tydelig når man vet at i Storbritannia er det bachelorutdanningen som er den juridiske grunnutdanningen.

Nedenfor skisserer vi tre mulige modeller for en norsk bachelor, men det må presiseres at mange andre varianter er tenkelige. Det følgende er dermed bare et utgangspunkt for videre diskusjoner.

En stram modell

Den aller strammeste formen for regulering ville innebære at innholdet i de enkelte fagene ble spesifisert i høy grad, og at omfanget i studiepoeng ble lite fleksibelt. En skisse til fag som kan være aktuelt å påby i en stram modell:

- Innføringsemner (ex.phil. og ex.fac.)
- Metode, etikk og verdier
- Statsrett og folkerett
- EU-/EØS-rett
- Forvaltningsrett
- Avtalerett
- Spesiell obligasjonsrett
- Tingsrett
- Arve- og familierett
- Strafferett
- Rettergang
- Perspektivfag (rettshistorie, retts sosiologi, etc.)
- Bacheloroppgave

Dette er, noe enkelt sagt, det man har i dag, med unntak av bacheloroppgave. Modellen, slik den er skissert her, inkluderer ikke nye elementer, så som økonomifag, statsvitenskapelige emner, språk, eller annet som kan være aktuelt. Vi har heller ikke kvantifisert noe i denne modellen, men det synes naturlig at dersom en stram modell blir pålagt, bør det også sies noe om hvor mange studiepoeng de enkelte fagene bør inneholde. Det kan muligens også være aktuelt å spesifisere omfanget innenfor de enkelte fagene, f.eks. fordelingen mellom alminnelig og spesiell forvaltningsrett.

Det må understrekes at også en stram modell kan inneholde valgfrihet, både for institusjonen som skal utforme programmet, og i form av valgfrie emner for studentene.

Et naturlig rammeverk for en stram modell kan være en rammeplan. Denne gis i tilfelle i form av en forskrift fra departementet. Arbeidsgruppen antar at en forskrift om rammeplan må suppleres med retningslinjer, som må lages i fellesskap av institusjonene som gir jussutdanning, slik det i 2011 ble gjort for bachelorutdanningene i ingeniørfag. Se nærmere:

(http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Nasjonale_retningslinjer_ingenioerutdanning.pdf).

Arbeidsgruppen antar at en svært stram modell kan ha en del ulemper, bl.a. at den kan bidra til å sementere den faglige utviklingen i for stor grad. Vi vil også vise til uhl. § 1-5(4), om akademisk frihet i læreinhold.

En løs modell

Denne er som nevnt inspirert av den britiske løsningen, med noen kjernefag, som samlet skal utgjøre et visst antall studiepoeng. Ytterligere et visst antall studiepoeng skal være juss, og det resterende kan bestemmes av institusjonen selv.

Hovedtyngden i oppregningen nedenfor ligger på "juridiske kjerneemner". Disse fagene kan tenkes å utgjøre kjerneemner:

- Metode, etikk og verdier
- Statsrett og folkerett
- EU/EØS-rett
- Forvaltningsrett
- Obligasjonsrett (avtaler, pengekrav, andre sentrale formuerettslige emner)
- Tingsrett
- Strafferett

En mulig fordeling kan være at ca. to tredeler av utdanningen består av innføringsemner og kjernefag, mens resten er dels andre juridiske emner og dels andre emner. Institusjonene selv bør ha rett til å bestemme innholdet i kjerneemnene, f.eks. vektleggingen av alminnelig og spesiell forvaltningsrett og hvilke disipliner som skal dekkes i den spesielle forvaltningsretten. Andre eksempler kan være alminnelig og spesiell strafferett og obligasjonsrett.

For en løs modell synes det mindre nærliggende at departementet bruker rammeplan som styringsredskap. Det kan likevel tenkes at noen overordnede regler om den faglige sammensetningen fastsettes i forskrift.

En mellomløsning

- Innføringsemner
- Emner som er obligatoriske for alle studenter ved alle programmer
- Obligatoriske emner, fastsatt av institusjonen selv
- Valgfrie emner

En naturlig fordeling kan være at innføringseminene og 60 – 70% av de andre emnene blir obligatoriske for alle.

3.5.7. Bacheloroppgave

I dag skriver studentene ikke noe større selvstendig arbeid før masteroppgaven, men på mange andre bachelorprogrammer skriver man en oppgave, normalt på 10-15 studiepoeng. Bacheloroppgave er forskriftsfestet for enkelte rammeplanregulerte utdanninger (herunder lærerutdanninger og treårige ingeniørutdanninger), men ellers bestemmer den enkelte institusjonen om det skal være bacheloroppgave og hvor stor den skal være. Om det lar seg gjøre å innføre dette også i rettsvitenskap, er et spørsmål om både ressurser og organisering, som det ikke er naturlig at denne arbeidsgruppen går i dybden på. Imidlertid vil bachelorgraden gi en ramme som gjør det enklere å innføre bacheloroppgave enn i dag.

3.5.8. Utenlandsopphold

Slik det er nå, tilbys utenlandsopphold i løpet av de to siste studieårene, og dermed ikke på bachelornivået. De institusjonene som gir bachelorutdanninger i juss/rettsvitenskap, tilbyr ikke utenlandsopphold for bachelorstudentene i det hele tatt.

Om det bør bli anledning til utenlandsopphold i løpet av bachelorutdanningen, avhenger av en rekke forhold, og arbeidsgruppen kan ikke se at den har grunnlag for å konkludere på dette punktet. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at alle universiteter og høyskoler er pålagt å legge til rette for internasjonalisering.

3.5.9. Bachelorutdanningens struktur og innhold. Styrende hensyn

Arbeidsgruppen har, som tidligere nevnt, valgt å konkludere samlet om både todeling og spesialisering, og vi viser til kap. 3.9. Her skal vi derfor bare trekke fram noen overordnede synspunkter.

En bachelorutdanning i juss, uansett hvordan den blir regulert og organisert, bør inneholde fag som gir grunnleggende forståelse av rettsvitenskapen og rettssystemet. Juridisk metode, etikk og juridiske grunnverdier må stå sentralt gjennom hele utdanningen. Samtidig må utdanningen gi studentene innsikt i grunnleggende fag som kan være til nytte for senere yrkesutøvelse, for de som velger å avslutte utdanningen etter å ha oppnådd bachelorgraden. Endelig må den danne et tilstrekkelig grunnlag for videre utdanning på masternivå, primært master i juss/rettsvitenskap.

Gitt at en bachelorgrad er på bare tre år, kan det være utfordrende å sette sammen et program som både gir tilstrekkelig dybde og god bredde. Dybde bør prioriteres høyere enn bredde i den grad man må velge.

3.6. Toårig master, herunder om spesialisering

3.6.1. Innledning

For arbeidsgruppen er det mest nærliggende at en eventuell spesialisering av juristutdanningen kommer i de to siste årene, enten disse blir en egen grad, eller beholdes som del av en integrert femårig utdanning. Gruppen antar da at spesialisering først og fremst betyr spesialisert kompetanse på et høyt nivå. Da bør spesialiseringen komme så sent i utdanningen at studentene som skal velge, har nådd et høyt faglig modningsnivå. Videre er det tvilsomt om det er plass til noen stor grad av spesialisering i de første tre årene. Vi understreker likevel igjen at det vil være muligheter for ulik profilering av bachelorutdanningen, og dette kan sies å ha elementer av spesialisering. Hvor stort spillerom det er for ulik profilering, avhenger av hvor løs eller stram struktur som velges. Også den modellen som UiA og UiS har valgt for sin bachelorutdanning, er en form for spesialisering, jf. at UiA på siste semester tilbyr en fordypning i kommunalrett og offentlige anskaffelser, mens UiS tilbyr både skatterett og selskapsrett, og offentlig rett med fokus på helse- og sosialrett.

3.6.2 Hva har vi i dag?

Implisitt i mandatet ligger at jussutdanningen i dag ikke er spesialisert, men generell. Også i arbeidsgiverundersøkelsene i staten og kommunene har mange gitt uttrykk for at den femårige jussutdanningen er en generalistutdanning. Det er arbeidsgruppen enig i. Selv om programmene ved UiB, UiO og UiT har ulikheter seg imellom, og det er rom for elementer av spesialisering også i dag, synes det uproblematisk å fastslå at vi har en generalistmodell, at vi har hatt det lenge, og at den har sterk støtte, også i arbeidslivet. Arbeidsgruppen har ikke funnet grunn til å gå i dybden når det gjelder hva «generalistmodell» betyr, men viser til at Espen Dragstmo har problematisert dette i sin særmerknad.

Som det går fram av tabell 1 ovenfor i kap. 3.5.2, har masterutdanningen i dag et ikke ubetydelig innslag av valgfrihet, særlig mot slutten, i form av spesial-/valgemner og masteroppgave. Dette er elementer som kan brukes til spesialisering innenfor utvalgte rettsområder, og som blir brukt slik i dag. Dermed er det allerede spesialiseringselementer i utdanningen i dag, eller i hvert fall muligheter for det.

3.6.3. Hvorfor har vi en generalistmodell?

Det formelle kravet om juridisk utdanning for dommer, forsvarere og embetsmenn i påtalemyndigheten ble i Norge innført i 1736, gjennom en forordning fra kong Christian VI. I hvert fall siden den gang har den formelle utdanningen av norske jurister vært en generalistutdanning.

Juristutdanningen er tradisjonelt ansett som en profesjonsutdanning, og den tradisjonelle profesjonen er advokatyrket. Dette var lenge et lite spesialisert yrke, der advokaten ble forventet å kunne håndtere mange svært ulike typer saker, innenfor og utenfor domstolsapparatet. I dag er i hvert fall deler av advokatnæringen mer spesialisert enn tidligere.

Dette bringer oss over til det andre «klassiske» juristyrket; dommer. Dette omfatter både dommerfullmektig, som i mange år var en begynnerstilling (dette er en del endret i de senere årene), og den faste embetsdommeren. I Norge har vi en sterk tradisjon for alminnelige domstoler med geografisk og ikke saklig avgrenset jurisdiksjon. Dette innebærer at en hvilken som helst dommer, ved en hvilken som helst domstol, skal kunne behandle og avgjøre en hvilken som helst sak som bringes inn for domstolen.

Også i andre store segmenter av arbeidsmarkedet står generalistmodellen sterkt. Dette går tydelig fram av svarene fra arbeidsgiverundersøkelsen i statlig og kommunal sektor. Mange trekker fram at den felles metodiske skoleringen gjør juristene i stand til å håndtere mange ulike slags oppgaver, også i starten på karrieren, og at det gir dem mange yrkesmuligheter. Dette oppfattes som klare styrker ved den juristutdanningen vi har nå.

For noen yrker er det lovregulert at man må ha mastergrad i rettsvitenskap eller cand.jur.-grad. Dette gjelder for dommerfullmektiger og embetsdommere, og går fram av domstolovens § 54. Det samme minstekravet til formell utdanning gjelder for advokater og rettshjelpere, jf. lovens § 220, første og andre ledd, jf. § 218. Også for de fleste tjenestemennene i påtalemyndigheten kreves det slik utdanning, jf. §§ 55-57. Dette omfatter viktige grupper som politifullmektiger, politiadvokater, statsadvokater og riksadvokaten.

I tillegg krever enkelte særlover at personer som skal inneha visse typer stillinger eller verv, skal ha «dommerkvalifikasjoner», som altså omfatter juristutdanning. Ett eksempel er lederne av fylkesnemndene for sosiale saker, jf. barneverntjenestelovens § 7-2, første ledd. Et annet er uhl. § 5-1,

om klagenemnd ved universiteter og høyskoler. De aller fleste institusjonene har i dag klagenemnd, og det er fastsatt at lederen og vedkommendes vara skal ha dommerkvalifikasjoner, jf. § 5-1 (2), andre setning.

3.6.4. Hvorfor spesialisering?

Som departementets grunnlagsbeskrivelse trekker fram, er retten i samfunnet mer krevende enn før på flere måter. Mengden av nasjonalt rettsstoff er større og ofte mer kompleks, og internasjonaliseringen fører til at jurister i langt større grad enn i tidligere tider må forholde seg til internasjonalt rettsstoff og andre rettskulturer. Dette er også omtalt i kap. 7, der vi går inn på økende rettsliggjøring og enkelte andre forhold.

Det er flere ulike argumenter for økt spesialisering. Ett er at en fortsatt generalistmodell kan bli for svak kvalitativt. For å bli en dyktig jurist, trengs det både solid metodeskolering, breddekunnskaper, evne til å se sammenhenger i rettssystemet, og forståelse for rettskulturer; både sin egen og i hvert fall noen andre. Men i tillegg kan det hevdes at man må ha lært å gå i dybden, slik at noen materiellrettslige fag må ha et relativt stort omfang. Masteroppgaven er et åpenbart eksempel på en slik fordypning, men noen kan mene at det blir for sent og for lite; man må ha fått dybdekunnskaper på noen felt før det. Spørsmålet blir om det er for lite fordypning, og om noen fag må utgå eller kuttes ned for at man skal kunne oppnå den nødvendige dybden på andre felt.

Et annet mulig argument er mer instrumentelt: En mer spesialisert utdanning kan gjøre det lettere å oppnå den høyt spesialiserte kompetansen som i stor grad etterspørres av mange arbeidsgivere.

Et tredje argument kan være at utdanningen i dag er for lite tilpasset arbeidsmarkedet. Eksempelvis vil noen mene at næringslivsrettede fag, så som skatterett, selskapsrett eller konkurranserett er for svakt representert i dag, og bør styrkes. Når den ytre rammen (fem år) er gitt, betyr det at noe annet må gå ut eller kuttes ned.

3.7. Generalist/spesialist; interessenter og interesser

3.7.1. Domstolene

Som nevnt ovenfor, har vi i Norge en sterk tradisjon for alminnelige domstoler, og tilsvarende en svak tradisjon for spesialdomstoler. Arbeidsgruppen har ikke hatt direkte kontakt med noen domstoler, og i

svaret fra Domstoladministrasjonen, som var en av respondentene i arbeidsgiverundersøkelsen i staten, kom det ikke fram noe ønske om økt spesialisering. Vi har derfor ikke holdepunkter for at domstolenes interesser peker mot økt spesialisering i utdanningen. Dersom utdanningen skulle bli mer spesialisert, synes det naturlig å peke på en spesialisering i strafferett og prosess som særlig relevant for arbeid som dommer.

3.7.2. Advokatyret

Arbeidsgruppen legger til grunn at advokaters virksomhet i grove trekk skjer innenfor disse hovedgruppene:

- Rent private rettsforhold, så som ekteskap og skilsmisse, arv, boligkjøp, forbrukerkjøp, nabo tvister, personskader og andre forsikringskrav m.v.
- Private borgeres rettigheter og plikter i forhold til forvaltningen (trygderett, skatt, bygnings- og reguleringsrett, utlendingsrett m.v.)
- Strafferett
- Forretningsjuss.

Spørsmålet om spesialisering kan ikke uten videre besvares under ett for alle disse rettsområdene. Advokatnæringens behov er i stor grad en funksjon av det som skjer ellers i samfunnet. Dersom den økonomiske betydningen av immaterielle rettigheter øker, vil næringslivets behov for advokater med spesialisert kompetanse i immaterialrett øke. Om kommunenes regulerende og tjenesteytende virksomhet øker i omfang og kompleksitet, vil også det utløse et større behov for spesialiserte advokattjenester hos borgerne og næringslivet.

Vi er også kjent med at det har skjedd, og skjer, en økende spesialisering i deler av advokatbransjen, særlig i de større byene. Dette skjer i hovedsak med grunnlag i yrkeserfaring, samt etter- og videreutdanning. Videre kan ulike grupper av advokater ha ulike interesser. Partnere, særlig i store firmaer i de største byene, vil antakelig ønske å rekruttere folk som er mest mulig «ferdig spesialisert». Derimot er det mer sannsynlig at advokatfullmektiger, særlig de yngre, i større grad ønsker å være generalister, bl.a. for å sikre seg flest mulig valgmuligheter i yrkesvalg og –utøvelse.

3.7.3. Næringslivet

NHO, som er representert i arbeidsgruppen, har gått klart og entydig inn for at en del særlig næringslivsrettede fag bør bli obligatoriske i jussutdanningen. De som spesielt har vært framme, er skatterett, selskapsrett og arbeidsrett. NHO ønsker også en styrking og utvidelse av EU/EØS-rett, som er obligatorisk i dag. Arbeidsgruppen antar at disse fagene er av stor interesse for mange bedrifter, og de framstår dermed som naturlige kandidater for en mulig næringslivsrettet spesialisering. NHO har dermed tatt til orde for en større grad av spesialisering, og foreslår også andre spesialiseringer, herunder i forvaltningsrett og i strafferett og prosess. Likevel mener NHO at dette ikke betyr at det skal bli slutt på å utdanne generalister. Spesialisering kan skje enten ved flere spesialistutdanninger ved siden av generalistutdanningen, eller ved at spesialisering får en større plass i generalistutdanningen.

NHO mener også en må se på mulighetene for å få inn jussen i andre utdanninger. Immaterialrett er et eksempel på fag som etter NHOs syn bør inn i både juridiske, økonomiske og tekniske studier.

Endelig trekker NHO fram muligheten for å lage kombinasjonsfag, som en form for spesialisering. Som et godt eksempel på kombinasjonsfag hvor jussen inngår, peker NHO på cand.merc.jur.-studiet i Danmark.

3.7.4. Forvaltningen

Flere av respondentene i arbeidsgiverundersøkelsen ønsker større innslag av spesiell forvaltningsrett. Dette vil det være rike muligheter for med en spesialisering i forvaltningsrett. Ikke minst kan forvaltningsrettslige disipliner som er særlig relevante for kommunene styrkes innenfor en slik modell, så som helse- og omsorgsrett, utdanningsrett, plan- og bygningsrett og offentlige innkjøp. Andre forvaltningsrettslige spesialiseringer innenfor en slik modell kan knyttes til olje- og gassvirksomhet, fornybar energi, forurensning og annen forvaltningsrettslig næringslovgivning.

På spørsmålet om spesialisering av utdanningen er ønskelig, er det likevel ingen som direkte går inn for det. Vi vil likevel vise til en av de mest entydige konklusjonene vi kan trekke ut av arbeidsgiverundersøkelsen i statlig sektor, nemlig at det trengs mer kompetanse i EU/EØS-rett, uten at det kom konkrete forslag om noen spesialisering i den retningen.

3.7.5. Studentene

Arbeidsgruppen har fått opplyst at så vel Norsk Studentunion som studentseksjonen i Norges Juristforbund mener at det ikke er behov for økt spesialisering.

3.8. Mulige modeller for spesialisering

3.8.1. Modifisert generalist

I dette ligger at strukturen blir noenlunde som i dag, men at man kan forskyve vektleggingen noe. Den enkleste måten er antakelig at noen obligatoriske emner kuttes ut eller ned, mot at andre kommer til eller blir utvidet. I arbeidsgiverundersøkelsen har mange gitt uttrykk for at det er vanskelig å se hva som eventuelt bør kuttes ut eller ned, men mange ønsker større innslag av de emnene som antas å være mest relevante for deres sektor. Flere av departementene og direktoratene har uttrykt at alminnelig og/eller spesiell forvaltningsrett bør styrkes.

3.8.2. Bedre utnytting av valgfrie emner

Ved UiB, UiO og UiT tilbys i dag en rekke valgfrie emner, særlig mot slutten av utdanningen. Disse dekker en stor bredde, og har bidratt til at utdanningene på mange måter har beveget seg i retning av økt spesialisering. Dette er særlig synlig for fag som har klar arbeidslivsrelevans, så som skatterett og selskapsrett, som tiltrekker seg mange studenter, men gjelder også på andre felt. En mer systematisk utnytting av de valgfrie elementene som finnes i dag, kan være en gunstig strategi for økt spesialisering. Arbeidsgruppen vil peke på UiOs valgmenyprofiler, som har blitt formalisert i studieordningen av 2011. Studentene kan velge grupper av fag som gir en relativt høy grad av spesialisering. Ved å formalisere dette, kan spesialiseringen bli synlig på vitnemålet. En slik modell gjør det også lettere å knytte spesialiseringsmulighetene til valgfriheten til masteroppgaven. Et eksempel er at man kan velge emner i flere immaterialrettslige disipliner, for så å skrive en masteroppgave innenfor immaterialrett. Dette kan gi god faglig fordypning.

Det er antakelig UiO som har størst potensial for en slik modell, fordi de pga. størrelsen på fagmiljøet har flere ansatte med slik spesialisert kompetanse som kreves. Erfaringen er likevel at å bygge opp og opprettholde robuste fagmiljøer innenfor spesialiserte emner, er krevende. Dette gjelder ikke minst når slike emner må konkurrere med de obligatoriske delene av studiet om ressurser. Likevel er dette en type strategi som kan gi godt utbytte, dersom det satses systematisk og bevisst.

3.8.3. Ulike varianter av master/masterdel

Dette er noe som antakelig er enklest å få til dersom det blir en deling i bachelor og master, men kan også gjøres innenfor dagens struktur. De modellene som har vært mest framme i diskusjonen, er å gjøre de to siste årene til en spesialisering innenfor noen brede juridiske disipliner, det som ved en del andre utdanninger kalles studieretninger. Disse kan være brede, så som «Forvaltningsrett», «Formuerett» eller «Strafferett og prosess». Andre mulige eksempler kan være «Forretningsjuss», eller mer spissede spesialiseringer, så som «Helse- og velferdsrett» eller «Energi- og miljørett». Det kan gjøres ved å kutte ut eller ned noen av de obligatoriske emnene som er i dag, og utvide andre, eventuelt også ved å pålegge studentene å ta valgfrie emner som hører til i den delen av jussen man har valgt fordypning i.

Strukturelt kan man f.eks. tenke seg at 20-40 sp av fjerde studieår (første år av master) er likt for alle, og deretter velger studentene en fordypning. Det er likevel grenser for hvor mye som kan kuttes ut. For eksempel må alle studenter ha noe prosess, fordi alle jurister trenger en viss forståelse av hvordan domstoler fungerer. Men selv om noen slike begrensninger må gjelde, er det antakelig rom for en del mer spesialisering enn man har i dag.

En slik form for spesialisering vil være en mer radikal endring enn de to modellene som er skissert ovenfor, og vil formodentlig kreve utstrakt dialog med viktige aktører i arbeidslivet.

3.9. Overgang til bachelor + master og økt spesialisering, oppsummering og anbefalinger.

3.9.1. Innledning

I de foregående delene av kapittel 3 har vi gått gjennom masterutdanningene i juss slik de er i dag. Vi har drøftet oppdeling i bachelor + master i nokså stor bredde, og vi har gått gjennom spørsmålet om spesialisering og mulige modeller for det. Her i kapittel 3.9. har vi valgt å samle våre konklusjoner og anbefalinger på disse punktene.

3.9.2. Oppdeling i bachelor og master

Det er ulike syn i arbeidsgruppen på om overgang til bachelor + master bør være frivillig eller bør bestemmes av departementet. Vi har valgt å ikke konkludere entydig, men å peke på en del forhold som taler i begge retninger.

Som nevnt ovenfor, har arbeidsgruppen oppfattet det slik at det er klare forventninger fra flere hold, både blant studenter og andre aktører, om at en slik oppdeling vil komme. Videre vurderer vi det slik at en oppdeling kan være tjenlig på flere måter. Vi viser til gjennomgangen ovenfor, særlig i kap. 3.3.4.

Som nevnt ovenfor er det departementet som bestemmer hvilke grader institusjonene skal kunne tilby, men institusjonene selv som bestemmer hvilke programmer de skal tilby innenfor gradene. Det er dermed en utstrakt grad av autonomi for institusjonene.

Arbeidsgruppen har vurdert om en overgang til bachelor + master bør være frivillig for dagens mastersteder, eller om det bør påbys. Hensynet til utdanningsinstitusjonenes autonomi er åpenbart relevant og viktig, og tilsier at en så vesentlig endring bør ha sterk legitimitet både i fagmiljøene og institusjonenes ledelse. Dette taler for at de eksisterende masterstedene bør få velge selv om de vil beholde dagens gradssystem eller om de vil gå over til et todelt system.

Ulempen med å overlate dette valget til institusjonene selv, er at gradsstrukturen kan bli ulik fra en institusjon til en annen. Det kan framstå som forvirrende, både for søkere, arbeidsgivere, utenlandske utdanningsinstitusjoner og andre, dersom noen institusjoner tilbyr bachelor + master, mens andre tilbyr en femårig master. Velger man å legge stor vekt på slike hensyn, er det mest nærliggende å ha bare én

ordning, som er den samme for alle. Den letteste måten å gjøre det på, er at Kunnskapsdepartementet endrer gradsforskriften, slik at den femårige integrerte mastergraden utfases etter en overgangsperiode.

Også om det blir frivillig med en overgang til bachelor + master, må de institusjonene som ønsker endring, henvende seg til departementet og be om at den aktuelle paragrafen i gradsforskriften blir endret.

3.9.3. Opptaksordning for master

Som nevnt tidligere, er den femårige mastergraden integrert. Det betyr bl.a. at ingen trenger å søke opptak mer enn en gang, og alle har rett til å fullføre der man ble tatt opp (såfremt man ikke velger å slutte eller mister studieplassen av andre grunner, så som manglende progresjon). I det følgende er det overgangen fra bachelor til master i en todelt modell som er temaet.

Arbeidsgruppen mener at en ordning som tilsvarer NHH og de danske utdanningene, vil være tjenlig også her. Det betyr at de som har fullført bachelor i rettsvitenskap ved UiB, UiO eller UiT, har rett til å fortsette på master ved samme institusjon, såfremt de melder fra om at de vil fortsette, eventuelt at de må melde fra dersom de ønsker å slutte.

Retten til å fortsette uten ny søknad og konkurranse bør gjelde samme år som studenten fullfører bachelor, og året etter. Andre grupper må derimot konkurrere om opptak til master:

- De som har bachelor fra en institusjon som ikke tilbyr master
- De som har bachelor fra en institusjon som også tilbyr master, men som av ulike grunner ønsker å fortsette et annet sted
- De som har bachelorgrad fra samme institusjon, men graden er to år gammel eller eldre.

Arbeidsgruppen antar at det administrative og faglige opptaksapparatet som må etableres for å håndtere disse opptaksprosessene, ikke trenger å være stort. Vi går likevel ikke inn på enkelthetene her. Det må eventuelt utredes videre dersom det blir vedtatt å gå over til bachelor + master-struktur.

3.9.4. Innholdet i bachelorutdanningen

Arbeidsgruppen foreslår prinsipalt at dette overlates til institusjonenes autonomi, subsidiært at det gis en løs regulering fra departementet. Behovet for samordning av innholdet må vurderes av institusjonene i fellesskap, gjennom fora som f.eks. det nasjonale fakultetsmøtet.

Dersom departementet likevel skulle komme til at man vil regulere innholdet etter en relativt stram modell, foreslår arbeidsgruppen at det blir gjort i form av en rammeplan, jf. uhl. § 3-2 (2).

Arbeidsgruppen legger til grunn at alle berørte institusjoner blir involvert i utarbeidelsen av en eventuell rammeplan.

3.9.5. Innholdet i masterutdanningen; spesialisering

Med overskriften siktes til en eventuell framtidig toårig masterutdanning. Det mest sentrale spørsmålet her er spesialisering eller ikke.

Som nevnt ovenfor er det allerede i dag muligheter innenfor generalistutdanningen til å opparbeide seg spesialkompetanse, bl.a. ved en bevisst sammensetning av de valgfrie elementene, og dette kan styrkes ytterligere gjennom masteroppgaven. Dermed kan en fersk jurist både ha en generalistbakgrunn og spesialisert kompetanse; hun eller han blir en «generalistspesialist». Det vil også være mulig å justere den innbyrdes vektleggingen av fagene i dagens utdanning, og på den måten øke potensialet for spesialisering, samtidig som en generalistmodell beholdes.

Når det gjelder en mer vidtgående spesialisering, f.eks. ved å dele de to siste studieårene i ulike studieretninger, antar gruppen at det kan være klare faglige gevinster med det, jf. drøftingen i kap. 3.6. På den annen side synes det klart at det ikke er noe sterkt «trykk», verken i utdanningssektoren eller ellers, for å innføre obligatorisk spesialisering, mens det er stor støtte for å videreføre generalistmodellen. Det er i seg selv en grunn til ikke å gå inn for spesialisering utover det som er nevnt i avsnittet ovenfor. Vi vil vise til Justisdepartementets uttalelse i arbeidsgiverundersøkelsen, der departementet uttrykker et klart ønske om at det utdannes jurister med solid og bred juridisk kompetanse innenfor dagens generalistmodell. Departementet understreker også at det vesentlige er at det tilbys en solid utdanning som setter juristene i stand til å identifisere grunnleggende behov for rettssikkerhet og forutberegnelighet, og til å foreta forsvarlige avveininger mellom slike behov og hensyn til blant annet effektivitet og økonomi. Departementet peker samtidig på at forståelse av hva som er

vesentlige forutsetninger for rettsikkerhet, demokrati og menneskerettigheter er langt viktigere enn detaljkunnskap innenfor et stort antall fag.

Også FAD gir klart uttrykk for at statlig sektor er best tjent med at det utdannes generalister snarere enn spesialister. Brønnpøysundregistrene har sagt om lag det samme: *"Det er viktig at alle jurister har en felles og kjent grunnutdanning. De vil da være fleksible i jobbsammenheng og ved rekruttering, siden arbeidsgiver kjenner fagbakgrunnen i studiet."*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Arbeidsdepartementet, Næringsdepartementet og Regjeringsadvokaten har samme syn, med ønske om en generalist-modell som i dag. Nærings- og handelsdepartementet skriver: *"Styrken i generalistmodellen er at alle veier i prinsippet er åpne og at man kan få arbeidserfaring fra både offentlig og privat sektor."*

I arbeidsgruppen har det vært delte syn på om at juristutdanningen «bør undergå en spesialisering», jf mandatet. Deler av gruppen går klart inn for å beholde generalistmodellen, og konkluderer derfor med at større spesialisering enn i dag ikke er ønskelig. Andre deler av arbeidsgruppen går inn for en større og tydeligere grad av spesialisering enn i dag, men mener dette i stor grad er mulig å oppnå innenfor generalistutdanningen. Denne delen av arbeidsgruppen mener også det bør tilrettelegges for kombinasjoner av spesial-/valgemner som gir en bred, tydelig og homogen spesialiseringsprofil, slik UiO har gjort i sitt tilbud av valgemneprofiler. Her kan også ikke-juridiske fag inngå, mest nærliggende økonomiske fag.

Kapittel 4. Ph.d.-utdanning

4.1. Innledning

Arbeidsgruppens oppdrag er å vurdere behovet for juridisk kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. Det innebærer at man må ta for seg alle tre syklusene i utdanningstilbudet: Bachelor, master og doktorgrad. I Norge er all organisert forskerutdanning samlet under gradsbetegnelsen philosophiae doctor; ph.d. (engelsk stavemåte: PhD). Den andre doktorgraden, doctor philosophiae (dr. philos) finnes fortsatt, men har marginal betydning innenfor rettsvitenskap, i hvert fall som strategisk redskap. Den omtales derfor ikke nærmere her.

4.2. Kort om innhold og begreper i ph.d.-utdanningen

Ph.d.-utdanning er også kjent som organisert forskerutdanning e.l. Det vanligste er at en person etter søknad og sakkyndig vurdering – ofte også etter rangering mot andre kvalifiserte søkere – blir tatt opp på ph.d.-programmet ved en institusjon, og samtidig tilsatt som stipendiat samme sted. Det er likevel en ikke ubetydelig andel som har andre tilsettingsforhold. Det gjelder særlig personer som er ansatt ved én institusjon, som ikke selv har myndighet til å tildele ph.d.-grad, mens man er opptatt ved en annen institusjon, som har slik myndighet. Dermed kan institusjoner uten «ph.d.-rett» i rettsvitenskap, likevel tilsette stipendiater, under forutsetning av at disse søker om og oppnår opptak på et ph.d.-program ved en annen institusjon. Slike ordninger er på andre fagområder ofte formalisert, ved at institusjonene inngår bilaterale avtaler om å samarbeide om ph.d.-utdanning, eller gjennom multilaterale nettverk.

Ph.d.-utdanningen er normert til tre års sammenhengende arbeid, men for en stor andel av de som gjennomgår den, er varigheten fire år, der ¼ av tiden er satt av til såkalt pliktarbeid, i hovedsak undervisningsrelaterte oppgaver. Av de øvrige tre årene, er et halvt år (30 sp) avsatt til den såkalte «kursdelen», som består av ulike former for formell opplæring. Resten, 2 ½ års effektiv tid, skal brukes på ph.d.-avhandlingen.

4.3. Hvem er kvalifisert for å bli ph.d.-kandidat?

For juss er det vanligste at man krever grunnutdanning i juss, hvilket i dag vil si master i rettsvitenskap eller tilsvarende utenlandsk utdanning. Søkerne må gjennom karakternivået fra sin formelle utdanning,

eller vitenskapelig produksjon, ha vist et høyt faglig nivå. I tillegg må man ved søknad om opptak levere en prosjektskisse for den påtenkte ph.d.-avhandlingen. Kvaliteten på prosjektskissen, samt det faglige nivået som er vist gjennom utdanning eller vitenskapelig produksjon vil ha stor vekt ved vurderingen av om man er kvalifisert, og for hvordan man stiller i konkurransen med andre kvalifiserte søkere. Også relevansen av søkerens foreslåtte emne for avhandlingen kan få betydning. Dette gjelder særlig der utlysningen av stipendiatstillingen er spisset mot et bestemt prosjekt. For øvrig vil institusjonene også legge vekt på i hvilken grad prosjektskissen retter seg mot disipliner man har god veiledningskompetanse i, og ikke minst hvordan den treffer de vedtatte strategiske satsingene ved lærestedet.

Det er likevel et stort spillerom for institusjonene, og det blir tatt opp personer med jussutdanning fra andre land, eller med annen utdanning enn juss, fra Norge eller fra utlandet. Dette er en styrke ved å ha bare én organisert doktorgrad, fordi det gir gode muligheter til tverrfaglighet. I dagens situasjon er likevel rekruttering av jurister det viktigste, for at man skal kunne bygge opp og holde vedlike robuste fagmiljøer i tilstrekkelig bredde.

4.4. Hva er formålet med ph.d.-utdanning?

Det enkleste svaret er at fullført ph.d.-grad er minstekravet for å oppnå fast tilsetting i forsknings- og undervisningsstilling ved universiteter og høyskoler. Dermed er det «inngangsbilletten» til en forskerkarriere. Dette gjelder på bred front i Norge og i mange andre land. Fordi rekrutteringen av forskere med ph.d.-kompetanse fra andre land er nokså liten innenfor den norske rettsvitenskapen, er norsk ph.d.-utdanning det klart viktigste rekrutteringsredskapet til faste stillinger, men andelen ph.d.-kandidater med utenlandsk utdanningsbakgrunn er økende, både blant søkerne og de som tilsettes.

Det er også en økende andel med ph.d.-grad som søker arbeid utenfor universitets- og høyskolesektoren. Fullført ph.d.-utdanning er i så måte en styrke for søkeren, og er attraktivt for en del arbeidsgivere, bl.a. fordi det gir uttrykk for en høy metodisk og materiell kompetanse, og en evne til å trenge dypt inn i krevende problemstillinger. Større advokatfirmaer synes å være de største mottakerne av jurister med ph.d.-grad, i tillegg til universitets- og høyskolesektoren selv.

For fagmiljøene innenfor rettsvitenskap er likevel det aller viktigste at organisert forskerutdanning bidrar til å øke kvaliteten på fagmiljøene, både for den enkelte og for miljøet som helhet. En forsker og underviser som har utført et så krevende forskningsarbeid som en ph.d.-avhandling representerer, er bedre rustet til å forske videre og til å undervise studenter enn en som bare har gjennomgått

grunnutdanning. Dessuten er gjennomgått ph.d.-utdanning et krav for at man skal være kvalifisert til å veilede nye ph.d.-kandidater. Ikke minst vil det å ha et etablert forskerutdanningsprogram være en styrke for fagmiljøet som helhet.

4.5. Ph.d.-utdanning ved etablerte og nye læresteder

4.5.1. Vedlikehold og styrking av fagmiljøer

Som nevnt i kap. 4.4., er ph.d.-utdanning kanskje det aller viktigste virkemidlet for å opprettholde og styrke fagmiljøene, og på den måten sikre kvaliteten på så vel forskning som utdanning. Gjennom 2000-tallet har det i perioder vært en klar tendens til at antallet stipendiater og avlagte doktorgrader øker. I årene 2008-2010 ble det årlig avlagt 25 ph.d.-grader eller mer ved de juridiske fakultetene, mens det de siste to årene har vært hhv. 15 og 16. Arbeidsgruppen ser det som helt avgjørende at antallet holdes høyt.

Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet i sine budsjetttildelinger øremerker midler til stipendiatstillinger. Behovet kan variere mellom de etablerte lærestedene, men det er i hvert fall klart at universitetene i Bergen og Tromsø trenger å rekruttere flere enn det som gjøres i dag. Dels må dette gjøres for å få opp forskningsinnsatsen, men primært for å øke rekrutteringsgrunnlaget for faste stillinger.

Dersom de nye lærestedene skal ha muligheter til å bygge opp sine staber gradvis, er det avgjørende at de planmessig kan innføre og trappe opp stipendiatstillinger innenfor rettsvitenskap. De etablerte institusjonene må, gitt at det ressursmessige grunnlaget er tilstrekkelig, åpne for å ta opp stipendiater fra de nye lærestedene på sine ph.d.-programmer

4.6. Finansieringen av ph.d.-utdanningen

Ph.d.-utdanning finansieres i dag dels direkte over institusjonenes grunnbevilgninger fra Kunnskapsdepartementet. Departementet øremerker en andel av midlene til stipendiatstillinger (og postdoktorstillinger), men institusjonene selv velger hvilke fagområder midlene skal brukes på. Den andre hovedkilden til finansiering er eksterne midler, og den viktigste eksterne finansieringskilden er Norges Forskningsråd (NFR). NFR har gjennom relativt lang tid, og i utstrakt dialog med institusjonene i sektoren, arbeidet for å komme fram til en kostnadsramme for ph.d.-utdanning. Det tallet som i dag

legges til grunn, er 903 000 kroner per år. Dette skal dekke lønn, med påslag for sosiale kostnader, veiledning, infrastruktur og annet.

Dette er en norm som skal gjelde for alle fagområder. Ut fra det arbeidsgruppen har fått vite i kontakt med institusjonene, antar vi at normen er godt tilpasset ph.d.-utdanning i juss. Riktignok ligger lønnsnivået for stipendiater i juss noe høyere enn på mange andre fagområder, men driftskostnadene er til gjengjeld relativt lave. Dette er særlig fordi juss-stipendiater ikke arbeider i laboratorier eller klinikker, ikke har feltopphold eller reiser på forskningstokt med skip, e.l., noe som er fordyrende. De driftskostnadene man har, i tillegg til lokal infrastruktur, gjelder utenlandsopphold, deltakelse på internasjonale konferanser og lignende.

Dermed vil prisen for en stipendiat over 3 år (uten pliktarbeid) være om lag 2,7 millioner kroner, og for 4 år (med pliktarbeid) om lag 3,6 millioner.

Det vil si at med det volumet som trengs for å opprettholde og å bygge opp etablerte og nye fagmiljøer, vil kostnaden bli betydelig.

Kapittel 5: Behovet for juridisk kompetanse i det framtidige arbeidsmarkedet; alminnelige synspunkter

5.1. Rammer for drøftingen

I arbeidsgruppens mandat er en kvantitativ beregning av behovet for juridisk kompetanse et hovedpunkt. Dette gjelder åpenbart spørsmålet om hvor mange personer som trengs for å dekke etterspørselen. Imidlertid er det også klare kvalitative elementer i en slik vurdering, herunder hvordan man forstår begreper som «behov» og «juridisk kompetanse». Dette drøftes i kapitlet her.

I det følgende går vi gjennom vår vurdering av hva «juridisk kompetanse» er, hva vi regner som «behov», og vi kommenterer NIFUs framskrivingsstudie, særlig med tanke på forhold som kan tenkes å påvirke premissene og konklusjonen i studien.

5.2. Juridisk kompetanse

5.2.1. Utdanninger som gir juridisk kompetanse.

Arbeidsgruppen oppfatter det slik at mandatet bare gjelder formell juridisk kompetanse. Vi viser ellers til departementets instruksjer om hvilke utdanninger vi skal innhente opplysninger om. Disse anses som retningsgivende for hva som ligger i «juridisk kompetanse» i mandatets forstand. Vi går også ut fra hva som finnes i dag, og ikke hva som kan tenkes å komme.

- Årsstudier i juss

Årsstudier i juss ble i 2012 tilbudt av Høgskolen i Molde, Høgskolen i Buskerud og Høgskulen i Sogn og Fjordane. Et årsstudium inneholder 60 sp. For et årsstudium er ex.phil. og ex.fac. ikke obligatorisk.

- Bachelorutdanninger i juss

Disse finnes ved Høgskolen i Lillehammer, ved Høgskolen i Buskerud, ved Høgskolen i Molde (i samarbeid med Folkeuniversitetet), ved Universitetet i Agder og ved Universitetet i Stavanger. Ex.phil. og ex.fac. er obligatorisk.

- Bachelorstudier med juss (minst 60 sp eller minst 20%)

Slike finnes ved Handelshøyskolen BI (økonomi og forretningsjuss), Høyskolen i Buskerud (juss og ledelse), Høgskolen i Molde (juss og administrasjon), Høgskulen i Sogn og Fjordane (økonomi og juss). Derimot faller utdanninger som Politihøgskolens bachelor (politiutdanningen) og Høgskolen i Nord-Trøndelags utdanning i kontraktsledelse utenfor, fordi de har færre studiepoeng i juss enn det som går fram av vårt mandat. Også revisjonsutdanninger og enkelte andre som faller innenfor mandatet, er utelatt her.

- Masterutdanninger og ph.d.-utdanning i rettsvitenskap

Disse finnes ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo og Universitetet i Tromsø.

5.2.2. Hvilken kompetanse trenger arbeidsmarkedet?

I St.meld.nr. 19 (2008-2009) **Ei forvaltning for demokrati og fellesskap** fremgår følgende under punkt 3.4.2.:

”Innbyggjarane har krav på likehandsaming og til å kjenne til den rettslege stillinga si. Forvaltningsvedtak skal vere heimla i lov. Regelendringar skal kunngjerast. Kvar enkelt skal vere verna mot vilkårlege vedtak frå styresmaktene og skal kunne forsvare dei rettslege interessene sine, mellom anna gjennom rett til partsinnsyn. Rettstryggleik gjeld både avgjerdsprosessen og innhaldet i avgjerdene. Då må framgangsmåtane og innhaldet i avgjerdene til ein viss grad vere regelstyrte. Mellom anna har den det gjeld, rett til å klage til ein overordna instans over forvaltningsvedtak som vedkomande er usamd i. Den som handsamar ei sak, skal ikkje ha personlege interesser i saka eller ta utaforliggjande omsyn. Forvaltninga skal vere lojal mot dei lovfesta rettane som innbyggjarar og næringsliv har, og skal sjå til at dei etterlever pliktene sine. Handheving av ei plikt somme har, vil ofte vere å ta vare på ein rett andre har.”

Det som omtales her, er rettssikkerhet. Å trygge rettssikkerheten for enkeltpersoner, grupper og befolkningen som helhet, er sentralt for jussen og juristene, og det er primært myndighetenes ansvar. Det er derfor grunnleggende viktig å utdanne jurister til å ivareta befolkningens rettssikkerhet. I det ligger både at det blir utdannet mange nok, og at de har tilstrekkelig kompetanse.

I den videre drøftingen under punktet her, vil arbeidsgruppen prøve å operasjonalisere juridisk kompetanse noe mer. Vi tar utgangspunkt i det man kan kalle en normalkandidat, dvs. en som har begynt på den aktuelle utdanningen nokså direkte fra videregående utdanning, og som ikke har annen høyere utdanning eller yrkespraksis av nevneverdig omfang.

I det nasjonale [kvalifikasjonsrammeverket](#) er det gjort greie for hvilke kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser en kandidat skal ha etter fullført utdanning. I rammeverkets nivåbeskrivelser, herunder på årsstudiumnivået (nivå 6, delnivå av bachelor). Vi viser til rammeverkets beskrivelser (jf. særlig den tabellariske oppstillingen i punkt 5.3. Det vi skriver her, må regnes som et forsøk på operasjonalisering av rammeverket, og er ikke ment å være i strid med det.

Vi vil spesifisere fire typer av kompetanse som vi anser er sentrale:

a) Evne til å løse enkeltsaker ved hjelp av juridisk metode og juridiske kunnskaper

Dette er – grovt sett – saksbehandling i tradisjonell forstand, så som å ta i mot søknader og klager, gå gjennom fakta, eventuelt innhente flere opplysninger, og deretter vurdere de faktiske forholdene opp mot gjeldende rett, for så å komme fram til et løsningsforslag. Også for advokater er denne typen vurderinger sentrale, selv om de praktiske oppgavene kan være mangfoldige (rådgivning, forhandlinger, hjelp med søknader og klager, etc.)

Dette er en type oppgaver som utgjør en stor del av hverdagen for mange jurister, og det kan være til dels faglig krevende. I det offentlige gjøres slik saksbehandling ofte av personer med lite formell kompetanse i juss, f.eks. ingeniører, helsefagsutdannede, statsvitere, økonomer, etc.. Likevel er det grunn til å tro at den som har en formell utdanning i juss, eller der juss inngår som en stor del, vil kunne tilføre både private og offentlige virksomheter mye, og bidra til økt kvalitet i prosesser og avgjørelser. Ikke minst kan jurister med tung formell kompetanse kunne fungere som veiledere og kvalitetssikrere i blandede fagmiljøer.

b) Evne til å vurdere det rettslige handlingsrommet

Dette dreier seg om å kunne gi en fullstendig og pålitelig analyse av hvilke handlingsalternativer en aktør (arbeidsgiver, klient, etc.) har innenfor gjeldende rett.

På dette feltet vil tung formell kompetanse ofte være avgjørende, og bachelorutdanning i juss, ev. blandingsutdanninger, vil i mange tilfeller være tilstrekkelig. Dette skal likevel ikke overdrives, og på en del mer avgrensede felt vil personer med lavere formell kompetanse enn mastergrad kunne gjøre godt arbeid, særlig når formalkompetansen ledsages av realkompetanse i form av erfaring, og ikke minst formalkompetanse i andre disipliner.

c) Evne til regelverksutvikling

Konkret gjelder det her evne til selv å delta som forfatter av lover, forskrifter og retningslinjer, samt å kunne gi konstruktive bidrag ellers i slike prosesser, så som i høringsprosesser.

For regelverksutvikling antar arbeidsgruppen at tung juridisk formalkompetanse i liten grad kan erstattes av jusskompetanse på lavere nivå. Dette betyr ikke at alle andre enn jurister med mastergrad er uegnet til å bidra i regelverksutvikling, men først og fremst at den kompetansen en fullført mastergrad gir, ikke kan unnværes.

For noen typer regelverksarbeid, så som lovarbeid i departementene, vil formalkompetanse på et lavere nivå enn master i rettsvitenskap være klart tilstrekkelig.

d) Evne til å forske og undervise i rettsvitenskap

Vi sikter her til primært til undervisning i høyere utdanning, og til forskning som sikter mot publisering i den rettsvitenskapelige litteraturen.

På dette feltet er som hovedregel formell kompetanse på minst mastergradsnivå nødvendig.

5.3. Hva er et behov?

5.3.1. Innledende begrepsavklaring

«Behov» er ikke et skarpt avgrenset begrep. I NIFU-studien sidestilles behov i stor grad med etterspørsel, og dette er åpenbart en viktig side ved begrepet. Det kan anses som «den harde kjernen», og kan beregnes statistisk, selv om enhver slik beregning er usikker. Vi antar likevel at også andre oppfatninger av hva et behov er, kan være relevante for våre vurderinger, og anser det tjenlig å gjøre kort greie for dette før vi går videre i drøftingen av NIFU-studien og andre forhold som kan få betydning for vurderingen av etterspørsel og behov.

5.3.2. Behov som en funksjon av etterspørsel

Når behov er det samme som etterspørsel, stiller man spørsmål som: Hvor mange mennesker med juridisk kompetanse, på ulike nivåer (bachelor, master eller annet), antar man at arbeidsgiverne vil ønske å knytte til seg? Som NIFU peker på, er dette i stor grad avhengig av demografisk og økonomisk utvikling. Det er åpenbart at slike forhold i stor grad vil være styrende, og i noen grad overstyrende, sammenlignet med andre forhold.

5.3.3. Behov som en friere vurdering av hva samfunnet trenger

Det er sektorer som i dag har en lav dekning av jurister og andre med mye juridisk kompetanse. Dette gjelder ikke minst mange kommuner, særlig de mellomstore og de mindre kommunene. Norges Juristforbunds kommuneundersøkelse fra 2009 viste at to av tre kommuner ikke hadde jurister ansatt. Arbeidsgruppen hadde også, på ett av sine møter, besøk av Jushjelpa i Nord-Norge. Dette er et studentdrevet rettshjelpstiltak, på linje med Jushjelpa i Midt-Norge (Trondheim), JussBuss og Juridisk Rådgivning for Kvinner (begge i Oslo), og Jussformidlingen (Bergen). Jushjelpa vurderer at det er betydelige udekkede behov for rettshjelp i de områdene de dekker, særlig i ikke-urbane strøk. Videre er det klare kvalitetsforskjeller mellom ulike offentlige etater. Jushjelpa pekte på NAV og kommunene, som er etater de har mye kontakt med. Man antar at høy kvalitet har tett sammenheng med god juridisk kompetanse i etaten, og lav kvalitet med svak juridisk kompetanse.

Arbeidsgruppen har ikke empirisk grunnlag for å fastslå at det er et underrapportert behov i kommunene, jf. at arbeidsgiverundersøkelsen i hovedsak tilsier at behovet er dekket. Dermed kan det ikke settes likhetstegn mellom ingen eller svært få ansatte jurister og et udekket behov. I tillegg kan juridisk kompetanse innhentes ad hoc, f.eks. fra advokater. Det kan også være grunn til å peke på en del kulturforskjeller. Noen arbeidsgivere er ikke vant til å rekruttere folk med juridisk kompetanse, noen antar at det er små muligheter til å få tak i og holde på slik kompetanse, lederes ønsker om å trekke til seg juridisk kompetanse kan «tape» i konkurransen om ressurser, etc. Dette illustrerer at hva man ønsker seg, og hva man har råd til, noen ganger kan komme i konflikt med hverandre.

Det er neppe tvil om at i visse sektorer er tilgangen på juridisk kompetanse liten, og at dette kan være til skade. Det er likevel vanskelig å avgjøre hvor stor vekt slike forhold kan tillegges, og neppe mulig å kvantifisere noe.

5.3.4. Behov og konkurranse på arbeidsmarkedet

Jurister, dvs. personer med mastergrad, konkurrerer i dag dels mot hverandre om stillinger, dels mot andre utdanningsgrupper. For en del andre jussutdanninger – blant annet bachelor i juss - er det noe mindre klart hvem kandidatene konkurrerer mot. Arbeidsgruppen antar at dette i ikke ubetydelig grad kan skyldes at de fleste av disse utdanningene er nye, og at nokså få kandidater har kommet ut på arbeidsmarkedet. Ettersom dette endrer seg, må man anta at flere arbeidsgivere blir kjent med hva slags kompetanse slike utdanninger gir, og hva det kan tilføre deres virksomheter. Dette kan føre til endringer i synet på hvor stort behovet for juridisk kompetanse er, og hva slags kompetanse som trengs i ulike deler av markedet. Grunnlaget for slike antakelser er likevel usikkert.

5.3.5. Behov og krav til kompetanse og kvalitet

Staten, som både er en stor arbeidsgiver, og som ansvarlig for å ivareta Norges interesser internasjonalt og for befolkningens rettsikkerhet, må stille høye krav til kompetansen hos de som skal utføre oppgaver av juridisk karakter. Særlig FADs og JDs representanter i arbeidsgruppen fremhever at de som skal arbeide med juridiske oppgaver, må ha gode forutsetninger både for å regelverksforvaltning og – utvikling. Den offentlige forvaltningen har et spesielt ansvar for å sørge for at befolkningen kan gjøre seg nytte av regelverket, og tjenestemennene har dermed en utrednings- og informasjonsplikt overfor befolkningen og overfor parter i konkrete saker.

I forvaltningsmeldingen pekes det bl.a. på at det er spesielle utfordringer når regelverket er skjønnsmessig. I punkt 4.3.2. heter det bl.a.: «*Bruk av skjønnsbaserte regler kreve god sakshandsaming og høg kompetanse blant dei som skal praktisere reglane. Ofte må dei som skal bruke reglane, ha høg juridisk kompetanse.*»

Høye, og i stor grad økende, krav til kvalitet, er selvsagt høyst reelt også for kommunal og privat virksomhet, både for advokater, i næringslivet og annen privat virksomhet, og i domstolene.

Kapittel 6: NIFUs framskrivingsanalyse

6.1. Framskrivingsstudien; tilbud og etterspørsel

Arbeidsgruppen har valgt å bestille en framskrivingsstudie, og etter konkurranse ble dette oppdraget gitt til Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Dette er en form for studier som tidligere har vært gjort for en rekke utdanninger og næringer, av bl.a. NIFU og SSB, men også andre. Studien, «Arbeidsmarkedet for jurister. En framskriving fram mot 2025», av Pål Børing, Terje Næss og Per Olaf Aamodt (Rapport 49/12), er vedlegg 2 til vår innstilling.

Studien gjelder jurister, forstått som at man har oppnådd graden «Master i rettsvitenskap» eller den tidligere «cand.jur.», eventuelt doktorgrad (dr. juris eller philosophiae doctor (ph.d.)).

Framskrivingsstudien bygger på statistiske metoder, med antakelser om økonomisk og demografisk utvikling. Sentralt i studien står tilbudet og etterspørselen, så vel i offentlig som privat sektor.

I korthet konkluderer studien med at ut fra en beregningsmåte med hovedvekt på antatt demografisk utvikling, vil det være en klar underdekning av jurister i 2025, gitt at utdanningskapasiteten holdes på dagens nivå. Legger man derimot hovedvekten på den forventede økonomiske utviklingen i Norge, vil det bli en overdekning. Vi viser til studien, kapitlene 3 og 4.

Vi har ikke funnet grunn til å gå utførlig gjennom analysen, ettersom NIFU selv har gitt en grundig redegjørelse for både metodene, funnene og usikkerhetsfaktorene. Vår omtale her blir derfor nokså kortfattet.

6.2. Framskrivingsstudien; demografi eller økonomi?

Enhver antakelse om hva som vil skje i framtiden, er usikker. Arbeidsgruppens anliggende her er å vurdere hvilket av de to hovedalternativene i NIFUs studie som er mest realistisk, og som bør ligge til grunn for antakelsene om behovet framover.

Det første spørsmålet som oppstår, er om det overhodet er grunnlag for å konkludere i den ene eller den andre retningen. NIFU selv har angitt flere mulige alternativer for både tilbud og etterspørsel. For tilbudet har man konkludert med at det såkalte middelalternativet er det mest sannsynlige. For

etterspørselen heter det at demografialternativet er mest sannsynlig. Sammenholdt gir disse to alternativene en underdekning av jurister på ca. 7 000 i 2025, gitt at dagens utdanningskapasitet ikke utvides. Det spiller relativt liten rolle om man legger til grunn et lavt, middels eller høyt alternativ for tilbudet, mens valget mellom økonomialternativet og demografialternativet når det gjelder etterspørsel, får stor betydning.

6.3. NIFUs og arbeidsgruppens konklusjon

Selv om det er mange usikre faktorer i denne framskrivingsanalysen, som i andre lignende analyser, merker vi oss at NIFU har vurdert demografialternativet som mer sannsynlig enn økonomialternativet. NIFUs vurdering bygger på lang erfaring med analyser som denne. Det er også grunn til å peke på det er relativt kort tid fram til 2025, og dette gjør at usikkerheten blir en del mindre enn om det f.eks. var tiden fram mot 2040 det var tale om.

Det foreligger muligens noen kontraindikasjoner når det gjelder etterspørselen, og utvalget viser til kandidatundersøkelsen fra NIFU (Rapport 39/12), som bl.a. viser at andelen av både arbeidsledige og personer med irrelevant arbeid har økt noe blant jurister, se særlig kapittel 2. Dette er likevel tall som i hovedsak sammenligner bakover i tid, mens framskrivingsstudien gjelder årene som kommer.

Arbeidsgruppen slutter seg til NIFUs analyse, og legger dermed til grunn at vi med dagens utdanningskapasitet, kan vente en relativt stor underdekning av jurister i 2025.

Kapittel 7: Andre forhold som påvirker behovet for juridisk kompetanse

7.1. Innledning

I forrige kapittel la vi til grunn at NIFUs framskriving ut fra demografialternativet framstår som den mest sannsynlige. Det er imidlertid en del forhold en analyse som NIFUs ikke i nødvendig grad kan ta hensyn til, og som vi antar kan og vil påvirke behovet framover, uavhengig av hvilke forståelser av behov man legger til grunn. Vi skal gå gjennom noen her.

7.2. Rettsliggjøring av samfunnet

7.2.1. Forståelser og virkninger av rettsliggjøring

Rettsliggjøring drøftes ofte i akademiske, profesjonelle og politiske sammenhenger. Også en rekke av respondentene i arbeidsgiverundersøkelsen nevner økt rettsliggjøring som et moment som øker behovet for juridisk kompetanse. Vi skal først og fremst drøfte hvordan og i hvilken grad økt rettsliggjøring får betydning for hvordan jurister arbeider, hvordan de bør utdannes og om det øker behovet for jurister. I denne sammenhengen brukes «jurister» som en samlebetegnelse på alle de utdanningsgruppene som er omtalt i rapporten her.

I Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) er rettsliggjøring omtalt en rekke steder. Det heter bl.a. at «Rettsliggjøring innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Juridiske kategorier blir viktigere i politisk interessekamp, samtidig som den rettslige arena blir sterkere politisert.» (Kap. 6.2.) Her er fokuset at makt flyttes fra politiske organer og over i de rettslige, først og fremst i et nasjonalt perspektiv.

I Europautredningen (NOU 2012:2) sies det at «For de nordiske parlamentariske demokratiene har overtakelsen av EU-retten gjennom EU-medlemskap eller EØS de siste to tiårene styrket betydningen av rettslige bindinger, og justert forholdet mellom rett og politikk på en måte som gjerne omtales som «rettsliggjøring», og som av noen anses som positivt og av andre som negativt.» (Kap. 26.4.5.) Her pekes

på EU som en – blant flere - «driver» av rettsliggjøring. Maktutredningen legger også vekt på at politisk og rettslig maktutøvelse flyttes fra nasjonale til overnasjonale myndigheter: «Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Norge er bundet av EUs regelverk og rettsfortolkninger på en rekke sentrale samfunnsområder.» I Europautredningen legges det likevel betydelig vekt på at bindingene som Norge påføres utenfra, er begrenset, fordi også EU-lovgivningen i stor grad gir de nasjonale myndighetene spillerom for nasjonale løsninger. Betydningen av å forstå og fastlegge det nasjonale handlingsrommet er uansett vesentlig for å verne norske offentlige og private interesser.

Et hovedfunn i Europautredningen er at det norske samfunnet er kraftig europeisert som resultat av tilpasningen til EU gjennom EØS-avtalen og de øvrige avtalene Norge og EU har inngått. Norge har knyttet seg til en felles europeisk rettsorden med klare føderative trekk (se kap. 7.6). Norge har i følge Europautredningen i perioden 1992 til 2011 anslagsvis overtatt ¾ av EU-retten sammenlignet med de EU-statene som er med på alt. Europeiseringen av norsk rett gjør rettskildebildet mer sammensatt og dels vanskeligere tilgjengelig, og dette øker behovet for jurister med innsikt i de europarettlige sidene av rettsspørsmål på så godt som alle samfunnsområder. Dette poenget er også understreket i Meld. St. nr. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* kap. 7.3: «Behovet for god EU/EØS-kompetanse gjelder ikke bare sentralforvaltningen med underliggende etater, som har ansvar for den løpende oppfølgingen av samarbeidet. Det gjelder også det regionale og lokale forvaltningsnivået som har et vesentlig ansvar for å praktisere regelverket i tråd med våre EØS-forpliktelser. Videre er det viktig med god EU/EØS-kunnskap hos berørte aktører i næringsliv og samfunn i bred forstand. Det vil bidra til å identifisere og fremme norske interesser på en best mulig måte.»

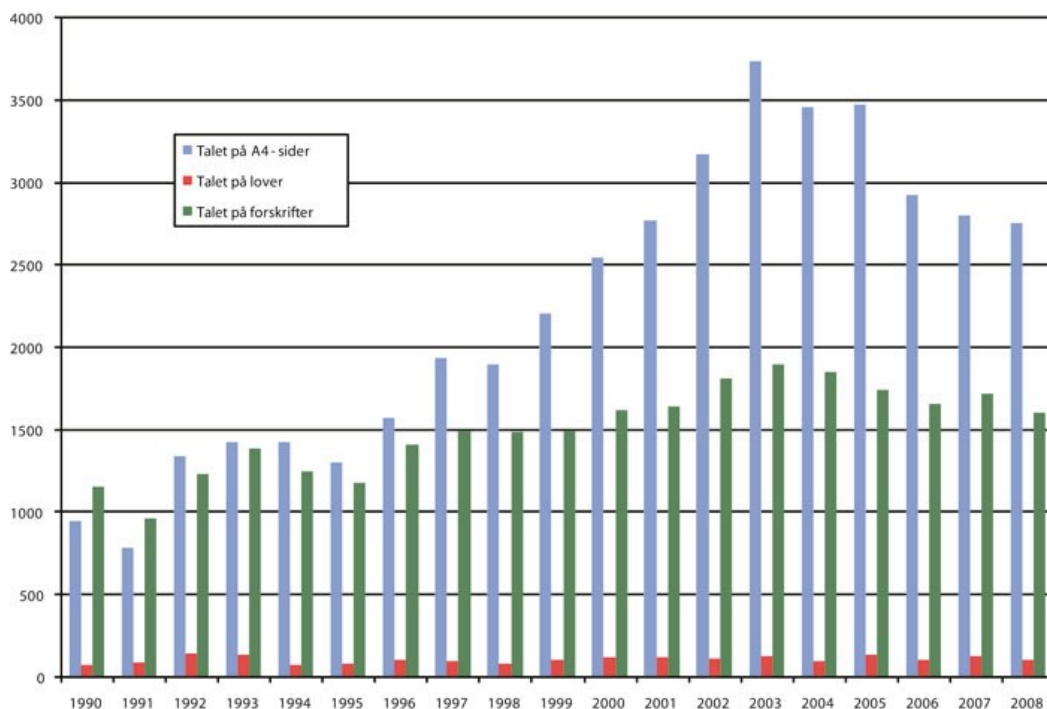
En rekke eksempler på områder som har blitt mer rettslig regulert enn før, er nevnt i disse to utredningene. Ett forhold som har stor betydning, er reguleringen av velferdstjenester, som i økende grad formuleres som rettskrav. Også menneskerettene, som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven av 1999, har fått større betydning for norsk rettsutøvelse og myndighetsutøvelse ellers. Et tredje område som nevnes her, er offentlige innkjøp og anskaffelser, som lenge var nokså uregulert i Norge, og dermed overlatt til politisk og forvaltningsmessig skjønn. Det er nå relativt

omfattende rettslige reguleringer på området, og så vel offentlige som private aktører bruker betydelige ressurser på dette.

7.2.2. Økning i rettsstoffet

Det er videre velkjent at mengden av rettsstoff øker. Dette viser seg ved at det gis flere, større og mer komplekse lover og forskrifter enn før. Sakstallet i domstolene og i en lang rekke forvaltningsorganer øker, og det er på flere områder klare tendenser til at mange saker blir mer komplekse og tidkrevende enn før. Dette kan føre til at mange forvaltningsorganer og domstoler trenger å øke antallet jurister og andre med juridisk kompetanse, noe som i sin tur kan påvirke etterspørselen etter jurister i advokatnæringen og i privat sektor ellers.

Som belegg for at rettsstoffet øker, har arbeidsgruppen innhentet denne grafiske framstillingen av tallet på lov- og forskriftsvedtak fra 1990 til 2008 (Kilde: Lovdata):



Videre vil økende kompleksitet i lovverket by på store utfordringer i videre regelverksarbeid. I Forvaltningsmeldingen (jf. også punkt 5.2.2. ovenfor) er det gjort greie for erfaringer og vanskeligheter med å forenkle regelverk på ulike nivåer:

”Trass i stor innsats dei seinare åra for å forenkle og minske talet på reglar har det vist seg vanskeleg å gjere noko med det samla omfanget av regelverket, jf. òg kapittel 2. Innleminga av EU-reglar i norsk rett påverkar talet på reglar og fører til endringar av eksisterande regelverk. Totalt er det i dag ca. 760 lover og over 2 000 sentrale forskrifter. Omfanget har gått ned sidan 2003, men er likevel høgare enn for 15 – 20 år sidan. Det er ikkje først og fremst talet på lover og forskrifter som har auka, men over tid har dei gjennomsnittleg vorte lengre. Nytt regelverk erstattar i stor grad gammalt, så auken i omfanget av Lovtidend betyr ikkje at mengda av lover og forskrifter har auka tilsvarande. Talet på reglar seier lite om kor nyttig eller kostnadskrevjande regelverket er. Likevel gir det samla omfanget ein indikasjon på kompleksitet og detaljeringsgrad og kor lett eller vanskeleg det er å få oversyn over den samla reguleringa.” (Fra kap. 4.4.2 i meldingen.)

I NOU 2012:2 **Innenfor og utenfor** beskrives betydningen gjennomføringen av EØS-retten har hatt for norsk rett. Sitat (kap 7): *”Det er i Norge i dag (høsten 2011) til sammen ca. 600 gjeldende lover. Det innebærer at anslagsvis ca. 30 prosent av disse i større eller mindre grad inneholder EU/EØS-regler. Det betyr ikke at EU/EØS-retten utgjør en så stor andel av norsk rett, siden det i mange tilfelle bare er tale om noen få paragrafer i en ellers norsk lov.”*

7.2.3. Rettsliggjøring som kulturendring

Retten i samfunnet er en integrert del av kulturen i samfunnet, og rettsliggjøring vil dermed ikke bare påvirke jurister og deres virksomhet. Fordi flere sider av så vel offentlig som privat virksomhet blir rettsliggjort, ser vi at det i større grad enn før og på flere områder enn før argumenteres rettslig, der man tidligere argumenterte på andre måter. Dette er dels en nødvendighet; ingen kan unngå å måtte argumentere rettslig når det man søker om, de transaksjonene man ønsker å gjennomføre, osv., blir (mer) rettsliggjort enn før.

Økt rettsliggjøring kan dermed føre til at flere prosesser blir tyngre enn før, fordi rettslige vurderinger i økende grad kommer i tillegg til økonomiske, helsefaglige og andre vurderinger. Dette vil berøre alle sider av juristers yrkesutøvelse, og langt fra bare det som behandles av domstolene.

Arbeidsgruppen mener det er trygt å anta at økt rettsliggjøring vil gi økt behov for juridisk kompetanse i årene framover. Om man kan legge til grunn at den vil øke ennå mer enn det som går fram av NIFU-studien, er usikkert, men er etter vår vurdering ikke usannsynlig.

7.3. Teknologiske og kommunikasjonsmessige endringer

7.3.1. Innledning

Arbeidsgruppen er sammensatt først og fremst med tanke på juridisk kompetanse og innsikt i utdanningssektoren og arbeidsmarkedet, og har derfor ikke særlig sakkyndighet innenfor informasjonsvitenskapene, verken når det gjelder teknologi eller de kulturelle og samfunnsmessige virkningene av utviklingen på dette området. Arbeidsgruppen er likevel, som alle andre, kjent med at kommunikasjonsteknologien har ført til betydelige endringer i måten det arbeides på innenfor mange fagfelt.

I dag opplever vi at store mengder informasjon er tilgjengelig for det brede lag av befolkningen, herunder også rettslig informasjon. De teknologiske hjelpemidlene gir også muligheter for å skape ny informasjon og å distribuere den hurtig og enkelt til allmennheten eller til mer begrensede målgrupper. Dette har fått stor betydning for hvordan avtaler inngås, hvordan finansielle transaksjoner skjer, hvordan straffbare handlinger planlegges og utformes, hvordan etterforskning skjer, osv., osv. Ikke minst får det stor virkning for utdannings- og forskningsvirksomhet. Noe av det viktigste for utdanningsinstitusjonene er å bygge opp og å videreutvikle den digitale kompetansen, både i spiss og bredde.

Den digitale utviklingen kan ses som komplementær til rettsliggjøringen, eller som en integrert del av den. Det som i hvert fall kan fastslås, er at også jurister i stadig større grad må beherske digitale verktøy.

7.3.2. Digitalt samarbeid om undervisning

Jussutdanning drives fortsatt i stor grad som tradisjonell klasseromsundervisning, slik at f.eks. forelesninger med mange studenter er vanlig. De ulike lærestedene har i ulik grad tatt i bruk ny teknologi for å utvikle undervisningen. Digitalisering av undervisning og eksamen kan gi innsparingsgevinster, som

så kan frigjøre ressurser til kvalitetshevende tiltak. Med dagens teknologi kan lærere ved en institusjon gi fullverdig undervisning ved et annet, uten at man nødvendigvis må reise. Dermed kan man ha bistilling ved en annen institusjon, og drive undervisning og veiledning til en langt lavere kostnad enn det som er vanlig i dag.

Skal man oppnå innsparing, og samtidig kunne gi undervisning og veiledning på et høyt nok nivå, er det avgjørende at det kommer på plass nødvendig utstyr og infrastruktur. Dette er gjort ved en rekke utenlandske læresteder, og nyttige erfaringer kan utvilsomt hentes fra utlandet. For å oppnå gode resultater, trengs det likevel en systematisk og omfattende satsing, og det kan ikke skje uten at institusjonene får tilført midler over sine budsjetter.

7.4. Sammenfatning: Hvor stort er behovet for juridisk kompetanse?

I NIFU-utredningen og i den foregående teksten er det pekt på en rekke forhold som er viktige å ta med i betraktningen når man eventuelt skal forsøke å tallfeste behovet for juridisk kompetanse fram mot 2025.

Arbeidsgruppen legger til grunn NIFUs anslag, slik det er angitt i framskrivingsstudien, jf. også omtalen i kapittel 8. Det vil si at utdanningskapasiteten må økes. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med hvor mange nye studieplasser som trengs, eller hvor de bør komme. Kunnskapsdepartementet må, i samråd med lærestedene, legge planer og strategier for oppbygging.

Arbeidsgruppen vil videre anbefale at departementet fortsetter å kanalisere ressursene til de lærestedene som allerede finnes. Det er en klar risiko for at satsing på jussutdanning på enda flere steder enn i dag, kan bidra til å svekke snarere enn å styrke fagmiljøene, noe som i sin tur vil gå ut over studiekvaliteten, og sannsynligvis også gjennomføringsgraden for studentene.

Kapittel 8: Ressurssituasjonen og ressursbehovet innenfor jussutdanningene

8.1. Innledning

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i dagens utdanningstilbud og ved oppretting av eventuelle nye utdanninger. Vi vil kommentere dette i tilknytning til de enkelte forslagene og samlet i kapittel 10.

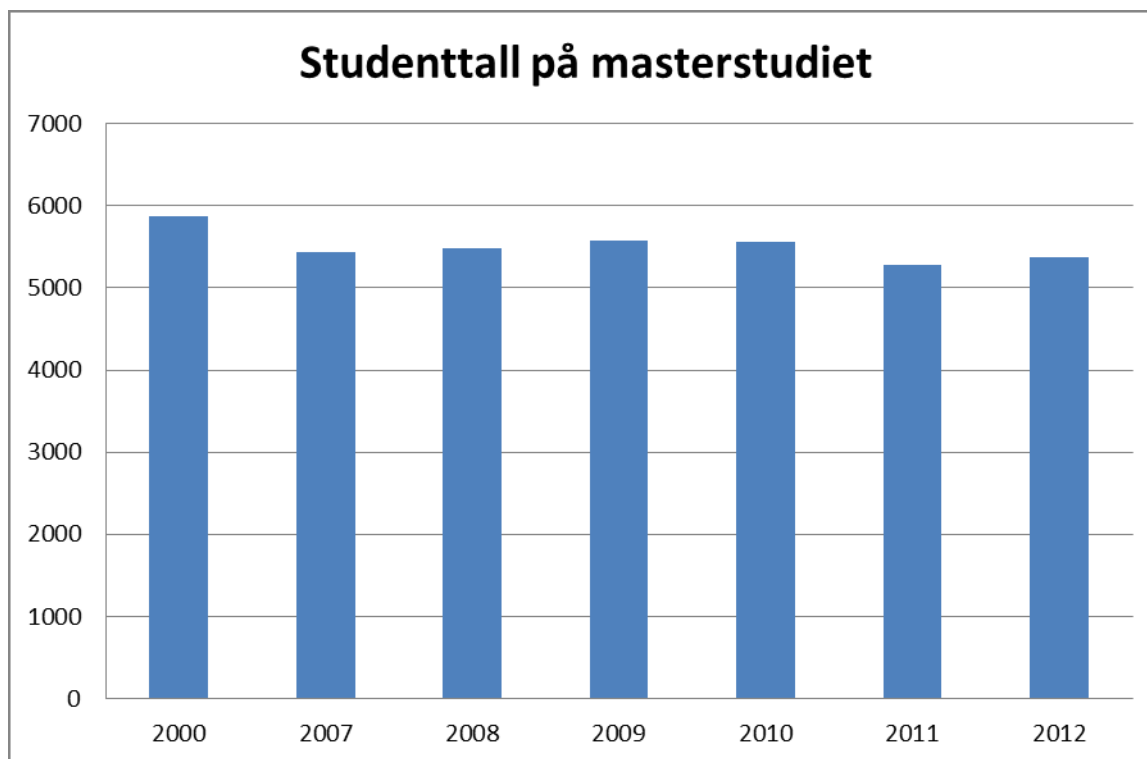
I tillegg har arbeidsgruppens leder valgt å innhente en nokså utførlig presentasjon av ressurssituasjonen, særlig for de tre juridiske fakultetene ved UiB, UiO og UiT. Dette er ikke en del av gruppens innstilling, men kun et vedlegg (vedlegg 1). Der presenteres en rekke tall, med utfyllende kommentarer. Vedlegget inngår som grunnlag for arbeidsgruppens arbeid, men gruppen har ikke tatt konkret stilling til kommentarene eller synspunktene som framføres i vedlegget.

Selv om vedlegget ikke er en del av innstillingen, har vi valgt å ta inn noe av informasjonen fra vedlegg 1 her i kapittel 8. Vi presenterer en del av de samme tallene som i vedlegg 1, dels i form av diagrammer og dels i tekst og i en tabell. Vi konsentrerer oss om student- og kandidattall, samt nøkkeltall for ansatte og for ph.d.-utdanningen.

Alle tall er hentet fra Database for høyere utdanning (DBH), med mindre noe annet er særskilt angitt. Denne kilden er valgt fordi den er det nærmeste man kommer offisielle, nasjonale tall, og fordi dataene i basen er samlet inn og presentert etter samme kriterier for alle institusjonene. Dermed blir det mulig å lage sammenligninger. Vi bemerker likevel at DBH-tallene til dels er laget for andre formål enn våre. De er også dels gjengitt for fakultetsnivået, dels brutt ned på programnivå, dvs. masterprogrammene i rettsvitenskap.

8.2. Studenter og kandidater ved masterutdanningen i rettsvitenskap

Figur 2. Registrerte studenter på masterstudiet ved de 3 juridiske fakultetene. Totaltall.



Studenttallet på masterstudiet har gått ned med 8,6% fra 2000 til 2012. Fra 2007 til 2012 er nedgangen langt mindre; 1,4%.

Figur 3. Primærseekere til masterprogrammene i rettsvitenskap.

Tall fra DBH og SO.



Tabellarisk oppstilt er tallene slik:

2007:	3868
2008:	3845
2009:	3915
2010:	4328
2011:	4418
2012:	4896

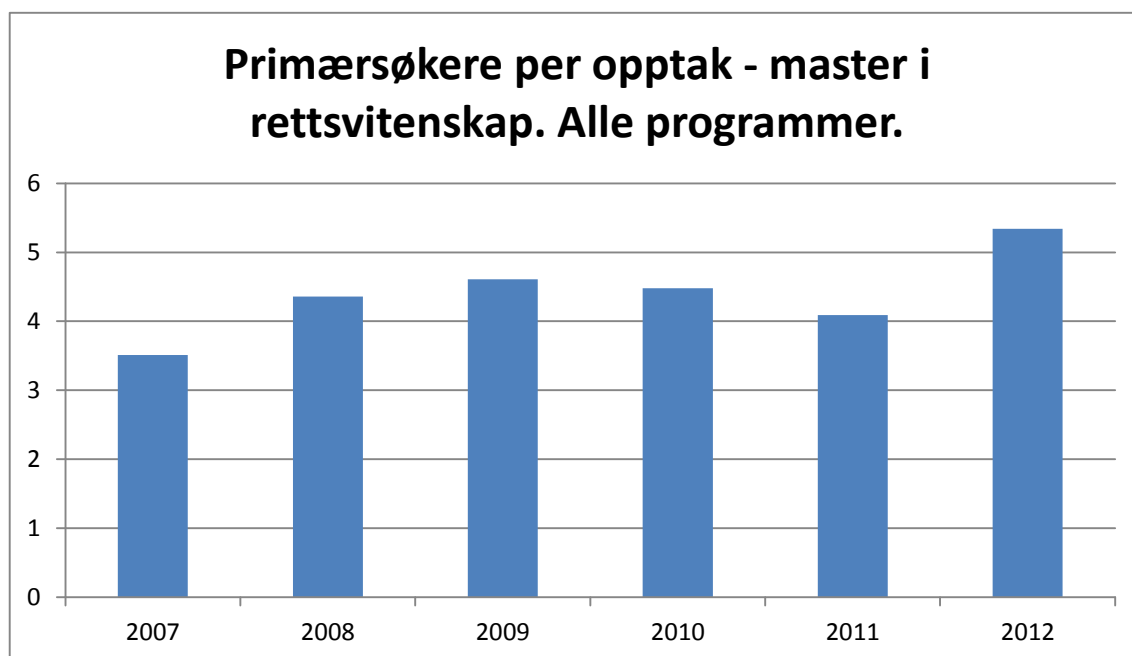
Primærseekere er seekere som har master i rettsvitenskap som sitt førstevalg. Tallene her inkluderer kun masterprogrammene i rettsvitenskap. I tabell 2 i vedlegg 1 går det også fram hvor mange seekere det var til hvert program, og hvor mange som ble tatt opp. Den prosentvise økningen fra 2007 til 2012 er 26,6.

Som det går fram, er det en markant økning i søkertallet fra 2009 til 2010. Økningen har fortsatt i 2011 og 2012. Det største spranget er fra 2011 til 2012, da økningen var 10,8 %.

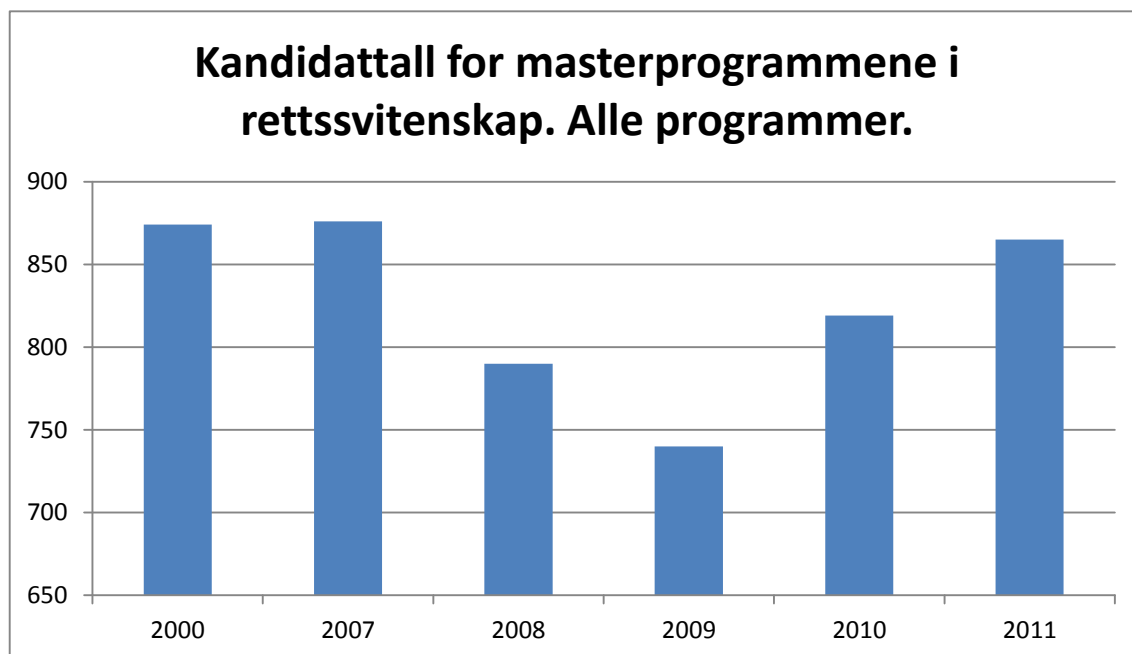
Figur 4. Opptak til masterprogrammene i rettsvitenskap.



De tydelige svingningene i opptakstall skyldes i stor grad at Universitetet i Oslo i 2009 reduserte sitt opptak fra i underkant av 600 til 400. Økningen i 2011 kan langt på vei forklares med de nye studieplassene som departementet tildelte det året.

Figur 5. Primærseekere per opptatt student

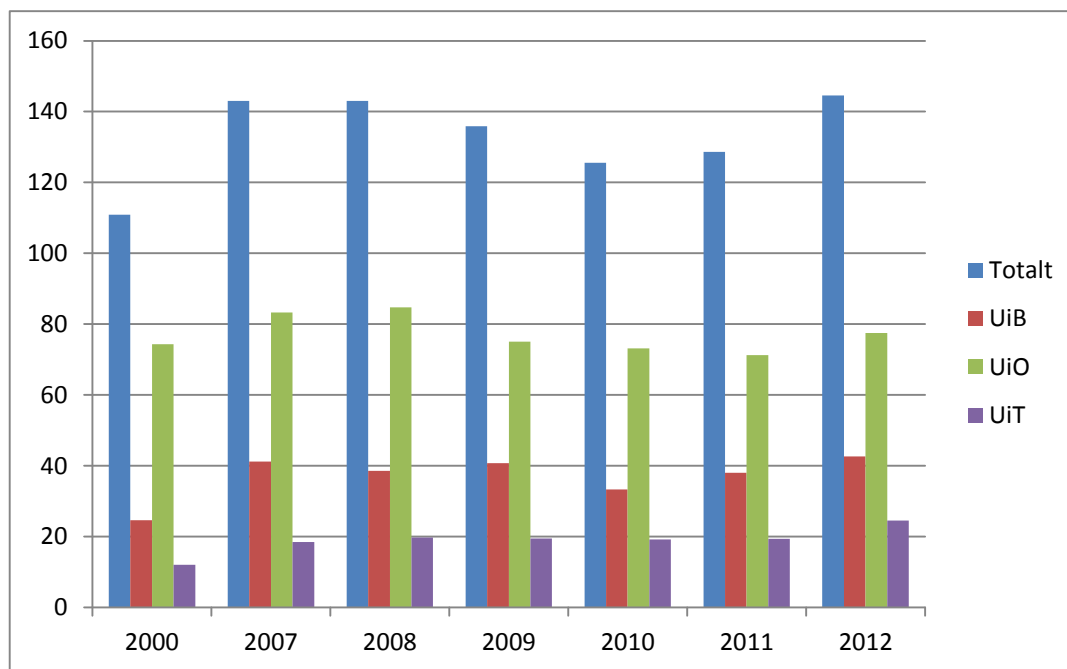
Tallene viser at ved de siste seks opptakene har vært ca. 3,5 til drøyt 5 primærseekere for hver opptatt student. Den mest markerte økningen er fra 2011 til 2012, da tallet gikk opp fra 4,09 til 5,34.

Figur 6. Kandidattall

Her er variasjonen tydelig, men i 2011 var tallet igjen oppe på om lag samme nivå som i 2000 og i 2007.

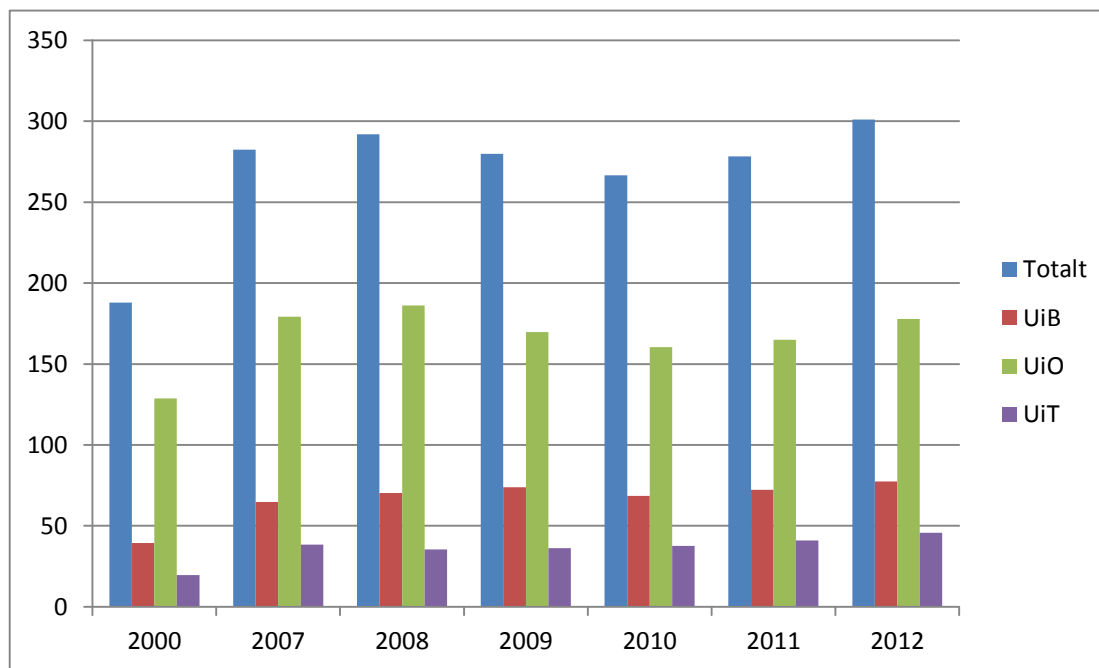
8.3. Nøkkeltall for ansatte ved de juridiske fakultetene.

Figur 7. Ansatte i undervisnings- og forskerstillinger (stipendiater og postdoktor er ikke med)



For alle fakultetene var det økning i perioden fra 2000 til 2007, samlet på ca. 29%. I årene fra 2007 til 2011 var det en nedgang på ca. 10%, mens vi fikk en økning fra 2012, og totaltallet er nå det høyeste det har vært i den perioden som diagrammet dekker. Svingningene har vært størst ved UiO.

Figur 8. Ansatte i forsknings- undervisnings- og formidlingsstillinger (inkludert stipendiat, postdoktor, vit.ass. m.m.).

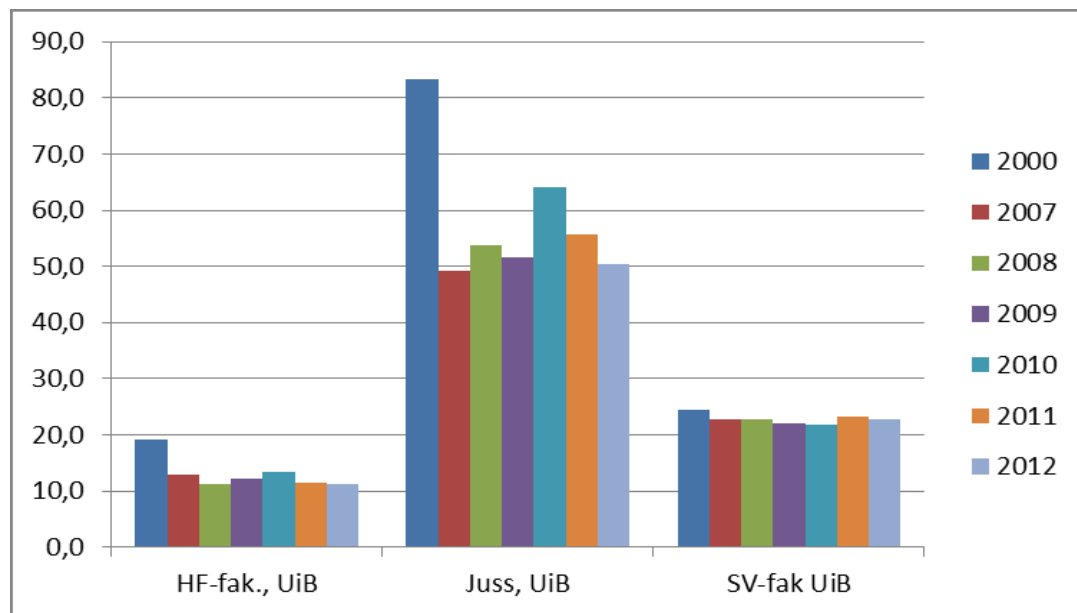


Den samlede økningen fra 2000 er på 60,1 %, fordelt på alle fakultetene. Også her ser vi en relativt markant økning fra 2011 til 2012, med 8,1 %.

Tabell 2: Forholdstall student/lærer

Samletabell - Forholdstall student/lærer (undervisnings- og forskerstillinger)							
Avdeling/Fakultet	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alle institusjoner	16,4	15,3	14,8	14,9	15,4	15,6	16,2
Universiteter	18,7	14,3	14,2	14,5	14,7	14,8	15,1
Universitetet i Bergen	17,6	13,7	13,1	13,3	13,7	12,9	13,1
Universitetet i Oslo	21,5	16,1	15,8	16,8	16,3	16,3	16,3
Universitetet i Tromsø	11,7	8,6	8,6	9,4	9,7	9,5	10,1
Bergen							
HF-fak., UiB	19,1	12,9	11,3	12,2	13,3	11,4	11,2
Juss, UiB	83,3	49,2	53,7	51,5	64,1	55,7	50,5
SV-fak UiB	24,3	22,9	22,7	22,1	21,9	23,2	22,8
Oslo							
Det humanistiske fakultet	18,3	18,8	18,4	18,5	18,6	17,9	18,7
Det juridiske fakultet	55,4	48,1	47,6	55,9	59,3	59,8	55,0
Det samfunnsvitenskapelige fakultet	31,6	28,8	27,7	31,6	28,7	29,2	25,5
Tromsø							
Det humanistiske fakultet	11,1	7,3	6,8				
Det samfunnsvitenskapelige fakultet	14,9	15,0	13,0				
Det juridiske fakultet	44,8	28,3	26,9	29,0	28,3	28,6	25,6
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning				10,1	10,3	11,4	10,8

Her har vi valgt en tabell, og ikke et diagram, fordi informasjonsmengden er for stor til at den lett lar seg tilpasse til et diagram. Vi har likevel tatt tallene fra UiB, og satt dem inn i diagrammet i figur 9 nedenfor.

Figur 9. Sammenlignende forholdstall student/lærer ved UiB

Poenget med å sammenligne med humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag, er at det er disse som i det store og det hele ligner mest på de juridiske fagene. De har, som juss, relativt små innslag av laboratorieundervisning, felttokt, etc., og tilsvarende nokså sterke «tekstradisjoner». Det er likevel forskjeller, slik at sammenligningen ikke kan dras for langt.

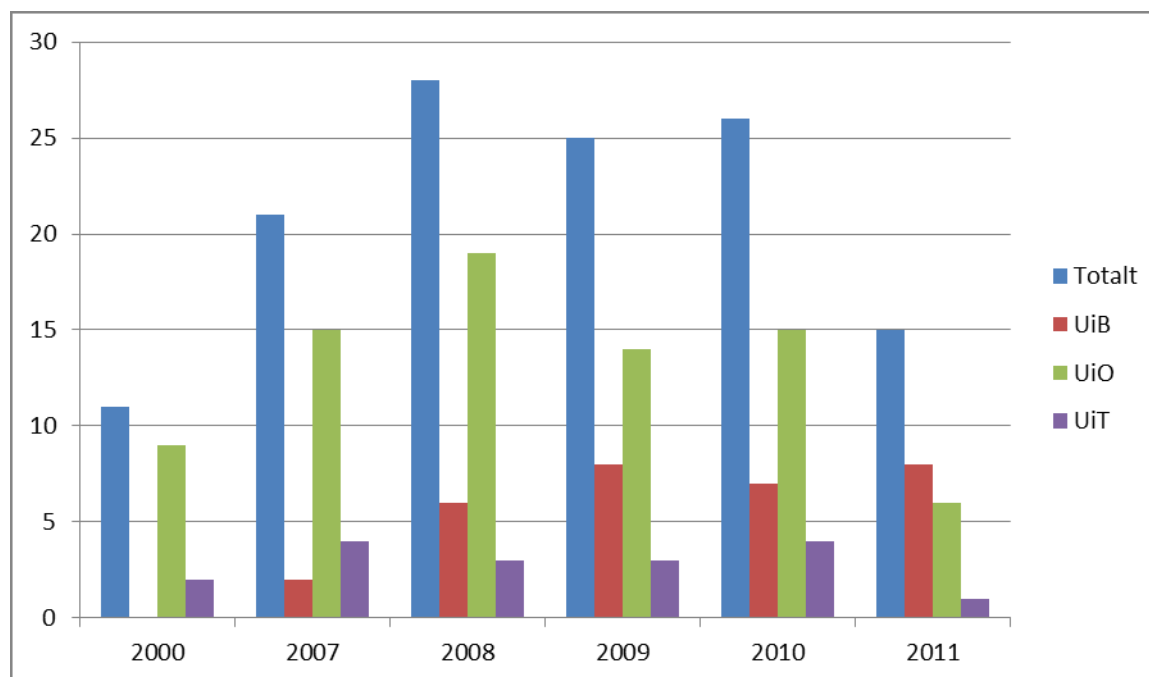
Det mest slående er i alle tilfelle at antallet studenter for hver lærer er vesentlig høyere for juss enn for humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag. Det gjelder for alle tre fakultetene, og har gjort det i lang tid. Vi viser til den mer utførlige gjennomgangen i vedlegg 1, punkt 2.4., og den avsluttende drøftingen i vedlegg 1, der det bl.a. sammenlignes med internasjonale normer. Også de entydige anbefalingene fra NOKUTs sakkyndige komité, om å bedre forholdstallet, bør tillegges vekt.

Endelig peker vi på NIFUs rapport 39/12, «Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede». Det heter der på side 53: *«Juristene er den gruppen som er mest fornøyd med utdanningen, og som også gir en svært positiv vurdering av faglige innhold og relevans. De er imidlertid langt mer forbeholdne i vurderingen av undervisningskvaliteten og tilbakemelding/veiledning; faktisk er det ingen grupper [som] er så lite fornøyd med*

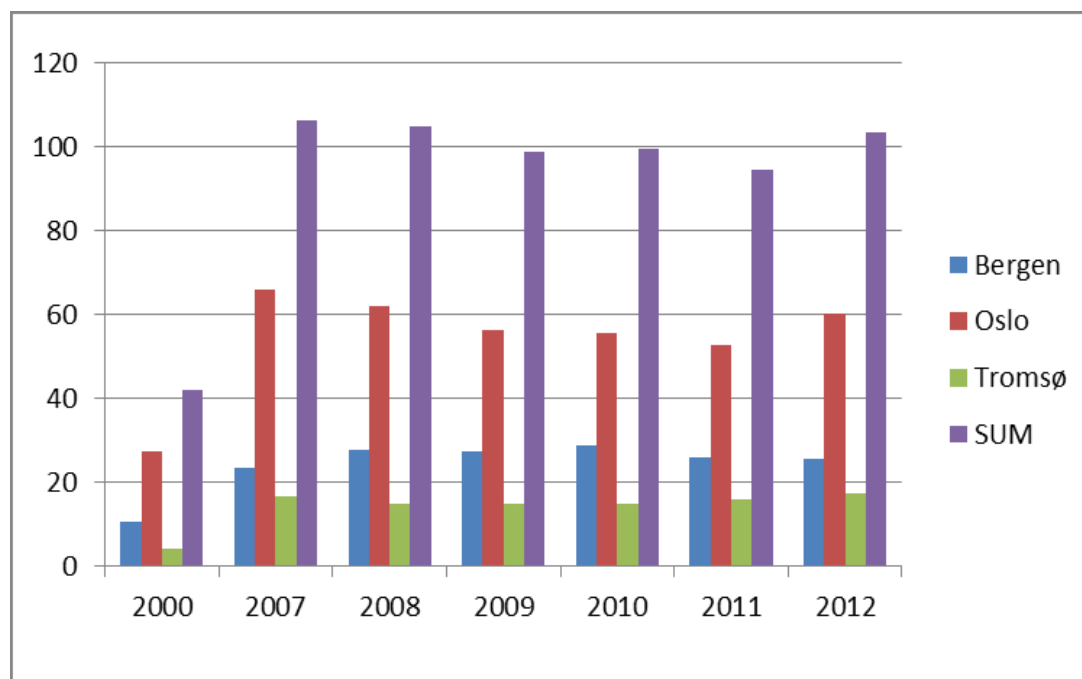
tilbakemelding/veiledning som juskandidatene. Noe av forklaringen på det siste er at det er mange studenter per lærer på jusstudiene, og at undervisningsformene er relativt tradisjonelle.»

8.4. Nøkkeltall for ph.d.-utdanning

Figur 10. Doktorgrader ved de juridiske fakultetene.



DBH-tallene for 2000-2006 (ikke gjengitt her), viser et gjennomsnitt på 7,1 doktorgrader, mens snittet for 2007-2011 er på 23, dvs. mer enn en tredobling. Nedgangen fra 2010 til 2011 er likevel slående, og informasjon fra fakultetene viser samlet 16 doktorgrader (disputaser) i 2012. Dersom dette er en trend, gir det grunn til bekymring.

Figur 11. Stipendiater ved de tre juridiske fakultetene.

Mens stipendiattallet økte med 152% fra 2000 til 2007, er ansatte i 2012 fortsatt på samme nivå som i 2007. Isolert sett er det en klar økning fra 2011 til 2012.

8.5. Samlet vurdering av ressurs situasjonen

8.5.1. Finansiering

Arbeidsgruppen viser til tallmaterialet som er gjengitt ovenfor, og til den mer utførlige gjennomgangen av ressurs situasjonen i vedlegg 1. Dette indikerer etter vår oppfatning ganske klart at utdanningene i rettsvitenskap er underfinansiert. Konklusjonen her er sikrest for de tre fakultetene ved UiB, UiO og UiT, fordi det er der tallmaterialet er best, men det er gode grunner til å anta at også bachelorinstitusjonene har et for svakt finansieringsgrunnlag. Særlig forholdstallene lærer/student er påfallende høye når man sammenligner med annen utdanning. Vi viser her til anbefalingene fra NOKUTs sakkyndige komité, til NIFU-rapport 39/12 (sitert ovenfor), og til det som er sagt om internasjonale forhold i vedlegg 1.

Underfinansiering er særlig problematisk i lys av de kravene som i dag stilles til oppfølging av studentene, som utdanningene i rettsvitenskap vanskelig kan oppfylle. Dette antas å være en viktig årsak til det

relativt høye frafallet som skjer, jf. vedlegg 1, punkt 8. Det er behov for å bedre forholdstallet mellom lærere og studenter vesentlig, og det kan ikke skje uten å styrke ressursgrunnlaget.

Videre er økte ressurser helt nødvendig dersom de etablerte lærestedene skal være i stand til å bistå de nye lærestedene, både med hensyn til undervisning og veiledning av ph.d.-kandidater.

8.5.2. Rekruttering

Når de tre fakultetene lyser ut faste stillinger, er det i all hovedsak stillinger som førsteamanuensis. I vedlegg 1, tabell 11, er det en oversikt over gjennomsnittlig antall søkere per stilling i årene 2009-2011. Fra 2,9 i 2009 økte tallet til 3,7 i 2010, før det gikk ned igjen til 3,2 i 2011. Utslaget i 2010 var særlig stort i Oslo, og selv om tallgrunnlaget er lite, virker det sannsynlig at et gjennomsnitt på om lag 3, som i 2009 og 2011, for tiden utgjør en norm når alle fakultetene ses under ett. UiT ligger gjennomgående lavest, med et snitt på 2 i 2009 og 2011, og 1,5 i 2010.

Disse tallene viser at det er søkergrunnlag, og at fakultetene synes å ha brukbare muligheter for å erstatte fagpersoner som går av, og til dels også å ekspandere. Imidlertid er tallene ikke store, og de gir grunn til å frykte at i hvert fall for noen fagområder kan rekrutteringen svikte. Et eksempel er skatte- og avgiftsrett, som er særdeles arbeidslivsrelevant og som tiltrekker seg mange studenter, men der det er meget vanskelig å rekruttere gode søkere til stillinger ved universitetene.

Det er selvsagt en rekke forhold som påvirker søkergrunnlaget, og noen av de viktigste ligger klart utenfor denne arbeidsgruppens mandat. Dette gjelder for eksempel lønnsvilkårene, som fastsettes i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Et annet viktig moment er vilkårene for forskning og undervisning, som påvirkes sterkt av forholdstallet mellom lærere og studenter.

Arbeidsgruppen vil her nøye seg med å peke på at god rekruttering på bred front er avgjørende for å opprettholde både utdannings- og forskningskvalitet, som igjen er avgjørende for at sektoren kan utdanne mange nok og gode nok jurister, noe som i høy grad berører vårt mandat.

Kapittel 9 Særmerknad fra Espen Dragstmo

9.1. Innledning

I denne merknaden gjør jeg først rede for min forståelse av mandatet, den er noe annerledes enn arbeidsgruppens forståelse (punkt 9.2.). Deretter problematiserer jeg den skjeve kjønnsbalansen blant jusstudenter (punkt 9.3.), foreslår andre opptaksregler enn de utredningen går inn for (punkt 9.4.) og svarer på et spørsmål mandatet stiller arbeidsgruppen, men som utredningen ikke svarer klart på (punkt 9.5.).

9.2. Forståelse av mandatet

9.2.1 Innledende om mandatet

I mandatets punkt 2 står det at arbeidsgruppen skal "foreta en vurdering av om dagens utdanningstilbud møter de behov samfunnet har for juridisk kompetanse".² Jeg har et annet syn enn rapporten på hva som ligger i "behov" og "juridisk kompetanse", se hhv. punkt 9.2.2. og 9.2.3.

9.2.2 Forståelsen av "de behov samfunnet har".³

Utredningen angir at "den harde kjerne" av innhold i *behov* er *etterspørsel*,⁴ og spør hva "arbeidsmarkedet trenger" i overskriften til punkt 5.2.2. I all hovedsak likestiller utredningen behov med etterspørsel, slik jeg forstår den. Mitt poeng er ikke å si at arbeidsmarkedets etterspørsel er irrelevant for vurderingen av hvilket behov samfunnet har, men å understreke at *behov* er mye mer enn *etterspørsel*. Konsekvensen av å forstå behov som etterspørsel, og bare etterspørsel, blir at framskrivningen sier alt som er å si som samfunnets behov for juridisk kompetanse.

Jeg tolker mandatet slik at det etterspør en *selvstendig vurdering* av samfunnets behov for juridisk kompetanse. Overskriften til punkt 5.3.3. antyder at utredningen gjennomfører en slik vurdering der, men det gjør den ikke. Jeg kan naturligvis ikke foreta en slik omfattende vurdering på egen hånd i denne særmerknaden. Jeg nøyer meg derfor med å forklare hvor galt det blir å forstå *behov* utelukkende som

² Se mandatets punkt 2, inntatt i utredningen under punkt 2.1.

³ Se mandatets punkt 2, inntatt i utredningen under punkt 2.1.

⁴ Se utredningens punkt 5.3.1.

arbeidsgiveres *etterspørsel*. Det arbeidsgiverne etterspør kan nemlig vise seg å være det stikk motsatte av hva samfunnet behøver.

Som illustrasjon på dette kan man forestille seg en kommune uten ansatte med juridisk kompetanse. Kommunen bryter regelmessig anbudsreglene, unnlater å veilede borgerne og saksbehandlingen foregår stikk i strid med det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet. Denne kommunen har et behov for juridisk kompetanse (av hensyn til samfunnets borgere) uavhengig av om de ansatte i kommunen opplever at ting fungerer fint og derfor ikke etterspør juridisk kompetanse.

I forlengelsen av denne illustrasjonen er det interessant å merke seg at Norges juristforbund har avdekket at ca. to av tre kommuner ikke har ansatt jurist.⁵ Dette henger antagelig sammen med ressurshensyn og hva kommunen etterspør. Etter min mening er det en sterk formodning for at samfunnets behov for juridisk kompetanse overgår det kommunene etterspør, kommunene bør derfor pålegges å ansette jurister.

9.2.3 Forståelsen av "juridisk kompetanse".⁶

Utredningen angir at mandatet "bare gjelder formell juridisk kompetanse".⁷ Jeg mener derimot at "en vurdering av om dagens utdanningstilbud møter de behov samfunnet har for juridisk kompetanse",⁸ krever en mer selvstendig og grundig vurdering av hva som ligger i juridisk kompetanse. Det blir derfor ikke tilstrekkelig å vise til at juridisk kompetanse er den kompetanse som en jurist til en hver tid har, nemlig formell juridisk kompetanse.

Å vurdere samfunnets behov for juridisk kompetanse gjør det etter mitt syn nødvendig å diskutere om kvalitetskontrollen er godt nok for å sikre samfunnets behov for juridisk kompetanse. Med andre ord burde man også ha vurdert om jurister holder et tilstrekkelig høyt faglig nivå. Sett fra samfunnets ståsted er dette minst like viktig som å drøfte fagsammensetningen og forhold utredningen ellers tar opp i kapitlene 2, 3 og 4. Det er i samfunnets interesse, og innenfor arbeidsgruppens mandat, å vurdere om terskelen for å la en kandidat bestå eksamen er lagt riktig, og om eksamen prøver det som er relevant å prøve.

⁵ Utredningen nevner Norges juristforbunds undersøkelse under punkt 5.3.3.

⁶ Se mandatets punkt 2, inntatt i utredningen under punkt 2.1.

⁷ Se utredningens første avsnitt i punkt. 5.2.1 (min understrekning).

⁸ Se mandatets punkt 2, inntatt i utredningen under punkt 2.1.

Kvalitetskontroll, altså eksamenssensur, er særlig viktig for de juridiske fagene fordi et moderne samfunn er avhengig av rettslig regulering, og dermed også kompetanse til å lage og anvende rettslig regulering. Jurister klarer vi oss med andre ord ikke uten, og samfunnet må ta til takke med den juridiske kompetansen det blir tilbudt. Dette tilsier at samfunnet bør kreve høyt kompetente jurister, holde et øye med om kompetansen reduseres og være villig til å kanalisere flere penger til juridisk utdanning og kvalitetssikring. I samme retning taler det forhold at behovet for kompetente jurister vil øke betydelig for hver feil inkompetente jurister gjør. Argumentene styrkes av at etterspørselen etter jurister antas å øke frem mot 2025.

En annen utfordring for kvalitetsnivået er at en stor del av bevilgningen til høyere utdanning beror på hvor mange studiepoeng som blir avlagt ved det enkelte lærested. Mange studiepoeng betyr masse penger, få studiepoeng betyr lite penger. Med andre ord har staten gjort høyskoler og universitet til en bukk som passer havresekken. Dette generelle poenget gjelder særlig for de juridiske lærestedene som allerede er hardt presset på både økonomiske og menneskelige ressurser.⁹ Dersom kvalitetskravet ikke allerede har blitt for lavt, så er dette på tross av sterke statlige økonomiske insentiv om å redusere dem. Vi må regne med at ordningen, iallfall på sikt, vil sette den faglige integriteten under slik press at det kommer til å redusere kvaliteten på jurister, og dermed kvaliteten på juridisk kompetanse i samfunnet. Dette mener jeg samfunnet ikke har råd til å la skje.

Jeg tillater meg å skissere noen tiltak som kan bidra til å sikre at kvaliteten holder et tilstrekkelig høyt nivå. Den åpenbare løsningen er å endre grunnlaget for å tildele midler. Et ofte brukt argument i favør av SP=penger-modellen er at antall avlagte studiepoeng har økt. Til dette vil jeg gjøre oppmerksom på at Lånekassen i 2002-2004 innførte nye regler for studielån. Dersom man har havnet mer enn ett år bak normalprogresjonen (60 SP) mister man retten til støtte. I tillegg ble en stadig større andel av støtten til lån (i stedet for stipend) dersom man ikke fulgte normalprogresjonen. Dette har trolig motivert den enkelte student til å avlegge flere studiepoeng. Økonomiske insentiv som rammer studentene er positivt. Det bør vurderes om det lar seg gjøre å innføre flere insentiv som rammer studenten.

En annen tilnærming er å overlate kvalitetsnormen til et overinstitusjonelt organ. Altså kan det opprettes et organ som får ansvar for å utforme eksamen og velge ut sensorer. Det må vurderes om dette muligens krever likere utdanningsopplegg enn institusjonene har i dag. Organet bør, i likhet med nasjonalt

⁹ Se utredningens kapittel 8.

fakultetsmøte, være lærestedenes eget organ. Dette er viktig for ikke å bryte med høyere utdanningsinstitusjoners faglige uavhengighet og autonomi.

Siden overgangen fra cand. jur. til MA har det vært en økt bruk av én sensor, i motsetning til to. Et tredje tiltak for å sikre kvalitetsnivået kan være å innføre krav om to sensorer. Mange av sensorene er ikke vitenskapelig ansatte, mangler forsknings-kompetanse generelt og/eller på det aktuelle området de sensurerer. Praktikere er heller ikke like godt kjent med kvalitetsnivået som forventes av studentene som vitenskapelig ansatt må forutsettes å være. Et annet argument for å kreve to sensorer er at vurderinger som blir foretatt av to antagelig blir bedre enn vurderinger som blir foretatt av én. Det kan også oppleves som skjerpende å være to om jobben.

I dag brukes bokstavkarakterer (A-F) for å vurdere de aller fleste eksamener. Et fjerde tiltak for å sikre at sensorer konsentrerer seg om å møte samfunnets behov for høy juridisk kompetanse er å redusere bruken av bokstavkarakterer til et minimum. Jeg foreslår å vurdere (sensurere) de fleste eksamener som *bestått* eller *ikke bestått*. Det bør gjøres unntak for de mest selvstendige og største arbeidene, bachelor- og masteroppgave. Dette vil trolig bidra med å flytte sensorenes fokus bort fra det tidkrevende og uvesentlige arbeidet som ligger å skille bestått-karakterer fra hverandre (A-E), og over til det som er sentralt for samfunnet, nemlig å avgjøre hvem som kvalifiserer som master i rettsvitenskap og dermed kan gå ut i samfunnet å gjøre krav på den definisjonsmakt og tillit jurister har. Endringen vil i tillegg redusere tiden vitenskapelig ansatte bruker på sensur, drastisk redusere antall sensurklagesaker og fullstendig fjerne gjentak av allerede beståtte eksamener for å forbedre karakteren og påfølgende klager på slike eksamener. Eventuelt kan man kanskje tenke seg to bestått-karakterer, laud og haud. Enhver reduisering av antall stå-karakterer vil være hensiktsmessig, etter mitt syn.

9.3. Kjønnsbalanse

Jurister har stor definisjonsmakt i det moderne demokratiske samfunnet, og derfor er kjønnsbalanse svært viktig for jurister. Tall fra DBH viser at jenter er i flertall, og at kjønnsbalansen blir stadig skjevere.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrerte studenter	6347	6949	6738	6749	6866	6553	6636	6823	7033	7059,2	7273,3
Antall jenter	3613	3967	3909	3995	4053	3985	4105	4279	4443	4542	4729,2
Prosent jenter	56,92	57,09	58,01	59,19	59,03	60,81	61,86	62,71	63,17	64,34	65,02

Utviklingen tilsier at man bør iverksette tiltak for å sikre kjønnsbalanse. Mitt forslag er å forbeholde halvparten av studieplassene for jenter, og halvparten av plassene for gutter. Den skjeve kjønnsfordelingen henger trolig sammen med at flere jenter enn gutter får gode karakterer på VGS. Kanskje nye opptaksregler kan bidra til bedre kjønnsbalanse, se punkt 9.4.2. nedenfor.

9.4. Opptak

9.4.1. Opptak til MA-studiet

I rapporten gis det uttrykk for at studenter bør være sikret plass på MA-studiet ved den institusjonen de har tatt BA-graden sin.¹⁰ Dette er jeg ikke enig i. Normen ved de fleste studier er at de som har BA-grader må *søke* om plass på MA-studiet. Sikret opptak på MA-studiet hemmer utveksling mellom de nasjonale lærerstedene, og jeg synes ikke vi skal motarbeide slik mobilitet. Et krav om søknad gir videre lærerstedene mulighet for å tilpasse opptaket til antall studenter institusjonen til enhver tid har kapasitet til å ta opp på MA-studiet. I tillegg får man luket ut de som har prestert dårligst på BA-studiet. Et annet argument for å ha en søknadsrunde er at det gir studentene et insentiv til å prestere.

¹⁰ Se utredningens punkt 3.3.4.h.

9.4.2. Opptak til BA-studiet

Arbeidsgruppen peker på at det er uheldig å kreve at studenter som ønsker å komme inn på den integrerte masterutdanningen og som allerede har tatt BA-grad, må bruke tid på å forberede VGS-karakterer fremfor å bli vurdert på bakgrunn av BA-karakterene sine.¹¹ Jeg er enig med utredningen i at søkere til masterstudiet ikke bør bruke tid på å ta opp VGS-fag. Etter mitt syn gjør dette poenget imidlertid seg også gjeldende for alle andre som har fullført VGS, altså også søkere til BA-studiet. Studenter som har avsluttet VGS og som ikke kommer inn på jus, må ta opp VGS-fag. Etter mitt syn bør man tilby mange flere studenter mulighet for å ta årsstudium i jus, og vurdere opptak til BA-studiet på bakgrunn av prestasjonene på eksamen i årsstudium. Dette kan gjerne organiseres etter mønster av den gamle 1. avdeling (grunnfag). Studenter som må ta opp fag for å komme inn på studiet vil måtte ta opp igjen jus-fag, ikke VGS-fag. Dette er hensiktsmessig for den som skal bli jurist. Å gjøre årsstudium tilgjengelig for flere enn man tar opp på studiet i dag, tilsier kanskje at man må redusere undervisningen og overlate mer til egenstudier på første studieår. Dette er neppe negativt for utvikling av studentenes selvstendighet. Denne opptaksordningen kan også bidra til bedre kjønnsbalanse fordi VGS-karakterene får mindre betydning.

9.5. Undervisningssteder

Mandatet ber arbeidsgruppen vurdere om det bør opprettes flere undervisningssteder.¹² Etter mitt syn bør det ikke opprettes flere studiesteder. Dersom antall studiesteder skal justeres, bør det reduseres. Som NSO har gitt uttrykk for tidligere, er de nyeste tilbudene "verken forankret i etablerte fagmiljøer eller forskningsvirksomhet innenfor feltet. I sin ytterste konsekvens mener vi [NSO] dette kan svekke rettssikkerheten til de som i fremtiden må stole på den juridiske kompetansen til dagens studenter".¹³

¹¹ Se utredningens punkt 3.3.4.a.

¹² Se mandatets punkt 2 d, inntatt i utredningen under punkt 2.1.

¹³ Studentkronikk i Dagens Næringsliv 29. april 2011, daværende leder for NSOs nasjonale komité for juridiske fag, Ola Hermansen.

Kapittel 10 Oppsummering av arbeidsgruppens konklusjoner og forslag

10.1. Overgang til bachelor + mastermodell

Arbeidsgruppen mener at UiB, UiO og UiT bør få anledning til å organisere sin masterutdanning etter en todelt modell.

Sentrale tiltak: Endringer i gradsforskriften

Ansvar: Kunnskapsdepartementet

Lokale tiltak: Utredninger ved det enkelte lærested om innhold, faglig og administrativ struktur, og kostnader.

Problemstillinger: Bør en eventuell omlegging være frivillig, eller bør den pålegges fra departementet? Bør innholdet i bachelorutdanningen reguleres av departementet, og i tilfelle hvor strengt?

Behandlet i: Kapittel 3.1. til 3.5.

10.2. Spesialisering av masterutdanningen

Arbeidsgruppen er delt i synet på om det bør skje en økt spesialisering. Noen medlemmer ønsker å beholde den generalistmodellen som er i dag, mens andre ønsker tydeligere spesialisering. De sistnevnte antar at målet kan oppnås innenfor den eksisterende generalistmodellen.

Sentrale tiltak: Ingen særskilte

Lokale tiltak: Institusjonene velger selv hvilke tiltak som kan være aktuelle, som ledd i sine plan- og strategiprosesser.

Behandlet i: Kapittel 3.5. til 3.9.

10.3. Ph.d.-utdanningen

Arbeidsgruppen mener stipendiatstillinger bør økes, både ved masterstedene og bachelorstedene. Det er avgjørende at det utdannes mange nok nye ph.d.-er, slik at rekrutteringsgrunnlaget for lærestedene ikke svekkes, men snarere styrkes. Tilsvarende bør satsingen på postdoktorstillinger økes.

- e) Sentrale tiltak: Avsette midler – om nødvendig øremerket – til ph.d.-utdanning og postdoktorstillinger i rettsvitenskap.

Ansvar: Kunnskapsdepartementet.

- f) Lokale tiltak: Fordele nødvendige midler til de juridiske fakultetene og utdanningene.

Ansvar: Institusjonsstyrene

Andre lokale tiltak: Masterstedene og bachelorstedene bør etablere samarbeidsordninger, slik at bachelorstedene kan tilsette stipendiater, og masterstedene kan ta stipendiatene opp på sine ph.d.-programmer.

Ansvar: Fakultetene og avdelingene. Kunnskapsdepartementet bør vurdere å bevilge insentivmidler.

Behandlet i: Kap. 4, særlig 4.5. og 4.6. Se også kap. 8.

10.4. Økt utdanningskapasitet

NIFU har konkludert med at det mest sannsynlig vil oppstå en underdekning av personer med juridisk kompetanse fram mot 2025. For jurister er dette tallfestet til om lag 7 000, gitt at dagens «produksjonstakt» blir konstant. Beregningen er usikker, og alternative utviklingstrender er også beskrevet i NIFU-studien.

Arbeidsgruppen slutter seg til NIFUs vurdering, og peker i tillegg på flere faktorer som antakelig vil forsterke behovet for juridisk kompetanser ytterligere, så som økt rettsliggjøring, økning i rettsstoffet og økende internasjonalisering.

Sentrale tiltak: Økte bevilgninger til fullfinansierte studieplasser ved juridiske utdanninger, slik at kapasiteten kan utvides.

Ansvar: Kunnskapsdepartementet.

Lokale tiltak: Utrednings- og strategiarbeid, med sikte på å styrke fagmiljøer og infrastruktur hurtig, men bærekraftig.

Ansvar: Fakultetene og avdelingen; institusjonsstyrene.

10.5. Bedre forholdstall mellom lærere og studenter

Antallet studenter per lærer ved de juridiske utdanningene er meget høyt. Uansett hvilke valg som gjøres med tanke på utdanningskapasitet på de ulike nivåene, må dette bedres.

Årsakene kan være sammensatte, og noen av disse, så som lønns- og arbeidsvilkår, ligger utenfor rammen av denne arbeidsgruppens mandat.

Sentrale og lokale tiltak: Avsette midler til å ansette flere i faste undervisnings- og forskerstillinger.

Analysere årsaker og identifisere andre tiltak som kan øke rekrutteringsgrunnlaget og lærestedenes evne til å konkurrere om egnede personer.

Ansvar: Kunnskapsdepartementet og institusjonene.

Behandlet i: Kap. 8.3.

10.6. Styrking av digitale undervisnings- og samarbeidsformer

Jussundervisning i dag drives i stor grad som tradisjonell klasseromsundervisning. Det er grunn til å anta at økt utnytting av digitale verktøy kan gi gevinster, både i effektivitet og kvalitet. Disse mulighetene bør undersøkes og tas i bruk mer systematisk og i større skala enn det som er vanlig i dag. Særlig er det grunn til å anta at digitale verktøy kan gi bedre samarbeid om undervisning og veiledning mellom institusjonene. Eksempelvis kan undervisning som gis ved ett av lærestedene overføres digitalt til ett eller flere av de andre, simultant eller i ettertid. Et annet eksempel er at en ansatt ved ett av masterstedene som har en bistilling ved en av de andre institusjonene kan utføre i hvert fall deler av sine plikter i bistillingen uten å måtte reise, og på den måten spare både tid og kostnader. Dette krever likevel utredning og utprøving før omfattende nye tiltak kan bli vedtatt og satt ut i livet.

Sentrale tiltak: Avsette midler til utredningsarbeid og utprøving av ny teknologi.

Ansvar: Kunnskapsdepartementet

Lokale tiltak: Gjennomføre utredninger og utprøvinger.

Ansvar: Fakultetene og avdelingene.