

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Joachim Gümüs Kallevig

Vår ref: 17/01630-2
Vår dato: 20.04.2017
Deres ref: 16/4794-
Deres dato:

HØRINGSVAR - FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE I FORSKRIFT TIL OPPLÆRINGSLOVA OM KLAGE OVER VEDTAK OM GODKJENNING AV UTENLANDSK FAGOPPLÆRING

NOKUT viser til høringsbrev av 17.02.2017 der høringsinstansene inviteres til å kommentere utkast til forskrift til opplæringslova om klage over vedtak om godkjenning av utenlandsk fagopplæring.

NOKUT støtter Kunnskapsdepartementets forslag om oppnevning og sammensetting av klagenemndas medlemmer. NOKUT har derimot innvendinger mot at nemnda skal kunne overprøve de faglige vurderingene som ligger til grunn for vedtaket. Dette bryter med prinsippet som er etablert innen godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

- Vi foreslår at det presiseres i forskrifts form at NOKUTs faglige vurdering ikke kan overprøves, herunder sakkyndiges vurdering som ligger til grunn for vedtaket.
- Det bør videre presiseres av klagenemndas vedtak er endelig.

NOKUTs vurdering

NOKUT legger til grunn at klageordningene for de forskjellige godkjenningsvedtakene NOKUT forvalter bør være mest mulig ensartede.

Etter universitets- og høyskoleloven (uh-loven) § 3-4, om generell godkjenning av høyere utdanning, kan ikke klageinstansen overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang. I merknadene til bestemmelsen i Prop. 59 L (2013-2014) fremkommer det at klageinstansen kun kan vurdere om det foreligger:

- saksbehandlingsfeil
- rettsanvendelsesfeil
- brudd på forvaltningsrettslige prinsipper som myndighetsmisbruk og forskjellsbehandling.

Uh-lovens bestemmelse om begrensning i klageretten kom etter uheldige episoder med klageinstansen, jfr. Prop. 59 L (2013-2014) kapittel 3.1.4. Den samme begrensningen i klageretten ligger for øvrig til grunn for NOKUTs akkrediterings- og tilsynsbeslutninger og Forskningsrådets beslutninger om tildeling av forskningsmidler.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. § 34 annet ledd. Begrensninger i klageretten kan likevel fastsettes når tungtveiende grunner taler for det jf. forvaltningsloven § 28 siste ledd.

Departementet viser i Prop. 59 L (2013-2014) til at NOKUT vurderer utdanninger i henhold til Lisboakonvensjonen og kriterier utarbeidet av ENIC-NARIC-nettverkene. NOKUTs godkjenning er normgivende for UH-sektoren, og ordningen må være i tilstrekkelig harmoni med andre lands godkjenningspraksis for ikke å skape problemer for norske institusjoners internasjonale samarbeid.

Departementet er av den oppfatning at klagenemnda ikke har den nødvendige sakkyndige kompetansen om andre lands utdanningssystemer og de internasjonale prinsippene som ligger til grunn for godkjenning av utdanning til å overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

NOKUT mener at de argumentene departementet selv fremsetter i Prop. 59 L også er gjeldende for etableringen av godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring.

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har tidligere lagt til grunn at klageretten kan begrenses hvis klageinstansen ikke har den samme faglige forutsetningen for å utøve et skjønn som underinstansen.

Etter forvaltningsloven § 28 siste ledd kan forskrift som begrenser klageretten gis når tungtveiende grunner taler for det. Lovavdelingen har i en tolkningsuttalelse fra 2003 uttalt at det ikke er tilstrekkelig at det er hensiktsmessig å begrense klageretten. I Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 96 heter det om vilkåret ”tungtveiende grunner”:

”Og med dette siktes i første rekke til det forhold at klagereglene vil være særlig vanskelig å praktisere på vedkommende saksområde, og at det ikke uten vesentlig ulempe er mulig å få gjennomført nødvendige tiltak i lovs form. [...]”

NOKUT mener at det er tungtveiende grunner til å begrense klageretten. NOKUT bygger alle vedtak om godkjenning på sakkyndiges vurderinger. En sakkyndig er en person som i kraft av utdanning, ferdigheter eller erfaring forventes å ha kunnskap om en konkret yrkes- eller fagopplæring ut over det som kan regnes som allmennkunnskap.

Dersom klagenemnden skal kunne prøve alle sider av saken, blir spørsmålet *hvem* som skal kunne overprøve de sakkyndiges faglige vurdering? Hva gjelder nemndas kompetanse, fremkommer det av departementets forslag kun at nemndas leder skal tilfredsstillende kravene til lagdommere etter domstoloven. Det vil derfor være stor mulighet for at klageinstansen ikke har de samme faglige forutsetningene for å utøve et skjønn som underinstansen.

Ifølge Kunnskapsdepartementets høringsbrev kan nemnda be om supplerende sakkyndige vurderinger.

NOKUT mener at dette er svært uheldig. Oppnevningen av sakkyndige tar utgangspunkt i trepartssamarbeidet innen fagopplæringen. Om nemnda fraviker dette prinsippet, vil konsekvensen være at de sakkyndiges vurdering kan overprøves av supplerende sakkyndige med lavere faglig kompetanse. For å sikre tilliten til godkjenningssystemet er det avgjørende at ikke bare søkerne, men også søkeres fremtidige arbeidsgivere, har tillit til at vedtaket er fattet på et materielt riktig grunnlag.

NOKUT legger til grunn at minst tre sakkyndige skal se på hver søknad, og at det gjennomføres en fornyet vurdering hvis de sakkyndige ikke blir enige. Det er NOKUT som fatter vedtak på bakgrunn av denne vurderingen. I tillegg kontrolleres dokumentasjons ekthet, og dokumentasjonen vurderes opp mot informasjon om det enkelte lands opplæringsystem. Vedtakene vil derfor være grundig kvalitetssikret.

NOKUT vurderer det som særlig uheldig at manglende kompetanse hos klageinstansen ikke bare får følger for den enkelte sak, men vil også kunne ramme hele godkjenningsordningen etter opplæringslova § 3-4a. De

sakkyndiges vurderinger skaper presedens. En omgjørelse i klagenemnda vil derfor føre til at tilsvarende vedtak gjort på bakgrunn av presedens vil måtte omgjøres. Dette vil kunne velte prinsippene for godkjenningssystemet.

Dersom klageinstansen ikke har de samme faglige forutsetningene for å utøve et skjønn som underinstansen, vil vedtakene omgjøres på et sviktende grunnlag. En slik overprøving vil skade tilliten til at vedtaket er fattet på et materielt riktig grunnlag, og vil kunne resultere i sviktende rettssikkerhet for den enkelte.

Forslag til alternativ tekst:

Klage over vedtak om godkjenning av utanlandsk fagopplæring

Ny § 11-7

Vedtak i sak om godkjenning av utanlandsk fagopplæring kan påklages til ein klagenemnd oppnemnt av departementet. Klagenemnda skal bestå av minst 3 personer. Nemndas leder skal tilfredsstillе krava til lagdommarar etter domstollova. Oppnemninga gjelder for 4 år av gangen. Klagen vert handsama etter føresegnene i forvaltningslova. Klagenemnda kan ikkje overprøve NOKUTs faglege vurdering. Klagenemndas vedtak er endeleg.

Med hilsen

Terje Mørland
direktør

Stig Arne Skjerven
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.