

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Caroline Natland

Vår ref: 20/07440-3
Vår dato: 02.12.2020
Deres ref: 20/4032-1
Deres dato:

Høringssvar endringer i fagskoleloven

1. Innledning

NOKUT viser til Kunnskapsdepartementets brev om forslag til endringer i fagskoleloven av 26. august 2020, og gir med dette vårt høringssvar.

NOKUTs høringssvar fokuserer på forhold som har betydning for den faglige kvaliteten i høyere yrkesfaglige utdanninger. I tillegg søker vi å bidra til et enklere og mer konsistent regelverk for sektoren.

Høringssvaret er tematisk strukturert i tråd med forslagene i høringsnotatet.

2. Sammendrag

Her er hovedinnspillene fra NOKUT til endringsforslagene:

Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag

- NOKUT er positive til de språklige justeringene og presiseringene som er foreslått i § 4 første avsnitt og nytt andre avsnitt.
- NOKUT ønsker å spille inn et justert forslag til § 4 tredje avsnitt:

Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.

- NOKUT ser behov for en presisering av hva som ligger i at fagskoleutdanning skal «være i samsvar med» de nevnte prinsippene.

Fagskoleutdanningens omfang

- NOKUT støtter ikke forslaget om å fjerne kravet til at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år.
- NOKUT anser det som mer hensiktsmessig å vurdere å presisere, eventuelt regulere, fagskolenes mulighet til å opprette emner utenfor utdanninger de har akkreditert, men innenfor samme fagområde.
- Dersom endringsforslaget likevel vedtas, mener vi begrensningene knyttet til hvem som skal ha adgangen til å tilby kortere utdanninger bør knyttes til fagområdeakkrediterte fagskoler.
- Hvis ikke, mener vi det må komme helt klart frem at fagskoler som skal tilby utdanninger under et halvt år må gjøre dette innenfor fagfelt de har fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, og har uteksaminert kandidater i minst to år.

Opptak til kunstfaglig fagskoleutdanning

- NOKUT støtter departementets forslag til endring i reglene om unntak ved opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger.

Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanning

- NOKUT mener flere aspekter ved forslaget burde vært nærmere problematisert og begrunnet, blant annet i lys av fagskolesektorens egenart og vurderingen av tilsvarende regler i Aune-utvalgets forslag i NOU 2020: 3.
- NOKUT mener det må gjøres en vurdering av hvilken kompetanse som er påkrevd for å vurdere om et dokument er falskt.
- I tillegg har NOKUT enkelte innspill av mer retts teknisk karakter.

Politiattest

- NOKUT støtter departementets forslag om endringer i reglene om politiattest i fagskoleloven og fagskoleforskriften.

3. Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag

Departementets forslag

I høringsnotatet blir det foreslått en endring i fagskolelovens bestemmelse om definisjon og kvalitetssikring av fagskoleutdanning. Endringsforslaget skal ifølge departementet bidra til å presisere fagskolens egenart, tilknytning til arbeidslivet, avgrensning av fagskolesektoren og et forsvarlig kunnskapsgrunnlag.

For å dekke dette foreslår departementet noen justeringer i § 4 første avsnitt, og en ny formulering av andre og tredje avsnitt.

NOKUTs vurdering

Nivåplassering, kompetansen fagskoleutdanning skal gi og arbeidsrelevans

NOKUT er positive til de språklige justeringene og presiseringene som er foreslått i § 4 første avsnitt og nytt andre avsnitt. Vi mener endringene bidrar til intensjonen om å understreke fagskolesektorens egenart og fagskoleutdanningens nærhet til arbeidslivet.

Når det gjelder departements forslag til nytt andre avsnitt i § 4 om at fagskoleutdanning «skal være praksisnær» antar vi at endringsforslaget ikke innebærer en realitetsendring.

I departementets forslag til nytt andre avsnitt i § 4 er det foreslått at fagskoleutdanning skal «imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet». NOKUT forstår dette slik at det etter § 4 andre avsnitt, sammenholdt med forslaget til endringen i § 4 første avsnitt andre setning, skal foretas en vurdering av hvorvidt en fagskoleutdanning imøtekommer et behov i samfunnet. Det vil være nødvendig å presisere i fagskoleforskriften og/eller studietilsynsforskriften hvordan dette skal vurderes i akkrediteringsprosessen. NOKUT kan bistå med dette om ønskelig.

Fagskoleutdanningenes kunnskapsgrunnlag

NOKUT har savnet en hjemmel for å sette krav til kunnskapsgrunnlaget for fagskoleutdanninger i forskrift. Dette går blant annet fram av vår høringsuttalelse til fagskoleloven av 2017. I denne la NOKUT seg tett på universitets- og høyskoleloven § 1-5 første avsnitt andre setning, men vi knyttet de mer overordnede formuleringene om «anerkjente faglige, saklige, pedagogiske og etiske prinsipper» til en formulering om at fagskoleutdanning «skal knyttes til alminnelig anerkjente yrker og erverv». Vi har siden revurdert vårt innspill. I vårt innspill til regulering av kunnskapsgrunnlaget, som vi oversendte departementet 17. februar 2020, foreslo vi derfor tre alternative formuleringer som innebærer at fagskoleutdanning skal bygge på erfaringskunnskap og forskning og utviklingsarbeid.

Departementet har i endringsforslaget valgt å bygge videre på formuleringene som ligger tett på universitets- og høyskoleloven § 1-5 første avsnitt. Vi er positive til at dette angis som grunnleggende krav til fagskoleutdanning, men mener likevel det er behov for enkelte justeringer:

- De fem prinsippene i departementets forslag fremstår som likeverdige, og yrkesfaglige prinsipper tillegges samme vekt som de øvrige fire prinsippene. Vi foreslår at yrkesfaglig prinsipper trekkes ut, og står for seg selv, og at formuleringen justeres til at fagskoleutdanning skal bygge på erfaring og kunnskap fra ett eller flere yrkesfelt. Dette mener vi vil være i tråd med intensjonen om å presisere fagskolenes særpreg.
- Utover dette mener vi det er uklart hva som ligger i at fagskoleutdanning både skal «bygge på» og «være i samsvar» med de foreslåtte prinsippene. Vi foreslår at det er tilstrekkelig at tilknytningen til yrkesfeltet skal stå for seg selv, med formuleringen «bygge på», mens fagskoleutdanning skal være «i samsvar» med de øvrige prinsippene.
- Vi legger videre til grunn at fagskoleutdanninger skal være i samsvar med enten vitenskapelige eller kunstfaglige prinsipper, og at formuleringen «relevante» tar høyde for det.

Basert på de nevnte forslagene til justeringer ønsker NOKUT å spille inn følgende omformulering av § 4 tredje avsnitt:

Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.

Det fremgår i høringsnotatet at det ikke er ønskelig med noen vesentlig endring i hvilke utdanninger som regnes som fagskoleutdanning, og at eventuelle store endringer i lovens krav til kunnskapsgrunnlaget kan gjøre det vanskelig for enkelte utdanninger å innfri vilkårene for akkreditering. Departementet legger videre til grunn at «kunnskapsgrunnlaget ikke kan være i strid med vitenskapelige fakta». NOKUT forstår dette som en angivelse av hvilke tilfeller som klart faller utenfor det å «være i samsvar med». Vi legger for øvrig også til grunn at det er den enkelte fagskole som må dokumentere at fagskoleutdanningen er i samsvar med de relevante prinsippene.

NOKUT ser imidlertid et behov for en ytterligere presisering av hva som er markørene for hva som er relevante prinsipper, og hva som ligger i at fagskoleutdanning skal være i samsvar med de prinsippene som er nevnt. Hvilken betydning som ligger i disse begrepene, vil være avgjørende for hvilke utdanninger som potensielt faller innenfor og hvilke utdanninger som potensielt faller utenfor kravet. Nærmere holdepunkter for dette er også nødvendig for at NOKUT skal kunne fastsette utfyllende krav om akkreditering av og tilsyn med utdanninger som samsvarer med departementets hensikter. Vi kan bistå med forslag til presiseringer til disse begrepene gjennom utfyllende bestemmelser i forskrift.

Slik vi ser det vil endringsforslaget gi grunnlag for å fastsette utfyllende krav i forskrift om at en fagskoleutdanning skal være i samsvar med relevant forsknings- og utviklingsarbeid eller relevant kunstnerisk utviklingsarbeid, uten at fagskolen selv må drive med det. NOKUT anser dette for å være lite problematisk for

de fleste utdanninger, spesielt for de utdanningene som bygger på videregående opplæring. Etter vår vurdering vil NOKUT for eksempel kunne kreve at en utdanning innen akvakultur er i samsvar med forskningsbasert kunnskap om for eksempel vannkjemi og mikrobiologi.

I noen tilfeller vil det ikke nødvendigvis være like åpenbart hvilke vitenskapelige prinsipper som er relevante. NOKUT antar at dette kan være tilfellet der hvor for eksempel fagskoleutdanningen fungerer som grunnutdanning og i de tilfellene hvor erfaringskunnskap er det sentrale. Vi legger likevel til grunn at det avgjørende da er at fagskoleutdanningen som sådan er i samsvar med forskningsbasert kunnskap. Her ser vi imidlertid behov for en ytterligere presisering som nevnt.

4. Krav til fagskoleutdanningens omfang

Departementets forslag

På bakgrunn av blant annet Markussen-utvalgets utredning og Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet foreslår departementet å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde. I forslaget ligger også en begrensning av hvilke fagskoler som kan tilby fagskoleutdanninger med mindre enn et halvt års omfang. Forslaget inneholder et krav om at fagskolen minimum må ha en fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, og ha uteksaminert kandidater i minst to år for å kunne få akkreditering for utdanninger under et halvt års omfang.

I høringsnotatet står det at formålet med å åpne opp for kortere utdanninger er å svare på arbeidslivets behov. Selv om det er flere mulige måter fagskolene kan sette sammen og gi kortere fagskoletilbud, mener departementet at lovens minstekrav til fagskoleutdanningens omfang kan hindre fagskolene fra å opprette fleksible og korte utdanninger som er etterspurt i arbeidslivet. Dagens regelverk er til hinder for å kunne tilby enheter under 30 studiepoeng uten at innholdet stammer fra en akkreditert utdanning. Det vises også til at studentene ikke får vitnemål for utdanningstilbud kortere enn 30 studiepoeng, de får karakterutskrift.

NOKUTs vurdering

Arbeidslivets behov

NOKUT mener at det innenfor eksisterende lovgivning allerede er gode muligheter for å ivareta arbeidslivets behov. Dersom hovedutfordringen er at lovgivningen er til hinder for innhold som ikke stammer fra en allerede akkreditert utdanning, mener NOKUT departementet heller bør se nærmere på fagskolenes mulighet for å opprette emner utenfor utdanninger de har akkreditert, men innenfor samme fagområde. Etter vårt syn vil en slik løsning i større grad være et treffende tiltak enn forslaget i høringsnotatet.

NOKUT er videre av den oppfatning at eventuelle utfordringer med hva som skal kvalifisere til utstedelse av vitnemål, og ikke bare karakterutskrift, bør vurderes nærmere i lys av reguleringen av vitnemål.

NOKUT er også av den oppfatning at dersom forslaget tar sikte på å gå i retningen av et system hvor studentene kan bygge en lengre utdanning av selvstendige og avsluttende moduler, er både dagens lovgivning og departementets endringsforslag lite egnet til dette. Å legge opp til modulerte fagskoleutdanninger innebærer en større endring av hele organiseringen av fagskoleutdanninger, som NOKUT mener vil kreve en større utredning.

Krav til utdanningens kvalitet

I høringsnotatet står det at en forutsetning for forslaget om å endre minstekravet til fagskoleutdanningens lengde, er at kravene til utdanningens kvalitet fortsatt skal bestå. Alle utdanninger skal fortsatt måtte

akkrediteres enten av NOKUT eller fagskolen dersom den har fagområdeakkreditering innen det aktuelle fagområdet. NOKUT mener det bør vurderes nærmere hvilke krav det er realistisk å stille til søknader om kortere utdanninger. Etter NOKUTs syn kan forslaget potensielt innebærer at vi får en uproporsjonalt ressurskrevende søknadsprosess for små utdanninger. Dette vil også kunne føre til utfordringer med å rekruttere motiverte sakkynndige, noe som igjen er uheldig for kvaliteten på selve akkrediteringen.

NOKUTs forståelse av kvalitet forutsetter videre at det er en viss substans på de ulike kvalitetsområdene for fagskoleutdanninger. Vi mener også at kvaliteten på en utdanning henger sammen med programdesignet. Et godt studieprogram sikrer nødvendig bredde og tilstrekkelig omfang for fagfeltet. Uavhengig av hvilke krav som stilles til kortere utdanninger, mener NOKUT at det å fjerne den nedre grensen for fagskoleutdannings omfang kan bidra til at det blir vanskeligere å skille mellom fagskoleutdanning og annen kursvirksomhet. NOKUT mener at det er viktig å sikre det omdømmet høyere yrkesfaglig utdanning har opparbeidet seg gjennom de senere årene, og at det fortsatt må jobbes for at fagskoleutdanning skal være et reelt alternativ til høyere utdanning. Endringsforslaget bør ta høyde for dette.

NOKUT er også av den oppfatning at endringsforslaget kan medføre at vi får flere små og mindre robuste institusjoner. Dette vil være å gå i en annen retning enn i høyere utdanning. Flere korte utdanninger i fagskolesektoren fordrer etter vårt syn blant annet gode og stabile fagmiljø som har tilstrekkelig faglig bredde, og som kan håndtere konjunkturer i etterspørselen og høy pedagogisk kompetanse for å sikre kvaliteten i undervisningen. Det vil også kreve at fagskolene har et tilstrekkelig systematisk kvalitetsarbeid. NOKUT mener derfor begrensingen heller bør knyttes til de fagskolene som har fagområdeakkreditering. Etter vårt syn vil dette i større grad imøtekomme både departementets ønsker om mindre utdanninger, samtidig som det opprettholdes et visst nivå på inngangskravet for akkreditering. Organiseringen av og fagmiljøene ved de fagområdeakkrediterede fagskolene kan begrense risikoen for kvalitetssvikt i små utdanninger ved slike institusjoner. I tillegg vil en slik begrensning kunne bidra til en balanse mellom reell etterspørsel etter slike utdanninger og kostnadene ved å akkreditere dem. NOKUT mener dette også vil være et godt incentiv for fagskolene til å oppnå fagområdeakkreditering.

Dersom vårt alternative endringsforslag ikke går igjennom, mener NOKUT at det i hvert fall må komme helt klart frem at fagskoler som skal tilby utdanninger under et halvt år må gjøre dette innenfor et fagfelt de har fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, og har uteksaminert kandidater i minst to år.

Etter NOKUTs syn vil departementets endringsforslag også kreve flere endringer i regelverket knyttet til fagskoleutdanninger. I dag er regelverket utformet slik at kravene til for eksempel omfang, læringsutbytte og fagmiljø henger sammen. For å kunne belyse de samlede virkningene av forslaget bør endringsforslagets betydning for disse delene av regelverket utredes nærmere.

I forlengelsen av dette bør vilkår for fagområdeakkreditering vurderes nærmere dersom endringsforslaget vedtas. Dagens fagskoletilsynsforordning § 3-1 inneholder et krav om at fagområdet må «ha tilstrekkelig faglig bredde til å inkludere flere utdanninger». Da forordningen ble fastsatt var en fagskoleutdanning på minst et halvt års omfang. Mange fagskoler vil antakelig kunne tilby flere utdanninger som er av kortere varighet innen sitt fagområde. Dersom en fagskole bare trenger å godtgjøre at den kan tilby flere utdanninger av kortere omfang for å få fagområdeakkreditering, vil ikke lenger fagområdeakkreditering ha den tyngden den er ment å ha.

NOKUT kan bistå i en nærmere utredning av behovet for endringer i fagskolereguleringen generelt, og for fagområdeakkreditering spesielt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet fremgår det at forslaget om å fjerne kravet til fagskoleutdanningens minstelengde vil ha økonomisk betydning. Departementet skriver at det vil være en kostnad knyttet til å gjennomføre

akkrediteringsprosesser, både for den enkelte fagskole som må utarbeide søknader, og NOKUT som må vurdere søknadene og innhente sakkyndige uttalelser for hver søknad.

NOKUT forventer at forslaget vil innebære en økning i antall akkrediteringssøknader. Dette gjelder til tross for departementets forslag til begrensning i hvem som kan tilby kortere utdanninger. Det er antakelig flere fagskoler som kan ha interesse av å få akkreditert slike korte utdanninger, spesielt hvis det innebærer at Lånekassen gir studiestøtte. I tillegg har NOKUT nylig forenklet sin akkrediteringsprosess og dokumentasjonskrav. Dette innebære at fagskolenes byrde ved å søke om en akkreditering blir mindre.

En økt mengde akkrediteringssøknader vil antakelig føre til en lengre saksbehandlingstid hos NOKUT. Per nå har vi to søknadsrunder i året, men ikke kapasitet til å øke dette uten ytterligere midler. Selv om NOKUTs akkrediteringsprosess er forenklet, vil en forsvarlig behandling fremdeles kreve en viss saksbehandlingstid. Å opprettholde et måltall på 8-10 uker saksbehandlingstid er da antakelig lite realistisk. Hvordan det å fjerne kravet til den nedre grensen for fagskoleutdanningens omfang skal bidra til at fagskolene enklere kan respondere på arbeidslivets behov, fremstår da ikke like klart.

At fagskoler med fagområdeakkreditering innen det aktuelle fagområdet kan akkreditere kortere utdanninger selv, må for øvrig antas å bidra til å kompensere økningen i antall akkrediteringssøknader noe. Samtidig vil dette potensielt kunne medføre at flere søker om fagområdeakkreditering. I så fall vil NOKUT først kunne frigjøre ressurser på lang sikt, fordi fagområdesakkreditering i seg selv er en krevende prosess.

I høringsnotatet fremgår det også at NOKUT fører tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanninger, og det henvises til NOKUTs mulighet for å trekke tilbake akkrediteringer. Det er rimelig å anta at endringen vil innebære et økt behov for tilsynsaktiviteter, men NOKUT kan ikke se at det er foretatt en nærmere vurdering av dette og hva det eventuelt vil kreve av ressurser. Lovendringen vil antakelig bidra til et større omfang av aktører og utdanninger, som det vil bli dertil mer krevende å holde oversikt over og overvåke til enhver tid. Fagskolesektoren vil kunne bli mer uoversiktlig, og NOKUT er redd risikoen for at avvik ikke fanges opp blir større.

NOKUT mener det er avgjørende at det tas høyde for disse konsekvensene dersom endringsforslaget vedtas.

NOKUTs konklusjon og forslag til justering av departementets forslag

NOKUT støtter ikke forslaget om å fjerne kravet til at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år. NOKUT anser det som en mer hensiktsmessig å vurdere å presisere, eventuelt regulere, fagskolenes mulighet til å opprette emner utenfor utdanninger de har akkreditert, men innenfor samme fagområde. NOKUT bistår gjerne i et slikt eventuelt arbeid.

Dersom departementet likevel skulle beslutte å fjerne kravet mener vi begrensningene knyttet til hvem som skal ha adgangen til å tilby kortere utdanninger må justeres, fortrinnsvis ved å knytte begrensningen til fagområdeakkrediterte fagskoler. Hvis ikke mener vi det i hvert fall må komme helt klart frem at fagskoler som skal tilby utdanninger under et halvt år må gjøre dette innenfor fagfelt de har fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, og har uteksaminert kandidater i minst to år.

5. Opptak til kunstfaglige utdanninger

Departementets forslag

Departementet foreslår en endring i regelen om unntak ved opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger. Dagens regel sier at søkere kan tas opp på bakgrunn av realkompetanse og opptaksprøve det året de fyller 19.

Departementet mener regelen har fått et snevrere anvendelsesområde enn det som var intensjonen, jf. Innst. 289 L (2017– 2018).

Departementet foreslår at kunstfaglige fagskoleutdanninger, etter vedtak om unntak fra NOKUT, kan gi opptak til søkere på bakgrunn av opptaksprøve fra det året søkerne fyller 19 år. I tillegg foreslår departementet en presisering av bestemmelsen som gir departementet hjemmel til å fastsette krav til kunstfaglige fagskoleutdanninger for bruk av unntaket, i forskrift.

NOKUTs vurdering

NOKUT støtter departementets forslag til endring i reglene om unntak ved opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger, og anser det som et godt tiltak for å gjøre loven i samsvar med den tiltenkte intensjonen.

6. Bruk av falske dokumenter

Departementets forslag

Departementet foreslår å fastsette en lovbestemt plikt til å politianmelde bruk av falske dokumenter både ved opptak og under utdanningen. Departementet foreslår også å fastsette at den som bruker falske dokumenter ved opptak vil få papirene inndratt og ilagt opptakskarantene i inntil ett år, og at et slikt vedtak om inndragning og karantene skal treffes av institusjonens styre selv eller dens klagenemd med to tredjedels flertall. Videre foreslår departementet å fastsette en plikt for NOKUT til å anmelde bruk av falske dokumenter ved søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

Forslaget bygger i hovedsak på tilsvarende regulering i universitets- og høyskoleloven § 3-7. I NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler (Aune-utvalget) er disse reglene foreslått videreført med enkelte justeringer, i tillegg til at er det foreslått å innføre plikt for institusjonene til å anmelde når det avdekkes bruk av falske dokumenter også under studiet.

NOKUTs vurdering

Departementet har i all hovedsak begrunnet forslagene ved å vise til at det er en fordel at reguleringen vedrørende bruk av falske dokumenter i fagskoleloven harmonerer med tilsvarende regulering i universitets- og høyskoleloven. Etter NOKUTs oppfatning burde flere aspekter ved forslagene vært nærmere problematisert og begrunnet, blant annet i lys av fagskolesektorens egenart og at reguleringen av falske dokumenter i universitets- og høyskoleloven også er oppe til vurdering i kjølvannet av Aune-utvalgets forslag i NOU 2020: 3.

Etter NOKUTs oppfatning fremstår det som nærliggende at forslaget om en rettslig plikt til å politianmelde bruk av falske dokumenter, og til å treffe vedtak om inndragning og opptakskarantene på samme grunnlag, vil kunne oppfattes som et signal om at det skal være en prioritert oppgave for fagskolene, DIKU og NOKUT å avdekke, anmelde og for fagskolenes del sanksjonere mot bruk av falske dokumenter. NOKUT finner grunn til å peke på at en politianmeldelse og vedtak om inndragning og opptakskarantene er belastende for den det gjelder. Vi viser til at selv om en politianmeldelse og vedtak som nevnt ikke er å anse som reaksjoner med straff som formål, så vil disse likevel være basert på en vurdering av at det er sannsynlig at den aktuelle søker eller student har gjort seg skyldig i straffbar bruk av falske dokumenter. Dette tilsier etter vår oppfatning at departementet bør sikre at beslutningene om dette gjøres på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling, herunder at den eller de som skal ta stilling til om det foreligger bruk av falske dokumenter som grunnlag for politianmeldelse og bebyrdende forvaltningsvedtak, har tilstrekkelig kompetanse til å foreta slike vurderinger på en adekvat måte.

NOKUT mener det må gjøres en vurdering av hvilken kompetanse som er påkrevet for å vurdere om et dokument er manipulert eller på annen måte er å anse som falskt som grunnlag for anmeldelse og vedtak om inndragning og opptakskarantene. NOKUT viser til at en vurdering av om et dokument er falskt etter omstendighetene kan være komplisert og kreve særskilt kompetanse. For NOKUTs egen del vurderer vi at det er realistisk å skaffe tilgang til slik kompetanse, men vi antar at dette på generelt grunnlag er mindre rimelig å forvente av til dels små fagskoler med begrensede ressurser. Det synes på dette grunnlag å foreligge et behov for å utrede forslaget nærmere, hvor det bør inngå en analyse av hvor stort samfunnsproblem bruk av falske dokumenter representerer opp mot potensielle risikoer og konsekvenser av tiltakene som foreslås. NOKUT vil også foreslå at det vurderes hvorvidt det kan være mer hensiktsmessig å legge myndigheten til å treffe beslutninger om anmeldelse og bebyrdende forvaltningsvedtak til en sentral instans i stedet for til den enkelte fagskole. Dette kan for eksempel være den nasjonale klagenemda for fagskoleutdanning. Vi understreker at implikasjonene av sistnevnte forslag ikke har vært grundig vurdert av NOKUT, men vi mener det kan være grunnlag for å vurdere en slik løsning nærmere.

NOKUT vil også peke på at fagskolesektoren mangler et sentralt register for registrering av utestengte studenter mv (RUST), slik som foreligger på universitets- og høyskoleområdet, jf. Uhl § 4-12. NOKUT mener at en vurdering av behovet for et slikt register også for fagskolesektoren bør vurderes i forbindelse med dette høringsforslaget.

Vi vil i det følgende komme med noen merknader av mer retts teknisk karakter til enkelte deler av de foreslått bestemmelsene.

Øvrige merknader

NOKUT registrerer at det er en tilsynelatende kontrast i forslaget til § 16 sjette og syvende avsnitt mellom kravet som foreslås til kvalifisert flertall i styret eller klagenemda for å treffe vedtak om inndragning og opptakskarantene, og til forslaget om fagskolenes plikt til å politianmelde bruk av falske dokumenter. I sistnevnte tilfelle er det ikke fastsatt krav til særskilte saksbehandlingsprosedyrer i lovforslaget, og behovet for dette er heller ikke omtalt i høringsnotatet. Etter NOKUTs oppfatning fremstår det som naturlig og hensiktsmessig at beslutningen om politianmeldelse vil være en refleksvirkning av at styret har truffet et vedtak om inndragning og opptakskarantene, og således har konkludert med at en søker har benyttet falske dokumenter. En slik fremgangsmåte vil sikre at spørsmålet om hvorvidt en fagskole skal treffe bebyrdende vedtak og politianmelde et forhold på grunnlag av dokumenter fagskolen pretenderer at er falske, behandles i sammenheng og følger de samme saksbehandlingsprosedyrer.

Etter vår oppfatning kan oppbygningen av lovforslaget bidra til en forståelse av at vurderingen av om fagskolen skal politianmelde bruken av falske dokumenter skal, eller i det minste kan gjøres uavhengig av vurderingen av om det skal treffes vedtak om inndragning og karantene. Dette av den grunn at plikten til å politianmelde falske dokumenter er foreslått i ett eget avsnitt i lovbestemmelsen, og med en intern plassering i bestemmelsen som kommer i avsnittet før fagskolenes plikt til å treffe vedtak om inndragning og opptakskarantene. NOKUT mener det bør presiseres hvordan dette skal forstås og fortrinnsvis tydeliggjøre at samme saksbehandlingsregler skal gjelde for fagskolens beslutning om politianmeldelse som for vedtak om inndragning og karantene.

Når det gjelder forslaget til § 16 syvende avsnitt om kravet til to tredjedels flertall i styret eller i klagenemda for å treffe vedtak om inndragning og opptakskarantene, vil vi peke på at Aune-utvalget har foreslått at det kun skal kreves simpelt flertall etter den tilsvarende bestemmelsen i ny universitets- og høyskolelov. Uten å vurdere hvilken løsning som er å foretrekke, legger vi til grunn at det vil være naturlig med tilsvarende regler i fagskoleloven og i universitets- og høyskoleloven vedrørende dette.

I forslaget til § 16 syvende avsnitt heter det at “[d]en som har søkt opptak til utdanning ved bruk av falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, vil (...) ikke gis opptak til utdanning i inntil ett år.” NOKUT vil bemerke at ordlyden, som er likelydende med uhl. § 3-7 åttende avsnitt, isolert sett kan forstås som at en søker som rammes av bestemmelsen vil utestenges fra all utdanning. Så vidt vi har forstått er det lagt til grunn at opptakskarantene som hjemles i uhl. § 3-7 åttende avsnitt kun skal ha virkning for opptak til den institusjonen som treffer vedtaket. Temaet er imidlertid ikke omtalt i høringsnotatet. Med premisset om at bestemmelsene skal forstås på nevnte måte, bør ordlyden justeres slik at dette tydelig fremgår. En nærliggende løsning synes å være at ordlyden endres til “(...) vil ikke gis opptak til utdanning ved fagskolen i inntil ett år.” En tilsvarende presisering bør på egnet tidspunkt vurderes også i uhl. § 3-7 åttende avsnitt.

Av høringsnotatet og lovforslaget lest i sammenheng fremgår det klart nok at fagskolene i § 16 syvende avsnitt skal pålegges en plikt til å treffe vedtak om inndragning og karantene under gitte forutsetninger. Ordlyden i syvende avsnitt første setning er imidlertid formulert som en ren orientering til søkere, «vil få inndratt (...)». Bestemmelsen bør endres slik at den synliggjør at fagskolene pålegges en plikt til å treffe vedtak under gitte forutsetninger.

NOKUT vil videre fremholde at det hverken av høringsnotatet eller av forslaget § 16 syvende avsnitt fremgår klart hva styret eller klagenemda skal ta selvstendig stilling til når vedtak om inndragning og opptakskarantene skal treffes. I og med at lovforslaget, slik vi forstår det, statuerer en plikt for fagskolene til å treffe vedtak om inndragning og opptakskarantene når det avdekkes bruk av falske dokumenter, legger NOKUT til grunn at det styret skal ta selvstendig stilling til i henhold til forslaget er om de aktuelle dokumentene er å anse som falske og hvor lang opptakskarantene som skal ilegges den aktuelle søker. Etter NOKUTs oppfatning bør dette tydeliggjøres enten i lovteksten selv eller i det minste i lovproposisjonen.

7. Krav om politiattest

Departementets forslag

Departementet foreslår endringer i reglene om politiattest i fagskoleloven og fagskoleforskriften. Forslaget er basert på en rapport om politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige, som ble levert i 2019 av en interdepartemental arbeidsgruppe. Gruppen anbefalte at eksisterende bestemmelser som i dag gir adgang til å innhente barneomsorgsattest (kan-bestemmelser), endres slik at det fastsettes en plikt til å innhente en slik attest (skal-bestemmelser), med mindre det foreligger særlige grunner som tilsier at kravet ikke bør være obligatorisk.

Departementet foreslår at fagskoleloven skal endres, slik at den enkelte fagskole skal kreve politiattest. I tillegg foreslår departementet at noen bestemmelser fra fagskoleforskriften tas inn i fagskoleloven, og oppheves fra forskriften.

NOKUTs vurdering

NOKUT støtter departementets forslag om endringer i reglene om politiattest i fagskoleloven og fagskoleforskriften. NOKUT anser at forslaget vil løse problemene som tidligere gjorde seg gjeldende vedrørende forholdet mellom fagskoleloven og fagskoleforskriften. NOKUT ønsker å understreke at departementets forslag vil bidra til å fjerne til dels overlappende reguleringer. Dette anser vi som hensiktsmessig.

Med hilsen

Kristin Vinje
administrerende direktør

Øystein Lund
tilsynsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.