

Vår dato  
02.02.2015

Deres dato

Vår referanse  
Saksnr.:15/1623(2)mlr  
Arkivnr.:008  
Deres referanse

## **Høringsuttalelse fra SAK til HODs forslag til ny autorisasjonsordning for helsepersonell utdannet utenfor EØS**

### **Til kap. 1 - Innledning**

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAK), ser med forventning frem til at det, etter mer enn 4 års utredningsarbeid, endelig kan komme på plass viktige, tiltrengte verktøy for godkjenningsprosessen for helsepersonell utdannet utenfor EØS. Situasjonen de siste årene med helsepersonell som ønsker å søke jobb innen et lovregulert helseyrke i Norge, eller norske studenter som har valgt å ta sin helseutdanning i land utenfor EØS, har i for liten grad opplevd forutsigbarhet og likebehandling innenfor gjeldende regelverk for godkjenning av utdanninger fra land utenfor EØS.

SAK mener dette må endres og at ny ordning må ta opp i seg verktøy som gjør at godkjenningsordningen fremstår som logisk og forutsigbar for dem som søker om autorisasjon.

SAK har deltatt i arbeidet som har ledet frem til høringen, men savner presiseringer på flere områder som vi oppfatter nødvendige for å komme frem til en kvalitativ god ny autorisasjonsordning.

#### **1.1 Bakgrunn**

De norske utdanningene som brukes som sammenligningsgrunnlag er i endring. Det som tidligere var et fokus på timer er endret til vurdering av læringsmål og læringsutbytte i de enkelte fag og beregning i studiepoeng. Også de norske helseutdanningene har utviklet seg til å inneholde mer selvstudium hvor læringsutbyttet vurderes/kontrolleres gjennom f. eks. eksamener.

De norske utdanningene innen en helseprofesjon varierer til dels betydelig. Dette preger også faglige råd som SAK innhenter fra lærestedene i enkeltsaker. Samme sak kan få helt forskjellig vurderingsutfall, avhengig av hvilket lærested eller hvilken faglig rådgiver som gjør vurderingen.

Det norske regelverket har en sikring for den enkelte autorisasjonssøker gjennom klageadgang hos Statens helsepersonellnemnd på vedtak fattet av SAK. En klageadgang eller andreinstansbehandling er viktig for å opprettholde den enkelte søkers rettssikkerhet.

Imidlertid har det vist seg at klageinstansen de senere år har gått langt i å legge føringer eller definere hva som kan anses godkjent som f.eks. norsk sykepleierutdanning. I flere

tilfeller legges det her føringer på det utdanningsfaglige området som ikke nødvendigvis harmonerer med oppfatningen til de ulike lærestedene for profesjonen. Dette skaper etter SAKs mening både unødig uforutsigbarhet og forvirring om sammenligningsgrunnlaget for utdanningen, og det endrer premissene vesentlig underveis for søkerne. SAK mener dette ikke er en tilfredsstillende ordning, og tar derfor til orde for endringer på dette området.

#### Tall 2013 og 2014:

Autorisasjoner og lisenser gitt	2013	2014
Antall gitte autorisasjoner og lisenser totalt	22884	20206
Antall gitte autorisasjoner og lisenser, utdanning utenfor EØS	2759	1606
Leger	333	359
Sykepleiere	147	47
Tannleger	86	73
Farmasøyter (provisor + reseptar)	111	128

Klagesaker oversendt til/fra klageorganet, alle utdanningsland	2013	2014
Antall klagesaker oversendt til klageorganet	77	169
Antall vedtak fra klageorganet	118	142
Antall vedtak stadfestet fra klageorganet	110 (93,2 %)	135 (95,1 %)

Klagesaker oversendt til/fra klageorganet, utdanningsland utenfor EU/EØS	2013	2014
Antall vedtak fra klageorganet, utdanning utenfor EU/EØS	78	105
Antall vedtak stadfestet fra klageorganet, utdanning utenfor EU/EØS	77 (98,7%)	101 (96%)

#### Reell saksbehandlingstid; lege, tannlege, sykepleier og farmasøyt med utdanning fra land utenfor EU/EØS:

På neste side fremgår, oppdatert og anslått, reell og gjennomsnittlig saksbehandlingstid per 22. januar 2015. Tiden beregnes **etter at** gebyr er betalt og lagt til saksbehandler.

For å påse at saken er tilstrekkelig opplyst i henhold til forvaltningsloven § 17, ber SAK om ytterligere opplysninger fra søker dersom dette mangler i søknaden. Slikt § 17-brev skal sendes ut innen internt fastsatte frister som er som følger:

#### Lege

§17: 1 måned

Vedtak: 4 måneder

#### Tannlege

§17: 1 måned

Vedtak: 3 måneder

#### Reseptar

§17: 1 måned

Vedtak: 2-3 måneder

#### Provisor

§17: 1-2 måneder

Vedtak: 6 måneder (skyldes i mange tilfeller at sakene har vært sendt til faglig rådgiver og at det har tatt lang tid å få det faglige rådet. Dette drar snittiden opp)

#### Sykepleier:

§17: 1-2 måneder

Vedtak: 2-3 måneder

## **1.2 Oppsummering av SAKs forslag**

SAK foreslår i dette høringssvaret at helsepersonelloven tydelig bør fastsette at faglige vurderinger fra lærestedene skal vektlegges i jevngodhetsvurderingen, særlig sett i lys av at norske læresteder nå i større grad bruker læringsmål og læringsutbytte i fagbeskrivelsen.

SAK tar til orde for at en jevngodhetsvurdering av søkerens utdanning bør foretas etter avlagt obligatorisk fagprøve, slik at resultatene fra fagprøven inngår i vurderingen av jevngod utdanning. SAK mener også det er særdeles viktig med bidrag fra utdanningsmyndighetene ved fastsettelse av innholdet i fagprøvene og lærestedene ved gjennomføring av prøvene. SAKs forslag tilsvarer den svenske godkjenningsordningen.

SAK oppfatter at det foreslås en innstramming av kyndighetsbestemmelsen. For å få dette til i praksis, må det presiseres i forskriften hvilke avvik som kan aksepteres og repareres ved praksis og tilleggsutdanning. SAK tar også til orde for at lovverket bør klargjøre i hvilken grad vilkåret om nødvendig kyndighet kan anvendes for å gi autorisasjon for annen profesjon enn det vedkommende har utdanning innenfor.

SAK foreslår også at klageorganets overprøvingskompetanse bør endres til kun å omfatte en rettslig vurdering av underinstansens vedtak, ikke den utdanningsfaglige delen av vurderingen. Dette gjenspeiler den danske klageordningen. En begrensning av Helsepersonellnemndas kompetanse vil gi søkerne mer forutsigbarhet ved at de med større sikkerhet kan legge til grunn en forhåndsvurdering fra SAK om sin utdanning.

SAK mener også at det må tilbys enkeltfag og mulighet for å komplementere sin utdanning, slik at verdifulle ressurser og arbeidskraft best mulig skal kunne tas i bruk.

SAK foreslår at alle søkere må fremlegge gyldig politiattest.

SAK mener at forslagene nevnt ovenfor er nødvendige for å få gode verktøy slik at de som søker om norsk autorisasjon med en utdanning gjennomført i land utenfor EØS, skal oppleve mer forutsigbarhet i saksbehandlingsprosessen.

## Til kap. 2 - Dagens modell

De siste medieoppslagene om sykepleiere utdannet i Australia dokumenterer et behov for klargjøring og endring av det regelverket, som er gjeldene for avgjørelse av disse sakene.

De sakene som er omtalt i media gjelder kun et fåtall søkere. I tillegg er det et stort antall søkere med utdanning fra andre land enn Australia, hvor det er behov for endret regelverk for at vi skal kunne nyttiggjøre oss av deres ressurser, samt at søkerne skal få en rimelig, mer forutsigbar og hensiktsmessig behandling.

- Andelen leger utdannet utenfor EØS-området som gis norsk autorisasjon har i perioden 2013 – 2014 vært på 7,5 prosent av det totale antallet autoriserte leger i samme periode. (2013: 8,3 prosent, 2014: 6,5 prosent).
- For sykepleiere er andelen 1,54 prosent i perioden 2013 – 2014 (2013: 2,2 prosent, 2014: 0,8 prosent).
- I alt 76 prosent (over syv av ti) autorisasjoner innvilget til helsepersonell med utdanning fra land utenfor EØS-området gikk i denne perioden til helsefagarbeidere.

### 2.3 Særlig om jevngodhetsvurderingen

Helsepersonellovens vilkår for rett til autorisasjon er jevngodhet med tilsvarende norsk eksamen, eller nødvendig kyndighet for yrket. For å avgjøre hvorvidt lovens vilkår er oppfylt, vil det være avgjørende å kunne fastslå hva norsk utdanning reellt inneholder. Det er norske utdanningsmyndigheter, med bidrag fra norske helsemyndigheter, som må bidra til å fastslå innholdet.

Utdanningsmyndigheters og institusjoners vurdering og definisjon av norsk utdanning innen hver profesjon er nødvendig for å komme frem til riktig resultat i en jevngodhetsvurdering.

Det synes også forutsatt i helsepersonellovens forarbeider, at hverken autorisasjonsmyndigheten eller klageorganet skal se bort fra lærestedenes uttalelser. Ot.prp.nr.13 (1998-1999); «(...) Før HOD fatter avgjørelse med hensyn til om autorisasjon kan gis på bakgrunn av utenlandsk utdanning, må aktuelle læresteder ha vurdert utdanningen, jf universitetsloven § 48.»

Der SAK finner det nødvendig for saksutredningen, innhentes faglige råd fra læresteder ved vurdering av jevngodhet og nødvendig kyndighet. I disse sakene opplever SAK stadig oftere at klageorganet overprøver faglige råd fra utdanningsfaglige rådgivere om innhold, læringsmål og læringsutbytte i en utdanning. Det bør være et mål at premissene i minst mulig grad skal endre seg for søkerne gjennom autorisasjonsprosessen. Det samme gjelder når SAK ønsker å jevngodhetsvurdere ut i fra læringsmål og læringsutbytte, og klageorganet korrigerer SAKs vedtak og viser til timetelling i sammenligningen.

Dersom SAK skal følge klageorganets vedtak slik det er forutsatt, blir vurderingen fra lærestedene i for stor grad underordnet.

Etter SAKs vurdering er det i helsepersonellovens lovmotiver ikke ment at vurderingen av hva som tilsvarer jevngodhet med norsk utdanning, eller nødvendig kyndighet for yrket, skal foretas uten bidrag fra lærestedene. Dagens nemndspraksis, som gir føringer for SAKs vedtak i nye, tilsvarende saker, vil etter vår oppfatning hindre en nødvendig kvalitetssikring i vurderingen og det er derfor behov for presisering i det nye regelverket.

Presiseringene er nødvendige for at helsepersonell som ikke innehar nødvendige kvalifikasjoner heller ikke innvilges autorisasjon, og for at helsepersonell skal få anledning til å godtgjøre om de besitter de nødvendige kvalifikasjoner som trengs også der utdanningen avviker fra den norske.

Dokumentvurdering alene vil i de fleste tilfeller ikke være tilstrekkelig. Dokumentvurdering er heller ikke tilstrekkelig for å vurdere praktiske ferdigheter, forståelse av klinikk og omsette teoretisk kunnskap til praksis.

## **2.4 Særlig om nødvendig kyndighet**

Det er lite veiledning i aktuell lov og forarbeider om hvor stor andel teori i utdanningen det kan kompenseres for ved praksis og etterutdanning, og gi rett til autorisasjon på grunnlag av nødvendig kyndighet.

HOD viser i høringsnotatet til at det nærmere innholdet i kyndighetsbestemmelsen er utviklet i rettspraksis. Vi ser av nemndspraksis at til dels store avvik i sentrale utdanningsfag blir akseptert av klageorganet innenfor hva de anser som jevngodt. Dette gjelder f.eks. i legesaker der SAK, i motsetning til klageorganet, ikke finner grunnlag for å tillate til dels store avvik i emner som psykiatri og allmennmedisin. SAK finner at klageorganet i liten grad begrunner dette i sine vedtak.

I dagens ordning er det mulig å oppnå autorisasjon innenfor andre profesjoner enn den man er utdannet til. Det kan være dersom vedkommende har etterutdanning, praksis, kurs eller liknende, og etter en konkret vurdering vurderes å ha nødvendig kyndighet for å utøve det aktuelle yrket.

I disse sakene er det etter SAKs vurdering ikke fare for pasientsikkerhet, da nødvendig kyndighet er grundig vurdert i hver enkelt sak. SAK har her fulgt føringer i klageorganets vedtak, og deler klageorganets vurdering i disse sakene.

## **Til kap. 4 - HODs forslag til ny modell**

### **Til 4.1 Innledning**

Utarbeidelse av ny godkjenningsordning gir anledning til å foreta forbedringer som vil gi en mer hensiktsmessig behandling av disse sakene og søkerne mer forutsigbarhet og større likebehandling.

## Til 4.2 Jevngodhetsvurdering

SAK anbefaler at jevngodhetsvurderingen består av to trinn:

1. Utdanningskrav
2. Fagprøve

For å oppfylle utdanningskravet for å fremstille seg til fagprøve må søker ha en utdanning som tilsvarer den norske utdanningen i nivå og omfang.

HOD foreslår at jevngodhetsvurderingen skal foretas **før** søker går videre i kvalifiseringsløpet og gjennomfører fagprøve. Det er ikke foreslått endring i lovtekst, forskrift eller HODs vurderinger i høringsnotatet som tilsier et annet innhold i jevngodhetsvurderingen, enn i dagens ordning.

Samtidig lyder forslaget forskrift om tilleggskrav § 4:

«(...) Med fagprøve menes fagspesifikk praktisk, muntlig og skriftlig prøve som måler om søker har tilsvarende teoretiske og praktiske kunnskaper og ferdigheter som kreves for norsk eksamen.»

I punkt 4.1 uttaler HOD: «HOD mener det foreslåtte kravet om fagprøve og de øvrige foreslåtte tilleggskravene vil være tilstrekkelig til å avdekke om søker har de nødvendige kvalifikasjoner for å få norsk autorisasjon.»

SAK anbefaler at fagprøven skal kunne vektlegges i jevngodhetsvurderingen, slik at ulikheter i utdanningenes struktur, oppbygning og beskrivelse ikke skal hindre autorisasjon for søkere som har en utdanning som er jevngod med norsk utdanning. Dokumentvurdering alene vil ikke være tilstrekkelig for å ta stilling til jevngodhet.

*SAK anbefaler derfor at fagprøven er en del av jevngodhetsvurderingen.*

I dansk ordning foretas en vurdering av hvorvidt søkers utdanning er «egnet til afprøvning». I den svenske ordningen er det slik at søker fremsetter søknad om «prövning av utländsk utbildning». Dette er noe ganske annet enn den jevngodhetsvurdering som foretas i Norge i dag, hvor det foretas en konkret og sammenlignende profesjonsvurdering av den norske og den utenlandske utdanning.

Når svenske myndigheter vurderer om søkere kan fremstille seg til «prövning av utländsk utbildning» innebærer dette en vurdering av utdanningens nivå og omfang, og altså ikke en profesjonsvurdering slik som i den norske jevngodhetsvurderingen etter helsepersonelloven. Sosialstyrelsen har opplyst at dersom søker består fagprøven vurderes eventuelle mangler, blant annet i yrkeskvalifikasjonsdirektivets minimumskrav, å være reparert.

HODs forslag gir anvisning på en jevngodhetsvurdering **før** søker får anledning til å avlegge fagprøve, og det er ikke endringer i det foreslåtte regelverket som tilsier at jevngodhetsvurderingen skal foretas på annen måte enn i dagens regelverk.

Det fremkommer i forslaget heller ikke opplysninger om at innføringen av en fagprøve for å kunne godtgjøre jevngodhet, skal reflekteres i jevngodhetsvurderingen av utdanningen **før** prøven avlegges.

For å sikre at søkers faktiske kvalifikasjoner legges til grunn i vurderingen av autorisasjon, må dokumentvurderingen og resultater fra fagprøven, **til sammen** være det relevante sammenligningsgrunnlaget med norsk utdanning.

De siste måneders medieomtale av norske studenter som har gjennomført utdanning i Australia, men ikke oppnår autorisasjon i Norge, er et eksempel på søkere som ikke vil vurderes som jevngode, og heller ikke får anledning til å godtgjøre sine kvalifikasjoner i en fagprøve dersom jevngodhetsvurderingen ikke er ment å ha et annet innhold enn i dag. SAK har vært og er fortsatt uenige i dette.

Dersom HOD opprettholder sitt forslag, må det klargjøres hvorvidt dette er ment å kunne erstatte deler av **jevngodhetsvurderingen** som at prøven skal måle hvorvidt søkers utdanning tilsvarer norsk utdanning. Videre bør det i jevngodhets- vurderingen tas opp nødvendige utdanningsfaglige vurderinger.

Vurderingen av det faglige innholdet i søkerens utdanning bør reguleres tydeligere i lovverk, undervisningsplaner og gjennom føringer fra utdanningsmyndighetene. Slike føringer bør gi en rettslig status som gjør at de binder opp både SAKs og klageorganets skjønnsrom i jevngodhetsvurderingen. En slik endring vil etter vår vurdering fremme en mer logisk plattform for både SAKs og klageorganets praksis. De ulike vurderingene vil på den måten sikres plassert der den respektive kompetansen ligger.

#### SAKs anbefaling:

1. *Det rettslige grunnlaget for jevngodhetsvurderingen adresserer at utdanningsfaglige bidrag skal vektlegges i vurderingen.*
2. *Jevngodhetsvurderingen endres til å bestå av 2 trinn: utdanningskrav og fagprøve, som til sammen godtgjør jevngodhet.*

#### Nødvendig kyndighet:

Kyndighetsvurderingen fremstår i HODs forslag som skjerpet. HOD skriver «mindre vesentlige mangler». SAK oppfatter dette som en innstramming, da det i dagens praksis aksepteres store mangler innenfor enkelte emner sammenlignet med norsk utdanning. En slik innstramming bør derfor uttrykkes i selve forskriften, ikke kun i HODs vurdering.

HOD skriver at en nærmere avgrensning og fortolkning av bestemmelsen er utviklet i forvaltningspraksis.

*SAK anbefaler at det gjøres en presisering og innstramming av kyndighetsbestemmelsen, slik at ikke regelanvender på egenhånd kan vurdere at enkelte emner i norsk utdanning har mindre vekt enn andre.*

SAK mener at det bør presiseres hvor store kvalitative og kvantitative avvik som er akseptable innenfor en jevngodhetsvurdering, og hvor stort avvik som kan repareres ved praksis og tilleggsutdanning. Det bør også tydelig reguleres at dette vilkåret vil gjelde samtlige fag i den norske fagplanen, slik at ikke regelanvender på egenhånd vurderer enkelte emner til å være mindre viktige eller tungtveiende enn andre. En slik regulering tilligger etter SAKs oppfatning utdanningsmyndighetene.

Dagens lovtekst inneholder ikke en begrensning mot mindre mangler i utdanningen. For å endre formell lov er utgangspunktet at endring i selve lovteksten er nødvendig.

Justisdepartementets veileder til lov- og forskriftsarbeid, råder i punkt 2.3 til at detaljreguleringer som ikke finner plass i lovteksten bør gis i forskrifts form, heller enn i forarbeider. En innstramning, dersom man ønsker det, er en ikke ubetydelig endring, som, etter SAKs vurdering, faller utenfor de presiseringer som hører hjemme i forarbeidene.

Det er heller ikke tradisjon utenfor Norge med bruk av forarbeider slik vi gjør, og det synes uheldig at begrensninger i bruk av kyndighetsbestemmelsen ikke har større tilgjengelighet i lovverket.

Bruk av bestemmelsen om nødvendig kyndighet, gir muligheter for en helhetlig vurdering av søkers samlede kvalifikasjoner.

Det har imidlertid oppstått unødvendig uforutsigbarhet, idet bestemmelsen ikke er gitt tydelige presiseringer i lov, forskrift eller forarbeider.

Det er etter SAKs vurdering derfor et betydelig behov for presisering av bestemmelsen. For det første for å gi forutsigbar saksbehandling og klagesaksbehandling, og for det andre å sikre at ikke utdanningskravene undergraves ved at autorisasjonsmyndigheten eller klageorganet alene vurderer at mangler i enkelte emner sammenlignet med norsk utdanning ikke er tungtveiende, som f.eks. psykiatri og atferdsfag. Denne vurderingen må ligge hos utdanningsmyndigheten. Mindre skjønnsvurderinger bør imidlertid kunne gjøres av autorisasjonsmyndighetene.

SAK oppfatter at praksis i klageorganet i dag er til hinder for god måloppnåelse, da det foretas slike vurderinger uten at uttalelse fra utdanningsfaglige miljøer er innhentet.

SAK vurderer det nødvendig at kyndighetsalternativet lovteknisk står alene slik at nødvendige presiseringer kan tydeliggjøres.

Videre bør det i ny ordning, på samme måte som i dagens regelverk, være mulig å gjennomføre en praksisperiode for å utligne forskjeller mellom norsk og utenlandsk utdanning ved å gjennomføre praksisperioder, eventuelt veiledet praksis, før man fremstiller seg til den obligatoriske fagprøven.

*SAK anbefaler, for å bedre pasientsikkerheten, at vilkårene for å oppnå autorisasjon på bakgrunn av nødvendig kyndighet presiseres og strammes inn. Det bør ikke være slik at store mangler innenfor emner skal kunne aksepteres. For å styrke pasientsikkerheten bør det fremkomme i selve lovbestemmelsen om nødvendig kyndighet, at dette er et alternativ dersom man har mindre vesentlige mangler.*

*SAK ber om, for å bidra til tydeligere regelverk, om at det klargjøres hvorvidt også norskutdannede fortsatt skal kunne få autorisasjon i henhold til alternativet nødvendig kyndighet, innenfor en annen profesjon enn de er utdannet til. Det bes også om en tydeliggjøring av hvorvidt søker skal kunne oppnå autorisasjon innenfor en annen profesjon enn søker er utdannet til dersom det kan godtgjøres nødvendig kyndighet, eller om det skal være et absolutt hinder for dette slik som i f.eks. Danmark.*

SAKs forslag til lovtekst i Helsepersonelloven § 48:

d) «har mindre mangler sammenlignet med norsk eksamen, og på annen måte har godtgjort å ha den nødvendige kyndighet»



### **Særlig om utdanningsfaglige vurderinger:**

For å kunne foreta en riktig vurdering av den enkelte søkers utdanning er det nødvendig med utdanningsfaglige bidrag.

Bologna-prosessen, som er navnet på et samarbeid mellom europeiske utdanningsministre fra 46 land, søker å skape større bevegelse for studenter og lærere mellom de ulike landenes universiteter og høyskoler gjennom å lage sammenlignbare akademisk grader, og sikre kvaliteten og nivået for disse.

Som ledd i Bologna-prosessen, er det utarbeidet et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning og for livslang læring, EQF. Det grunnleggende elementet i kvalifikasjonsrammeverket er at kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbytte og ikke gjennom innsatsfaktorer. Målet er at læringsutbyttet for de enkelte kvalifikasjonene er beskrevet på en slik måte at det er enkelt å se sammenhengen mellom de ulike kvalifikasjonene, og dermed også de faktiske forskjellene i læringsutbytte mellom de ulike nivåene, og de ulike veiene gjennom utdanningssystemet.

I rekommandasjonen om EQF er nasjonale kvalifikasjonsrammeverk definert på følgende måte:

” National qualifications framework means an instrument for the classification of qualifications according to a set of criteria for specified levels of learning achieved, which aims to integrate and coordinate national qualifications subsystems and improve the transparency, access, progression and quality of qualifications in relation to the labour market and civil society”.

Kunnskapsdepartementet har lagt en tilsvarende forståelse til grunn, formulert som følger: ” Et kvalifikasjonsrammeverk er en samlet, systematisk og nivå delt beskrivelse av formelle kvalifikasjoner som kan oppnås innenfor et utdanningssystem. Rammeverket er en systematisk beskrivelse av nivå og oppnådd kompetanse for nivåene i det norske utdanningssystemet. Nasjonale kvalifikasjonsrammeverk er basert på nasjonens utdanningssystem, viser nivå og progresjon og sammenheng til arbeidsliv og samfunnsliv.”

EU fremhever tre viktige formål med etablering av EQF:

- fremme – eller redusere hindringer for – mobilitet mellom land gjennom likelydende beskrivelse av kvalifikasjoner og definisjoner av nivåer
- styrke mulighetene for livslang læring i landene, blant annet ved å bidra til koordinering av de ulike delene av utdanningssystemene, unngå blindveier i systemet, og etablere gode ordninger for vurdering, dokumentasjon og formell anerkjennelse av kvalifikasjoner oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet
- bidra til økt kvalitet i nasjonale utdanningssystemer, blant annet ved at landene stimuleres til å etablere gode systemer for kvalitetssikring

Sett hen til disse endringene i lærestedenes egen beskrivelse av sin utdanning, foreligger et misforhold til de fastsatte minimumskravene for de harmoniserte utdanninger i Yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det er i revidert direktiv 2013/55 oppgitt minimumskrav i timer for både lege og sykepleier.

Utviklingen av kvalifikasjonsrammeverk i Bologna-prosessen er ikke tilstrekkelig reflektert i minimumskravene, og det foreligger etter SAKs oppfatning en forsinkelse når det gjelder å implementere EQF i yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

I denne situasjonen, er det etter SAKs vurdering nødvendig å motta utdanningsfaglige bidrag for å kunne vurdere hvorvidt søkers utdanning oppfyller direktivets minimumskrav, **eller har en utdanning som tilsvarer direktivets krav til timetall i utdanningen.**

Læresteder verden over har ulike måter å innrette og organisere sin utdanning på. Norsk utdanning innen f.eks. sykepleie har også etter hvert stort innslag av selvstudium og vektlegger ikke timer men læringsutbytte. Flere norske læresteder, for ikke å si alle, anser selv ikke at de reelt sett har ett timetall tilsvarende minimumskravet i EØS-avtalen.

### **Til 4.3 Språkkrav**

SAK støtter de foreslåtte endringer for å sikre at autorisert helsepersonell innehar nødvendige språkkunnskaper.

Det er en fordel at autorisasjonsmyndighetene foretar denne kontrollen og sikrer at alt helsepersonell innehar den nødvendige språkkompetanse. Man vil da i større grad unngå at det oppstår forskjeller og lavere krav til språkkunnskaper i områder hvor rekrutteringsproblemer er forekommende.

SAK ser imidlertid også behov for at det stilles krav om kunnskap i norsk for søkere som godtgjør å ha kunnskaper i norsk og dansk. Behovet for en språkprøve, og tilførsel av ytterligere norskkunnskaper har vist seg nødvendig særlig for søkere med et annet språk enn dansk eller svensk som førstespråk.

### **Til 4.4 Fagprøve**

Forslagets vilkår om obligatorisk fagprøve vil etter vårt syn gi bedret kvalitet i jevnghedets- og kyndighetsvurderingen. SAK hilser bruk av fagprøve velkommen, både for å gi den enkelte søker mulighet til å prøve sin kunnskap, og av sikkerhetsmessige årsaker (verifisering).

I dagens regelverk har SAK hatt liten eller ingen mulighet for å vektlegge faglige tester av søkere i tvilstilfeller. Dette på bakgrunn av at klageorganet gjentatte ganger har korrigert SAK og uttalt at det ikke er hjemmel for å kreve fagprøve av søkere. klageorganet har også omgjort SAKs avslagsvedtak i en sak hvor klager hadde strøket to ganger til den medisinske fagprøven. klageorganet uttalte at det var tilstrekkelig å dokumentere klagers utdanningsdokumenter. Slik SAK har oppfattet klageorganets vedtak, har det vært liten eller ingen mulighet for å bruke fagprøve for å sikre at søker oppfyller vilkårene for autorisasjon i de tilfeller hvor vi er i tvil.

Når det gjelder søknader om autorisasjon som tannlege, har det på tilsvarende måte vært svært lite handlingsrom for SAK til å henvise søkere til en fagprøve, både fordi det ikke har eksistert et tilstrekkelig tilbud hos norske utdanningsmyndigheter, og også grunnet Klageorganets uttalelser om at dokumentvurdering er tilstrekkelig.

En uttrykkelig hjemmel i form av et obligatorisk vilkår om fagprøve vil etter SAKs oppfatning bedre pasientsikkerheten, og gi SAK mulighet for å håndheve vilkåret. Det er imidlertid, i tillegg til obligatorisk fagprøve, nødvendig med ytterligere presisering i regelverket for å sikre at utdanningsfaglig kompetanse medtas og sikrer god kvalitet i avgjørelsene.

SAKs anbefaling:

SAK støtter at det innføres krav til obligatorisk fagprøve.

#### **Til 4.6 Innholdet i kurs og prøver**

SAK anbefaler at norske utdanningsmyndigheter er bidragsytere, ikke bare ved gjennomføring av fagprøver, men også ved fastsettelsen av innholdet i fagprøvene.

#### **Til 4.9 Klage**

I merknader til helsepersonellovens § 69 fremkommer at: «Klageorganet er fullstendig uavhengig av både Statens helsetilsyn og HOD. Klageorganets avgjørelser kan kun overprøves av domstolene. Klageorganet står fritt til å prøve alle sider av Statens helsetilsyns vedtak om administrative reaksjoner.»

Dersom søker ikke innvilges autorisasjon av SAK har søker anledning til å påklage vedtaket til Statens helsepersonellnemnd (klageorganet).

Klageorganet er i helsepersonelloven forutsatt å inneha høy helsefaglig og juridisk kompetanse. Majoriteten av SAKs søknader befinner seg imidlertid innenfor det utdanningsfaglige området. Vi innhenter ved behov faglige råd fra utdanningssektoren for å komme frem til riktig resultat.

Klageorganet overprøver også disse vurderingene da det ikke eksisterer begrensninger i klageorganets kompetanse, selv om det her foretas utdanningsfaglige vurderinger.

SAK ønsker god klageadgang som bidrar til høy rettssikkerhet for søker, og det vurderes å kunne ha uheldige virkninger dersom klagemulighetene reduseres.

For at den enkelte søker skal kunne få større forutsigbarhet i søknadsprosessen, er det etter SAKs vurdering nødvendig å gjøre tillegg og endringer i klageordningen. I Danmark kan den enkelte kandidat søke om en forhåndsgodkjenning fra Sundhedsstyrelsen. Vurderingen er ikke bindende, men har grunnet den danske klageordningen god forutsigbarhet for søker.

Det fremkommer i forslaget at det foreligger klagerett innledningsvis ved vurdering av utdanningskravet, og at søknad kan avslås etter tre år fordi tilleggskravene ikke er oppfylt i dette tidsrommet. Søknaden kan også avslås dersom søker ikke lenger fyller alderskravet eller ikke er egnet.

På samme måte som i dag, vil det kunne oppstå situasjoner hvor klageorganet fatter vedtak som gir føringer for SAK om at praksis skal strammes inn. Etter SAKs vurdering vil dette kunne forekomme i samme utstrekning som i dag.

I forslag til ny godkjenningsordning for helsepersonell utdannet utenfor EØS, legges det opp til jevngodhets- eller kyndighetsvurdering av utdanningen før det gis adgang til å fremstille seg til kvalifiseringstiltakene.

1. jevngodhetsvurdering, evt. kyndighetsvurdering
2. innvilgelse eller avslag
3. kvalifiseringstiltak
4. autorisasjon

Det er foreslått klageadgang ved punkt 2 og 4.

I forslaget fra HOD vil det kunne oppstå uforutsigbarhet i ytterligere to ledd, sammenlignet med ordningen i dagens regelverk:

1. I situasjoner hvor SAK, iblant etter innhenting av faglig råd, vurderer at søker kan oppnå nødvendig kyndighet ved gjennomføring av kurs eller veiledet praksis, og klageorganet kommer til et annet resultat.
2. I situasjoner hvor SAK, eventuelt etter innhenting av faglig råd, vurderer at søker kan starte kvalifiseringsløpet, og klageorganet kommer til at vilkårene ikke er oppfylt, eventuelt timetallet i minimumskravene ikke er oppfylt, og SAK må endre praksis etter føringer fra klageorganet.
3. I situasjoner hvor søker klager grunnet f.eks. nødvendigheten av språktest, egnethet, tid brukt på gjennomføring og dispensasjon etc., og klageorganet kommer til et annet resultat.

Den nye ordningen vil etter SAKs vurdering IKKE gi større forutsigbarhet for den enkelte søker, og vi er derfor uenige i forslaget slik det presenteres. Ved endring av klageordningen til å tilsvare dansk ordning, vil imidlertid forutsigbarheten for klager kunne styrkes betydelig mot dagens situasjon.

Nåværende klageordning fører etter SAKs vurdering til redusert måloppnåelse og til uheldige resultater i enkeltsaker og i utviklingen av forvaltningspraksis. Ettersom klageorganet er fullstendig uavhengig, er det noe uklart og begrenset i hvilken grad fortolkningsbidrag fra HOD og Helsedirektoratet vil kunne bidra til god måloppnåelse. Det vises her blant annet til vedtak 11/206 i klageorganet.

Erfaringsmessig er det innenfor vurderinger av utdanningsfaglige spørsmål nåværende klageordning har uheldige virkninger. Det er derfor naturlig å vurdere klageorganets overprøvingskompetanse i saker som gjelder sammenligning med norsk utdanning i sammenheng med uttalelser til ny godkjenningsordning.

SAK ønsker primært at situasjoner hvor norske læresteders- eller myndigheters uttalelser om hva norsk utdanning innenfor den enkelte profesjon består av, ikke skal være gjenstand for full overprøving fra klageorganet som ikke innehar faglig kompetanse på dette området.

Videre er det uheldig dersom utdanningsfaglige vurderinger fra utdanningsfaglige institusjoner overprøves av et klageorgan som ikke selv besitter denne faglige kompetansen.

klageorganets overprøvingskompetanse i vedtak etter helsepersonelloven § 57 vurderes meget relevant, likeledes vedtak som berører regelanvendelse av internasjonale avtaler Norge har inngått på autorisasjonsområdet, samt forvaltningslovens bestemmelser for saksbehandlingen.

SAK foreslår å innta en begrensning i klageorganets overprøvingskompetanse i saker hvor nettopp disse spørsmål må besvares, før det kan tas stilling til retten til autorisasjon.

Et alternativ eller et tillegg til begrensning av klageorganets overprøvingskompetanse, er å innta et krav om utdanningsfaglige uttalelser med tilstrekkelig rettslig status som gjør at både SAKs og klageorganets skjønnsrom bindes opp i jevngodhets- og kyndighetsvurderingen.

En annen mulighet er å innta i lovtekst eller forskriftstekst at utdanningsmyndigheters uttalelse bør innhentes og vektlegges.

Dette vil etter vår vurdering fremme større likhet i SAKs og klageorganets praksis. I tillegg vil de ulike vurderingene plasseres der den respektive kompetansen ligger.

SAKs anbefaling:

*Klageorganets overprøvningskompetanse skal ikke omfatte utdanningsfaglige vurderinger. Alternativt anbefale at klageretten ved pkt. 4 ved søknad om autorisasjon ikke skal omfatte jevngodhets- eller kyndighetsvurderinger.*

**Forhåndsgodkjenning:**

Et økende antall studenter fra Norge ønsker å gjennomføre sin helseutdanning utenfor EØS. Det er forståelig at den enkelte student ønsker forutsigbarhet i forhold til hvorvidt det vil oppnås autorisasjon i Norge når utdanningen er gjennomført. I tilfeller hvor den aktuelle utdanningen ikke leder frem til autorisasjon, er det av stor betydning for den enkelte å få denne informasjonen før man beslutter å gjennomføre den utenlandske utdanningen, eventuelt hvilke tilleggskrav som må oppfylles.

I forslaget til ny godkjenningsordning, er det fastslått at den informasjon SAK gir, ikke legger føringer for behandlingen av en eventuell ny søknad om autorisasjon etter gjennomføringen av tiltakene, jf. høringsnotatet punkt 4.9.2.

Det er ikke en tilfredsstillende løsning at den enkelte kandidat ikke kjenner til det endelige resultatet før utdanningen er gjennomført. For å kunne gi bedre forutsigbarhet for søkerne er det derfor SAKs vurdering at det bør gis en forhåndsgodkjenning til den enkelte søker. Dette forutsetter imidlertid endringer i dagens klageordning. Som det fremgår tidligere i vårt høringssvar, foreslår SAK enkelte begrensninger i klageorganets overprøvningskompetanse. Gitt slike begrensninger i klageorganets kompetanse vil SAK kunne gi en ikke-bindende forhåndsgodkjenning, som gir søkerne en bedre forutsigbarhet.

Dersom dagens klageordning skal videreføres uendret er det SAKs vurdering at en ikke-bindende forhåndsgodkjenning vil kunne oppleves villedende for søker og anbefales i så fall ikke.

SAKs anbefaling:

*En mulighet for den enkelte søker til å kunne få en forhåndsgodkjenning, sammenholdt med de endringer i regelverk- og klageordning som SAK ber om under de respektive punkter i vårt høringssvar.*

## **Til kap. 6 - Økonomiske og administrative konsekvenser**

SAK er enig i forslaget om at det bør legges opp til en finansieringsmodell hvor Staten bærer investeringskostnadene for etablering av regelfestede tiltak, og at saksbehandlingen i SAK er gebyrlagt for søkere etter faste satser, slik ordningen er i dag.

Søkeres egenbetaling til leverandører av kvalifiseringstiltak bør etter SAKs vurdering differensieres ut fra faktiske kostnader for den enkelte gruppen.

For SAK vil det administrative arbeidet knyttet til autorisasjonsprosessen øke som følge av tilleggskrav. SAK fastholder at dokumentasjon på tilleggskrav bør sendes samlet etter gjennomførte tiltak, da dette vil begrense økt administrasjon og herunder kostnader.

Det er vanskelig å tallfeste de administrative endringene i autorisasjonsprosessen som følger av ny godkjenningsordning, særlig da SAK er i gang med prosjekt elektronisk søknadsportal. Prosjektet legger opp til et betydelig gevinstuttak gjennom effektivisering av

arbeidsprosessene og elektronisk saksbehandling. Endring i arbeidsprosesser som følge av ny godkjenningsordning er ikke hensyntatt i disse beregningene og vil kunne endre premissene for gevinstuttak i noen grad. I det alt vesentlige mener likevel SAK å kunne implementere de foreslåtte endringene, forutsatt samlet innsending av dokumentasjon etter gjennomførte kvalifiseringskrav, innenfor dagens rammer.

Eventuelle økte administrasjonskostnader vil gjenspeiles i lavere gevinstuttak etter gjennomført prosjekt elektronisk søknadsportal.

#### **Tilbud om enkeltfag:**

Helse- og omsorgsdepartementet skriver i sitt forslag følgende: « For å sikre tilgang til tilstrekkelig personell med rett kompetanse og ta i bruk verdifulle ressurser og arbeidskraft, er det etter HODs oppfatning behov for å vurdere mer målrettede tiltak slik at denne gruppen raskere kan oppnå norsk autorisasjon».

SAK deler denne vurderingen. For å kunne oppnå dette, er det etter vår vurdering nødvendig å kunne tilby enkeltfag til søkere innenfor områder hvor de har mangler i sin utdanning sammenlignet med norsk utdanning.

Ved å tilby komplementerende utdanning, vil vi oppnå at kvalifisert helsepersonell kommer raskere ut i arbeid.

#### **SAKs anbefaling:**

*For å kunne ta i bruk verdifulle ressurser og arbeidskraft hos søkere som mangler enkelte emner i sin utdanning for å kunne oppnå autorisasjon, må det tilbys enkeltfag og mulighet for og komplementere sin utdanning.*

#### **Politiattest:**

SAK anbefalte obligatorisk krav om politiattest i juni 2011. Det er først og fremst et behov for dette for norskutdannede søkere. For søkere utdannet utenfor EØS som har oppholdt seg i Norge før det fremsettes søknad om autorisasjon, vil det være et bidrag til trygging av pasientsikkerhet, at det innhentes politiattest også fra disse.

Obligatorisk politiattest vurderes som en fordel også for søkere utdannet utenfor EØS.

#### **SAKs anbefaling:**

*For å trygge pasientsikkerheten må det være et obligatorisk krav om politiattest for alle som søker om autorisasjon og lisens. Dette må også gjelde søkere utdannet utenfor EØS.*