



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i opptaksforskriften og fagskoleforskriften for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4

Utsendt: 27. mai 2022

Høringsfrist 10. juni 2022

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i forskrift 6. januar 2017 nr. 13 *om opptak til høgare utdanning* (opptaksforskriften) og forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 *om høyere yrkesfaglig utdanning* (fagskoleforskriften).

Endringsforslagene gjelder midlertidig for opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning for studieåret 2022/2023 for personer med oppholdstillatelse etter lov 15. mai 2008 nr. 35 *om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsloven) kapittel 4. Heretter omtales denne gruppen som «personer med oppholdstillatelse» for enkelthets skyld.

Vi står overfor den største flyktningkrisen i Europa siden andre verdenskrig, og et stort antall personer fra Ukraina er ventet å komme til Norge. Mange har allerede kommet og har fått innvilget søknad om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34. Et viktig mål er at disse skal få komme i arbeid eller utdanning så raskt som mulig. For mange vil tilgang til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning være viktig for å lykkes med dette.

Å lykkes med å tidlig integreres, bli økonomisk selvstendig og kunne delta i samfunnslivet er av stor betydning for alle som er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Forslaget som legges frem i dette høringsnotatet er derfor generelt og gjelder for alle personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4 uavhengig av opprinnelsesland.

Det er stor vilje blant utdanningsinstitusjonene til å stille opp med tilbud til denne gruppen. Mange institusjoner har allerede startet opp eller lagt planer for tilpassede kurs, seminarer, sommerskoler mv.

Norge vil ta imot et stort antall flyktninger i år, de aller fleste fra Ukraina. En del av disse er i en alder hvor de vil ønske å starte eller fortsette på et høyere utdanningsløp. Hvor mange dette vil gjelde er foreløpig usikkert. For å gi disse personene muligheter for gode tilbud i høyere utdanning har regjeringen økt kapasiteten ved universitetene og høyskolene med 1 000 nye plasser fra høsten 2022.

1.2 Forslag i høringsnotatet

I dette høringsnotatet fremmer departementet enkelte forslag til endringer i opptaksregelverket for høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Endringene skal legge til rette for flyktningene som kommer til Norge og gi institusjonenes fleksible rammer for å kunne håndtere situasjonen.

Forslagene til forskriftsendringer innebærer at universiteter, høyskoler og fagskoler som en midlertidig ordning for studieåret 2022 til 2023, kan gi dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven kap. 4. Dette vil særlig kunne være aktuelt for personer som har fullført videregående opplæring i hjemlandet som ikke er vurdert å være på nivå med norsk videregående opplæring, men som institusjonen mener har faglige forutsetninger for å gjennomføre studier.

Innledningsvis vil departementet likevel understreke at institusjonene med dagens regelverk har vide fullmakter til å lage tilbud rettet mot denne gruppen, som ikke krever opptak ved institusjonen. Det kan være tilbud institusjonen selv finner hensiktsmessig – som kurs og seminarer, sommeraktiviteter osv. som kan være nyttige for flyktninger som ønsker å komme videre inn i utdanning eller arbeid. Regelverket er ikke til hinder for det. Et formål med dette høringsnotatet ved siden av endringene som foreslås, er å gi veiledning og informasjon om regelverket og hvilke muligheter institusjonene har, også utenfor det regelverket gir direkte anvisning på.

Mange av de som nå får opphold i Norge vil i utgangspunktet ikke være kvalifisert for opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning i Norge. Dette for eksempel fordi utdanningen de har fra hjemlandet ikke anses å være på samme nivå som norsk 3-årig videregående opplæring eller fordi de ikke oppfyller språkkrav. For mange av disse vil det være mest aktuelt å følge opplæringstilbud de kan få gjennom introduksjonsprogrammet og gjennom supplerende videregående opplæring. For andre kan det være mer ønskelig å så tidlig som mulig kunne få tilgang til et studiemiljø ved et universitet, en høyskole eller en fagskole. Departementet ønsker derfor å legge til rette for fleksible ordninger som gjør det mulig for denne gruppen selv å gjøre de valgene de mener er riktige.

Forslaget i høringsnotatet representerer en mulighet for disse personene og for institusjonene, men institusjonene kan selv vurdere om det er andre tiltak som er mer hensiktsmessige for denne gruppen. Departementet ønsker derfor også høringsinstansenes vurdering av om det er et alternativ å ikke fastsette særlige regler.

Forslagene til forskriftsendringer som presenteres i høringsnotatet er midlertidige og legger opp til at det må gjøres konkrete vurderinger av om den enkelte har kvalifikasjoner og nødvendige forutsetninger for å studere, og innebærer derfor ikke en åpning for at det skal gjøres et generelt unntak fra opptakskravene for flyktninger som kommer til Norge. Departementet legger til grunn at unntak fra kravet om generell studiekompetanse vil være aktuelt for personer som har særlige forutsetninger for å kunne starte opp studier på høyere nivå. For andre vil det være mest hensiktsmessig å kvalifisere seg for studier

gjennom supplerende videregående opplæring i Norge. Utdanningsinstitusjonen må selv gjøre individuelle vurderinger av den enkelte søkers kvalifikasjoner opp mot det faget søkeren ønsker å studere og som institusjonen kan tilby. Institusjonene må i den sammenheng også vurdere hvilke tilbud og tilrettelegging institusjonen kan gi den enkelte student – for eksempel tilbud om språkopplæring eller andre tilbud som kan sikre den enkelte de nødvendige forutsetninger for å gjennomføre studier.

2 Dagens regler

Opptak til fagskoler, universiteter og høyskoler er regulert i lov 8. juni 2018 nr. 28 *om høyere yrkesfaglig utdanning* (fagskoleloven) og lov 1. april 2005 nr. 15 *om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven), samt i henholdsvis fagskoleforskriften og opptaksforskriften.

Søkere som kommer fra et land hvor den videregående utdanningen ikke anses å være på nivå med norsk 3-årig videregående opplæring har rett til å ta fag på en norsk videregående skole. Kvalifiseringsregler for opptak til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning virker inn på rettigheter personer med oppholdstillatelse har til videregående opplæring i Norge. Er man kvalifisert og har fått opptak til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning har man i utgangspunktet ikke rett til samtidig videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 første ledd. Se imidlertid departements vurderinger i punkt 4.2.3.

2.1 Høyere utdanning

Opptaksforskriften har bestemmelser om krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning. Disse kravene er spesifisert i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere)¹, som administreres av NOKUT i samarbeid med Samordna opptak. GSU-listen viser hvilke opplæringsløp fra ulike land som gir et generelt opptaksgrunnlag i Norge og hva søkerne eventuelt må oppfylle av tilleggskrav. Rett til støtte fra Lånekassen er omtalt i punkt 2.3.

I dag er det generelle grunnlaget for opptak til lavere grads studier og integrerte mastergrader ved universiteter og høyskoler, fullført og bestått norsk videregående opplæring, med de kravene til fagsammensetning og tildeling som departementet fastsetter, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-6 første ledd. Dette opptaksgrunnlaget omtales ofte som generell studiekompetanse. Fagsammensetning og tildeling følger av opptaksforskriften § 2-1 første ledd.

Generell studiekompetanse oppnås vanligvis gjennom å fullføre et studieforberedende utdanningsprogram i norsk videregående opplæring. I tillegg er man etter

1

https://www.nokut.no/globalassets/nokut/artikkelbibliotek/utenlandsk_ utdanning/gsulista/2022/gsu_listen_norsk_14032022.pdf

opptaksforskriften § 2-2 første ledd kvalifisert for opptak til høyere utdanning hvis man har bestått videregående opplæring fra et av de andre nordiske landene.

For søkere som har utdanning fra land utenfor Norden gjelder GSU-listen, som er bindende ved opptak til lavere grad ved universiteter og høyskoler, og veiledende ved vurdering av godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og tildeling av utdanningsstøtte fra Lånekassen. I tillegg til å dokumentere bestått utdanning i henhold til GSU-listen, må søkere fra land utenfor Norden dokumentere at de dekker språkkravene i norsk, hvis studiet undervises på norsk, og engelsk. Hvorvidt engelskkravet dekkes fra videregående opplæring, eller om det er krav om en test, fremgår av listen.

For en rekke land utenfor Norden er det ikke tilstrekkelig for å få opptak at søkeren har fullført og bestått videregående opplæring i hjemlandet. Vedkommende må også ha studert ett år ved et universitet eller høyskole i hjemlandet. I tillegg må de fleste søkere bestå et krav til engelskkompetanse og, hvis søkeren skal studere på norsk, ha et visst nivå i norsk (B2-nivå).

Dersom man søker opptak til rene engelskspråklige studier, gjelder ikke krav om norskkunnskaper. En utfordring er at det finnes få engelskspråklige studier på bachelornivå ved norske universiteter og høyskoler.

De som ønsker opptak til studier med spesielle opptakskrav må i tillegg dekke opptakskravene til slike studier (f.eks. realfag i videregående opplæring). Dette er på linje med norske søkere som søker seg til studium i høyere utdanning med spesielle opptakskrav.

Opptaksforskriften kapittel 3 inneholder bestemmelser om unntak fra kravet om generell studiekompetanse. Etter § 3-1 kan søkere som er 25 år eller eldre vurderes på bakgrunn av realkompetanse. Opptaksforskriften § 3-2 som på særlige vilkår gir institusjonene anledning til å gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse ved varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller liknende.

2.2 Høyere yrkesfaglig utdanning

Opptak til høyere yrkesfaglig utdanning er regulert i fagskoleloven § 16 og fagskoleforskriften kapitlene 2 og 3. Det fremgår av fagskoleloven § 16 hvilket faglig grunnlag studentene må ha for å få opptak til høyere yrkesfaglig utdanning. Rett til støtte fra Lånekassen er omtalt under punkt 2.3.

I henhold til fagskoleloven § 16 er opptaksgrunnlaget til høyere yrkesfaglig utdanning fullført og bestått videregående opplæring. Det er presisert i fagskoleforskriften § 7 første ledd at studentene i utgangspunktet må ha fullført og bestått videregående opplæring med enten relevant fag- eller svennebrev, generell studiekompetanse eller treårig yrkesfaglig opplæring. 70 % av fagskolestudentene som ble tatt opp i 2015 og 63,6 prosent av dem som ble tatt opp i 2016, hadde yrkesfaglig kompetanse, mens ca. 20 % hadde generell studiekompetanse begge årene.

Fagskoleloven § 16 første ledd hjemler den enkelte fagskoles adgang til å ta opp søkere på grunnlag av realkompetanse, forutsatt at søkeren er 23 år eller eldre i opptaksåret.

Realkompetanse er dokumentert kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse tilegnet uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Søkere uten fullført og bestått videregående opplæring som er 19 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp til kunstfaglige utdanninger på bakgrunn av opptaksprøve dersom de oppfyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen, jf. § 16 annet ledd.

Etter fagskoleforskriften § 7 fjerde ledd kan fagskolene i tillegg fastsette spesielle opptakskrav som er relevante for den høyere yrkesfaglig utdanningen, for eksempel krav til arbeidserfaring eller spesielle fagkrav fra videregående opplæring for opptak til fagskolen.

Søkere fra land utenfor Norden må ha bestått og fullført treårig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, treårig yrkesfaglig opplæring eller relevant fag- eller svennebrev fra det landet de kommer fra. I tillegg må de dokumentere kunnskaper i norsk hvis ikke utdanningen de søker på tilbys på engelsk, jf. forskriften § 9 andre ledd. For høyere yrkesfaglige utdanninger hvor opptakskravet er generell studiekompetanse, må søkere dokumentere kunnskaper i norsk på minimum nivå B2 i Europarådets referanserammeverk for språk. For andre høyere yrkesfaglige utdanninger fastsetter fagskolen i forskrift om søkere må dokumentere kunnskaper i norsk på minimum nivå B1 eller B2 i Europarådets referanserammeverk for språk. Hvordan kunnskaper i norsk må dokumenteres følger av fagskoleforskriften § 9 tredje og fjerde ledd. Kravene til norskkunnskaper gjelder ikke for søkere som skal tas opp til fremmedspråklige utdanningsprogram og studenter som deltar i internasjonale utvekslingsprogram.

Fagskolen kan fastsette i forskrift om det stilles språkkrav i engelsk, og i så fall om søkere må dokumentere kunnskaper i engelsk på minimum nivå B1 eller B2 i Europarådets referanserammeverk for språk, jf. fagskoleforskriften § 9 syvende ledd.

GSU-listen brukes av norske universiteter og høyskoler ved opptak til utdanning. For søkere som har utdanning fra land utenfor Norden er GSU-listen bindende ved opptak til lavere grad ved universiteter og høyskoler, se punkt 2.1. Bakgrunnen for GSU-listen er at utenlandske søkere har ulikt nivå fra videregående opplæring. høyere yrkesfaglig utdanning er på nivå 5 mens høyere utdanning er på nivå 6 til 8 i henhold til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk². Høyere yrkesfaglig utdanningskiller seg fra høyere utdanning ved at fagskolene tilbyr korte yrkesrettede utdanninger innenfor en rekke fagfelt. Departementet legger til grunn at fagskolene ikke plikter å følge GSU-listen ved opptak.

2.3 Utdanningsstøtte

Forskriften om utdanningsstøtte gjelder støtte fra Lånekassen og inneholder regler om hvem som har rett til lån og stipend, hvilke lån og stipend som kan gis og hvordan disse

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/e579f913fa1d45c2bf2219afc726670b/nkr.pdf>

beregnes. Forskrift om godkjenning for utdanningsstøtte regulerer hvilke utdanninger som gir rett til lån og stipend.

I utgangspunktet er det krav om norsk statsborgerskap for å få lån og stipend, men utenlandske statsborgere som har lovlig opphold og tar utdanning i Norge, har rett til lån og stipend som norske statsborgere når søkeren oppfyller enkelte vilkår, blant annet at søker har permanent oppholdstillatelse eller opphold på grunnlag av beskyttelse og sterke menneskelige hensyn, jf. forskriften § 7. Utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4, herunder f.eks. ukrainske borgere som har rett til opphold etter utlendingsloven § 34, har dermed like rettigheter til lån og stipend som norske borgere.

Det følger videre av forskrift om utdanningsstøtte § 15 at for å ha rett til lån og stipend må søkeren være tatt opp som elev eller student til en godkjent utdanning og ha rett til å gå opp til eksamen. Med «tatt opp som elev eller student» menes at vilkårene for opptak må foreligge før lån og stipend kan bli gitt. Disse vilkårene er omtalt over.

Med «godkjent utdanning» er ment utdanning som er godkjent etter forskrift om godkjenning for utdanningsstøtte i Norge. Etter denne forskriften kan en utdanning godkjennes for støtte hvis den varer i minst ett semester eller fire måneder (se § 2) og tilbys med forankring i en av de etablerte utdanningslovene (se § 3). Forskriftens § 3 fjerde ledd bestemmer at utdanning etter universitets- eller høyskoleloven og fagskoleloven godkjennes for utdanningsstøtte. Forskriften bestemmer videre i § 5 at norskopplæring ikke kan godkjennes for utdanningsstøtte med mindre den tas i kombinasjon med annen godkjent utdanning. Lånekassen fatter vedtak om godkjenning for utdanningsstøtte på bakgrunn av søknader fra institusjonene.

Hva den enkelte har rett på av lån og stipend avhenger av hvilke utdanning man tar og om man er heltids- eller deltidsstudent. Utdanningsstøtte utbetales som lån, og deler av beløpet kan omgjøres til stipend ved dokumenterte resultater. Nivået på støtten beregnes ut fra omfanget av den enkeltes utdanningsbelastning (deltidsstudier 50 pst tilsier normalt rett på 50 pst av støttebeløpet).

2.4 Forbud mot diskriminering

Å gjøre en endring i opptaksforskriften og fagskoleforskriften (spesiell tilrettelegging) for en gruppe søkere basert på oppholdsstatus kan virke urimelig for de som ikke får en slik tilrettelegging. Spesielt gjelder det for utenlandske søkere hvor det ikke foreslås tilsvarende tilrettelegging for de som ikke har videregående utdanning fra hjemlandet på nivå med norsk 3-årig videregående opplæring. For å kunne foreta en positiv særbehandling av søkere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4, må denne forskjellsbehandlingen vurderes opp mot diskrimineringsregelverket.

Det vil være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen har et lovlig grunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den forfølge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

Vi viser til departementets vurderinger under pkt. 4.4.

2.5 Personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven

kapittel 4

Forslagene i høringsnotatet gjelder for personer som har oppholdstillatelse etter lov 15. mai 2008 nr. 35 *om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsloven) kapittel 4.

Retten til beskyttelse og asyl er lovregulert gjennom hovedregler og unntak.

Utlendingsloven § 28 omhandler retten til anerkjennelse som flyktning og asylrett i form av oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse. Også andre enn konvensjonsflyktninger i medhold av FNs flyktningkonvensjon³ (FK) vil kunne bli anerkjent som «flyktning», jf. § 28 første ledd bokstav b.

I kapittel 4 i utlendingsloven har man i tillegg til bestemmelsen i § 28 første ledd om utlendinger som trenger beskyttelse og som regulerer hvem som skal anerkjennes som flyktning og som derved har rett til oppholdstillatelse (asyl), en bestemmelse i § 34 om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Utlendinger som behandles etter denne bestemmelsen får beskyttelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse), i motsetning til en individuell vurdering etter § 28. En utlending som omfattes av massefluktsituasjonen og som kommer til riket eller er her når denne paragrafen får anvendelse, kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse). Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen gjelder for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

3 Introduksjonsprogram

Innvandrere mellom 18 og 55 år har etter lov 6. november 2020 nr. 127 *om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (integreringsloven) § 8 rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Rett og plikt forutsetter at personen har fått innvilget en oppholdstillatelse etter utlendingsloven som omtalt i integreringsloven § 9, deriblant oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 eller midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Det er også et krav om at vedkommende er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, og at vedkommende må ha bodd i

³ <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/flyktninger/flyktningkonvensjonen>

en kommune med oppholdstillatelse i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet treffes. I tillegg har personer som er innvilget en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se integreringsloven § 26, jf. §§ 27 og 28. Asylsøkere som bor i mottak har i tillegg plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven § 5. Det er kommunen som skal sørge for opplæring og introduksjonsprogram. For deltakere i introduksjonsprogrammet som går fulltid i videregående opplæring skal fylkeskommunen sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 4.

For personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, inntreer rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først ved bosetting, jf. integreringsloven § 26 andre ledd tredje punktum.

Etter integreringsloven § 6 første ledd skal vertskommuner for mottak kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som gjør at de vil være i målgruppen for introduksjonsprogram etter bosetting. Dette gjelder også for personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, ettersom de omfattes av målgruppen for introduksjonsprogram når de blir bosatt.

På grunn av situasjonen med høye ankomster i løpet av en kort periode og usikkerheten rundt hvor lenge personer med oppholdstillatelse fra Ukraina vil oppholde seg i Norge, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) foreslått å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, jf. Prop. 107 L (2021-2022) om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. AID foreslår tilpasninger i bestemmelsene om kommunens og fylkeskommunens ansvar, kompetansekartlegging, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg foreslår AID en forskriftshjemmel som åpner for å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne gi et hensiktsmessig tilbud om integreringstiltak.

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 i henhold til integreringsloven § 8 rett og plikt til å delta på introduksjonsprogrammet, jf. også integreringsloven § 9. I lys av målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid, har AID foreslått at personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. Programmets varighet differensieres mellom personer som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, og de som ikke har det. AID foreslår at personer som har utdanning på videregående nivå fra før, skal ha rett til et program med varighet på inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder, jf. forslaget til andre ledd i ny § 37 c i integreringsloven. Personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan delta i et lengre program etter integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd.

AID foreslår videre at programmet minst skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, jf. forslaget til § 37 c fjerde ledd. Både lønnet arbeid, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning kan inngå i programmet, enten helt eller delvis. Dette er også mulig innenfor gjeldende introduksjonsprogram. Deltakere i

introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad iht. integreringsloven kapittel 5. Dette skal også gjelde deltakere som omfattes av de midlertidige reglene, inkludert de som deltar i introduksjonsprogrammet på deltid. For en nærmere omtale se Prop. 107 L (2021-2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* pkt. 7.5.4.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Generelle betraktninger

Departementet mener det er nødvendig å legge til rette for at personer med oppholdstillatelse som ønsker å ta en høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning i Norge får et godt utbytte av studietiden i vårt utdanningssystem. De bør få mulighet til å lykkes i sine studier, og få dokumentasjon på den utdanningen de har bestått i løpet av tiden de er her. Enkelte vil trolig både starte og avslutte et studium her. Alle bør få tilgang til tilstrekkelig opplæring i norsk og engelsk, slik at de er i stand til å gjennomføre studier i Norge.

Når departementet har vurdert hvilke løsninger som er best egnet, har vi valgt å vektlegge hensynet til hva som er den beste løsningen for personer med oppholdstillatelse, og hva som vil gi dem et godt utbytte uavhengig av om de får et kort eller langt opphold i landet. Det er viktig både for individene og samfunnet for øvrig at flyktingene ikke opplever unødvendige hindringer for å komme videre i sin utdanning eller yrkeskarriere. Det er også avgjørende at den enkelte etter hvert får mulighet til å studere et fag vedkommende selv ønsker. Raskere og enklere tilgang til høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning kan styrke integreringen for de det gjelder. Vi vet også at det å komme raskt i gang med meningsfylte aktiviteter er viktig for flyktinger som har vært gjennom mer eller mindre traumatiske opplevelser. Å fjerne hindre og sørge for at flyktingene som ønsker å komme raskt inn i utdanning er også effektiv ressursbruk og god folkehelsepolitikk.

Departementet legger til grunn at kravet om generell studiekompetanse er sentralt for å sikre at den enkelte som får opptak har de nødvendige forutsetningene for å kunne fullføre studier på høyere nivå. Departementet viser samtidig til at det er en utfordring at flere av de som nå kommer til Norge ikke vil tilfredsstille kravene for opptak – for eksempel ved at de i tillegg til fullført videregående opplæring også normalt må ha ett års høyere utdanning fra hjemlandet for å kunne være kvalifisert.

Departementet ønsker å gi institusjonene en midlertidig hjemmel for studieåret 2022/2023 som åpner for at universiteter, høyskoler og fagskoler i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse for personer som institusjonene mener har nødvendige kvalifikasjoner og faglige forutsetninger for å gjennomføre studier på høyere nivå. Vi viser til nærmere vurderinger og forslag under.

4.2 Høyere utdanning

4.2.1 Muligheter for deltakelse i høyere utdanning uten opptak og uten at det gjøres endringer i regelverket (Nullalternativet)

Dagens regelverk for opptak til høyere utdanning vil for mange av de som nå kommer til Norge, kunne være til hinder for opptak til studietilbud med eksamen og studiepoeng. Opptaksforskriften gjelder imidlertid ikke for opptak til innpassing etter første studieår i flerårige profesjonsutdanninger, for opptak til utdanning som bygger på grunnutdanning, «profesjonsdelen» av utdanning og etter- og videreutdanning, jf. §1-1 (4). For slike utdanninger har institusjonene allerede fullmakt til å fastsette opptakskrav og rangeringsregler selv dersom departementet ikke har fastsatt regler om dette i annen forskrift eller rammeplan.

Departementet viser til at det også er etablerte ordninger med såkalt «forsert utdanning» for elever fra videregående opplæring. Som følge av Kunnskapsløftet⁴ ble det lagt vekt på å systematisere et samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og videregående opplæring. Målet er et tilrettelagt opplegg slik at enkelte elever i videregående skole som har særlige forutsetninger for det, kan følge undervisning og avlegge eksamener i høyere utdanning samtidig som de fullfører sin videregående opplæring. Ordningen innebærer at disse elevene vil kunne få studiepoeng for eksamener de har avlagt ved et universitet eller en høyskole på et senere tidspunkt når de har oppfylt opptakskravene til høyere utdanning. Dette betyr at elevene, mens de går på videregående skole, kan samle opp emner som senere kan inngå i en grad⁵. Elevene som har bestått eksamen, kan gis karakterutskrift fra universitetet eller høyskolen. Elever som deltar i ordningen vil normalt ha samme krav til innleveringer, eksamen og annen obligatorisk aktivitet som ordinære studenter som følger studiet.

For eksempel har Utdanningsetaten i Oslo et samarbeid med Universitetet i Oslo for elever i videregående opplæring som trenger ekstra utfordringer, slik at de kan ta emner i realfag og språkfag fra høyere utdanning sammen med øvrige studenter⁶. De avlegger også deleksamener på universitetet i disse emnene. Det er blant annet et eget kurs i matematikk på ettermiddagstid for elever fra videregående skoler i Oslo og Akershus (nå del av Viken). Kurset ble innført i 2012 og er svært populært.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av om det er et alternativ å ikke fastsette særlige regler.

⁴ Kunnskapsløftet ble introdusert i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* som var den nye reformen i grunnskole og videregående opplæring som Stortinget i juni 2004 ga sin tilslutning til.

⁵ Kunnskapsdepartementet (2009) St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinjen*.

⁶ <https://www.uio.no/om/samarbeid/skole/emner-vgs/>

4.2.2 Personer som har høyere utdanning fra hjemlandet eller fullført VGO på nivå med norsk treårig VGO

Personer med oppholdstillatelse i Norge og som hadde påbegynt høyere utdanning i hjemlandet før de flyktet til Norge kan ønske å fortsette høyere utdanning i Norge. For disse kan det være aktuelt å få utdanningen sin godkjent eller innpasset ved et universitet eller høyskole, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5.

Godkjenningen er en faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved den aktuelle utdanningen. Godkjenningen innebærer at studenten ikke må ta tilsvarende eksamen, emne eller utdanning på nytt. Utdanningen godkjennes således som en del av institusjonens egne studieprogrammer.

Før man kan få en slik godkjenning må man søke om opptak til et studium. Og for å få opptak må man være kvalifisert for studier ved en norsk høyere utdanningsinstitusjon, se punkt 2.1. For de aller fleste som har studert ett år eller mer ved et universitet eller høyskole i hjemlandet, vil kvalifiseringskravet i henhold til GSU-listens krav til utdanningens lengde og nivå være oppfylt. Det samme gjelder for personer med fullført VGO fra utlandet som er vurdert på nivå med norsk treårig VGO. Institusjonene må også vurdere søkerens kvalifikasjoner for studier på engelsk eller norsk opp mot språkravene som følger av GSU-listen. Departementet legger til grunn at institusjonene kan gi den enkelte søker midlertidig dispensasjon fra språkravene med hjemmel i unntaksbestemmelsen som foreslås i dette høringsnotatet, se nærmere omtale i punkt 4.2.3. Institusjonene må gjøre individuelle vurderinger av den enkelte søkeren og dennes forutsetninger.

Departementet presiserer at institusjonene kan vurdere denne gruppens søknader fortløpende hvis det er mulig, slik at disse ikke rammes unødvendig hardt av at de ikke har hatt mulighet til å søke innen den alminnelige søknadsfristens utløp.

4.2.3 Forslag om midlertidig dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse

Personer med oppholdstillatelse som har fullført videregående opplæring i hjemlandet som ikke anses å være på nivå med norsk 3-årig videregående opplæring ihht. GSU-listen vil som utgangspunkt ikke være kvalifisert for opptak. Det vil heller ikke personer som mangler dokumenterte språkkunnskaper i engelsk og ev. norsk.

Departementet foreslår å gi institusjonene en midlertidig hjemmel for studieåret 2022/2023 som åpner for at institusjonene i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse, herunder midlertidig unntak fra de språkrav som gjelder. Unntaket vil kunne være aktuelt for personer som institusjonene mener har nødvendige kvalifikasjoner og faglige forutsetninger for å gjennomføre studier på høyere nivå. Institusjonene må gjøre individuelle vurderinger av om den enkelte har kvalifikasjoner og nødvendige forutsetninger for studier.

Den endelige løsningen for hver enkelt vil kunne være ulik, og vil blant annet være avhengig av søkerens bakgrunn og den enkelte institusjonens muligheter for å gi tilbud som kan gjøre det mulig å gjennomføre studier. Departementet legger til grunn at språklige forutsetninger vil kunne gi særlige utfordringer og innebære at institusjonene må gi den enkelte tilrettelagte tilbud for å kvalifisere seg til gjennomføring av studiene. Departementet legger videre til grunn at institusjonenes oppfølging og tilbud til den enkelte innebærer at den enkeltes kvalifikasjoner på noe sikt skal kunne vurderes som likeverdig med kravet til generell studiekompetanse, og bidra til at søkere kan tilfredsstille språkkrav, og eventuelle spesielle opptakskrav. De gjeldende kravene for opptak ved norske fagskoler, høyskoler og universiteter er satt for at søkere skal ha en reell mulighet til å gjennomføre den utdanningen de har startet på. Personer med midlertidig oppholdstillatelse, for eksempel kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon jf. utlendingsloven § 34, kan få forlenget sin oppholdstillatelse og bli værende i landet i såpass mange år at de kan fullføre en hel, eller del av en grad, ved en norsk institusjon. Departementet ser det derfor som avgjørende at denne gruppen søkere blir tilbudt aktuelle språkkurs i norsk og engelsk i den grad de har behov for det. Dette vil utvide deres muligheter i utdanning og arbeid, og i samfunnet for øvrig. Flere universiteter og høyskoler har meldt til departementet at de kan tilby språkkurs som del av en større pakke, hvis de blir tildelt midler til dette.

En god del studier krever at søkere har kompetanse fra spesifikke realfag fra norsk videregående opplæring for å være kvalifisert. I en del land gir ikke fag i den videregående skolen tilsvarende kompetanse i realfag slik norsk videregående opplæring gjør. Institusjonene kan selv skreddersy opplæringstilbud innenfor disse fagene for å sikre at søkerne får de nødvendige kvalifikasjonene.

Forslaget innebærer at institusjonene må vurdere hvilke kvalifiserende eller tilrettelagte tilbud personer med oppholdstillatelse trenger. Da kan institusjonene gjøre en individuell vurdering av hva hver enkelt av disse trenger av forberedende kurs/fag som institusjonene kan tilpasse.

Forslaget innebærer at personer med oppholdstillatelse som får opptak til enkeltstudier etter den midlertidige forskriftsbestemmelsen om unntak fra kravet om generell studiekompetanse, vil få rett til utdanningsstøtte etter reglene om utdanningsstøtte, se punkt 2.3.

Når er søker har fått opptak til et studium etter den midlertidige forskriftsbestemmelsen og følger dette studiet ved institusjonen, vil vedkommende ikke *samtidig* ha rett til videregående opplæring. Dersom vedkommende derimot avbryter studiet institusjonen har gitt opptak til, uten å ha oppnådd generell studiekompetanse, vil vedkommende ha rett til videregående opplæring inntil hen er kvalifisert for høyere utdanning, jf. opplæringsloven § 3-1 første ledd andre punktum. Det fremgår av denne bestemmelsen at de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har rett til videregående opplæring i Norge. Formålet bak bestemmelsen er å sikre at utlendinger skal ha mulighet til å kvalifisere seg for utdanning og arbeid i Norge, jf. Prop. 79 L (2016-2017).

4.3 Høyere yrkesfaglig utdanning

Personer med oppholdstillatelse som har generell studiekompetanse fra treårig videregående skole, treårig yrkesfaglig opplæring eller relevant fag- eller svennebrev fra hjemlandet, som er på nivå med norsk videregående opplæring, kan på ordinært vis søke opptak til høyere yrkesfaglig utdanning hvis vedkommende har den språkkompetansen som kreves. Kravene til norsk og engelsk avhenger av hvilke opptakskrav som er satt til den enkelte høyere yrkesfaglige utdanningen.

I henhold til fagskoleforskriften § 9 andre ledd må søkere fra land utenfor Norden ha fullført og bestått treårig videregående opplæring. Departementet legger til grunn at kravet om treårig videregående opplæring i fagskoleforskriften § 9 må forstås slik at det også innebærer at den utenlandske videregående opplæringen må være på nivå med norsk videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, jf. også opptaksforskriften § 2-2 andre ledd, jf. fagskoleforskriften § 7 andre ledd. Også utenlandsk yrkesfaglig opplæring og fag- og svennebrev må vurderes opp mot norsk nivå, slik at en forutsetning for opptak er at utenlandsk fag- og yrkesopplæring på videregående nivå er på nivå med norsk fag- og yrkesopplæring.

Personer med oppholdstillatelse som har fullført videregående opplæring i hjemlandet, men som ikke oppfyller kravet om å ha 3-årig videregående opplæring på nivå med norsk 3-årig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, eller kravet til at yrkesfaglig opplæring eller fag- eller svennebrev skal være på nivå med norsk fag- og yrkesopplæring, eller som ikke oppfyller krav til språk, vil ikke være kvalifisert for høyere yrkesfaglig utdanning. Det kan likevel være ønskelig og hensiktsmessig for enkelte i denne gruppen å få tilgang til høyere yrkesfaglig utdanning, etter en individuell vurdering. På samme måte som for universiteter og høyskoler ønsker departementet å gi fagskolene en midlertidig hjemmel for studieåret 2022/2023 som åpner for at de for flyktninger kan gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse fra treårig videregående skole, treårig yrkesfaglig opplæring eller relevant fag- eller svennebrev fra hjemlandet. Dette vil gjelde for personer med oppholdstillatelse som fagskolene mener har nødvendige kvalifikasjoner og faglige forutsetninger for å gjennomføre en spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning. Departementet mener også at fagskolene etter en individuell vurdering bør kunne gjøre unntak fra språkravene i fagskoleforskriften § 9.

Fagskolen må selv vurdere kvalifikasjonene opp mot det faget søkeren ønsker å studere, og finne fram til egnede fremgangsmåter for slike vurderinger. Det er en forutsetning at søkeren har de nødvendige faglige forutsetningene for å gjennomføre den aktuelle høyere yrkesfaglig utdanningen. Fagskolene må også vurdere om søkeren har tilstrekkelig språkkompetanse til å fullføre utdanningen, eller om vedkommende har behov for supplerende språkkurs.

Forslaget innebærer at personer med oppholdstillatelse som får opptak til en høyere yrkesfaglig utdanning etter den midlertidige forskriftsbestemmelsen om unntak fra kravet om generell studiekompetanse, treårig yrkesfaglig opplæring eller relevant fag- eller svennebrev fra hjemlandet vil få rett til utdanningsstøtte etter reglene om utdanningsstøtte,

se punkt 2.3. Den enkelte vil imidlertid etter å ha fått opptak ikke ha rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 første ledd andre punktum.

Det forutsettes at fagskolene, i henhold til fagskoleforskriften § 17, foretar en individuell vurdering ved opptak da disse søkerne ofte ikke vil ha karakterer eller poeng som gjør at de kan rangeres for opptak til studier der hvor det er konkurranse.

4.4 Forbud mot diskriminering

Forslagene som høres, knytter seg enten eksplisitt eller implisitt til særbehandling av personer med oppholdstillatelse. På denne bakgrunn vil det først og fremst være forskjellsbehandling på bakgrunn av oppholdsstatus som vil være det aktuelle. Status for opphold i et land er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i konvensjonene, men når det gjelder diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2, er det tidligere lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som diskriminering på bakgrunn av «annen stilling», jf. en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling JDLOV-2015-4608⁷. Dette må trolig også legges til grunn for de øvrige konvensjonene. Avhengig av rettighetene som berøres, vil slik forskjellsbehandling i mange tilfeller være saklig begrunnet og dermed ikke i strid med forbudene mot diskriminering.

Forskjellsbehandling kan være lovlig, dersom forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. I praksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen vedrørende diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 er det lagt til grunn at lovlig forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet, som utgangspunkt krever «very weighty reasons», jf. for eksempel *British Gurkha Welfare Society mfl. v. Storbritannia* (2016) avsnitt 81⁸.

Departementet legger vekt på at forslagene i dette høringsnotatet er lite inngripende fordi nivået på de faglige kravene ikke reduseres. Det ligger til grunn for forslaget at institusjonene gir kvalifiserende og særlig tilrettelagte tilbud som gjør det mulig for flyktningene å gjennomføre studiene slik at de faglige forutsetningene vil være likeverdige som for personer som har generell studiekompetanse. For personer som ikke har nødvendige faglige forutsetninger, legger departementet til grunn at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon. Forslaget vil gjelde for alle med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kap. 4, slik at ulike nasjonaliteter ikke forskjellsbehandles.

⁷ jdlov_avgjorelse_jdlov-2015-4608.docx

⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-166691%22%5D%7D>

5 Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalt løsning

Regjeringen foreslo i tilleggsproposisjon å øke bevilgningen til universiteter og høyskoler med 47,8 mill. kroner i 2022. Det tilsvarer 1 000 studieplasser. Plassene er fireårige i kategori D. Det gir institusjonene fleksibilitet til å tilpasse nødvendige tilbud, også nødvendige kurs, etter faktisk behov og etterspørsel fra studentene. Midlene kan tildeles både statlige og private universiteter og høyskoler, og studieplassene gjelder fra høstsemesteret 2022. Fordelingen av midlene bør fastsettes raskt etter Stortingets behandling, slik at institusjonene får tid til å rigge opplegg og forberede seg på opptak av studenter.

Det er ikke foreslått økt bevilgning for opptak av ukrainske flyktninger til høyere yrkesfaglig utdanning. For fagskolene vil forslaget i liten grad innebære administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til arbeidet med særskilt vurdering ved lokalt opptak for flyktingene. For høsten 2022 er det trolig en svært liten gruppe personer med oppholdstillatelse som vil være aktuelle for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet på grunn av få tilbud på engelsk.

Det vil innebære merkostnader for fylkeskommunene hvis personer med oppholdstillatelse velger videregående opplæring i stedet for høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Personer med oppholdstillatelse inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunene, på lik linje med andre innbyggere. Beregningsgrunnlaget er 1. juli året før budsjettåret, dvs. at flyktingene må være registrert med fødselsnummer i Folkeregisteret før 1. juli 2022 hvis de skal telle med i rammetilskuddet for 2023. Som del av regionreformen fikk fylkeskommunene økt ansvar på integreringsområdet, og det ble overført midler til rammetilskuddet i den forbindelse.

6 Forskriftsforslagene

6.1 Opptak til høyere utdanning

I forskrift om opptak til høgare utdanning § 3-2 gjøres følgende endringer:

§ 3-2. Dispensasjon

(1) Institusjonane kan i særskilde tilfelle gjere unntak frå kravet om generell studiekompetanse. Vilkåret for slik dispensasjon er at søkjaren kan dokumentere at det på grunn av varig sjukdom, funksjonshemming eller liknande har vore umogleg å oppfylle nokre av dei krava ein normalt må oppfylle for å bli tilkjend generell studiekompetanse.

Nytt andre ledd skal lyde:

(2) For studieåret 2022/23 kan institusjonane gjere unntak frå kravet om generell studiekompetanse for søkjarar med opphaldsløyve etter utlendingloven kapittel 4.

Andre ledd blir nytt tredje ledd:

(3) Utdanningsinstitusjonen må vurdere kvalifikasjonane ut frå det faget søkjaren ønskjer å studere, og finne fram til eigna og tenlege framgangsmåtar for slike vurderingar. Søkjaren må ha nødvendige faglege føresetnader for å gjennomføre det aktuelle studiet utan å ha generell studiekompetanse.

6.2 Opptak til høyere yrkesfaglig utdanning

I forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 7 a skal lyde:

§ 7 a. Dispensasjon

(1) For studieåret 2022/23 kan institusjonene gjøre unntak fra kravene til opptak etter § 7 første og andre ledd og fra språkkrav i fagskoleforskriften § 9 for søkere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4.

(2) Fagskolen må vurdere kvalifikasjonene opp mot det faget søkeren ønsker å studere, og finne fram til egnede fremgangsmåter for slike vurderinger. Søkeren må ha nødvendige faglige forutsetninger for å gjennomføre den aktuelle utdanningen.