



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i lov om høyere yrkesfaglig utdanning
(fagskoleloven) og forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning
(fagskoleforskriften)**

26. august 2020

Innhold

1	Innledning	4
2	Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Gjeldende rett	7
2.3	Departementets vurderinger	7
2.3.1	Innledning	7
2.3.2	Avgrensning av fagskolesektoren	8
2.3.3	Nivåplassering over videregående opplæring	8
2.3.4	Kompetansen fagskoleutdanning skal gi	9
2.3.5	Arbeidsrelevans	10
2.3.6	Grunnleggende prinsipper fagskoleutdanning skal bygge på	10
2.4	Departementets forslag	11
3	Fagskoleutdanningens omfang	12
3.1	Bakgrunn	12
3.2	Gjeldende rett	13
3.2.1	Krav til utdanningens lengde	13
3.2.2	Handlingsrom innenfor dagens regelverk	13
3.3	Departementets vurderinger	15
3.3.1	Innledning	15
3.3.2	Arbeidslivets behov	15
3.3.3	Krav til utdanningens kvalitet	15
3.3.4	Minstekrav til utdanningens omfang	16
3.4	Departementets forslag	19
4	Opptak til kunstfaglig fagskoleutdanning	19
4.1	Bakgrunn	19
4.2	Gjeldende rett	20
4.3	Departementets vurderinger	21
4.3.1	Fjerne kravet til realkompetanse	21
4.3.2	Presisering av hva departementet kan fastsette i forskrift	21
4.4	Departementets forslag	22
5	Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanningen	22

5.1	Bakgrunn.....	22
5.2	Gjeldende rett.....	23
5.2.1	Bruk av falske dokumenter ved opptak.....	23
5.2.2	Bruk av falske dokumenter under utdanningen.....	24
5.3	Departementets vurdering	24
5.4	Departementets forslag	25
6	Politiattest.....	25
6.1	Bakgrunn.....	25
6.2	Gjeldende rett.....	26
6.2.1	Fagskoleloven § 27.....	26
6.2.2	Fagskoleforskriften kapittel 4.....	27
6.3	Departementets vurdering	27
6.3.1	Obligatorisk krav til politiattest.....	27
6.3.2	Flytte bestemmelser fra forskrift til lov og endre hjemmel for forskrift..	29
6.4	Departementets forslag	29
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
8	Forslag til endringer.....	31
8.1	Lov om endringer i lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)	31
8.2	Forskrift om endringer i forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften)	34

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag til endringer i lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) og forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften).

Høringsnotatet inneholder forslag om presisering av fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag, endring i krav til fagskoleutdanningens omfang, opptak til kunstfaglige fagskoleutdanninger, bruk av falske dokumenter og krav om politiattest.

Under høringen av forslag til ny fagskolelov i 2017 fikk Kunnskapsdepartementet innspill fra blant annet NOKUT og Nasjonalt fagskoleråd som etterlyste en vurdering av hva som skal være fagskoleutdanningenes kunnskapsgrunnlag. Departementet foreslår derfor å presisere krav til utdanningens kunnskapsgrunnlag og tydeliggjøre fagskoleutdanningens egenart og dens tilknytning til arbeidslivet.

På bakgrunn av blant annet Markussen-utvalgets utredning i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* 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.

Departementet foreslår videre 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 derfor 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.

Etter henvendelser fra fagskoler og Unit foreslår departementet å fastsette plikt til å politianmelde bruk av falske dokumenter ved opptak, under utdanningen og ved søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Universitets- og høyskoleloven regulerer en plikt for institusjonene til å politianmelde søkere som bruker falske dokumenter ved opptak. Reglene i universitets- og høyskoleloven er foreslått videreført i NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, i tillegg foreslår Aune-utvalget¹ å innføre plikt til å anmelde når det avdekkes bruk av falske dokumenter også under studiet.

Departementet foreslår også endringer i reglene om politiattest. En interdepartemental arbeidsgruppe leverte i 2019 en rapport om politiattest for personer som er i kontakt med

¹ Helga Aune ledet utvalget som la frem NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler

mindreårige.² 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 det fastsettes en slik skal-bestemmelse i fagskoleloven. I tillegg foreslår departementet enkelte justeringer i reglene om politiattest.

I fagskoleforskriften foreslår vi tekniske endringer i tråd med lovforslaget, herunder flytte regler fra forskriften til loven. I tillegg foreslår vi en bestemmelse som definerer hva som skal regnes som falske dokumenter og vitnemål.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene.

2 Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag

2.1 Bakgrunn

I høringen av forslag til ny fagskolelov i 2017 fikk departementet flere innspill om at formålsparagrafen i større grad måtte tydeliggjøre fagskolens egenart og dens tilknytning til arbeidslivet. Departementet mottok også innspill om at grensene for hva som skal kunne akkrediteres som fagskoleutdanning ikke var klart nok beskrevet, og at det var et behov for å presisere krav til dette i loven.

I høringen etterlyste både NOKUT og Nasjonalt fagskoleråd en vurdering av hva som skal være "fagskolens kunnskapsgrunnlag" eller "kunnskapsbase"³. NOKUT skrev følgende i sin høringsuttalelse: *"I noen tilfeller har NOKUT mottatt og behandlet søknader om fagskoleutdanning der det har vært tvil om kunnskapsgrunnlaget er forsvarlig med hensyn på faglighet og yrkestilknytning/relevans, saklighet og etiske forhold"*. NOKUT ønsket en definisjon og avgrensning av fagskoleutdanning tilsvarende det som fremgår av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 1-3 bokstav a om institusjonens virksomhet, og § 1-5 første ledd om faglig frihet og ansvar, men tilpasset fagskolens formål.

NOKUTs forslag til ny formålsparagraf ble av departementet vurdert til å være en så vidtgående innholdsmessig endring og så inngripende overfor sektoren, at en endring i tråd med forslaget ville kreve en ny høringsrunde. Siden det var et politisk ønske om å få på plass loven etter den tidligere foreslåtte tidsplanen, foreslo departementet i proposisjonen til Stortinget at det ble igangsatt et arbeid for å vurdere fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag.

For å kartlegge fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) utarbeidet en rapport på oppdrag fra

² [Høring – Politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige](#)

³ NOKUT bruker begrepet "kunnskapsbase" for å beskrive det faglige kunnskapsgrunnlaget en utdanning bygger på. Med dette menes det faglige fundamentet for utdanningen.

Kompetanse Norge.⁴ "Kunnskapsgrunnet" eller "kunnskapsbasen" er her beskrevet som de faktorene som til sammen danner grunnet for den kunnskapen og de ferdigheter studentene tilegner seg gjennom en fagskoleutdanning.

En kunnskapsbase i fagskoleutdanning kan, ifølge NIFU, bestå av

- studentenes medbrakte kompetanse fra tidligere utdanning og fagopplæring av relevans for det fagfeltet som de enkelte utdanninger retter seg mot
- studentenes medbrakte yrkes- og arbeidslivserfaring
- lærernes og skolenes samarbeidspartnere og nettverk, herunder med arbeidslivet
- nasjonale planer, læringsutbyttebeskrivelser og lokale studieplaner
- kunnskap om arbeidsplasser formidlet gjennom praksisperioder, bedriftsbesøk og prosjekter
- litteratur og andre læremidler
- lærernes og lærermiljøets utdanning og erfaringsbakgrunn
- gjesteforelesere.

Høringsnotatet er utarbeidet med bistand fra NOKUT og innspill fra Nasjonalt Fagskoleråd. På Nasjonalt fagskoleråds møte i mars 2020 kom det med følgende forslag om endringer i fagskoleloven § 4:

"Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Den bygger på erfarings- og utviklingskompetanse i arbeidslivet og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt relevant forskning."

Med bakgrunn i innspillene fra NOKUT og Nasjonalt Fagskoleråd, samt innspillene fra høringsrunden i 2017 har departement utarbeidet et forslag for å presisere

- fagskolens egenart
- tilknyttingen til arbeidslivet
- avgrensning av fagskolesektoren
- et forsvarlig kunnskapsgrunnlag.

En ytterligere presisering av grensene for hva som kan akkrediteres som fagskoleutdanning kan gjøres gjennom reguleringer i fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften. Det er NOKUT som håndhever forskrifter og lager utfyllende veiledninger for akkreditering av fagskoleutdanning.

⁴ [NIFU-rapport 2019:22 Fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag](#)

2.2 Gjeldende rett

Fagskoleloven § 4 første ledd lyder slik: *"Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak."*

Første ledd første setning definerer hva fagskoleutdanning er. Uttrykket "høyere yrkesfaglig utdanning" ble lovfestet i 2018 i tråd med Stortingets beslutning i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* (fagskolemeldingen), jf. Innst. 254 S (2016–2017). "Høyere" angir en nivåplassering av utdanningen over videregående opplæring. I tillegg angir uttrykket "yrkesfaglig" at denne utdanningen skiller seg fra utdanning som gis ved universiteter og høyskoler, da utdanning til konkrete yrkesfunksjoner er det primære målet for høyere yrkesfaglig utdanning.⁵

Ved behandlingen av forslag til ny fagskolelov la Stortingets flertall vekt på at uttrykket "høyere yrkesfaglig utdanning" ville bidra ytterligere til å gjøre fagskoleutdanning til et reelt alternativ til universitets- og høyskoleutdanning, jf. Innst. 289 L (2017–2018).

I første ledd andre setning heter det at utdanningen skal kunne *"tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak."* Formuleringen er en videreføring av tilsvarende formulering i tidligere forskrift om fagskoleutdanning, som ble tatt inn i loven i 2008.⁶

Det følger av fagskoletilsynsforskriften § 2-1 første ledd at *"[f]agskolen skal samarbeide med aktører i arbeidslivet for å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt"*.

Bestemmelsen peker på at formålet med samarbeidet med aktørene i arbeidslivet er å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt. Dette må ses i sammenheng med fagskoleloven § 4 første ledd. Det legges vekt på at fagskoleutdanninger skal svare på behov i arbeidsmarkedet. At fagskoletilsynsforskriften viser til «ett eller flere» yrkesfelt, reflekterer at én utdanning kan være relevant for flere yrkesfelt.

For å oppfylle kravet, må fagskolen ha et regelmessig og systematisk samarbeid med arbeidslivet. Samarbeidet skal bidra til at utdanningene er relevante for yrkesfeltet/yrkesfeltene. Samarbeidet bør handle om utvikling, gjennomføring og evaluering av utdanningen.

2.3 Departementets vurderinger

2.3.1 Innledning

Siden de ulike fagskoleutdanningene favner vidt i hva slags kompetanse de gir, er det å definere kunnskapsgrunnlaget som en felles minimumsstandard, utfordrende.

Departementet legger til grunn at utdanningene som tilbys ved fagskoler skal kunne svare

⁵ [Prop. 47 L \(2017-2018\) Lov om fagskoleutdanning \(fagskoleloven\)](#), s. 18

⁶ [Ot.prp. nr. 39 \(2006-2007\)](#), s. 15-16

på bredden i arbeidslivets behov. Variasjonen i godkjente fagskoleutdanninger spenner fra tekniske utdanninger til fag innen religion, kunst og skjønnhetspleie.

2.3.2 Avgrensning av fagskolesektoren

En presisering av kravene til kunnskapsgrunnlaget for fagskolesektoren vil påvirke hvilke utdanninger som kan falle inn under fagskoleloven. Nasjonalt fagskoleråd spilte inn til departementet at de ikke ønsker noen vesentlig endring av hvilke utdanninger som regnes som fagskoleutdanning, med unntak av de utdanninger som har et kunnskapsgrunnlag som baserer seg på det rådet refererer til som "tilbakeviste påstander". De eksemplifiserer dette med utdanning som har et kunnskapsgrunnlag som baserer seg på tilbakeviste påstander, i motsetning til for eksempel de religiøse utdanningene som ikke beskriver religionen som et vitenskapelig faktum, men viser til "den kristne tro". De mener forskjellen ligger i at enkelte utdanninger fremstiller seg som vitenskapelig basert uten å være det.

Departementet støtter Nasjonalt fagskoleråds vurdering om at det ikke er ønskelig med noen vesentlig endring i hvilke utdanninger som regnes som fagskoleutdanning, og at kunnskapsgrunnlaget ikke kan være i strid med vitenskapelige fakta. Departementets vurdering er at hvis det gjøres store endringer i lovverket, kan dette gjøre det vanskelig for enkelte utdanninger å innfri vilkårene for akkreditering. Store endringer kan også reise spørsmål om noen fagskoleutdanninger bør godkjennes etter andre ordninger, for eksempel voksenopplæringsloven eller friskoleloven.

Fagskoleutdanninger som kan vise til et behov for kandidatene i et arbeidsmarked, bør derfor få mulighet til å oppnå akkreditering så lenge kunnskapsgrunnlag ikke er i strid med anerkjent vitenskap.

Fagskolene gir et tilbud om korte fleksible utdanninger som er sentrale for omstilling og kompetanseheving i mange deler av arbeidslivet. Departementet ønsker ikke å begrense omfanget av sektoren, men det er avgjørende at kvaliteten på tilbudene er god. Lovverket skal tilrettelegge for en solid fagskolesektor som tilbyr utdanninger som er et reelt alternativ til utdanning ved universiteter og høyskoler.

2.3.3 Nivåplassering over videregående opplæring

I behandlingen av fagskolemeldingen⁷ ble det åpnet for at fagskoleutdanning kan kalles høyere yrkesfaglig utdanning, og dette ble senere lovfestet i 2018. Fagskoleloven § 4 første ledd første setning slår også fast hvilket nivå utdanningen ligger på. Departementet støtter Nasjonalt fagskoleråds forslag om å beholde den første setningen fra dagens § 4. Kunnskapen studentene har tilegnet seg gjennom å ha bestått videregående opplæring eller tilsvarende før de starter, er en del av kunnskapsgrunnlaget for fagskoleutdanningene. Departementet vurderer at dette bør videreføres, men med en justering i ordlyden.

Departementet foreslår at ny formulering i § 4 første ledd første setning skal være: "Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående

⁷ [Meld. St. 9 \(2016-2017\) Fagfolk for fremtiden](#)

opplæring." Gjeldende lov sier "og" ikke "som". Forslaget til ny ordlyd er kun språklig, og er ikke ment å innebære en materiell endring.

2.3.4 Kompetansen fagskoleutdanning skal gi

Det følger av § 4 første ledd andre setning⁸ hvilken kompetanse en fagskoleutdanning skal gi, og departementet mener det er viktig at dette er lovfestet for å tydeliggjøre hvilken kompetanse en person skal sitte igjen med etter endt fagskoleutdanning. Denne setningen understreker fagskoleutdanningens praktiske og yrkesrettede formål. Det er ingen tilsvarende bestemmelse for utdanning i universitets- og høyskoleloven.⁹ Nasjonalt fagskoleråd foreslår også å beholde dagens § 4 første ledd andre setning om at fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak, og departementet støtter i utgangspunktet dette.

Fagskoleutdanning skal gi en dokumentert kompetanse i tråd med læringsutbyttebeskrivelser gjennom et vitnemål eller karakterutskrift når utdanningen er avsluttet. Kandidaten skal kunne utføre de yrkesfunksjonene den er utdannet til og utøve disse arbeidsoppgavene uten krav om ytterligere opplæringstiltak. For å gjøre kravet til utdanningen enklere å operasjonalisere, dokumentere og vurdere, foreslår departementet å legge til "for å løse oppgaver" i lovteksten. Dette tydeliggjør at kompetansen skal knyttes til å løse særskilte oppgaver og understreker fagskoleutdanningens praktiske og yrkesrettede formål.

Tidligere var uttrykket "uten ytterlige generelle opplæringstiltak" koblet til uttrykket "yrkesrettet" i fagskoleloven. "Yrkesrettet" ble erstattet med uttrykket "høyere yrkesfaglig utdanning" i den nye fagskoleloven i 2018, uten at det var meningen å svekke fagskoleutdanningens yrkesrettethet. Det er derfor fremdeles relevant å legge vekt på departementets tidligere vurdering av begrepet "yrkesrettet". I Ot.prp. nr. 39 (2006-2007) skrev departementet følgende om begrepet "yrkesrettet": *"[F]agskoleutdanninger ligger på et nivå over videregående opplæring og skiller seg fra utdanninger ved universiteter og høyskoler ved at de ikke har krav om å være forskningsbaserte."* Videre står det: *"[A]t utdanningen er yrkesrettet, vil ikke nødvendigvis si at den er rettet mot et bestemt yrke, men at den gir en kompetanse som kan tas i bruk direkte i arbeidslivet. Det skal være en avsluttet og selvstendig utdanning. Videre studier skal ikke være en nødvendig forutsetning for arbeid."*

Departementet skrev også at *"det [må] være et krav at en fagskoleutdanning skal være "yrkesrettet" på en slik måte at den kan knyttes opp til en form for erverv. Departementet legger til grunn at også kunsthøgskoler og bibelskoler vil kunne falle inn under begrepet yrkesrettet med en slik presisering."* Denne forutsetningen videreføres med endringsforslagene i denne høringen.

⁸ "Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak."

⁹ [Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler](#)

Departementet vil også understreke at uttrykket "uten ytterligere opplæringstiltak" ikke står i veien for at rene bedriftsinterne opplæringer, kurs i rutiner og prosedyrer etc. kan være nødvendige før bedriften slipper kandidaten ut i arbeid.

2.3.5 Arbeidsrelevans

Et av kravene for akkreditering av en fagskoleutdanning er at fagskolen skal samarbeide med aktører i arbeidslivet for å sørge for at utdanningen er relevant for arbeidslivet, jf. fagskoletilsynsforordningen § 2-1 første ledd. Departementet mener fagskolene bør ha tett dialog med arbeidslivet for å sikre at utdanningene er oppdatert slik at de til enhver tid er arbeidsrelevante. Fagskolene skal, i nært samarbeid med yrkesfeltet, utvikle og formidle spesialisert yrkeskompetanse tilpasset ny teknologi, utviklingstrekk og behov i samfunns- og arbeidsliv.

Fagskolene skal tilby relevante praksisnære utdanninger, og det ønsker departementet å løfte frem. Bruk av ordet "praksisnær" betyr ikke at studentene må ut i ekstern praksis hos en arbeidsgiver under utdanningsløpet, men at undervisningen er basert på reelle oppgaver eller at den utføres for eksempel ved hjelp av simulatorer eller på fagskolens verksteder eller lignende.

Utdanningen skal være relevant for arbeidslivet og oppdatert i tråd med utviklingen av arbeidsmetoder, produkter, verktøy og tjenester av relevans for yrkesutøvelsen.

Departementet mener at en betydelig del av fagskoleutdanningens egenart er det nære samarbeidet med bransjene og arbeidslivet. For å utvikle utdanningen og å kunne identifisere behov for faglige endringer og etterspørsel etter utdanningen, må det være tette bånd/tett dialog mellom arbeidslivet og fagskolene.

Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3. Det er likevel fagskolens ansvar at fagskoleutdanningen som tilbys har et arbeidsmarked. En forutsetning for å kunne tilby akkreditert fagskoleutdanning er at fagskolen kan dokumentere arbeidslivets behov for utdanningen.

2.3.6 Grunnleggende prinsipper fagskoleutdanning skal bygge på

Innledningsvis ble det redegjort for behovet for å klargjøre kravene til utdanningens kunnskapsgrunnlag. I tillegg til å basere seg på kunnskapen studentene har med seg inn i utdanningen fra videregående opplæring og samspillet med arbeidslivet, er det ønskelig å slå fast de grunnleggende prinsippene som må ligge til grunn for utdanningen.

Nasjonalt fagskoleråd foreslår et krav om at fagskoleutdanning *"bygger på erfarings- og utviklingskompetanse i arbeidslivet og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt relevant forskning."* Departementet vurderer en litt annen innretning på dette leddet, med oppmerksomheten rettet mot fagskolenes primæroppgave; utdanning. For noen fagskoler kan det være aktuelt å drive med utvikling av nye eller forbedrede materialer, produkter eller innretninger for bransjene, men det gjelder langt fra alle. At underviserne, læringsmidlene og annet som danner kunnskapsgrunnlaget i en utdanning bygger på en

slik kompetanse, er også vanskelig å dokumentere. Et slikt krav vil derfor være vanskelig å operasjonalisere. Det bør heller ikke være et krav at fagskolene må drive utviklingsarbeid eller basere undervisningen på dette, for at de skal kunne tilby fagskoleutdanning.

Departementet mener at fagskoleutdanningene skal være praktiske og tilby kompetanse som skal kunne brukes direkte i arbeidslivet. For å bevare særpreget ved fagskoleutdanningene, ønsker departementet heller ikke å stille krav til forskningskompetanse i fagmiljøet ved fagskolene, slik det kreves for universiteter og høyskoler.¹⁰ Det er heller ikke ønskelig å kreve at undervisningen skal basere seg på "det fremste innen forskning", slik det er formulert i uhl. § 1-3 bokstav a. Krav som signaliserer at utdanningene til enhver tid skal være oppdatert på hva som er relevant forskning å bygge undervisningen på, kan gå på bekostning av deres kapasitet til å ha oppdatert bransjekunnskap. Departementet mener det er sentralt for kvaliteten på fagskoleutdanningen at fagpersonalet er oppdaterte på hvilke praktiske og tekniske løsninger som brukes i den bransjen studentene skal ut i. Fagskoleutdanningens kvalitet styrkes av at fagpersonalet har et tett samarbeid med, og nært forhold til, arbeidslivet.

Departementet vurderer det videre dithen at utdanningen må bygge på og være i overenstemmelse med eventuelle yrkesfaglige prinsipper og standarder i de bransjene studentene skal ut i. Departementet har også vurdert det slik at utdanningsvirksomheten skal bygge på og utøves i overenstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper. Dette er de samme kravene som i uhl. § 1-5 første ledd, og som Aune-utvalget har foreslått å videreføre i forslag til ny universitets- og høyskolelov.¹¹

Departementet ønsker å lage en forutsigbar og operasjonaliserbar presisering av kvaliteten på kunnskapen som formidles til fagskolestudenter. Dette er ment som en konkret og håndfast regulering med gjenkjennbare begreper som viser at utdanningene skal basere seg på anerkjent og etterprøvbart kunnskap. Målet er å styrke og opprettholde troverdigheten til sektoren samtidig som det er mulig å bruke i en akkrediteringsprosess.

2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å beholde det materielle innholdet i dagens § 4 første ledd første setning, men foreslår å endre "og" til "som", slik at bestemmelsen nå vil lyde: Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning *som* ligger på nivå over videregående opplæring. Videre foreslår departementet en endring i dagens § 4 første ledd andre setning, for å understreke egenarten til fagskolesektoren: Fagskoleutdanning *skal gi* kompetanse som kan tas i bruk *for å løse oppgaver* i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

¹⁰ [Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning \(studietilsynsforskriften\)](#) § 2-3 fjerde ledd

¹¹ [NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler](#), kap. 11.

For å understreke fagskoleutdanningens nærhet til arbeidslivet, foreslår departementet et nytt andre ledd, som sier: *Fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.*

Departementet foreslår at det tas inn et nytt tredje ledd som presiserer hva som ligger til grunn for fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag: *Fagskoleutdanning skal bygge på og være i samsvar med relevante yrkesfaglige, kunstfaglige, etiske, vitenskapelige og pedagogiske prinsipper.*

En ytterligere presisering av grensene for hva som kan akkrediteres som fagskoleutdanning kan deretter foretas gjennom reguleringer i fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften, jf. fagskoleloven § 5 femte ledd og fagskoleforskriften § 54. Det er NOKUT som forvalter forskrifter og lager utfyllende veiledninger for akkreditering av fagskoleutdanning.

Av hensyn til struktur og sammenhengen i lovteksten foreslår departementet at gjeldende § 4 tredje ledd, som stiller krav om at fagskoler skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring, flyttes ut av § 4, og inn som ny § 5 femte ledd. Dagens femte ledd blir nytt sjette ledd og hjemmelen til å gi forskrift om kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid i dagens § 4 tredje ledd andre setning foreslår departementet å sette inn som ny bokstav d) i det som blir ny § 5 sjette ledd. Det foreslås ingen materielle endringer.

3 Fagskoleutdanningens omfang

3.1 Bakgrunn

Markussen-utvalget anbefaler i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne* å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må ha et omfang på minst 30 studiepoeng for å bli akkreditert. Utvalget mener lovens begrensning av minstelengde er et hinder for å opprette kortere fagskoletilbud som arbeidslivet har behov for. Videre vurderer utvalget at en fjerning av grensen vil kunne føre til at flere ønsker å ta fagskoleutdanning, noe som begrunnes med at korte utdanninger er attraktivt hos studentene og at fagskolestudenter som tar kortere utdanninger er mer tilfredse enn fagskolestudenter på lengre utdanninger.¹²

Regjeringen fulgte opp dette i Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Et av tiltakene i meldingen er at regjeringen vil foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning.

¹² [NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling](#), s. 186

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Krav til utdanningens lengde

I dag er kravet til fagskoleutdanningens omfang regulert i fagskoleloven § 4 andre ledd første setning: "*Fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid*". Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng, jf. fagskoleloven § 17 andre ledd. Det følger av [forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning \(fagskoletilsynsforskriften\)](#)¹³ § 3-1 femte ledd at utdanningen skal ha et omfang på 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng.

Bakgrunnen for lovens begrensning til minstelengde fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2002–2003), der det står at departementet mener at "*tilbud av mindre enn fem måneders omfang vil svekke fagskoleutdanningenes status. Et utdanningstilbud bør ha en viss varighet før det kan kalles en utdanning. Loven skal ikke omfatte kursvirksomhet*".

Kravet ble videreført i den nye fagskoleloven i 2018.

3.2.2 Handlingsrom innenfor dagens regelverk

3.2.2.1 Mulighet til å tilby mindre enheter som gir studiepoeng

Fagskoler kan, i tillegg til å ta opp søkere til vitnemålsgivende utdanninger av minimum et halvt års omfang, også ta opp studenter til mindre enheter som er en del av en akkreditert fagskoleutdanning: emner. Dette er tilsvarende som for universiteter og høyskoler. Begrensningen i dagens regelverk gjelder antallet studiepoeng på selvstendige vitnemålsgivende *utdanninger*.

I fagskoleforskriften § 2 bokstav a er *emne* definert som "*[d]e minste resultatbærende enhetene som gir uttelling i form av studiepoeng. Med minste resultatbærende enhet menes alle enheter som gir en selvstendig karakter, og som studenten må bestå for å få godkjent et vitnemålsgivende utdanningstilbud. Enhetene kan variere i omfang og skal fremkomme i vitnemålet. Hva som anvendes som begrep for den minste resultatbærende enheten, varierer fra fagskole til fagskole (moduler, fag, emne, enhet, sertifikat)*". For enkelhetens skyld vil disse enhetene i det følgende omtales som emner. Søkerne som tas opp til emner må være kvalifiserte for opptak til den fagskoleutdanningen emnet er en del av. Det er den enkelte fagskolen som tar opp søkere til emner.

Det er ikke nødvendig med ny akkreditering for å tilby emner, så lenge innholdet er del av en allerede akkreditert fagskoleutdanning. Fagskoler kan også sette sammen innhold fra en akkreditert utdanning på nye måter, og dermed tilby emner som er tilpasset kompetansen som etterspørres. Fagskolene kan for eksempel hente fra læringsutbyttene for to eller flere eksisterende emner, og sette det sammen til et nytt emne.

Enkeltemner kan godskrives og bli del av en fullført fagskoleutdanning eller en grad, jf. fagskoleloven § 8 første ledd, som sier at "*[f]agskoler skal godskrive beståtte emner fra andre akkrediterte fagskoleutdanninger som oppfyller de faglige kravene for emnene det*

¹³ Fastsett av NOKUTs styre 24. april 2020, ikraftttredelse fra 01.08.2020

søkes godkjenning for, dersom de aktuelle fagskoleutdanningene ligger innenfor det samme fagområdet eller nært beslektede fagområder." Dette gir en fleksibilitet for personer som har tatt emner ved ulike fagskoler, eller ikke har fulgt et ordinært studieløp, men tatt emner fra en utdanning enkeltvis som til sammen utgjør en akkreditert utdanning. For at en fagskole skal kunne utstede vitnemål, må minst 30 av studiepoengene være avlagt ved denne fagskolen, jf. fagskoleforskriften § 38.

Emner dokumenteres gjennom karakterutskrift i stedet for vitnemål, jf. fagskoleloven § 19 første ledd. Karakterutskriften vil vise hvilket emne som er tatt, hvor mange studiepoeng emnet består av og karakter eller bestått/ikke bestått. Karakterutskriften kan også gjøre rede for læringsutbyttet emnet gir. Vitnemål kan bare utstedes for hele utdanninger, jf. fagskoleloven § 19 første ledd.

Betegnelsen "emne" eller "utdanning" har ingen betydning for kompetansen studenten sitter igjen med. Den eneste forskjellen er om studenten får et vitnemål eller en karakterutskrift som dokumenterer studiepoengene vedkommende har oppnådd.

3.2.2.2 Forsøkshjemmel

Etter fagskoleloven § 40 kan departementet "vedta at det kan gjøres unntak fra loven og forskriftene i forbindelse med tidsavgrensede organisatoriske eller pedagogiske forsøk". En av begrunnelsene for denne bestemmelsen er å gi et handlingsrom for fagskolene til å prøve ut nye organisatoriske eller pedagogiske løsninger, jf. Prop. 47 L (2017–2018). Det følger videre av forarbeidene til loven at "[b]estemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk hvor fagskolene søker om og får innvilget unntak fra klart angitte bestemmelser i loven eller forsøk for en tidsavgrenset periode. Den gir ingen generell adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift."

Forsøkshjemmelen skal praktiseres strengt, og det skal mye til for å få unntak. Departementet har gitt unntak fra enkelte bestemmelser i fagskoleloven med forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen i en forsøksperiode for blant annet tilskuddsordninger i Kompetanseprogrammet¹⁴: treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og fleksible videreutdanningstilbud. Begge ordningene bidrar til utvikling av fleksible utdanningstilbud tilpasset arbeidslivets behov.

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling inneholder skreddersydde utdanningstilbud som utvikles i et samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Det er et spleiselag hvor staten betaler for at det utvikles og drives relevante tilbud ved utdanningsinstitusjonene, mens bedriftene og den enkelte ansatte investerer sin tid. Det er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som sammen definerer hvilken utdanning og opplæring som er relevant i sine bransjer. Fagskoler er blant dem som kan søke midler fra ordningen.

Dispensasjonen som er gitt gjennom forsøkshjemmelen er knyttet til muligheten til å regne enheter under 30 studiepoeng som utdanninger og gi vitnemål for disse. For

¹⁴ <https://www.kompetansenorge.no/kompetansereformen/kompetanseprogrammet/>

enheter/emner som ikke allerede har vært akkreditert, har det vært en forutsetning for dispensasjonen at utdanningen akkrediteres av NOKUT.

3.3 Departementets vurderinger

3.3.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 3.2, er det flere mulige måter fagskolene kan sette sammen og gi kortere fagskoletilbud. Departementet vurderer likevel 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 betyr også at studentene ikke får vitnemål for utdanningstilbud kortere enn 30 studiepoeng, de får karakterutskrift. Noen tilbud som er utviklet innenfor treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er eksempler på slike utdanninger.

Formålet med å åpne opp for kortere utdanninger er å svare på arbeidslivets behov. Det er imidlertid nødvendig at all fagskoleutdanning oppfyller øvrige krav som stilles til utdanningene.

3.3.2 Arbeidslivets behov

Det finnes omtrent 80 offentlige og private fagskoler i Norge. Det tilbys mange ulike fagskoleutdanninger på tvers av fagområder, geografi og organisering. Det er nesten dobbelt så mange deltidsstudenter som heltidsstudenter ved fagskolene, og mange av utdanningstilbudene er nett- eller samlingsbaserte. Dette er med på å gjøre fagskoleutdanningene attraktive og enkle å kombinere med jobb.

Fagskoleutdanningene skal imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. I noen tilfeller kan kompetansebehovet dekkes med kortere utdanninger. Ved å åpne for kortere utdanninger mener departementet at fagskolene enklere kan respondere på arbeidslivets behov. Dette har blitt spesielt tydelig i forbindelse med utbruddet av Covid-19 (korona-pandemien), da behovet for kortere og fleksible utdanninger har blitt enda større.

3.3.3 Krav til utdanningens kvalitet

En forutsetning for forslaget om å endre minstekravet til fagskoleutdanningens lengde er at kravene til utdanningens kvalitet fortsatt skal bestå. Markussen-utvalget er av samme oppfatning og sier at forutsetningen må være at "kvalitetskravene blir oppfylt etter regelverket, slik at kvaliteten på utdanningene som er under 30 studiepoeng ikke anses som dårligere enn de utdanningene som er lengre".¹⁵

For de fagskolene som ikke har fagområdeakkreditering på det feltet de vil opprette utdanningen innen, kreves akkreditering hos NOKUT for alle nye tilbud. Fagskoler med

¹⁵ [NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling](#), s. 186

fagområdeakkreditering kan selv akkreditere utdanninger innenfor fagområdet, jf. fagskoleloven § 5 tredje ledd andre setning.

Det er NOKUT som akkrediterer fagskoleutdanningene. Akkreditering er *"en faglig vurdering av om en fagskole eller fagskoleutdanning oppfyller vilkår gitt av departementet og NOKUT"*, jf. fagskoleloven § 5 andre ledd første setning. Vilåårene for akkreditering fremgår av fagskoleloven, fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften.

Fagskoletilsynsforskriften fastsettes av NOKUT.

NOKUT fører også tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanningene. Det følger av fagskoleloven § 5 fjerde ledd første setning at dersom en fagskoleutdanning ikke lenger oppfyller vilåårene for akkreditering, kan NOKUT trekke tilbake akkrediteringen.

3.3.4 Minstekrav til utdanningens omfang

Departementet vurderer at det er gode grunner til å åpne for at fagskolene kan tilby kortere fagskoleutdanninger.

Det må vurderes om det er behov for å avgrense hvilke utdanninger som skal være omfattet av endringen, og om det skal settes krav til hvilke fagskoler som skal kunne tilby kortere utdanninger. Videre må det vurderes om det er behov for å fastsette en ny nedre grense, eller om det ikke skal være en minstegrense i det hele tatt. Det er avgjørende at en endring av kravet til omfang ikke går på bekostning av kvaliteten til fagskoleutdanning. Alle utdanninger skal fortsatt måtte akkrediteres, enten av NOKUT eller av fagskolen selv, dersom den har fagområdeakkreditering innen det aktuelle fagområdet.

3.3.4.1 Begrensninger i adgangen til å tilby kortere fagskoleutdanninger

En mulig begrensning er at det stilles krav til at fagskolen innehar fagområdeakkreditering for det aktuelle fagområdet, for å kunne tilby kortere utdanninger. Fagskoler med fagområdeakkreditering må oppfylle kravene som følger av fagskoleforskriften § 48 og fagskoletilsynsforskriften kapittel 3. Det stilles blant annet høyere krav til fagskolens fagmiljø og til samarbeid med yrkesfeltet. Departementet vurderer at en slik begrensning kan bli for snever fordi det foreløpig kun er elleve fagområdeakkrediteringer.¹⁶ På en annen side vil en slik innskrenkning kunne føre til at flere skoler vil jobbe for å få fagområdeakkreditering. I Lære hele livet-meldingen oppstilte regjeringen et tiltak om å stimulere til at flere fagskoler skal søke om fagområdeakkreditering. En annen mulig begrensning er at adgangen til å tilby kortere utdanninger kun skal gjelde for deltidsutdanninger og/eller nett- og samlingsbaserte utdanninger, men departementet finner ikke disse begrensningene hensiktsmessige.

For å sikre at fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger har tilfredsstillende styringsordning, reglement og system for kvalitetssikring, mener departementet at det kan være hensiktsmessig å stille krav til at fagskolen må tilby en fagskoleutdanning av et visst omfang fra før. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 3-1 første ledd siste setning

¹⁶ <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/godkjende-fagomrade/>

at studietilbud fra nye tilbydere *"bare kan akkrediteres dersom studietilbudet minst fører til en bachelorgrad"*. I Prop. 81 L (2015-2016) står det at *"[d]enne begrensningen gjelder nye tilbydere og skal sikre at akkrediterte studietilbud forankres i tilstrekkelig robuste fagmiljøer"*. Bestemmelsen er foreslått videreført i NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

Departementet vurderer at tilsvarende krav bør settes for fagskoler som ønsker å tilby kortere fagskoleutdanninger enn et halvt års omfang. En naturlig begrensning vil være å sette som krav at fagskolen må ha én eller flere fagskoleutdanninger på minimum 60 studiepoeng og ha uteksaminert kandidater i minst to år. En akkreditering som ikke har ført til uteksaminerte studenter, sier lite om fagskolens evne til å drive forsvarlig, fordi akkrediteringen gis basert på planer. Departementet vurderer det derfor som vesentlig å stille krav om at minst én fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer har vært i drift i minst to år før fagskolen kan søke akkreditering for kortere utdanninger under et halvt års omfang.

3.3.4.2 Åpne for kortere tilbud – med eller uten en nedre grense

For at regelverket skal kunne åpne opp for kortere fagskoletilbud kan enten lovens minstekrav om utdanning på et halvt års omfang fjernes helt, eller kravet kan settes ned.

Markussen-utvalget mener det ikke er behov for å fastsette krav om en nedre grense til fagskoleutdanningenes omfang. Utvalget skriver i meldingen at "endringen ikke skal gå på bekostning av kvaliteten på utdanningstilbudene. NOKUT skal opprettholde kravene til kvalitet og forventningen om den faglige utviklingen som skal være til stede på dette nivået i utdanningssystemet."¹⁷ Regjeringen deler utvalgets syn om at det ikke er hensiktsmessig å sette en nedre grense i Meld. St. 14 (2019–2020).

Ved å åpne for kortere fagskoletilbud kan fagskolene møte bransjenes kompetansebehov uten at departementet må gi dispensasjon, og uten å være begrenset til å dele opp akkrediterte utdanninger. På den annen side vil en åpning i realiteten ha begrenset betydning for fagskolene som allerede har akkrediterte utdanninger. Som redegjort for over, har fagskolene allerede adgang til å tilby kortere emner på mindre enn 30 studiepoeng. I de fleste tilfeller vil det sannsynligvis fremdeles være mest effektivt for fagskolene å tilby enkeltemner av lengre utdanninger. Dette vil også sikre at studentene kan sette sammen de kortere tilbudene til en hel grad¹⁸.

Omfanget for fagskoleutdanninger og emner deles inn i studiepoeng, som igjen kan overføres til estimert arbeidsomfang for studentene. En utdanning på 30 studiepoeng vil for eksempel være på mellom 750–900 timer (ett semester). Et enkeltemne på 5 studiepoeng bør ikke utgjøre mer enn 125–150 timer arbeid for studentene, altså i underkant av én måneds arbeidsomfang. Hvert studiepoeng vil være 25–30 timer, dvs. mindre enn en arbeidsuke.

¹⁷ [Meld. St. 14 \(2019-2020\) Lære hele livet](#), s. 58

¹⁸ Jf. fagskoleforskriften § 41

Det kan settes spørsmålstegn ved om korte utdanninger, helt ned til ett-to studiepoeng kan oppfylle de faglige kravene fagskoleregelverket stiller. Regelverket stiller krav til blant annet fagmiljø, læringsutbyttebeskrivelser og utdanningens innhold og oppbygning.

Etter fagskoleloven § 5 andre ledd siste setning følger det at "akkreditert fagskoleutdanning skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk". Etter Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) skal fagskoleutdanning ligge på nivå 5. Rammeverket stiller krav til studentens kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse etter endt utdanning.

Fagskoleutdanninger av minimum et halvt års omfang (og inntil 1 ½ års omfang) innplasseres på nivå 5.1 i NKR. Det er ikke gitt at en fagskoleutdanning av mindre omfang enn et halvt år vil kunne oppfylle hele bredden av læringsutbyttebeskrivelsene for nivået, og derfor ikke kunne innplasseres i NKR som full kvalifikasjon. Det er ikke til hinder for å kunne kreve at innholdet i de nye, korte utdanningene må oppfylle enkelte av læringsutbyttebeskrivelsene som er fastsatt for dette nivået. I utdanninger ved universiteter og høyskoler blir ikke årsstudium innplassert i kvalifikasjonsrammeverket, fordi hele læringsutbyttet for fullført nivå 6 i NKR ikke er dekket, kun deler av nivået. På samme måte vil det være opp til fagskolene å beskrive hvilke deler av læringsutbyttet på nivå 5.1 den korte utdanningen oppfyller, slik at dette er tydelig for søkerne, studentene og potensielle arbeidsgivere.

Dersom poenggrensen fjernes vil en ventet effekt være at NOKUT må vurdere flere akkrediteringssøknader enn før, herunder innhente sakkyndige uttalelser for hver søknad. NOKUT vil også få et økt behov for tilsyn med enkeltutdanninger. Det kan være relevant å foreta en avveining mellom den samfunnsmessige nytten av å kunne akkreditere korte utdanninger, og kostnaden det medfører å gjennomføre akkrediteringsprosesser, både for den enkelte fagskole som utarbeider søknadene, og NOKUT som må vurdere søknadene og innhente sakkyndige uttalelser for hver søknad.

Markussen-utvalget skriver "*[a]t fagskolene får mulighet til å tilby kortere emner som en del av sin ordinære virksomhet, kan fremme kontinuerlig læring, særlig for sysselsatte. En forutsetning er at kvalitetskravene blir oppfylt etter regelverket, slik at kvaliteten på de utdanningene som er under 30 studiepoeng ikke anses som dårlige enn de utdanningene som er lengre*"¹⁹. Departementet er enig i dette. Departementet vurderer at det å sette en ny nedre grense i mindre grad vil være fleksibelt, og det vil sette en begrensning for hvilke utdanninger fagskolene kan tilby. Potensielt kan det hindre at arbeidslivets behov blir dekket, noe som vil være uheldig. Så lenge utdanningene fortsatt må oppfylle kravene til kvalitet for å få akkreditering og at det fastsettes minstekrav for fagskoler som kan tilby kortere utdanninger, ser ikke departementet det som formålstjenlig å fastsette en ny nedre grense.

¹⁹ [NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling](#), s. 186

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne kravet til at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år. Det foreslås ikke å sette en ny nedre grense. Fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger må imidlertid ha minst én akkreditert utdanning på 60 studiepoeng eller mer og ha uteksaminert kandidater i minimum to år for å kunne tilby kortere utdanninger enn 30 studiepoeng. Vi viser til forslag til ny § 4a.

Dette forslaget kan medføre behov for endringer i andre deler av fagskoleregelverket. Det er NOKUT som fastsetter fagskoletilsynsforskriften som inneholder krav til akkreditering av studietilbud og fagområde. Det er også NOKUT som i forskrift kan fastsette krav til vitnemålets utforming og innhold, jf. fagskoleloven § 19 første ledd andre setning.

4 Opptak til kunstfaglig fagskoleutdanning

4.1 Bakgrunn

Etter forskrift om opptak til høgre utdanning (opptaksforskriften) kan enkelte utdanninger ved kunstfaglige høyskoler og universiteter ta opp søkere uten generell studiekompetanse, uavhengig av alder, på bakgrunn av spesielle faglige krav fastsatt av fagskolen for den enkelte utdanningen. Da ny fagskolelov ble vedtatt i 2018 ble det tatt inn en bestemmelse i § 16 andre ledd som åpnet opp for at kunstfaglige fagskoleutdanninger kan få unntak til å ta opp søkere uten fullført og bestått videregående opplæring, som er 19 år eller eldre i opptaksåret, på bakgrunn av realkompetanse og opptaksprøve.

Flere kunstfaglige utdanninger har god søkning. I det samordnede fagskoleopptaket for høsten 2020 var det utdanningene innenfor estetiske fag²⁰ som i snitt hadde flest førstevalgssøkere per studieplass (1,8). Det var også en kunstfaglig utdanning som var den enkeltutdanningen med nest flest førstevalgssøkere. Noen kunstfaglige fagskoleutdanninger har imidlertid undersøking, dvs. færre søkere enn studieplasser.²¹

De estetiske fagene har en høy andel unge søkere, og over halvparten av søkerne til estetiske fag i årets samordnede fagskoleopptak var 18-23 år. For enkelte kunstutdanninger er det en fordel å begynne så tidlig som mulig på grunn av kroppens fysiologiske forutsetninger. I høringen av fagskoleloven i 2017 og fagskoleforskriften i 2019, ble det i flere høringssvar gjort rede for at unge søkere uten fullført og bestått videregående opplæring utgjør en ikke ubetydelig andel av søkergrunnlaget til enkelte av de kunstfaglige fagskoleutdanningene.

I motsetning til opptaksforskriften for høyere utdanning, stiller fagskoleloven krav til kompetanse på nivå med fullført og bestått videregående opplæring. Fagskoleloven åpner

²⁰ Her omfatter estetiske fag "estetiske fag, kunst, design og musikk"

²¹ Se "Faktanotat – Søkning om opptak til høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler gjennom Samordna opptak". <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2020/fsu-faktanotat-so-april-2020.pdf>

for at kravet kan oppfylles gjennom en realkompetansevurdering av disse søkerne, ikke bare ved å fremvise vitnemål. Kravet om kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring fører likevel til at bestemmelsen har et mer begrenset anvendelsesområde enn det departementet oppfatter som Stortingets intensjon i 2018.

Departementet har også fått innspill om at det er noe uklart hva som etter fagskoleloven § 16 andre ledd siste setning kan fastsettes i forskrift, og ønsker å tydeliggjøre dette.

4.2 Gjeldende rett

Da regjeringen la frem forslag om ny fagskolelov i 2018 var forslaget for Stortinget et unntak fra den generelle aldersgrensen på 23 år for realkompetansevurdering, med en særskilt aldersgrense på 21 år for opptak på bakgrunn av realkompetanse til enkelte kunstfaglige fagskoleutdanninger.²² I behandlingen av den nye fagskoleloven satte Stortinget aldersgrensen ytterligere ned, til 19 år.

Hovedregelen for opptak til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring, etter gjeldende fagskolelov § 16 første ledd. Etter § 16 andre ledd første setning kan søkere som fyller 23 år i opptaksåret tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse. Fagskoleloven § 16 andre ledd andre setning gir et unntak fra hovedregelen: *"Til kunstfaglige fagskoleutdanninger kan søkere som fyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen, tas opp på grunnlag av realkompetanse og opptaksprøve hvis søkerne er 19 år eller eldre i opptaksåret."*

Fagskoleforskriften ble fastsatt i 2019, ett år etter at loven trådte i kraft. Etter forskriften § 2 bokstav c er realkompetansevurdering definert som *"[m]åling av realkompetansen mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan eller studieplan"*. Det vil si at ved å stille krav om realkompetansevurdering må søkerne kunne dokumentere kompetanse tilsvarende fullført og bestått videregående opplæring.

Etter fagskoleloven § 16 andre ledd siste setning fastsetter departementet i forskrift *"hvilke kunstfaglige utdanninger som kan omfattes av unntaket fra krav om 23 år for opptak på grunnlag av realkompetanse og kan også fastsette nærmere faglige krav, herunder fastsette en øvre grense for hvor mange som kan tas opp gjennom bruk av unntaksordningen over en bestemt periode"*.

I fagskoleforskriften § 8 har departementet fastsatt en øvre grense for hvor mange søkere som kan tas opp gjennom unntaksordningen på inntil 30 prosent av tilbudene om studieplass. Det følger også av forskriften at fagskolen må søke om å få anledning til å benytte unntaket for søkere under 23 år for sine kunstfaglige utdanninger. Myndigheten til å behandle disse søknadene ble delegert til NOKUT i 2019.

²² [Prop. 47 L \(2017-2018\) Lov om fagskoleutdanning \(fagskoleloven\)](#)

4.3 Departementets vurderinger

4.3.1 Fjerne kravet til realkompetanse

Departementet vurderer at kun et fåtall unge voksne under 23 år som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, har opparbeidet seg tilsvarende realkompetanse. Jo yngre søkerne er, desto dårligere forutsetninger har de for å kunne møte et slikt krav. Derfor vil svært få søkere kunne tas opp på bakgrunn av unntaksbestemmelsen. Siden denne gruppen utgjør en viktig del av rekrutteringsgrunnlaget til kunstfagskolene, kan dagens bestemmelse være til hinder for at fagskolene får ta opp de søkerne med det største faglige potensialet. For fagskoler som er avhengige av disse søkerne for å fylle opp studieplassene, kan det medføre problemer med driften av fagskolen når de må gi avslag til søkere med kunstfaglig talent, men som mangler vitnemål fra videregående opplæring.

I Stortingets behandling av Meld St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* viste komitéen til unntaket for kunstfaglige utdanninger ved universiteter og høyskoler, og skrev at *"tilsvarende unntak bør kunne fastsettes av kunstfagskoler på samme måte som i opptaksforskriften for høyere utdanning"*.²³

I behandlingen av loven kan det derimot se ut til at Stortinget ønsket å gå bort fra en bestemmelse tilsvarende den for universiteter og høyskoler, hvor det ikke stilles krav om realkompetanse.

Sett i lys av komitéens merknader til behandlingen av fagskolemeldingen, merknadene til behandlingen av fagskoleloven og gjeldende lovs svært snevret anvendelsesområde er departementet av den oppfatning at intensjonen ikke var å fastsette en unntaksbestemmelse med et så begrenset anvendelsesområde som den har i dag.

Departementet foreslår derfor å innføre en unntaksregel tilsvarende den som finnes i opptaksforskriften for høyere utdanning, men med en nedre aldersgrense på 19 år. Det skal være en unntaksregel som skal sikre at talenter innen kunst som ikke tilfredsstillers de ordinære kravene til opptak, skal ha en mulighet til å bli tatt opp til fagskoleutdanningen.

4.3.2 Presisering av hva departementet kan fastsette i forskrift

Departementet vurderer at det er behov for å presisere hva som kan fastsettes i forskrift, jf. § 16 andre ledd siste setning. Dagens bestemmelse sier at departementet i forskrift kan fastsette hvilke kunstfaglige utdanninger som kan omfattes av unntaket. I opptaksforskriften for høyere utdanning er det departementet som fastsetter hvilke utdanninger som er omfattet av unntaket, og disse utdanningene blir listet opp i forskriften. Dette fastsettes etter en årlig høring av endringer i forskriften. I 2019 besluttet departementet å delegere myndigheten til å fatte vedtak om hvilke fagskoleutdanninger som kan benytte unntaket fra det generelle opptakskravet, til NOKUT. Prosessen avviker derfor fra prosessen for høyere utdanning ved at vurderingen og beslutningen fattes av et fagorgan og ikke på politisk grunnlag. Departementet vurderer at det fortsatt kan være

²³ [Innst. 254 S \(2016–2017\)](#)

hensiktsmessig at det i forskriften listes opp hvilke utdanninger som etter søknad er omfattet av unntaket. Dette vil bidra til å synliggjøre for søkere, fagskoler og andre interessenter hvilke utdanninger som kan bruke unntaket. Departementet vil som følge av NOKUTs vedtak endre opplistingen ved en teknisk endring av forskriften.

Det er ikke fastsatt noen nærmere krav i forskrift til hvilke utdanninger som etter søknad kan omfattes av unntaket, foruten at de må være kunstfaglige. Slik bestemmelsen er i dag, kan "nærmere faglige krav" forveksles med de spesielle faglige kravene som fagskolen kan sette som krav for opptak til søkerne. Departementet vil videreføre muligheten til å fastsette nærmere krav i forskrift, men foreslår å presisere ordlyden, slik at de to ikke forveksles.

4.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å flytte nåværende § 16 andre ledd første setning til § 16 første ledd, slik at det kommer tydeligere frem at realkompetanse gjelder som et grunnlag for opptak generelt på linje med generell studiekompetanse. Andre ledd vil inneholde unntak for kunstfaglige fagskoleutdanninger fra det generelle opptakskravet. Departementet foreslår å fjerne "realkompetansevurdering og" fra dagens § 16 andre ledd andre setning.

Departementet foreslår videre å tydeliggjøre hva som kan fastsettes i forskrift, herunder å fastsette nærmere krav til hvilke utdanninger som kan omfattes av unntaket i § 16 andre ledd og en øvre grense for hvor mange som kan tas opp gjennom bruk av unntaksordningen over en bestemt periode. Det foreslås også at det i forskrift skal listes opp hvilke kunstfaglige utdanninger som etter søknad er omfattet av unntaket.

5 Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanningen

5.1 Bakgrunn

Departementet har fått henvendelser fra både fagskoler og Unit som har lurt på hva de skal gjøre dersom de oppdager at søkerne har benyttet falske dokumenter ved opptak. Etter universitets- og høyskoleloven § 3-7 sjette ledd er bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter forbudt. I sjuende ledd er det fastsatt at en institusjon, NOKUT eller Samordna opptak skal politianmelde dersom de oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter som grunnlag for opptak eller godkjenning av utdanning. I samme paragraf åttende ledd reguleres konsekvenser for bruk av falske papirer. Fagskoleloven inneholder i dag ingen tilsvarende plikt.

I NOU 2020: 3 *Ny universitets- høyskolelov* har Aune-utvalget foreslått å videreføre plikten til å politianmelde bruk av falske dokumenter ved opptak. Utvalget har i tillegg foreslått å innføre en plikt om å anmelde bruk av falske vitnemål og falske dokumenter *under* studiet.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Bruk av falske dokumenter ved opptak

I dag er det ingen bestemmelse som regulerer og sanksjonerer bruk av falsk dokumentasjon ved opptak til fagskoleutdanning eller ved godkjenning av utdanning, slik det er i universitets- og høyskoleloven. Bruk av falske dokumenter er en straffbar handling, jf. lov om straff (straffeloven) § 361. Som følge av at det ikke foreligger en plikt i fagskoleloven til å anmelde slike forhold, vil det i dag være institusjonene selv som må vurdere om de skal anmelde.

Universitets- og høyskoleloven § 3-7 sjette ledd sier at "*[b]ruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter er forbudt*". Bestemmelsen presiserer at dette også gjelder for dokumenter utstedt fra falske institusjoner.

Dersom en institusjon, NOKUT eller Unit²⁴ oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet politianmeldes, jf. sjuende ledd. Etter bestemmelsen har institusjonene en rettslig plikt til å anmelde slike forhold. Det følger også av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for å anmelde forholdet.

Hva som regnes som falske vitnemål eller dokumenter er videre definert i opptaksforskriften § 10-1, som lyder:

(1) Eit vitnemål eller dokument er falskt dersom det inneheld skriftleg eller digital dokumentasjon som ikkje er sannferdig, eller dersom innhaldet i eit opphavleg, skriftleg eller digitalt, vitnemål eller dokument er manipulert eller endra.

(2) Med dokument utferda av falske utdanningsinstitusjonar er meint dokument som er utferda av ikkje-eksisterande utdanningsinstitusjonar eller av utdanningsinstitusjonar som gir urett uttrykk for å ha ei akkreditering etter lov om universiteter og høyskoler § 3-1 eller etter tilsvarende utanlandsk regelverk.

Etter første ledd vil et vitnemål eller dokument være falskt både der innholdet har vært usant fra opprettelsen av dokumentet, og der innholdet senere har blitt manipulert eller endret. Andre ledd viser til dokumenter fra institusjoner hvor dokumentene i seg selv kan være ekte. Falske institusjoner kan være ikke-eksisterende utdanningsinstitusjoner eller institusjoner som ikke har nødvendig akkreditering for å tilby utdanning, men som gir uttrykk for det. Slike tilfeller omfattes ikke av straffeloven § 361, da dette ikke er falske dokumenter i straffelovens forstand, men "ekte" dokumenter fra falske eller ikke-eksisterende institusjoner. Det er derfor opptaksforskriftens definisjon som gjelder når institusjonene skal vurdere mistanke om dokumentfalsk.

²⁴ Det er Unit som drifter det samordnede opptaket for både fagskolene og høyere utdanning ved tjenesten Samordna opptak.

5.2.2 Bruk av falske dokumenter under utdanningen

Det følger av fagskoleloven § 24 første ledd at en student som har brukt falske vitnemål eller andre falske dokumenter for å få adgang til å avlegge en eksamen, en prøve eller et annet arbeid som bedømmes med karakter, kan få resultatet annullert. Etter tredje ledd kan fritak eller godskriving annulleres ved bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter. Etter § 25 fjerde ledd kan en student utestenges fra all utdanning ved fagskolen i inntil ett år dersom det er benyttet et falskt vitnemål eller andre falske dokumenter, jf. § 24 første og tredje ledd.

Det er imidlertid heller ikke regulert en plikt til å anmelde dersom institusjonene oppdager bruk av falske dokumenter *under* utdanningen.

5.3 Departementets vurdering

Det er ingenting i veien for at en fagskole, Unit eller NOKUT bruker straffeloven til å anmelde søkere som bruker falske papirer. Departementet vurderer imidlertid at det er uheldig at bruk av falske dokumenter er ulikt regulert i universitets- og høyskoleloven og i fagskoleloven fordi problemstillingene ofte vil være identiske. Både søkere og brukere av opptaksreglene kan bli usikre når dette ikke er regulert på samme måte ved opptak. Det vil være formålstjenlig om regimet for å håndtere slike situasjoner også er identisk. Det vil gjøre det enklere å håndtere like situasjoner, selv om opptaket følger av ulike regelverk. Det samme gjelder for godkjenning av utenlandsk utdanning. I tillegg vil like regler for like handlinger gi en bedre oversikt for hva som gjelder også for de som søker opptak til og godkjenning av utdanning.

Departementet vurderer det derfor slik at det er formålstjenlig at det inntas tilsvarende bestemmelser i fagskoleloven som i universitets- og høyskoleloven om bruk av falske dokumenter.

Et vitnemål vil være falskt både der innholdet har vært usant fra starten av, og der innholdet er manipulert i etterkant. Andre typer falske dokumenter kan være dokumenter som er grunnlag for opptak, men som ikke er vitnemål. Dette kan være dokumenter som viser sertifiseringer, dokumentasjon på beståtte språktester, attester osv. Bruk av et falskt vitnemål vil si at et dokument som er forfalsket eller manipulert på andre måter utgis for å være ekte. I tillegg vil dokumenter fra falske institusjoner også kunne rammes. Dette er typisk såkalte *diploma mills*-dokumenter, altså noe som er utferdiget av ikke-eksisterende institusjoner eller institusjoner som gir seg ut for å ha akkrediteringer eller andre typer godkjenninger som de ikke har.

Departementet vurderer videre at en tilsvarende definisjon av hva som er falske dokumenter som følger av opptaksforskriften § 10-1 bør tas inn i fagskoleforskriften, slik at det ikke hersker tvil om at det er de samme reglene som gjelder.

Departementet vurderer at det i tillegg bør inntas en plikt til å politianmelde når det avdekkes bruk av falske dokumenter *under* utdanningen, slik som Aune-utvalget har foreslått for ny universitets- og høyskolelov.

5.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse i fagskoleloven § 16, tilsvarende bestemmelsen universitets- og høyskoleloven § 3-7 sjette ledd. Denne bestemmelsen hjemler at bruk av falske vitnemål og andre falske dokumenter er forbudt og at departementet i forskrift gir utfyllende bestemmelser om hva som skal anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner. Departementet foreslår videre at fagskolene og Unit har plikt til å anmelde søkeren når de oppdager bruk av falske dokumenter i forbindelse med opptak til utdanning. Dette medfører at vi får en klar hjemmel også i fagskoleloven om at bruk av falske dokumenter ved opptak er forbudt og at institusjonene som oppdager slik bruk har plikt til å politianmelde.

I likhet med uhl. § 3-7 åttende ledd foreslår departementet å fastsette at den som bruker falske dokumenter kan få papirene inndratt og opptakskarantene på inntil ett år. Vedtak om inndragning og karantetid skal treffes av styret eller institusjonens klagenemnd. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet er klageinstans.

Videre foreslår departementet at det i fagskoleforskriften § 6a tas inn en definisjon av hva som skal regnes som falske dokumenter tilsvarende som for opptaksforskriften § 10-1.

NOKUTs plikt til å anmelde bruk av falske vitnemål og dokumenter ved godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning foreslår departementet å ta inn i et nytt andre ledd i § 7.

Departementet foreslår også at det i fagskoleloven § 24 sjette ledd tas inn en plikt for fagskolen til å politianmelde bruk av falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner under utdanningen.

6 Politiattest

6.1 Bakgrunn

I 2019 leverte en interdepartemental arbeidsgruppe²⁵ rapporten *Politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige*.²⁶ Rapporten foretok en helhetlig gjennomgang av kravene om politiattest på tvers av sektorer.

Arbeidsgruppens mandat var å foreta en helhetlig gjennomgang av behovet for å innføre nye hjemler, eller endre eksisterende hjemler, til å kreve politiattest fra personer i ansettelsesforhold, verv eller lignende, som har kontakt med mindreårige.

²⁵ Med representanter fra Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

²⁶[Høring – Politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige](#)

Arbeidsgruppen mente at hjemler om barneomsorgsattest²⁷ som hovedregel bør være obligatoriske. Gruppen anbefalte at eksisterende bestemmelser som i dag gir adgang til å innhente barneomsorgsattest (kan-bestemmelse), endres slik at det blir en plikt til å innhente en slik attest (skal-bestemmelse), med mindre det foreligger særlige grunner som tilsier at kravet ikke bør være obligatorisk.

Krav om politiattest for fagskolestudenter er regulert i fagskoleloven § 27 med utfyllende bestemmelser i fagskoleforskriften kapittel 4. På bakgrunn av vurderingene som er gjort etter at arbeidsgruppens rapport ble lagt frem, ønsker departementet å høre et forslag om å innføre en plikt i fagskoleloven til å innhente politiattest. Politiattest skal innhentes fra studenter som skal utføre oppgaver som er betinget av eller etablerer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring.

Departementet foreslår også å flytte enkelte bestemmelser om politiattest fra forskrift til lov.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Fagskoleloven § 27

Fagskoleloven har to ulike grunnlag for å kunne kreve politiattest av studentene.

For det første følger det av fagskoleloven § 27 første ledd at fagskolen *kan* bestemme at studentene skal legge frem politiattest i utdanninger der studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisstudier.

For det andre, er det i § 27 andre ledd fastsatt at der det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer arbeid, skal disse gjelde tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning. En rekke lover inneholder krav om politiattest for bestemte typer yrkesutøving. Flere av disse lovbestemmelsene viser til politiregisterloven § 39 og reglene om barneomsorgsattest, som for eksempel barnehageloven, opplæringsloven og barnevernloven. I tillegg er det enkelte lovbestemmelser som selv lister opp hvilke straffebud som er aktuelle, og som dermed avviker fra politiregisterloven § 39, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven og helsepersonelloven.

Hvilke konsekvenser en merknad på politiattesten kan få, er ikke regulert i politiregisterloven § 39, men i spesiallovgivningen. Dette er gjort for ulike yrker, slik som i helsepersonelloven og barnehageloven. For fagskolestudenter er det fagskoleloven som regulerer konsekvensene av merknader på politiattesten.

Det følger av fagskoleloven § 27 tredje ledd at en student som har merknader på politiattesten som viser at hun eller han er "dømt eller har vedtatt forelegg" for forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som

²⁷ Barneomsorgsattest er en politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, jf. politiregisterloven § 39

nevnt i § 27 andre ledd, "kan" utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Dersom politiattesten viser at en student er "siktet eller tiltalt" for det aktuelle straffebudet, "kan" studenten utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning "frem til rettskraftig dom foreligger eller [...] saken er henlagt", jf. fagskoleloven § 27 fjerde ledd. Bestemmelsene innebærer at studenter som har en anmerkning på politiattesten, ikke automatisk blir utestengt fra praksis eller klinisk undervisning, men at det må foretas en konkret vurdering av om de skal utestenges. I tillegg innebærer fagskoleloven § 27 fjerde ledd at de bare kan utestenges midlertidig, frem til det foreligger rettskraftig dom eller saken er henlagt.

I fagskoleloven § 27 sjuende ledd er det gitt hjemmel for å fastsette forskrift om *saksbehandlingen i saker om utestenging på grunn av straffbare forhold*.

6.2.2 Fagskoleforskriften kapittel 4

Ved fastsettelse av ny fagskoleforskrift i 2019, ble det inntatt bestemmelser om politiattest i forskriftens kapittel 4. I § 19 første og andre ledd er det fastsatt grunnlag for å innhente politiattest. Det følger av første ledd at den enkelte fagskole *skal* kreve politiattest fra studenter i utdanninger hvor studenter kan komme i kontakt med mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring dersom studenten skal utføre oppgaver som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Dette betyr at forskriften stiller strengere krav til innhenting av politiattest enn det som følger av loven. Etersom lov har forrang foran forskrift, tilsier dette at lovens ordlyd må gå foran det som er fastsatt i forskriften, som betyr at det ikke er anledning til å håndheve skal-bestemmelsen i forskriften.

Forskriften § 19 tredje ledd inneholder en plikt for fagskolene til å gi studentene tilstrekkelig og relevant informasjon om kravene for politiattest.

Paragrafene 20 og 21 regulerer tidspunkt for fremleggelse av politiattest og krav til bekreftelse om kjennskap til regelverket fra studentene, mens § 22 presiserer at det er anledning til å foreta fornyet vandelskontroll slik det følger av politiregisterloven § 43. I § 23 er saksgangen mv. for behandling av politiattest med merknad regulert.

Hva som er konsekvensene av at politiattest ikke fremlegges og at studenten ikke kan delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning fremgår av §§ 24 og 25.

6.3 Departementets vurdering

6.3.1 Obligatorisk krav til politiattest

6.3.1.1 Innledning

Hjemler for krav om politiattest er som en hovedregel obligatoriske, dvs. at det foreligger en plikt til å innhente politiattest før en person ansettes (skal-bestemmelser).

Begrunnelsen for dette er at dersom lovgiver først har ment at man er innenfor formålene i politiregisterloven § 37 og det er behov for vandelskontroll, skal det ikke være opp til den enkelte institusjon/arbeidsgiver å bestemme at attest likevel ikke skal innhentes. Som

hovedregel bør derfor hjemler for krav om politiattest være obligatoriske, med mindre det foreligger særskilte hensyn som tilsier at hjemlene likevel ikke skal være obligatoriske. Slike særlige hensyn kan for eksempel være at enkelte personer som faller inn under ordlyden har liten kontakt med mindreårige, og at risikoen for at et overgrep kan skje, er veldig liten.

En annen begrunnelse for å innføre krav om politiattest er at et slikt krav kan ha en forebyggende effekt. Dette skyldes dels at personer som har begått slike straffbare handlinger ikke vil søke seg til posisjoner der de vil bli avkrevd politiattest. Krav om politiattest er imidlertid kun ett av flere forebyggende tiltak, og ikke tilstrekkelig i seg selv til å forhindre overgrep.

Det er ulike begrunnelser for hvorfor noen hjemler for krav om politiattest er utformet som kan-bestemmelser. Én begrunnelse er at hjemmelen etter sin ordlyd kan favne en rekke ulike personer, og at det ikke er gitt at det foreligger et reelt behov for vandelskontroll av alle disse. Typiske eksempler på dette er områder der det er obligatorisk krav om attest for ansettelse, og det også kan kreves attest for personer som oppholder seg på området. Det sentrale vurderingstemaet for om det skal kreves attest i slike tilfeller, er om personen vil komme i kontakt med mindreårige i en slik grad at det kan være risiko for overgrep eller skadelig påvirkning.

En annen begrunnelse for at enkelte hjemler er utformet som kan-bestemmelser, er fordi man i det aktuelle tilfellet mener at staten bør være tilbakeholden med å detaljregulere hvordan virksomheten utøves eller organiseres.

6.3.1.2 Vurdering av behov for en skal-bestemmelse

Fagskoleutdanningene som retter seg mot arbeid med barn er gjerne organisert som deltidsundervisning for studenter som er i ansettelsesforhold i en barnehage eller liknende. Det kan være en forutsetning for opptak at praksis gjennomføres på egen arbeidsplass. Det er også vanlig med praksis i nettbaserte utdanninger.

Barn er en sårbar og utsatt gruppe som har særskilt krav på beskyttelse. Konsekvensene av å bli utsatt for vold og seksuelle overgrep i barndommen kan være svært alvorlige. Et overgrep vil ikke bare kunne få uheldige følger for barnet, men også for pårørende og samfunnet for øvrig. Det er derfor svært viktig å iverksette tiltak som kan redusere sannsynligheten for at vold og overgrep skjer.

Det er departementets vurdering at det bør inntas en skal-bestemmelse i fagskoleloven, slik at det blir en plikt for fagskolene til å innhente politiattest. Departementet vurderer videre at det skal være et vilkår for å kreve politiattest at studenten skal utføre oppgaver som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige for at det skal kunne kreves politiattest. Momenter i vurderingen av om studenten skal utføre oppgaver som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold vil blant annet være omfang av møter mellom studenter og mindreårige, og i hvilken grad studenten vil være alene med den mindreårige. Det er større risiko for at det kan skje et overgrep dersom en person utfører oppgaver eller har et ansvar overfor barn som gjør at han eller hun er alene med barn. Likeledes øker

risikoen for at overgrep kan skje dersom oppgavene studenten utfører, kan medføre at det oppstår et tillitsforhold mellom vedkommende og den mindreårige, og/eller studenten møter den mindreårige jevnlig over tid.

6.3.2 Flytte bestemmelser fra forskrift til lov og endre hjemmel for forskrift

Fagskoleloven § 27 sjuende ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om *saksbehandlingen i saker om utestenging på grunn av straffbare forhold*.

Departementets vurdering er at bestemmelsene som er fastsatt i fagskoleforskriften kapittel 4 delvis er en dobbeltregulering av fagskoleloven § 27, og at enkelte bestemmelser i forskriften går lenger enn det loven gir hjemmel til.

Fagskoleloven § 27 første og andre ledd og fagskoleforskriften § 19 første og andre ledd regulerer grunnlagene for å innhente politiattest. Departementet anser det som lite hensiktsmessig at det er tilsvarende bestemmelser i både lov og forskrift, og vurderer at disse kun bør stå i loven.

Videre er det departementets vurdering at § 24 *Følger av at politiattest ikke fremlegges* og § 25 *Følger av at studenten ikke kan delta i praksisopplæring eller klinisk undervisning*, regulerer sentrale rettigheter for studentene, og at disse heller bør fremgå av loven.

I tillegg vurderer departementet at ordlyden i fagskoleloven § 27 sjuende ledd bør endres til å gi hjemmel for bestemmelser i forskrift om *saksbehandlingen i saker om innhenting og behandling av politiattest*.

6.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at § 27 første ledd endres slik at den enkelte fagskole *skal* kreve politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 fra studenter som skal utføre oppgaver som er betinget av eller etablerer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring.

Departementet foreslår videre at §§ 24 og 25 i fagskoleforskriften tas inn i fagskoleloven § 27 som nytt tredje og fjerde ledd, og at bestemmelsene i forskriften oppheves.

I tillegg foreslår departementet å endre ordlyden i fagskoleloven § 27 sjuende ledd til å gi hjemmel for bestemmelser i forskrift om saksbehandlingen i saker om innhenting og behandling av politiattest.

Fagskoleforskriften § 19 første og andre ledd oppheves.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag om å fjerne kravet til at fagskoleutdanning må ha et omfang på minst et halvt år, vil ha økonomisk betydning. 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. Arbeidet med å utarbeide søknader må den enkelte fagskole dekke innenfor egne budsjetttrammer. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser som følge av at forslaget innebærer merarbeid for NOKUT, må dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer. Departementets vurdering er at forslaget vil ha begrenset betydning for det resultatbaserte tilskuddet som tildeles fylkeskommunene på bakgrunn av studiepoeng som avlegges ved fagskolene.

Departementets forslag om å innføre en skal-bestemmelse for innhenting av barneomsorgsattest, kan føre til at flere søkere og studenter må bestille politiattest, men departementet legger til grunn at økningen vil være marginal. Fagskolene vil også kunne få noe økt administrasjon med å informere om regelverket og kontrollere attestene. Det kan også bli en økning i antall klagesaker.

Departementet vurderer at de resterende forslagene ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for fagskolesektoren.

8 Forslag til endringer

8.1 Lov om endringer i lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)

I

I lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) gjøres følgende endringer:

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Grunnleggende krav til fagskoleutdanning*

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning *som* ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning *skal gi* kompetanse som kan tas i bruk *for å løse oppgaver* i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

Fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.

Fagskoleutdanning skal bygge på og være i samsvar med relevante yrkesfaglige, kunstfaglige, etiske, vitenskapelige og pedagogiske prinsipper.

Ny § 4a skal lyde:

§ 4a *Krav til fagskoleutdanningens innhold og omfang*

Fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som *tilsvarer inntil* to års utdanning på fulltid. Departementet kan, etter søknad fra styret for fagskolen, vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang *tilsvarer inntil* tre års utdanning på fulltid. Departementet kan gi forskrift om krav til innhold og omfang for treårige fagskoleutdanninger.

For å kunne tilby utdanninger på mindre enn et halvt års omfang må fagskolen ha uteksaminert kandidater i minst én fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer, i minst to år.

§ 5 overskriften skal lyde:

§ 5 *Akkreditering og kvalitetssikring*

§ 5 femte og sjette ledd skal lyde:

Fagskoler skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring. Studentevalueringer skal inngå i disse systemene.

Departementet *gir* forskrift om

- a) vilkår for akkreditering av fagskoleutdanning
- b) vilkår for akkreditering av fagområde
- c) saksbehandlingsregler for NOKUTs akkrediteringsarbeid og
- d) *krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid.*

§ 7 nytt andre ledd skal lyde:

Dersom NOKUT oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.

§ 16 første og andre ledd skal lyde:

Opptaksgrunlaget til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring. *Søkere som er 23 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse.*

Kunstfaglige fagskoleutdanninger kan etter søknad ta opp søkere som fyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen på grunnlag av opptaksprøve, hvis søkerne er 19 år eller eldre i opptaksåret. Departementet kan gi forskrift om krav som må oppfylles for at en utdanning skal kunne omfattes av unntaket, og en øvre grense for hvor mange som kan tas opp gjennom bruk av unntaksordningen over en bestemt periode. Departementet skal i forskrift liste opp hvilke kunstfaglige utdanninger som etter søknad er omfattet av unntaket.

§ 16 nye femte til sjuende ledd skal lyde:

Bruk av falske vitnemål eller andre falske dokumenter er forbudt. Tilsvarende gjelder for dokumenter utstedt fra falske institusjoner. Departementet gir i forskrift utfyllende bestemmelser om hva som anses som falske vitnemål, falske dokumenter og dokumenter utstedt fra falske institusjoner etter denne bestemmelsen.

Dersom en fagskole eller Unit oppdager at en søker har levert falske vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner i forbindelse med opptak til utdanning, skal forholdet anmeldes til politiet.

Den som har søkt opptak til utdanning ved bruk av falske vitnemål andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, vil få nevnte papirer inndratt og vil ikke gis opptak til utdanning inntil ett år. Vedtak om inndragning og vedtak om karantenetid etter denne bestemmelsen treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd med to tredels flertall. Departementet eller særskilt klageorgan oppnevnt av departementet, jf. § 20 femte ledd, er klageinstans.

§ 24 nytt sjuende ledd skal lyde:

Dersom fagskolen oppdager at en søker eller student har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt av falske institusjoner, jf. første og tredje ledd, skal de anmelde forholdet til politiet.

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Krav om politiattest*

I utdanninger der studenter *som en del av klinisk undervisning eller praksisstudier skal utføre oppgaver som er betinget av eller etablerer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige, skal studentene legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Fagskolen kan kreve politiattest ved opptak eller underveis i slike utdanninger.*

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer arbeid, gjelder disse reglene tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning.

Den som ikke fremlegger politiattest i henhold til reglene i denne bestemmelsen og fagskoleforskriften kapittel 4, har ikke rett til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Det kan gjøres unntak fra dette dersom årsaken til at søkeren eller studenten ikke fremlegger politiattest ligger utenfor vedkommendes kontroll.

Studenter som ikke kan delta i obligatorisk i praksisopplæring eller klinisk undervisning etter denne bestemmelsen, får ikke vitnemål for fullført grad eller utdanning.

En student som er dømt eller har vedtatt et forelegg for et straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som nevnt i annet ledd, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning. Studenten kan bare utestenges hvis deltakelse i praksisstudier eller klinisk undervisning må regnes som uforsvarlig på grunn av den kontakten studenten da får med mennesker.

En student som er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold som omtalt i politiregisterloven § 39 første ledd eller i regler om krav til politiattester som nevnt i annet ledd, kan utestenges fra praksisstudier eller klinisk undervisning inntil en rettskraftig dom foreligger, eller til saken er henlagt. Studenten kan bare utestenges hvis deltakelse i praksisstudier eller klinisk undervisning må regnes som uforsvarlig på grunn av den kontakten studenten da får med mennesker.

Styret avgjør om en student skal utestenges fra klinisk undervisning eller praksisstudier. Vedtaket skal fattes på grunnlag av uttalelse fra fagskolen. Et vedtak om å utestenge en student etter denne paragrafen skal fattes med minst to tredels flertall.

En student kan klage på et vedtak om utestenging etter denne bestemmelsen. Departementet eller det nasjonale klageorganet for fagskoleutdanning er klageinstans, jf. § 20 femte ledd.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i saker om *innhenting og behandling av politiattest*.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

8.2 Forskrift om endringer i forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften)

I

I forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 6a skal lyde:

§ 6a Falske vitnemål og dokumenter

(1) Et vitnemål eller dokument er falskt dersom det inneholder skriftlig eller digital dokumentasjon som ikke er sannferdig, eller dersom innholdet i et opprinnelig, skriftlig eller digitalt, vitnemål eller dokument er manipulert eller endret.

(2) Med dokument utferdiget av falske utdanningsinstitusjoner menes dokument som er utferdighet av ikke-eksisterende utdanningsinstitusjoner eller av utdanningsinstitusjoner som gir uriktig uttrykk for å ha akkreditering etter fagskoleloven § 5 eller tilsvarende utenlandsk regelverk.

§ 19 første og andre ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt første ledd.

§ 19 overskriften skal lyde:

§ 19 Informasjon om politiattest

§§ 24 og 25 oppheves.

II

Forskriften trer i kraft straks.