

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Linda Jamtvedt Børresen

Vår ref: 21/07808-2
Vår dato: 16.12.2021
Deres ref:
Deres dato:

Hørings svar fra NOKUT - Høring om forslag til ny opplæringslov

NOKUT viser til departementets høring om forslag til ny opplæringslov med høringsfrist 20.12.2021. NOKUT har noen kommentarer til høringsnotatet kapittel 47 punkt 47.2.3 og 47.5.3 om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. NOKUT har videre kommentarer til godkjenning av utenlandske lærer kvalifikasjoner. Denne godkjenningsordningen er ikke omtalt i høringsnotatet og våre kommentarer kan derfor ikke knyttes opp mot kapitler i høringen.

NOKUT vil i hørings svaret foreslå en endring av opplæringslova § 3-4 a som regulerer godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Videre vil NOKUT foreslå en ny bestemmelse som skal regulere godkjenning av utenlandske lærer kvalifikasjoner i opplæringslova. Til slutt vil NOKUT omtale noen generelle utfordringer med godkjenning av utenlandske lærer kvalifikasjoner.

Departementet skriver i høringen at det er noen utfordringer med dagens opplæringslov, blant annet at den er omfattende, fragmentert og detaljert, og i arbeidet med en ny opplæringslov har departementet vært opptatt av at reglene skal være enkle å finne, å forstå og å følge. NOKUT synes det er positivt at opplæringslova blir mer anvendelig og oversiktlig, og mange av forslagene som fremgår av høringsutkastet vil nok bidra til dette.

NOKUT har imidlertid merket seg at høringen ikke omtaler godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner (godkjenning av et lovregulert yrke). Godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner har i dag et uoversiktlig og fragmentarisk rettskildetilbud, og det vil være uheldig hvis ikke dette ordnes opp i nå som det skal vedtas ny lov. I tråd med lovgivers ønske om en enklere og mer forståelig lov, foreslår NOKUT at godkjenning av utenlandske lærer kvalifikasjoner reguleres eksplisitt i opplæringslova, slik NOKUTs andre godkjenningsordninger er regulert i henholdsvis opplæringslova § 3-4 a, fagskoleloven § 7 og universitets- og høyskoleloven § 3-4.

Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring (kapittel 47 i høringsnotatet)

Departementet foreslår i høringen å i hovedsak videreføre godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring, med enkelte justeringer som følger av høringsnotat Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven 2. juli 2021.

NOKUT har merknader til forslaget, og foreslår, slik vi også gjorde i høringssvaret vårt til høringsnotat Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven 2. juli 2021, om å legge til et ledd i § 3-4 a som gir NOKUT en rettslig forpliktelse til å politianmelde søkere som sender inn falske dokumenter. Bakgrunnen for behovet for en slik regulering er omtalt i NOKUTs hørings svar datert 27. september 2021, og omtales ikke nærmere her.

Forslag til ny § 3-4 a femte ledd:

Dersom den som behandler søknad om godkjenning oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.

Godkjenning av utenlandske lærer kvalifikasjoner

Behov for regulering av godkjenningsordningen i lov

I Prop. 111 L (2020–2021) fikk godkjenningsordningene for høyere utdanning, fagskoleutdanning og fag- og yrkesopplæring bestemmelser som blant annet regulerte behandling av personopplysninger, automatisert saksbehandling og overføring av vedtak til Vitnemålsportalen. Endringene innebar at bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringslova fikk forholdsvis lik utforming, og regelverket ble således harmonisert. Videre ble det gjort endringer i yrkeskvalifikasjonsloven som innebar at enkelte bestemmelser i loven også skal gjelde for tredjelandsborgere. Godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner er imidlertid ikke omtalt i Prop. 111 L (2020–2021).

NOKUT forstår departementet dithen at de ønsker en større harmonisering av regelverket for godkjenningsordningene som forvaltes av NOKUT, jf. Prop. 111 L (2020-2021). NOKUT har lagt merke til at godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner ikke er omtalt i høringen, og at det heller ikke er foreslått en regulering av denne ordningen. Godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner har på lik linje som de andre godkjenningsordningene NOKUT forvalter behov for regler som regulerer mandat, vilkår, rettslig klageinteresse, klageinstans, behandling av personopplysninger, del- og helautomatisert saksbehandling, overføring av vedtak til vitnemålsportal, forskrift mm. Departementet har ment at det er nødvendig å regulere godkjenningsordningene for høyere utdanning, fagskoleutdanning og fag- og yrkesopplæring i lov, og NOKUT mener da at det også vil være nødvendig å regulere godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner i lov.

NOKUT ser videre at departementet ønsker å pålegge godkjenningsmyndighetene en rettslig forpliktelse til å politianmelde søkere som søker med falske dokumenter, jf. Prop. 111 L (2020-2021). Departementet påpekte at det ikke var en bestemmelse som regulerer og sanksjonerer bruk av falsk dokumentasjon i fagskoleloven,

slik det er i universitets- og høyskoleloven § 3-7 (7), og foreslo at NOKUT skal ha plikt til å anmelde søkeren når de oppdager bruk av falske dokumenter i forbindelse med godkjenning av fagskoleutdanning. Det ble derfor vedtatt en endring i fagskoleloven § 7. Vi kan ikke se noen grunn til at godkjenningsordningen for utenlandske lærerkvalifikasjoner ikke skal ha den samme rettslige forpliktelsen til å anmelde søkere med falske dokumenter som de andre godkjenningsordningene. Snarere tvert imot, siden et godkjenningsvedtak medfører rett til å utøve et lovregulert yrke. Departementet har ment at det bør være en rettslig forpliktelse til å anmelde søkere som søker med falske dokumenter i forbindelse med godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner, og NOKUT mener da at det vil være nødvendig at alle godkjenningsordningene har denne rettslige forpliktelsen, ikke bare godkjenningsordningene for høyere utdanning og fagskoleutdanning.

NOKUT foreslår at det bør vedtas en ny bestemmelse for godkjenningsordningen for utenlandske lærerkvalifikasjoner i opplæringslova. Bestemmelsen bør utformes på samme måte som de eksisterende bestemmelsene som regulerer andre godkjenningsordninger. Videre bør bestemmelsen regulere en rettslig plikt til å anmelde søkere med falske dokumenter. Bestemmelsen foreslås plassert i sjettede del, kapittel 23 Godkjenningsordninger og privatistordninger:

§ XX-X Godkjenning av utenlandske lærerkvalifikasjoner

Dei som har utanlandsk lærerkvalifikasjon, kan søke departementet om å få ei godkjenning av sin yrkeskvalifikasjon. Ei godkjenning fører til at ein yrkesutøvar som har erverva sine yrkeskvalifikasjonar i utlandet, kan utøve yrket sitt i Norge.

Vedtaket om godkjenning av utanlandsk lærerkvalifikasjon kan berre påklagast av den som har søkt om godkjenninga.

Ved vurdering av søknader om godkjenning av utanlandske lærerkvalifikasjonar etter første avsnitt kan det også behandlast personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10.

Vedtaket om godkjenning kan gjerast ved heilt eller delvis automatisert saksbehandling. Søkjaren kan krevje at vedtaket skal overprøvast manuelt.

Fødselsnummer, D-nummer og informasjon om at ein person har eit godkjenningsvedtak, kan delast automatisk med ein portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14 første avsnitt. Vedtak kan berre delast når den registrerte har bestemt det.

Dersom NOKUT oppdagar at ein søkjar har levert falske vitnemål, andre falske dokument eller dokument frå falske institusjonar, skal forholdet meldast til politiet.

Departementet kan delegere oppgåva med å godkjenne utanlandske lærarkvalifikasjonar til eit underliggende organ.

Departementet kan opprette ei nasjonal klagenemnd som skal behandle vedtak om godkjenning av utanlandske lærarkvalifikasjonar.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling og klage.

Definere yrket «lærer i grunnopplæringen»

Ifølge den europeiske profesjonsdatabasen¹ er de regulerte yrkene i norsk grunnskole og videregående opplæring «lærer i grunnopplæringen» og «yrkesfaglærer». Det fremgår imidlertid ikke i lov eller forskrift at det regulerte yrket er «lærer i grunnopplæringen». Opplæringslova kapittel 10 stiller krav til «undervisningspersonell», mens det i forskrift til opplæringslova §§ 14-6 og 14-7 stilles krav til «lærer» og «læreryrket». Utover det er «lærer», sammen med «adjunkt» og «lektor», nevnt som en stillingstittel i grunnskole og videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 14-11.

NOKUT mener at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad definerer det lovregulerte yrket «lærer». En uklar definisjon av det lovregulerte yrket kan medføre utstrakt bruk av skjønn, som igjen kan gi rom for forskjellsbehandling. NOKUT mener det er nødvendig at selve yrket «lærer» defineres i lov, slik at det er tydelig hva slags type yrke som faktisk er lovregulert, og således hvilke krav som kan stilles for utøvelse av yrket.

Vilkår for godkjenning i regelverket

For å få godkjenning av en utenlandsk lærerkvalifikasjon, og dermed retten til å utøve det lovregulerte yrket i Norge, er det flere vilkår (krav) som må oppfylles. Etter dagens regelverk skal godkjenningen ta utgangspunkt i om den utenlandske yrkeskvalifikasjonen kan sies å være likeverdig med kravene i forskrift til opplæringslova §§ 14-1 til 14-5, jf. § 14-7 første ledd. Videre er det egne kompetansekrav for steinerlærere, jf. friskoleloven § 14-2, samt egne regler for søkere som har rett til å utøve yrket etter yrkeskvalifikasjonsloven. NOKUT tar ikke en gjennomgang av alle vilkår og hjemmelsgrunnlag her da det blir for omfattende.

NOKUT forvalter godkjenningsordningen for utenlandske lærerkvalifikasjoner, og vi mener at vilkårene slik de er regulert i gjeldende regelverk er fragmentariske, komplekse og sammensatte. Både fordi vilkårene er spredt i flere ulike bestemmelser i forskrift til opplæringslova kapittel 14, men også fordi det er flere tilstøtende lovverk som må tas i betraktning ved vurdering av kvalifikasjonen, som f. eks friskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven.

Vilkårene for godkjenning, og således adgangen til det lovregulerte yrket, må gjøres mer oversiktlig og transparent enn dagens regelverk legger til grunn. Dette vil kunne bidra til å øke rettsikkerheten til søkere, og sørge for at godkjenningsmyndigheten kan forvalte ordningen på en mest hensiktsmessig måte.

NOKUT mener det må tas en gjennomgang av hvordan vilkårene er regulert, både i forhold til hvordan vilkårene er strukturert rent lovteknisk, men også det materielle innholdet i bestemmelsene som regulerer vilkårene. NOKUT bistår gjerne departementet ved en eventuell gjennomgang av vilkårene for å utøve lovregulerte yrker innenfor grunnskole og videregående opplæring.

Krav i forbindelse med gjennomføring av utligningstiltak

NOKUT er godkjenningsmyndighet for lovregulerte yrker under Kunnskapsdepartementet, og administrerer således gjennomføring av utligningstiltak for søkere som har rett til å utøve yrket etter yrkeskvalifikasjonsloven, jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner §§ 8-7 og 8-8. Utligningstiltak kan være prøveperiode og/eller egnethetsprøve som godkjenningsmyndigheten kan iverksette dersom det påvises

¹Lenker til de relevante sidene i profesjonsdatabasen: [Lærer i grunnopplæringen](#) og [yrkesfaglærer](#).

en vesentlig forskjell i yrkesutøvers kvalifikasjon i forhold til det som kreves for å utøve det lovregulerte yrket i Norge. Nedenfor redegjør vi for noen forhold vi mener det er viktig å regulere i forbindelse med ordningen for utligningstiltak.

Politiattest

Etter gjeldende rett er det kun arbeidsgiver som kan innhente politiattest, jf. opplæringslova § 15-1 første ledd. Det er ikke en tilsvarende hjemmel for godkjenningsmyndigheten å kreve politiattest ved gjennomføring av utligningstiltak, herunder prøveperiode (praksis).

Det er problematisk at godkjenningsmyndigheten ikke har hjemmel til å innhente politiattest, ettersom en prøveperiode ikke nødvendigvis fordrer et tilsettingsforhold mellom kandidaten og skolen hvor prøveperioden skal gjennomføres. Kandidaten skal i prøveperioden utøve yrket under veiledning, og vil være i kontakt med mindreårige på lik linje med andre lærere i skolen.

NOKUT mener det er bekymringsverdig dersom en yrkesutøver som tidligere er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige skal kunne unndra seg et krav om politiattest i en prøveperiode gjennom en godkjenningsprosess, og på den måten kunne komme i fare for å begå nye overgrep. Videre er det u hensiktsmessig at NOKUT ikke kan kreve politiattest, da yrkesutøver uansett vil måtte levere politiattest før en ansettelse. Dersom vedkommende er domfelt for seksuelle overgrep, og gjennomfører en prøveperiode og får godkjenning av NOKUT, vil yrkesutøver likevel ikke få jobben fordi det er et forbud mot å ansette personer som er domfelt for seksuelle overgrep. Dette utgjør misbruk av både samfunnets ressurser, men også den domfeltes tid og forventninger.

NOKUT ber derfor departementet om å vurdere om det kan være aktuelt å gi NOKUT hjemmel til å innhente politiattest ved utligningstiltak. Alternativt ber NOKUT om avklaring hvorvidt forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-1, jf. vedlegg 2 bokstav d) kan være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å kreve politiattest ved utligningstiltak.

Skikkethetsvurdering/egnethetsvurdering ved utligningstiltak

Etter gjeldende rett er det kun lærestedet som kan gjennomføre skikkethetsvurdering, jf. universitets- og høgskoleloven § 4-10, fagskoleloven § 26 og skikkethetsforskriften. Det er ikke en tilsvarende hjemmel for godkjenningsmyndigheten for å kunne gjennomføre en skikkethetsvurdering eller egnethetsvurdering ved gjennomføring av utligningstiltak.

Det er problematisk at godkjenningsmyndigheten ikke har hjemmel til å gjennomføre skikkethetsvurdering eller egnethetsvurdering, fordi NOKUT har behov for et rettslig grunnlag for å kunne avbryte prøveperioden dersom personen åpenbart ikke er egnet til å gjennomføre prøveperioden (praksis), eksempelvis hvis vedkommende møter opp ruset eller utøver vold mot elever.

NOKUT ber derfor departementet om å vurdere om det kan være aktuelt å gi NOKUT hjemmel til å gjennomføre skikkethetsvurdering eller egnethetsvurdering ved utligningstiltak eller på andre måter sørge for at NOKUT har hjemmel til å avbryte en prøveperiode dersom forholdene krever det.

Behov for opprydning i «lærer»-yrker

Som tidligere nevnt er de regulerte yrkene i norsk grunnskole og videregående opplæring i henhold til profesjonsdatabasen «lærer i grunnopplæringen» og «yrkesfaglærer», og NOKUT legger til grunn at dette er

Kunnskapsdepartementets definisjoner. Etter vår forståelse var yrkesfaglærer oppgitt som et eget regulert yrke i vedlegg nr. II til direktiv 2005/36/EF. Dette vedlegget opphørte ved endringsdirektiv 2013/55/EU, og NOKUT kan ikke se at dette er et eget regulert yrke, selv om det er mulig å oppfylle kompetansekravet for undervisning i yrkesfag uten høyere utdanning, jf. forskrift til opplæringsloven § 14-4 andre ledd bokstav d, utover kravet til pedagogisk kompetanse som kreves i § 14-1.

Utfra hvordan lov og forskrift regulerer kravene for tilsetting og undervisning, er det yrkesaktiviteten «undervisning i grunnopplæringen» som er regulert, og alle typer undervisningsstillinger utøver den regulerte yrkesaktiviteten. Utover det er «lærer», sammen med «adjunkt» og «lektor», nevnt som en stillingstittel i grunnskole og videregående opplæring, jf. forskriften § 14-11, og alle de ulike utdanningene som er listet opp i forskriften §§ 14-2 til 14-4 kvalifiserer for tilsetting i grunnopplæringen.

I tillegg er det gjort unntak fra kravene ved tilsetting i steinerskole, jf. friskoleloven § 14-2 og fritak fra kravene til tilsetting i brev fra daværende Utdannings- og forskningsdepartementet, datert 22.01.2004 og forvaltningspraksisen for godkjenning som morsmåslærer kan ikke leses fra regelverket.

Det er vanskelig å få en oversikt over hva som er det faktisk lovregulerte yrket, og således hvilke krav som stilles for godkjenning. NOKUT anbefaler derfor departementet om å ta en gjennomgang av yrkesaktivitetene til læreryrket, og vurdere hvorvidt de yrkene som Norge har meldt inn til Europakommisjonen er korrekte.

Forholdet til tilstøtende regelverk

Forvaltning av godkjenningsordningen for utenlandske lærer kvalifikasjoner er mer utfordrende enn forvaltningen av de andre godkjenningsordningene, fordi det er flere ulike lover som må tas i betraktning ved vurdering av kvalifikasjonen, eksempelvis yrkeskvalifikasjonsloven.

NOKUT er opptatt av at vi har det rettslige grunnlaget som er nødvendig for at vi skal kunne forvalte godkjenningsordningen på best mulig måte, og vi ber derfor departementet om å vurdere om det er behov for tilpasninger i særlovgivningen, eller om våre behov dekkes av andre lover, eksempelvis yrkeskvalifikasjonsloven.

Opprette en autorisasjonsordning for godkjenning av lærere

Autorisasjon er en bekreftelse på at arbeidstakeren oppfyller de kravene som gjelder for yrkestittelen, faglig og formelt. På den måten blir enkelte yrkestitler beskyttet mot misbruk. Autorisasjonsordningen bidrar til å sikre at den som utøver et arbeid, har den nødvendige kompetansen. Nesten utelukkende er det slik at lovregulerte yrker har en autorisasjonsordning, eksempelvis revisor, helsepersonell, eiendomsmegler og advokat.

Lærer er et lovregulert yrke i Norge, men det finnes ikke en autorisasjonsordning eller et autorisasjonsregister for lærere. NOKUT mener det er på tide med en vurdering hvorvidt det er et behov for å opprette en egen autorisasjonsordning og et autorisasjonsregister for læreryrkene.

En autorisasjonsordning vil gjøre at det vil være enklere å overholde forpliktelsene etter yrkeskvalifikasjonsloven, spesielt de reglene som gjelder varslingsplikt. Det er et krav i yrkeskvalifikasjonsloven at EØS-stater skal varsle hverandre i de tilfellene en yrkesutøver mister retten til å utøve et yrke. Det finnes

imidlertid i dag ingen system der NOKUT blir varslet av politiet eller arbeidsgivere dersom en lærer mister jobben på grunn av straffbare forhold, og med mindre vi kan få tilsendt disse opplysningene, har vi ingen mulighet til å varsle andre EØS-stater om at en yrkesutøver har mistet retten til å jobbe som lærer. Et autorisasjonsregister ville bidratt til en oppdatert oversikt over yrkesutøvere som til enhver tid har rett til å utøve dette yrket i Norge.

NOKUT foreslår at departementet nedsetter et utvalg som vurderer autorisasjonsordning og autorisasjonsregister for lærer, og i forlengelsen også for styrer og pedagogisk leder i barnehage selv om disse yrkene ikke er omfattet av opplæringslova.

Avsluttende kommentarer

NOKUT takker for muligheten til å komme med hørings svar. NOKUT bidrar gjerne dersom departementet ønsker dialog om de utfordringene rundt godkjenning av utenlandske lærerkvalifikasjoner som vi har løftet i dette hørings svaret.

Dersom departementet velger å ta til følge ett eller flere av innspillene over, ber NOKUT departementet om å vurdere tilsvarende endringer for styrer og pedagogisk leder i barnehage. NOKUT mener at disse yrkene har behov for den samme rettslige reguleringen som foreslås for lærer, og NOKUT mener den samme argumentasjonen kan benyttes for styrer og pedagogisk leder i barnehage.

Med hilsen

Dag Hovdhaugen
avdelingsdirektør

Linda Jamtvedt Børresen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert.