

Høring – forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven (FOR 2006-06-23 nr 724)

1. Innledning

Nedenfor følger forslag til endringer i nåværende paragrafer 14-6 og 14-7 om krav for tilsetting av lærere med utdanning og praksis fra andre land.

Nåværende paragrafer 14-6 og 14-7 foreslås erstattet av tre nye paragrafer, dvs. nye 14-6, 14-7 og 14-8. Som en konsekvens av dette foreslås også at nåværende paragrafer 14-8 og 14-9 gis nye nummer, dvs. 14-9 og 14-10, men uten innholdsendringer.

Forslaget omfatter to forhold:

- Forskriftsfesting av Utdanningsdirektoratet som sentral instans i Norge for godkjenning av lærere med kvalifikasjoner fra andre land, og at vedtak i denne instansen kan påklages til en særskilt klagenemnd.
- Gjennomføring av direktiv 2005/36/EF for lærergodkjenninger av statsborgere fra EØS-land og Sveits

Det foreslås ikke endringer i de materielle kravene for tilsettinger av lærere med kvalifikasjoner fra andre land enn EØS-land og Sveits.

2. Bakgrunn

Med hjemmel i EØS-avtalen er flere EU-direktiver om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjort gjeldende mellom EØS-landene. I følge disse direktivene er de nasjonale myndigheter blant annet forpliktet til å ha et system for oppfølging på dette området. Kunnskapsdepartementet besluttet i 2006 at en i Norge skulle oppfylle denne forpliktelsen ved å etablere en sentral godkjenningsinstans av lærere med kvalifikasjoner ikke bare fra EØS-land, men også fra land utenfor EØS-området. Som følge av dette fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å være sentral godkjenningsinstans for personer med kompetanse fra andre land enn Norge for tilsetting som lærere i Norge. I det etterfølgende arbeidet med avklaringen av premissene for direktoratets nye oppgave, ble det klargjort at direktoratets rolle som sentral godkjenningsinstans ikke vil være godt nok formalisert uten at den forskriftsfestes.

I 2005 fastsatte EU et nytt samledirektiv (2005/36/EF) om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dette direktivet erstatter flere tidligere direktiv. Ved EØS-komiteens beslutning 26. oktober 2007 ble det besluttet at 2005/36/EF også skal innlemmes i EØS-avtalen. Beslutningen i EØS-komiteen om å innlemme direktiv 2005/36/EF i EØS-avtalen ble fattet med forbehold om Stortingets samtykke. Stortinget vil ventelig behandle beslutningen tidlig i 2008. Forslaget fremmes derfor med forbehold om Stortingets samtykke til at beslutningen gjøres bindende for Norge.

3. Gjeldende bestemmelser

I forskriften §§ 14-6 og 14-7 er det fastsatt hvilke krav arbeidsgiver/skoleeier må forholde seg til ved tilsetting av personer med kvalifikasjoner fra andre land, enten dette er som lærer i grunnskolen, lærer i den videregående skolen eller som morsmåslærer. Kravene i § 14-6 gjelder ved tilsetting av lærere med kvalifikasjoner fra EØS-området og Sveits, og kravene i § 14-7 gjelder ved tilsetting av personer med kvalifikasjoner fra andre land.

Nåværende bestemmelser innebærer at personer med lærerkompetanse fra andre land bare kan få vurdert sin kompetanse i forhold til læreryrket i Norge gjennom å søke på en stilling. Bestemmelsene innebærer at den vurdering av kvalifikasjoner en arbeidsgiver/skoleeier gjør kun er en vurdering av kompetansen i forhold til den konkrete stillingen vedkommende har søkt. Konsekvensene av dette er at vurderingene ikke har bindende virkning for de vurderinger andre arbeidsgivere må gjøre når en person søker en ny lærerstilling i Norge. Bestemmelsene i §§ 14-6 og 14-7 skiller ikke mellom det å bli vurdert som kvalifisert til en stilling og det å bli vurdert for tilsetting i stillingen.

I nåværende § 14-6 står det at direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF må legges til grunn ved håndteringen av søknader om lærergodkjenning i Norge for statsborgere fra EØS-området og fra Sveits.

4. Nærmere om direktiv 2005/36/EF

Direktiv 2005/36/EF, som ble vedtatt i EØS-komiteen 26. oktober i år, erstatter direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF og flere andre tidligere direktiv. Som beskrevet foran vil dette imidlertid ikke kunne iverksettes i Norge før Stortinget har gitt sin tilslutning til at direktiv 2005/36/EF innlemmes i EØS-avtalen.

I forhold til de tidligere direktivene, innebærer det nye direktivet en kodifisering av den praksis som har utviklet seg på de områder som tidligere ikke var regulert i direktivene. Videre inneholder det nye direktivet saksbehandlingsregler og innfører et mer enhetlig, åpent og fleksibelt regime for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Når det gjelder det materielle innholdet fokuserer det nye direktivet enda sterkere på at det skal foretas en totalvurdering av yrkeskvalifikasjoner. Det betyr at ikke bare teoretiske kunnskaper skal vurderes, men også praktisk innsikt og ferdigheter, samt yrkeserfaring. Hovedformålet med direktivet er å fjerne hindringer for den frie bevegelse av personer og tjenester mellom landene som er omfattet av direktivet. Direktivet kommer til anvendelse i de tilfeller hvor man har kvalifisert seg til et yrke i en EØS-stat, og ønsker adgang til å utøve dette yrket i annen EØS-stat. Direktivet skal sikre at personer som har kvalifisert seg i en annen EØS-stat ikke skal diskrimineres i forhold til vertsstatens egne borgere.

Særlig er det verdt å merke seg at 2005/36/EF presiserer at i sammenligningen av utdanninger mellom medlemsstatene skal alle utdanninger grupperes i fem ulike nivåer. Prinsippene for godkjenning er at en person kan få godkjenning i det nye landet dersom vedkommende har utdanning fra annet EØS-land eller Sveits som minst tilsvarer nivået under den utdanning som kreves i det nye landet. I tillegg kan det legges vekt på opparbeidet praksis. Selv om det åpnes for en slik godkjenning, kan imidlertid godkjenningsinstansen kreve utligningstiltak i form av prøvetid eller egnethetstest dersom det er vesentlig forskjell i lengde eller type av utdanning. Direktivet sier at vedkommende selv kan velge mellom prøvetid eller egnethetstest.

5. Departementets vurdering

5.1 Den sentrale godkjenningsinstansen

Departementet mener at en forskriftsfesting av en sentral godkjenningsinstans for lærere med kvalifikasjoner fra andre land vil innebære flere fordeler:

- Skoleeierne vil bli avlastet for den vanskelige og til dels tidkrevende oppgaven det er å vurdere om en person med lærerutdanning/-bakgrunn fra andre land kan sies å være formelt kompetent for tilsetning i en lærerstilling.
- Det vil være rasjonelt og det vil sikre enhetlige avgjørelser at vurderingene gjøres hos et sentralt organ.
- Vurdering/godkjenning av utenlandsk lærerkompetanse skilles fra prosedyren med tilsetning i den enkelte ansettelsessaken.
- Personer med kompetanse fra andre land som ønsker å arbeide som lærer i Norge vil få én instans å forholde seg til.
- Den sentrale instansen kan også bistå personer med norske lærerkvalifikasjoner som trenger offisiell norsk bekreftelse på yrkesstatus for å kunne arbeide som lærere i andre land.
- En sentral godkjenningsinstans vil på en helhetlig og god måte kunne ivareta Norges formelle EØS-forpliktelser knyttet til godkjenning av og rapportering om EØS-statsborgere som lærere i Norge.
- Nåværende 14-6 og 14-7 gjelder ved tilsetning av alle typer lærere med utdanning/bakgrunn fra andre land enn Norge. Denne realiteten endres ikke, og derfor skal den sentrale godkjenningsinstansen legge til grunn at den sentrale godkjenningsordningen også vil omfatte godkjenning som morsmålslærere for personer med utdanning/bakgrunn fra andre land enn Norge.

5.2 Direktiv 2005/36/EF

Departementet foreslår at nåværende henvisning i § 14-6 til de tre direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF erstattes i forskriften av hovedpunktene i direktiv 2005/36/EF som er relevante for godkjenning av lærere fra EØS-land og Sveits. Dette vil etter departementets vurdering være en god måte å forskriftsregulere krav i direktivene på da det øker brukervennligheten og tilgjengeligheten. I dagens forskrift henvises det kun til de aktuelle direktivene.

Departementet vil videre be Utdanningsdirektoratet sørge for informasjon om hvordan det nye direktivet skal tolkes og utvikle hensiktsmessige løsninger og rutiner i samsvar med direktivets innhold. Når det gjelder direktivets bestemmelser knyttet til utligningstiltak som prøvetid eller egnethetsprøve dersom vedkommendes yrkeskvalifikasjoner ikke tilsvarer i tilstrekkelig grad de aktuelle norske kvalifikasjonskravene, vil departementet be Utdanningsdirektoratet utvikle en praksis på dette området i samsvar med kravene i direktivet.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

At alle med utenlandsk lærerbakgrunn må ha en vurdering/godkjenning hos den sentrale godkjenningsinstansen før de kan tilsettes, vil kunne lette arbeidet hos tilsettende myndighet i

de saker der det også er søkere med utenlandsk lærerbakgrunn/-utdanning. Arbeidet vil kunne foregå raskere og med innsats av mindre ressurser når stillingssøkere med utenlandsk bakgrunn kan legge fram godkjenningsvedtak fra den sentrale instansen.

For personer med utenlandske kvalifikasjoner vil den foreslåtte ordningen med en sentral godkjenningsinstans forenkle deres muligheter for å orientere seg om kravene for å bli tilsatt som lærer i Norge. Med et godkjenningsvedtak fra den sentrale instansen vil det bli lettere for disse personene å komme i betraktning når de søker på en konkret lærerstilling i Norge.

Utdanningsdirektoratet ble i forbindelse med tildelingen av arbeidsoppgaven som sentral godkjenningsinstans tildelt midler fra departementets budsjett til å løse oppgaven.

7. Endringsforslaget

§ 14-6. Krav til godkjenning før tilsetjing av lærarar med utdanning og praksis frå andre land

Personar med utdanning og praksis frå andre land må ha ei sentral godkjenning av faglege kvalifikasjonar før dei kan tilsetjast som lærarar innan grunnopplæringa.

Godkjenning kan berre gjevast av Utdanningsdirektoratet.

Godkjenninga skal ta utgangspunkt i om vedkomande sine kvalifikasjonar for å utøve læraryrket kan seiast å vere likeverdig med krava i §§ 14-1 til 14-4.

For statsborgarar frå EØS-land og frå Sveits skal det i tillegg takast omsyn til krava i direktiv 2005/36/EF, jf. §§ 14-7 og 14-8. Bestemmelsene i §§ 14-7 og 14-8 skal tolkast i samsvar med direktiv 2005/36/EF, og dersom det er motstrid, skal direktiv 2005/36/EF leggjast til grunn.

Vedtak frå Utdanningsdirektoratet kan klagast inn for ein særskild klagenemnd oppnemnd av Kunnskapsdepartementet.

I tillegg til å krevje fagleg godkjenning frå Utdanningsdirektoratet, skal arbeidsgjevar før tilsetjing av personar frå andre land enn EØS og Sveits stille krav om tilfredsstillande kunnskapar, dugleik og innsikt i norsk språk og i norske samfunnsforhold og skoleforhold. I tillegg til å krevje fagleg godkjenning frå Utdanningsdirektoratet, kan arbeidsgjevar, om han finn det nødvendig, stille dei same norskkrava også til statsborgarar frå EØS-land og Sveits.

§ 14-7. Søknad om godkjenning frå personar med utdanning og praksis frå andre land og handsaming av slike søknadar

Søknad på eige formular utarbeidd av Utdanningsdirektoratet skal sendast Utdanningsdirektoratet.

Med søknaden skal følgje:

- kopi av dokumentasjon på søkaren sine kvalifikasjonar*
- bevis på søkjaren sin nasjonalitet*
- bevis på godandel*

Utdanningsdirektoratet skal handsame søknadar så raskt som mogleg. Innan ein månad etter mottak av ein søknad skal mottaket bekreftast eller søkjaren informerast om manglande dokumentasjon. Avgjerd i ei sak skal fattast seinast innan fire månader etter at all nødvendig og tilfredsstillande dokumentasjon er lagt fram.

§ 14-8. Særlege vilkår for å få godkjenning for tilsetjing som lærer for statsborgarar frå EØS-land eller frå Sveits

Statsborgarar frå EØS-land og Sveits har rett til godkjenning, dersom dei har faglege kvalifikasjonar som er likeverdige med krava i §§ 14-1 til 14-4.

Statsborgarar frå EØS-land og Sveits har og, etter reglane i direktiv 2005/36/EF, rett til godkjenning sjølv om deira faglege kvalifikasjonar ikkje kan likestillast med krava i §§ 14-1 til 14-4.

Dette gjeld:

- a) Søkjar som er godkjent i ein annan medlemsstat der læraryrke er regulert og som legg fram bevis på eit utdanningsnivå frå EØS-land eller Sveits som minst tilsvarende nivået umiddelbart under det nivået som følgjer av krava i §§ 14-1 til 14-4.
Ved samanlikning av utdanningsnivå skal ein nytte følgjande fem nivå:
Nivå A: Kompetansebevis for utdanning og erfaring som ikkje fannar om krava i nivåa B – E.
Nivå B: Bevis på fullført og bestått vidaregåande opplæring.
Nivå C: Eksamensbevis frå utdanning ut over vidaregåande opplæring av varigheit på minst eit år.
Nivå D: Eksamensbevis frå utdanning ut over vidaregåande opplæring av varigheit minst tre år og høgst fire år.
Nivå E: Eksamensbevis frå utdanning ut over vidaregåande opplæring av varigheit minst fire år.
- b) Søkjar som har utdanning frå EØS-land der læraryrke ikkje er regulert kan og godkjennast når vedkommande har relevant utdanning minst på nivået umiddelbart under det aktuelle kravet, dersom vedkommande i dei ti siste åra har arbeidd som lærar i eit omfang tilsvarende minst to år på heiltid i eit slikt land.
- c) Søkjar med bevis på relevant utdanningsnivå frå andre land enn EØS-land og Sveits, dersom dette beviset er godkjent av eit EØS-land eller Sveits og vedkommande har tre års godkjent erfaring som lærar frå dette landet.

Sjølv om ein søkjar tilfredsstiller krava etter andre ledd, kan Utdanningsdirektoratet på visse vilkår krevje at søkjaren går gjennom ei prøveperiode på høgst tre år eller består ei prøve som testar om han er egna som lærar i samsvar med direktiv 2005/36/EF. Vilkåra for eit slikt krav er at

- utdanninga som søkjaren legg fram kvalifikasjonsbevis for, er minst eitt år kortare enn den utdanningstida som er sett i §§ 14-1 til 14-4 eller
- innhaldet i søkjaren si utdanning avvik vesentleg frå innhaldet i den aktuelle norske utdanninga
- dersom læraryrket i heimlandet til søkjaren ikkje er omfatta av dei reguleringar som gjeld læraryrket i Noreg, og at forskjellen består i at den norske lærarutdanninga inneheld vesentleg andre tema enn det søkjaren kan dokumentere.

Søkjar kan sjølv velje mellom prøvetid og prøve av om han er egna.

*Nåverande paragraf 14-8 blir ny paragraf 14-9.
Nåverande paragraf 14-9 blir ny paragraf 14-10.*

8. Departementets merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget

Endringsforslagene innebærer følgende:

- at Utdanningsdirektoratet overtar den forpliktelsen som i dag ligger på tilsettende myndighet til å godkjenne lærerkompetanse for personer med lærerkvalifikasjoner fra andre land i forbindelse med lærertilsettinger.
- at Utdanningsdirektoratets godkjenninger skjer uavhengig av en konkret utlyst stilling og prosessen knyttet til tilsetting i denne.
- at det innføres en særskilt klagenemnd for vedtak fattet av Utdanningsdirektoratet.
- at hovedpunktene fra direktiv 2005/36/EF når det gjelder lærergodkjenninger tas inn i forskriften.

Departementet mener at annet ledd i nåværende § 14-7 kan tas helt ut av forskriften fordi dette leddet kun inneholder opplysninger knyttet til godkjenning av utenlandsk akademisk utdanning som likestilt med norsk utdanning, og ikke inneholder noe om hvilke krav som stilles til kompetanse for lærere med utdanning/bakgrunn fra andre land.

Departementet foreslår også at tredje ledd i nåværende § 14-7 tas helt ut. Dette fordi Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å være godkjenningsinstans for alle typer lærere fra andre land innen norsk grunnopplæring.

Departementet har ikke foreslått at ansvaret for å vurdere språkferdigheter og innsikt i norske samfunnsforhold og skoleforhold hos personer som ikke er norskspråklige skal overføres fra tilsettende myndighet til Utdanningsdirektoratet. Departementet mener at hvilke krav en skal stille til kunnskaper, ferdigheter eller innsikt i norsk språk, norske samfunnsforhold og norske skoleforhold vil være så avhengig av hvilken stilling en med utenlandsk bakgrunn eventuelt skal tilsettes i, at denne vurderingen fortsatt bør knyttes til den enkelte utlyste stilling.

Til ny § 14-6

I paragrafen slås det fast at alle med lærerkvalifikasjoner fra utlandet må ha en sentral godkjenning før de kan tilsettes i lærerstilling i Norge.

Til ny § 14-7

Kravet om framlegging av bevis på godandel sammen med søknaden om godkjenning kommer ikke til erstatning for kravet om framlegging av norsk politiattest før tilsetting. Forslaget om krav til bevis på godandel er begrunnet i at godkjenningsinstansen i sine vurderinger også bør kunne legge vekt på forhold knyttet til tiden før en person kommer til Norge.

Til ny § 14-8

Statsborgere fra EØS-land og Sveits har etter direktiv 2005/36/EF, på visse vilkår, en rett til godkjenning som lærer i Norge. En slik rett har ikke statsborgere fra andre land. Rettighetene til statsborgere fra EØS-land og fra Sveits er dessuten avhengig av om læreryrket i det aktuelle landet er et regulert yrke, slik som det er i Norge. Denne forskjellen er synliggjort i andre ledd, henholdsvis under punkt a) og b).

Direktivet åpner på visse vilkår for at den nasjonale godkjenningsinstansen kan kreve prøveperiode eller avlagt egnethetstest selv om vedkommende har oppfylt kravene i andre ledd. Disse vilkårene er beskrevet i tredje ledd. Hvordan reglene om prøveperiode eller egnethetstest skal praktiseres vil Utdanningsdirektoratet utrede nærmere parallelt med høringen.

Til nye §§ 14-9 og 14-10

Det foreslås ingen innholdsmessige endringer i forhold til nåværende §§ 14-8 og 14-9.