

# Når utdanningen ikke kan godkjennes på ordinær måte – godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon

---

*NOKUT har på oppdrag av Kunnskapsdepartementet (KD) gjennomført et pilotprosjekt for personer med manglende og mangelfull dokumentasjon. Funnene fra pilotprosjektet er oppsummert i en rapport som ble overlevert til oppdragsgiveren i mars 2013<sup>1</sup>. NOKUT presenterer et forslag til en permanent godkjenningsordning basert på modellen som ble utviklet og utprøvd i prosjektperioden. I den foreslåtte permanente modellen har NOKUT ansvar for hele den nye godkjenningsprosessen og innhenter sakkyndig kompetanse gjennom oppnevning av sakkyndige komiteer. Med ansvar for hele prosessen vil NOKUT sikre likebehandling av alle som faller inn under denne ordningen, samtidig som saksbehandlingstiden blir kortere.*

## Bakgrunn

Godkjenningsprosedyre for personer uten verifiserbar dokumentasjon er et viktig tema som vekker stor interesse i både Norge og i utlandet. I henhold til Lisboakonvensjonen, Del VII, har noen konvensjonsparter forsøkt å utvikle et godkjenningsystem for flyktninger og personer i flyktningsliknende situasjon. Dette arbeidet pågikk med varierende resultater og per i dag er det kun noen få land som kan vise til erfaringer med bruk av denne typen godkjenningsprosedyre. Norge er blant de landene som tidligere har gjort et forsøk på å etablere en spesiell godkjenningsordning for flyktninger. Dette arbeidet ble lagt merke til av godkjenningsmyndigheter i andre europeiske land, USA, Canada og Australia. Norge hadde på mange måter blitt regnet som et foregangsland på dette området. I løpet av årene siden forrige godkjenningspilot for flyktninger i 2004 ble det klart at det er stadig voksende behov for denne typen godkjenning i samfunnet, samtidig som prosedyrene foreslått etter den forrige piloten trengte endringer. Universitets- og høgskolesektoren ga uttrykk for et ønske om at NOKUT skulle ta et nytt initiativ i forhold til denne brukergruppen og ha en koordinerende og veiledende rolle. Dette ble tatt videre med Kunnskapsdepartementet. I 2012 gjennomførte NOKUT et nytt pilotprosjekt, finansiert av Kunnskapsdepartementet, som et resultat av dette ønsket. Målet for prosjektet var å utvikle og teste ut en hensiktsmessig godkjenningsmodell for personer uten verifiserbar dokumentasjon.

---

<sup>1</sup> <http://tinyurl.com/nokutrapport-2013-2>

## **NOKUTs generelle godkjenning som sluttresultat av godkjenningsprosedyre for personer uten verifiserbar dokumentasjon**

NOKUT vurderer det slik at flyktningeprosedyren, som har vært virksom siden 2004, har vært en faglig jevngodhetsvurdering, uten klarhet om hvilken dokumentasjon som ligger bak vurderingen, uklar kvalitetssikring av prosessene og uklar status for sluttdokumentet.

En faglig jevngodhetsvurdering etter Universitets- og høyskoleloven § 3-5 innebærer at institusjonene foretar en vurdering på om den avlagte utdanningen inneholder alle de samme elementene som deres egen utdanning. Det vil bety at norske læresteder ofte vil godkjenne en mindre del enn det totale omfanget av søkerens studiepoeng og eksamener, fordi det finnes så mange studieprogrammer som faglig og strukturelt er svært forskjellige fra norske studietilbud. Full gradsjevngodhet vil dermed i liten grad bli gitt, med mindre det utvises stor grad av skjønn og fleksibilitet. At lærestedene er tilbakeholdende med å gi full jevngodhet er naturlig, da de blant annet binder seg opp til å gi søkeren rett til å søke opptak til neste nivå.

Etablering av en godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon er et mål i seg selv, men i siste instans er det forholdet mellom resultatet av en slik godkjenningsprosess og mulighetene videre som er det viktigste. Sluttresultatet av en så omfattende prosess må derfor være et formelt vedtak med klagerett, som har verdi både på arbeidsmarkedet, i forhold til videre studier/innpassing og andre typer godkjenninger/autorisasjon. Dette er områder hvor NOKUTs generelle godkjenning allerede er etterspurt og nyter stor legitimitet.

For en person uten verifiserbar dokumentasjon vil det viktigste være å få et dokument som bekrefter at det er sannsynliggjort at vedkommende har avlagt en utenlandsk utdanning og at denne i det vesentlige gir samme kompetanse som en norsk utdanning på samme nivå/innenfor samme fagområde. I slike tilfeller er det både kostnadseffektivt og praktisk å bruke ordningen for generell godkjenning etter Universitets- og høyskoleloven § 3-4.

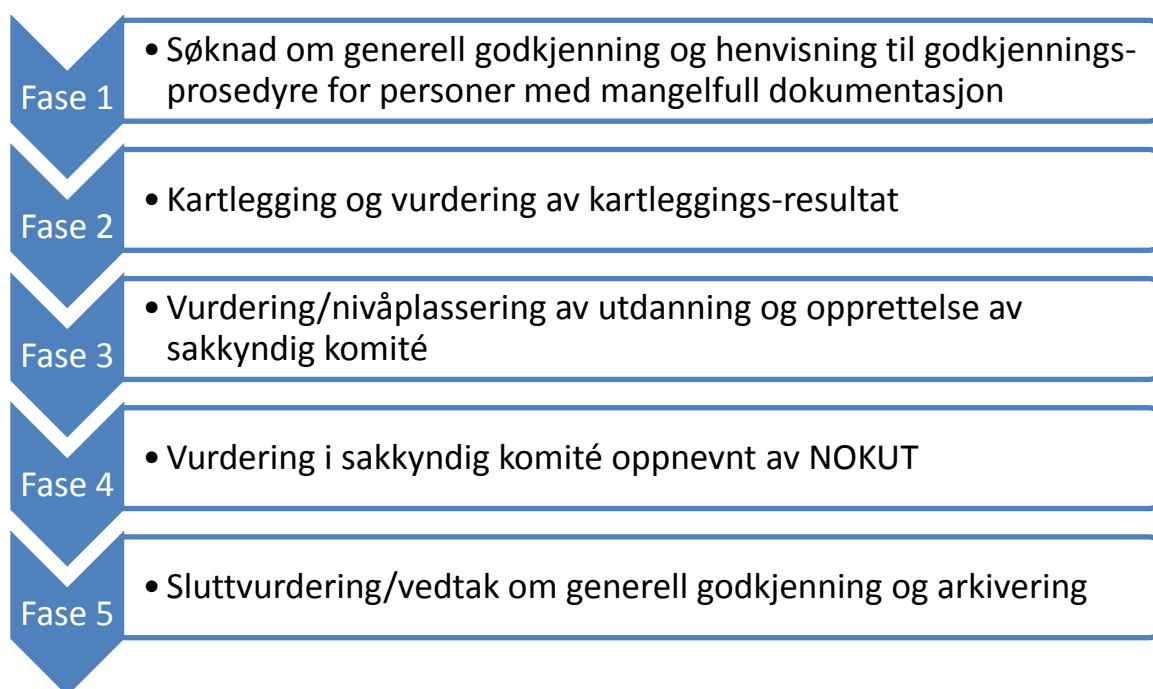
### **Hvem kan benytte seg av denne godkjenningsprosedyren**

For at NOKUT skal kunne vurdere om en utdanning tatt i utlandet er likestilt med en akkreditert norsk høyere utdanning, må søknaden være tilstrekkelig dokumentert og ved behov verifisert fra studiestedet eller myndighetene i utdanningslandet. Søkere som har manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon, også de som ikke kan sannsynliggjøre sammenhengen mellom identitet og utdanningsdokumenter, vil få avslag fra NOKUT. Det gjelder i større grad søkere som har utdanning fra et land der den politiske situasjonen per i dag gjør det umulig å få utdanningsdokumenter verifisert. De land som per i dag omfattes av denne praksisen er Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Irak, Liberia, Sierra Leone og Somalia. I perioden 2004 til 2012 fikk nærmere 800 personer vedtak om avslag fra NOKUT på grunn av ikke-verifiserbare dokumenter. I slike tilfeller ble søkere henvist til «flyktningeprosedyren» ved lærestedene, som er omtalt over. NOKUT mener at prosedyrenes kobling til begrepet «flyktning» er uheldig. Det bør heller benyttes en nøytral betegnelse som «Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon».

Gruppen av enkeltmennesker som omfattes av en eventuell permanent ordning er betydelig. I sluttrapporten for pilotprosjektet 2012 sannsynliggjøres det at det er årlig behov for å behandle 250 individuelle søknader til personer uten verifiserbar dokumentasjon.

## Godkjenningsmodell for den nye ordningen

På bakgrunn av pilotprosjektets erfaringer foreslår NOKUT følgende justert modell for en permanent ordning:



Figur 1: Prosedyre for godkjenning av høyere utdanning for søkere uten verifiserbar dokumentasjon

NOKUT anbefaler å beholde alle fem fasene i prosessen (1-5, Fig. 1), men ønsker altså at fase 4 administreres av NOKUT. Den sakkyndige vurderingen i fase 4 i pilotprosjektet ble foretatt av et fagmiljø med riktig fagkompetanse ved lærestedene. Usikkerhet rundt premisene for sakkyndige vurderinger og tidspress gjorde at flere fagmiljøer hadde manglende eierskap til prosjektet. Dette resulterte i at NOKUT måtte bruke unødvendig mye ressurser på å motivere lærestedene til gjennomføring av sakkyndige vurderinger. Det visste seg at sakkyndige vurderinger i den formen NOKUT trenger dem, er vanskelig å gjennomføre innenfor eksisterende rammer for lærestedenes virksomhet. NOKUT mener derfor at det vil gjøre prosessen mer effektiv om man har en mulighet til å kommunisere direkte med fagpersoner vedrørende deres oppdrag, og ikke måtte gå via sakkyndiges lærested. Det betyr at NOKUT foreslår å få ansvar for hele prosessen inkludert innhenting av nødvendig sakkyndig kompetanse i prosessens fase 4.

NOKUT mener at det er langt mer hensiktsmessig og effektivt at de sakkyndige vurderingene gjøres av sakkyndige komiteer på oppdrag av og oppnevnt av NOKUT. NOKUT har bred erfaring med forvaltning og bruk av sakkyndige komiteer i vårt tilsynsarbeid med norsk høyere utdanning. Mye av denne kompetansen vil vi kunne overføre til vurderinger av personer med mangelfull dokumentasjon ved en eventuell permanent ordning. I tillegg har NOKUT gjennom prosjektperioden opparbeidet seg en god oversikt over fagmiljøer som er positive når sakkyndige komiteer etableres.

Vurderingene etter foreslått modell for permanent ordning vil derfor kunne gjennomføres på en effektiv og profesjonell måte, uten å belaste lærestedene. Med ansvar for hele prosessen vil NOKUT sikre likebehandling av alle som faller inn under denne ordningen.

## **Saksgang i den nye ordningen**

I foreslått modell ser vi for oss en saksgang der alle, også de med manglende, mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon søker om NOKUTs generelle godkjenning først. I fasene 1 – 3 foretar NOKUT vurderingen av søkerens utdanning og kartleggingsresultat, som skissert i pilotprosjektet. I tillegg sjekkes kravene til språkkompetanse og oppholdstillatelse. I fase 3 gjennomfører NOKUT et innledende intervju med søkere, ser på motivasjon og forutsetninger for å gå gjennom prosessen. Deretter oppnevnes det en sakkyndig komité. En slik komité bør bestå av to fagpersoner og én representant fra NOKUT, hvor NOKUTs rolle blir definert som prosjektleder for å sikre effektiv saksbehandling, konsistens i vurderinger og likebehandling. Sakkyndige komiteer bør oppnevnes fortløpende etter behov. Arbeidet i sakkyndige komiteer kan effektiviseres ved at flere søkere med lignende fagbakgrunn samles og vurderes av samme sakkyndige komité.

En slik ordning vil føre til mer effektiv ressursbruk for samfunnet, både med hensyn til økonomi og sakkyndig kompetanse. Dette bidrar også til bedre styring, sikring av likebehandling og kvalitetssikring av prosessene. Søkerne vil oppleve kortere saksbehandlingstid. Samfunnet kan derfor raskere nyttiggjøre seg av deres kompetanse.

*Artikkelen er skrevet av Marina Malgina*