Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjennings avgjørelse 9. november 2026

Sak: 2026/0996

Klager: A

Saken gjelder: Klage over vedtak om avslag på søknad om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

Saken gjelder klage over vedtak fattet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) den 10. september 2025. I vedtaket avslo HK-dir klagers søknad om å få godkjent utdanning fra Brasil som sidestilt med norsk akkreditert fagskoleutdanning, jf. fagskoleloven § 7. HK-dir begrunnet avslaget i at klagers utdanning er på videregående nivå i Brasil og derfor ikke er sidestilt med norsk fagskoleutdanning. Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning tok ikke klagen til følge og opprettholdt HK-dirs vedtak. Nemnda fant grunn til å knytte noen avsluttende kommentarer til HK-dirs saksbehandling.

Klagenemndas medlemmer: Henrik W. Bärnholdt, Kristin Seehusen, Øistein Frank Sundli og Taija-Riitta Blencke.

1 Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klager) søkte 11. mai 2025 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (heretter HK-dir) om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

(2) Av søknaden fremgikk det at klager søkte om å få godkjent kvalifikasjonen *«Certificado de Auxiliar de Enfermagem»* (oversatt til *«sertifikat som hjelpepleier»*), som klager fikk utstedt i Brasil i 1999. Vedlagt søknaden var vitnemål med norsk oversettelse som bekreftet dette.

(3) HK-dir fattet 10. september 2025 vedtak om avslag på søknaden, begrunnet i at klagers utdanning var på videregående nivå i Brasil, og at det derfor ikke var mulig å sidestille utdanningen med norsk fagskoleutdanning.

(4) Klager påklaget vedtaket 24. september 2025. Klager var uenig i HK-dirs vurdering, og viste til at utdanningen var fullført og dokumentert.

(5) HK-dir ga klager en utvidet begrunnelse for sin vurdering i e-post av 25. september 2025, og ba klager gi en tilbakemelding dersom hun ikke lenger ønsket å opprettholde klagen. Klager besvarte ikke henvendelsen.

(6) HK-dir vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble dermed den 6. mai 2026 oversendt Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning sammen med HK-dirs innstilling i klagesaken.

(7) Klager fikk i brev datert 8. mai 2026 informasjon om saksgangen for klagenemnda og frist til å kommentere HK-dirs innstilling i saken, eller gi andre merknader i saken. Klager sendte ikke inn ytterligere merknader i saken.

(8) Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning behandlet saken i nemndsmøte 9. november 2026.

2 HK-dirs begrunnelse for vedtaket i hovedtrekk

(9) HK-dirs vurdering i saken kan i det vesentlige oppsummeres slik:

(10) HK-dir har i vedtaket vurdert at klagers utdanning er på videregående nivå i Brasil og derfor ikke kan sidestilles med norsk fagskoleutdanning. For å kunne godkjenne klagers utdanning må den være på nivå over videregående opplæring, jf. lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 7.

(11) I e-post 25. september 2025 har HK-dir vist til at fagskoleutdanning er en høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring. Klagers vitnemål indikerte ifølge HK-dir at utdanningen var på grunnskolenivå («nivel de 1: grau») i Brasil. Vurderingen av at klagers utdanning var under norsk fagskolenivå ble støttet av informasjon fra internasjonale databaser som beskrev det brasilianske utdanningssystemet.

(12) HK-dir har i innstillingen videre forklart at det har vært vanskelig å finne en detaljert beskrivelse av klagers utdanning fra perioden da utdanningen ble gjennomført. HK-dir har likevel støttet seg på diverse kilder, som alle plasserer utdanningen på nivå med videregående opplæring eller lavere nivå i Brasil. Det vises eksempelvis til det britiske godkjenningskontoret UK ENIC som omtaler utdanning på tilsvarende nivå som grunnskoleutdanning (til og med 9. trinn). HK-dir har også avdekket at klagers utdanning er beskrevet på en karriereveiledningsnettside i Brasil, der utdanningen plasseres på brasiliansk «nivel medio». Godkjenningsmyndigheten WES forklarer at dette inkluderer både yrkesfaglig og studieforberedende videregående opplæring.

(13) Videre forklarer HK-dir at det ikke finnes et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i Brasil, men at nivåene i det nasjonale utdanningssystemet er beskrevet i diverse kilder. En tysk kilde, kalt BQ portalen, opplyser om en reform av det brasilianske utdanningssystemet gjennomført i 1996. Klagers vitnemål indikerer at utdanningen ble tatt i henhold til utdanningslov fra 1971, og da før reformen ble iverksatt. Utdanningsloven av 1971 plasserer «1: grau» i klassetrinnene 1-8 og «2: grau» som varte tre eller fire år etter klassetrinn 8. Selv om det er tvil om klagers utdanning skal plasseres på grunnskolenivå eller videregående nivå i Brasil, konkluderer HK-dir med at utdanningen uansett ligger på nivå under fagskoleutdanning, og at den i gjeldende tidsperiode var en type yrkesfaglig utdanning som sannsynligvis lå på nivå med grunnskolen i Brasil.

3 Klagers argumentasjon

(14) Som begrunnelse for klagen har klager vist til at utdanningen er fullført og dokumentert.

4 Klagenemndas vurdering

4.1 Klagenemndas kompetanse i saken

(15) Saken gjelder klage 24. september 2025 over HK-dirs vedtak av 10. september 2025 om avslag på klagers søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.

(16) Av forskrift 2. juli 2025 nr. 1462 om enkelte klagenemnder på Kunnskapsdepartementets område § 6 følger det at klagenemnda «skal behandle klager over enkeltvedtak om […] generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter fagskoleloven § 7». Klagenemnda har i utgangspunktet kompetanse til å «prøve alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Dette omfatter både HK-dirs faktiske og rettslige vurderinger, herunder bevisbedømmelsen og skjønnsutøvelsen. Selv om klagenemnda har full kompetanse til å prøve alle sider av saken, vil det likevel ikke innebære en plikt, jf. Innst. O nr. 4 (1994-1995) s. 9.

(17) Klagenemnda vil foreta en selvstendig vurdering av saken, både av det faktiske grunnlaget og den rettslige vurderingen som HK-dir har lagt til grunn for avslaget, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

4.2 Utgangspunktet for vurderingen

(18) I denne saken har HK-dir avslått klagers søknad om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, begrunnet i at klagers utdanning er på videregående nivå eller lavere, og derfor ikke kan sidestilles i nivå med norsk fagskoleutdanning. Klager er uenig i vurderingen, og har vist til at utdanningen hennes er fullført og dokumentert.

(19) I tråd med klagen vil klagenemnda ta stilling til om HK-dirs vurdering er i tråd med gjeldende regelverk.

4.3 Rettslig grunnlag for generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

(20) Klagenemnda har tidligere utredet det rettslige grunnlaget for generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og viser i denne forbindelse til sak 2026/0980 avsnitt 20-27.

(21) Klagenemnda legger til grunn at generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning etter fagskoleloven § 7 er en ordning som skal avklare om en utenlandsk utdanning er sidestilt med norsk akkreditert fagskoleutdanning når det gjelder nivå og omfang. Ordningen omfatter ikke utdanninger som krever særskilt autorisasjon eller godkjenning for yrkesutøvelse.

(22) Ved vurderingen skal det ikke foretas en faglig innholdsvurdering av utdanningen. HK-dir skal i stedet vurdere om utdanningen er dokumentert, anerkjent på tilsvarende nivå i utdanningslandet og har et omfang som tilsvarer norsk fagskoleutdanning. Klagenemnda viser også til at HK-dir har utarbeidet retningslinjer og minstekrav[1] for saksbehandlingen,

[1] Fra HK-dirs nettside, under fanen «Om vår vurdering av din utdanning». Sist oppdatert 5. september 2024.

men understreker at disse må være i samsvar med lov og forskrift. I forarbeidene til bestemmelsen - inntatt i Prop. 47 L (2017-2018) på side 31 og 32 - er det uttalt at «[f]or utdanning fra land som har henvist i sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF), vil en henvisning til EQF-nivå 5 være en indikasjon på tilfredsstillende nivå for godkjenning av utdanningen, men det er ikke et absolutt krav.»

(23) Klagenemnda har i tidligere saker – i forbindelse med nivåvurderingen – utredet det norske kvalifikasjonsrammeverket generelt og viser i denne forbindelse til sak 2026/0207 avsnitt 33. Her forklarer nemnda nærmere kvalifikasjonsrammeverkets innhold og funksjon.

4.4 Vurdering av «nivå» i denne saken

(24) I denne saken har klager dokumentert kvalifikasjonen *«Certificado de Auxiliar de Enfermagem»* («sertifikat som hjelpepleier») utstedt i Brasil i 1999. Vitnemålet beskriver utdanningen som et *«Curso de Auxiliar de Enfermagem a nivel de 1: Grau»*, oversatt til «hjelpepleierkurset på 1. gradsnivå».

(25) For at klagers utdanning skal kunne godkjennes, må den «i nivå og omfang» være «sidestilt» med norsk akkreditert fagskoleutdanning, jf. fagskoleloven § 7 første ledd og Prop. 47 L (2017-2018). Som nevnt under punkt 4.3 kan en henvisning til EQF-nivå 5 være en indikasjon på tilfredsstillende nivå for godkjenning av utdanningen, men det er ikke et absolutt krav. Dette gjelder også kun for utdanning fra land som har et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som henviser til EQF. Brasil har per i dag ikke et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Det er ikke gitt nærmere føringer i forarbeidene for hva som da er ment å inngå som øvrige relevante momenter i vurderingen. Forutsetningen for å sidestille klagers utdanning med norsk fagskoleutdanning i dette tilfellet er uansett at utdanningen må være på samme nivå, jf. forarbeidene. Fordi fagskoleutdanning er plassert på nivå over videregående opplæring i Norge, betyr det at klagers utdanning også må være på tilsvarende nivå i Brasil for å kunne sidestilles. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er på nivå under fagskoleutdanning.

(26) Når det gjelder nivåvurderingen i denne konkrete saken, følger det av saksopplysningene at HK-dir har vurdert at klagers dokumenterte utdanning er på videregående- eller lavere nivå. HK-dir har undersøkt flere internasjonale databaser som alle beskriver klagers utdanning som under fagskolenivå. Dette omfatter både det britiske godkjenningskontoret UK ENIC, en brasiliansk karriereveiledningsnettside og godkjenningsmyndigheten WES. Disse kildene plasserer klagers utdanning på enten grunnskolenivå eller videregående nivå. Det er ingen kilder som indikerer at klagers utdanning er på fagskolenivå. Ettersom kildene HK-dir har undersøkt må anses som troverdige kilder som på hver sin måte viser til at klagers utdanning er under fagskolenivå, er klagenemnda enig med HK-dir i at dette tilsier at den omsøkte utdanningen ikke kan godkjennes som sidestilt med norsk fagskoleutdanning. Dette støttes også av at nivåene i det nasjonale utdanningssystemet i Brasil er beskrevet i den tyske BQ-portalen, som også plasserer klagers utdanning under fagskolenivå. Selv om HK-dir påpeker tvil om klagers utdanning er på grunnskole- eller videregående nivå i Brasil, viser dokumentasjonen likevel at det er klart at utdanningen uansett er under fagskolenivå.

(27) Klagenemnda vurderer dermed at HK-dirs vurdering er i tråd med fagskoleloven § 7.

(28) Klagenemnda kan heller ikke se at HK-dir har begått feil i saksbehandlingen, som kan tilsi at vedtaket er ugyldig. Etter klagenemndas syn kan det ikke forventes at HK-dir burde gjort ytterligere undersøkelser av flere kilder. Klagenemnda vurderer at HK-dir har foretatt de nødvendige undersøkelser som søknaden og klagen gir grunnlag for. Nemnda mener dermed at HK-dir har foretatt en forsvarlig utredning av saken i samsvar med forvaltningsloven §§ 17 og 33.

4.5 Avsluttende kommentarer til HK-dirs saksbehandling

(29) Avslutningsvis, selv om det er uten betydning for sakens utfall, vil klagenemnda kommentere noen forhold knyttet til HK-dirs øvrige saksbehandling i saken.

(30) Klagenemnda har merket seg at saksbehandlingstiden hos HK-dir i klagesaken har vært svært lang. I forvaltningsloven § 11 a første ledd står det at forvaltningsorganet skal avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Klager søkte om godkjenning 11. mai 2025. HK-dir behandlet og avslo søknaden 10. september 2025. Etter klage 24. september 2025 gikk det nesten åtte måneder før saken ble sendt til klageinstansen 6. mai 2026. HK-dir har vist til stor arbeidsmengde og at HK-dir avventet svar på henvendelsen til klager om å begrunne klagen tydeligere. Nemnda har imidlertid merket seg at anmodningen til klager ble sendt i e-post 25. september 2025, og at HK-dir purret på svar 30. september 2025. Dersom saken fra purringen og frem til oversendelsen 6. mai 2026 i hovedsak har ligget i bero hos HK-dir, er ikke dette etter nemndas vurdering i samsvar med kravet i forvaltningsloven § 11 a. Nemnda viser i denne sammenheng til at Sivilombudet i flere saker har lagt til grunn at ren liggetid vil være i strid med forvaltningsloven § 11 a, jf. blant annet SOM-2024-1515.

(31) Nemnda finner imidlertid ikke grunn til å ta endelig stilling til hvorvidt det i denne saken foreligger et brudd på forvaltningsloven § 11 a, da nemnda uansett vurderer at vedtaket likevel er gyldig etter forvaltningsloven § 41. Nemnda kan ikke se at den lange saksbehandlingstiden har hatt betydning for sakens opplysning, HK-dirs vurdering, eller utfallet av saken. Klagenemnda vurderer dermed at det er grunn til å regne med at en eventuell feil ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Nemnda bemerker imidlertid i denne sammenheng at det er viktig at HK-dir – i tilfeller der saksbehandlingen trekker ut i tid – orienterer søker/klager om status i saken i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og kravene til god forvaltningsskikk. Nemnda kan ikke se at klager er holdt orientert om status i saken i perioden etter at klagen kom inn og frem til saken ble oversendt til nemnda.

(32) Klagenemnda ønsker også å bemerke at HK-dirs begrunnelse i vedtaket er mangelfull, i den forstand at HK-dir i vedtaket ikke redegjør for hvilket faktisk grunnlag som har ledet frem til konklusjonen om at klagers utdanning er på videregående nivå. Dette er opplysninger som først gis i klagerunden.

(33) Formålet med begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25 og kravet til samtidig begrunnelse i forvaltningsloven § 24 er blant annet å sette mottaker i stand til å forstå vedtaket og avgjøre om det er grunnlag for å klage. Det er klagenemndas oppfatning at redegjørelsen for nivåinnplasseringen skulle vært en del av vedtaket. HK-dir har imidlertid rettet opp i feilen i klagerunden, og har gitt en utfyllende begrunnelse i innstillingen til nemnda. Klager har også fått anledning i klagerunden til å inngi kommentarer til HK-dirs innstilling, og klagers kontradiksjon er dermed ivaretatt i klagerunden. Til tross for saksbehandlingsfeilen anses dermed vedtaket likevel som gyldig etter forvaltningsloven § 41. Nemnda vil i denne sammenheng imidlertid

understreke at forvaltningsloven § 24 første ledd oppstiller krav til samtidig begrunnelse når HK-dir fatter enkeltvedtak. Nemnda kan ikke se at noen av unntakshjemlene i § 24 andre eller tredje ledd kan gi HK-dir grunnlag for å begrunne vedtaket på et senere tidspunkt. HK-dir bør av samme grunn heller ikke legge opp til en praksis der en utvidet begrunnelse for vedtaket først gis etter mottak av klagen.

5 Vedtak

(34) Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge. HK-dirs vedtak av 10. september 2025 opprettholdes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

9. november 2026

Henrik W. Bärnholdt	Kristin Seehusen	Øistein Frank Sundli	Taija-Riitta Blencke
Nemndsleder	Nestleder	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur