



Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjennings avgjørelse av 24. mars 2026

Sak: 2026/0207

Klager: A

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

Saken gjelder klage over vedtak fattet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) den 22. oktober 2024. I vedtaket avsto HK-dir klagers søknad om å få godkjent sin estiske ettårige utdanning i faget sveiser som sidestilt med norsk akkreditert fagskoleutdanning, jf. fagskoleloven § 7. HK-dir begrunnet avslaget i at klagers utdanning er på videregående nivå i Estland, 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 imidlertid grunn for å knytte noen avsluttende bemerkninger til HK-dirs saksbehandlingstid, begrunnelsesplikt og veiledningsplikt.

Klagenemndas medlemmer: Henrik W. Bärnholdt, Kristin Seehusen, Miriam Thea Josefin Svenaeus Bakken Wallenborg, Øistein Frank Sundli og Taija-Riitta Blencke

1 Sakens bakgrunn

- (1) A (heretter klager) søkte 12. september 2024 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (heretter HK-dir) om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.
- (2) Klager søkte om å få godkjent et ettårig fagbrev i faget «Keevitaja» (sveiser), avlagt i Estland i 2005-2006, som sidestilt med norsk fagskoleutdanning. Vedlagt søknaden var vitnemål for kvalifikasjonen *Lõputunnistus keskhariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta* (Certificate of Vocational Secondary Education Based on Secondary Education) i faget *Keevitaja* (sveiser) utstedt i Estland i 2006. Vedlagt søknaden var også dokumentasjon på kvalifikasjonen *Gumnaasiumi Loputunnistus* (Upper Secondary School Leaving Certificate) utstedt i Estland i 2004.
- (3) HK-dir avsto 22. oktober 2024 søknaden, begrunnet i at HK-dir vurderte at klagers dokumenterte utdanning fra Estland er på videregående nivå, og derfor ikke er sidestilt med norsk fagskoleutdanning. I vedtaket opplyste HK-dir også om at klagers kvalifikasjoner heller bør vurderes opp mot norsk fag- og yrkesopplæring, men at den omsøkte kvalifikasjonen for tiden ikke er en del av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring.

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (4) Klager påklaget vedtaket 4. november 2024. Klager var uenig i at utdanningen hans er på videregående nivå, og viste blant annet til lengden på den videregående utdanningen og at han tok den yrkesfaglige utdanningen for sveiser etter fullført videregående utdanning.
- (5) 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 eller fvl.) § 33. HK-dir ga klager en utvidet begrunnelse for deres vurdering i e-post 19. mai 2025, og ba klager gi en tilbakemelding dersom han ikke lenger ønsket å opprettholde klagen. HK-dir mottok ikke tilbakemelding fra klager. Klagen og sakens dokumenter ble dermed den 30. januar 2026 oversendt Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning sammen med HK-dirs innstilling i klagesaken.
- (6) Klager har i brev fra Klagenemndssekretariatet datert 30. januar 2026 fått informasjon om saksgangen for klagenemnda og en ti dagers frist til å inngi kommentarer til HK-dirs innstilling i saken, eller komme med andre merknader til saken. Klager har ikke sendt inn ytterligere merknader i saken.
- (7) Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning avholdt nemndsmøte i saken 24. mars 2026.

2 HK-dirs begrunnelse for vedtaket

- (8) HK-dirs avslag er begrunnet med at HK-dir har vurdert at klagers dokumenterte utdanning er på videregående nivå i Estland. Det er derfor ikke mulig å sidestille utdanningen med norsk høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning).
- (9) HK-dir viser i vedtaket til at søkers utenlandske utdanning, for å kunne sidestilles en med norsk akkreditert fagskoleutdanning, må ligge på nivå over videregående opplæring, jf. fagskoleloven § 7.
- (10) I en utvidet begrunnelse sendt til klager per e-post 19. mars 2025 informerte HK-dir at de har plassert klagers utdanning i henhold til det estiske utdanningssystemet. Selv om klagers utdanningen ble gjennomført etter fullført videregående utdanning, er utdanningen likevel plassert på videregående nivå i det estiske utdanningssystemet. HK-dir viser til at høyere yrkesfaglig utdanning, som ligger over videregående nivå, først ble innført i Estland fra og med studieåret 2013/2014. HK-dir viser videre til at det i det tidligere yrkesopplæringssystemet i Estland fantes to nivåer av yrkesopplæring: yrkesopplæring basert på grunnskoleutdanning (opplæringstid minimum tre år) eller yrkesopplæring basert på videregående opplæring (opplæringstid et halvt til to år). Da klager fullførte sin utdanning fantes det dermed ikke et fagskolenivå (nivå 5) i det estiske utdanningssystemet.

3 Klagers argumentasjon

- (11) Klager mener at vedtaket må endres som følge av feil vurdering av hans utdanning. Klager har i hovedtrekk vist til følgende til støtte for sitt syn:
- (12) Klager er uenig i at den omsøkte utdanningen hans er på videregående nivå. Klager viser til at han har studert videregående skole i 12 år mellom 1992-2004, og deretter gikk videre til å studere til [...] (yrkesfaglig og teknisk skole) for sveiser, hvor han gjennomgikk mange timer med både teori og praksis, samt generelle skolefag. Klager mener dette er

dokumentert gjennom vedlagt bevis på fullført videregående opplæring i forkant av yrkesfaglig utdanning som sveiser, og samt vitnemålet fra klagers utdanning som viser antall timer og karakterer. Klager bestrider med dette grunnlaget for avslaget på søknaden.

4 HK-dirs innstilling

- (13) HK-dir har i sin innstilling datert 30. januar 2026 opprettholdt sitt tidligere vedtak i saken, og fastholder begrunnelsen for vedtaket. HK-dir har følgende ytterligere bemerkninger:
- (14) HK-dir viser til at de har fastsatt fire vilkår for godkjenning etter ordningen, og at vilkårene er offentliggjort på HK-dirs nettside. Det er det vilkåret om at utdanningen må ligge over videregående nivå og tilsvare norsk akkreditert fagskoleutdanning som er vurdert av HK-dir som avgjørende for denne sakens utfall.
- (15) HK-dir viser til at når de vurderer om en utenlandsk utdanning er på nivå med norsk fagskoleutdanning, sammenliknes utdanningssystemene i Norge og i utdanningslandet. HK-dir viser at det med «nivå» menes utdanningens innplassering i landets utdanningssystem. Det norske kvalifikasjonsrammeverket (NKR) har åtte nivåer. Videregående opplæring og fag- og yrkesopplæring er innplassert på nivå 4, mens fagskoleutdanning er innplassert på nivå 5. HK-dir viser også til at dette er tilsvarende som etter Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF).
- (16) Klagers dokumenterte utdanning fra 2006 ligger på nivå med fag- og yrkesopplæring på videregående nivå i Estland. Det vises til det estiske kvalifikasjonsrammeverket (EstQF) som beskriver nivå 4 som yrkesfaglig videregående opplæring. HK-dir viser til at oversettelsen av klagerens vitnemål fra 2006 angir tittelen til å være *Leaving certificate regarding acquiring secondary vocational education on the basis of secondary education*. Denne tittelen passer også med beskrivelsen av nivå 4 i tabellen på nettsiden til Ministry of Education and Research i Estland: *Vocational education based on secondary education*. HK-dir viser videre til at samme kilde forklarerer at yrkesfaglig utdanning på nivå 5 først ble introdusert i 2013/2014 i Estland.
- (17) Videre viser HK-dir til at Estonian Qualifications Authority har et yrkesregister hvor klager og hans kvalifikasjon i sveisefaget kan søkes opp. Klagers kvalifikasjon *Keevitaja* står oppført på nivå 3 i det estiske kvalifikasjonsrammeverket (EstQF) som er henvist til det europeiske kvalifikasjonsrammeverkets (EQF) nivå 3. En Europass fagbeskrivelse kan også lastes ned fra dette registeret, der det bekreftes at denne kvalifikasjonen er innplassert på nivå 3 i Estland.
- (18) HK-dir viser også til at godkjenningkontoret i Estland har publisert en oversikt over eldre utdanninger, der klagers kvalifikasjon oppgis å ha vært tilbudt i perioden 1998-2005. Her fremgår det at for denne utdanningen var det opptak fra både grunnskole og videregående opplæring, men at yrkesopplæringen var kortere med opptak fra videregående opplæring. Det bemerkes også i denne sammenheng at yrkesfaglig høyere utdanning førte i denne perioden til en annen kvalifikasjon (*kutsekõrgharidus*), som klager ikke har dokumentert.

5 Klagenemndas vurdering

- (19) Saken gjelder klage 4. november 2024 over HK-dirs vedtak av 22. oktober 2024 om avslag på klagers søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (20) I vedtaket avslo HK-dir klagers søknad, begrunnet i at klagers dokumenterte utdanning er innplassert på videregående nivå i Estland (nivå 3 og 4) og at det derfor ikke er mulig å sidestille utdanningen med norsk akkreditert fagskoleutdanning, som er på nivå over videregående utdanning (nivå 5). Klagenemnda forstår det slik at klager er uenig i vurderingen HK-dir har foretatt om at hans fagskoleutdanning fra Estland er på videregående nivå, og at klager mener at vedtaket på dette grunnlag er feil og må endres.
- (21) Av forskrift 2. juli 2025 nr. 1462 om enkelte klagenemnder på Kunnskapsdepartementets område § 6 følger det at klagenemnda «skal behandle klager om 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
- (22) 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.
- (23) Det rettslige grunnlaget for generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning er lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) § 7. Bestemmelsens første ledd lyder:
- «Den som har utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, kan søke departementet om å få en generell godkjenning av utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning.»
- (24) Etter bestemmelsen kan enkeltpersoner søke om å få sin utenlandske fagskoleutdanning eller annen yrkesfaglig utdanning på tilsvarende nivå godkjent. Ordlyden begrenser ikke fagområdet for utdanningen, eller i hvilket land den ble gjennomført. Det er imidlertid forutsatt i lovforarbeidene at ordningen med generell godkjenning etter fagskoleloven § 7 ikke gjelder for utdanninger der lov eller forskrift gir krav om autorisasjon, sertifisering eller godkjenning for yrkesutøvelse, jf. Prop.47 L (2017-2018), kapittel 28, punkt 28.1, spesialmerknader til § 7, side 90. Slike utdannelse må vurderes av den enkelte aktuelle autorisasjonsmyndighet, jf. samme referanse.
- (25) I bestemmelsens første setning forutsettes det at den utenlandske utdanningen må være «på tilsvarende nivå». Videre forutsettes det i bestemmelsens andre setning at den utenlandske utdanningen «i nivå og omfang» må være «sidestilt» med norsk akkreditert fagskoleutdanning. I forarbeidene til bestemmelsen – inntatt i Prop.47 L (2017-2018) på side 31 og 32 – er det videre forutsatt følgende om godkjenningsordningen:
- «For at en godkjenningsordning skal være nyttig for arbeidslivet, må det sentrale i vurderingen være om den utenlandske utdanningen er sidestilt med tilsvarende norsk

utdanning. At utdanningen er sidestilt betyr at den må være på samme nivå og omfang som den norske utdanningen. Dette innebærer at det ikke kan gis godkjenning for et større eller mindre omfang enn det loven fastsetter for norsk fagskoleutdanning, det vil si fra et halvt til inntil tre år. For 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. Hensikten med formuleringen i lovbestemmelsen er at den skal være romslig nok til å ivareta det store mangfoldet i strukturer og systemer, da utdanningssystemene i andre land er svært ulike på dette nivået, samtidig som det skal være mulig å gjenkjenne fagskolenes nivå og innretning. Det er også viktig at det i, eller i forbindelse med, godkjenningsvedtaket opplyses om hvilket yrke, bransje eller sektor den utenlandske fagskoleutdanningen kvalifiserer for i det landet den er avlagt. Det skal også foretas en verifisering og vurdering av utdanningen i henhold til akkrediteringsstatus, omfang og nivå.» (nemndas understrekning)

- (26) Fagskoleloven § 7 forutsetter dermed at HK-dir må foreta en vurdering av den utenlandske utdanningens nivå og omfang sett opp mot tilsvarende norsk fagskoleutdanning. Hensikten med godkjenningsordningen er å vurdere om utdanningen som søkes godkjent er anerkjent som fagskoleutdanning i utdanningslandet, og om den i nivå og omfang tilsvarer en norsk fagskoleutdanning. Det er en frivillig ordning, som er ment som et hjelpemiddel for personer med utenlandsk utdanning som skal ut på det norske arbeidsmarkedet.
- (27) Det er videre forutsatt i lovforarbeidene at HK-dir ikke skal foreta en vurdering av det faglige innholdet av utdanningen, jf. Prop.47 L (2017-2018) s. 32. Dette er av departementet begrunnet i at det «på dette nivået ikke finnes nasjonale lærerplaner eller annet formelt fagspesifikt grunnlag å bygge på», jf. samme referanse. Det er dermed utelukkende nivå og omfang som skal vurderes av HK-dir i behandlingen av disse sakene.
- (28) I fagskoleloven § 7 femte ledd er departementet gitt hjemmel til å gi nærmere regler om saksbehandling og klageadgang i saker som generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Kunnskapsdepartementet har benyttet denne kompetansen og har fastsatt nærmere regler i forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) kapittel 9. Departementet har her delegert kompetansen for godkjenningsordningen til HK-dir, jf. fagskoleforskriften § 58. I forskriftens kapittel 9 er det videre fastsatt en plikt for søker til å fremlegge dokumentasjon i § 56, og nærmere regler for HK-dirs saksbehandling i § 57 og § 58.
- (29) Klagenemnda viser til at HK-dir også har fastsatt nærmere retningslinjer/minstekrav for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, som er offentliggjort på HK-dirs nettside. Her fremgår det at:
- «Minstekrav for å få godkjenning er
1. at utdanningen må være tilstrekkelig dokumentert fra lærestedet eller utdanningsmyndighetene i utdanningslandet. Utdanningen må være fullført og bestått på søknadstidspunktet.
- (30) at utdanningen må være på nivå med norsk akkreditert fagskoleutdanning. Utdanningen må ligge på nivå over videregående opplæring.
2. at utdanningen må ha et innhold og omfang som tilsvarer minimum et halvt år.

3. at utdanningen må gi kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet i utdanningslandet uten ytterligere opplæringstiltak.»
- (31) Etter det opplyste er disse minstekravene fastsatt av HK-dir med utgangspunkt i fagskoleloven § 7 og fagskoleforskriften kapittel 9. Klagenemnda har forståelse for at HK-dir har behov for å utarbeide egne retningslinjer/veiledere for sin saksbehandling, særlig for skjønnsutøvelsen. Dette kan fremme likebehandling av søkerne og bidra til en effektiv saksbehandling. Retningslinjene må imidlertid være i tråd med de vilkår og forutsetninger som framgår i lov og tilhørende forskrift. Klagenemnda må foreta en selvstendig vurdering av forskriften, men vil også se hen til HK-dirs veileder og retningslinjer.
- (32) I foreliggende sak har klager dokumentert kvalifikasjonene *Lõputunnistus keskhariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta* (Certificate of Vocational Secondary Education Based on Secondary Education) i faget *Keevitaja* (sveiser), og *Gumnaasiumi Loputunnistus* (Upper Secondary School Leaving Certificate) utstedt i Estland i henholdvis 2006 og 2004. HK-dir har vurdert at dokumentasjonen viser at klager fullførte videregående opplæring i Estland i 2004 og deretter fullførte en ettårig utdanning som sveiser i Estland fra 2005 til 2006. Klagenemnda finner ikke grunn til å vurdere dette annerledes. HK-dirs vurdering på dette punkt synes heller ikke bestridt av klager. Klager synes kun uenig i HK-dirs vurdering av nivåplasseringen av hans fagutdanningen, som er grunnlaget for avslaget i saken.
- (33) Før klagenemnda går inn i vurderingen av nivåplasseringen, finner nemnda det nødvendig innledningsvis å si noe om kvalifikasjonsrammeverket. Norge har fastsatt et Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) i forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (heretter forskrift om NKF og EOF). NKR er fastsatt med henvisning til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF), jf. forskrift om NKF og EOF § 1. Det er Kunnskapsdepartementet som er gitt overordnet ansvar for NKR, og som fastsetter og forvalter NKR, jf. forskrift om NKF og EOF § 3. I forskriften § 4 er det videre forutsatt at nivåene i NKR er definert med overordnede beskrivelser av læringsutbytte for «kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse». NKR beskriver derfor hva en person forventes å vite, forstå og kunne gjøre etter fullført utdanning, og omfatter nivåer fra grunnskole (nivå 2) til doktorgrad (nivå 8), jf. vedlegg II til forskriften. Det fremgår her at kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring er innplassert på NKR-nivå 3. Fagbrev, svennebrev og vitnemål fra yrkesfaglig videregående er videre innplassert på nivå 4 A, mens vitnemål fra fagskole har nivå 5.1 (et halvt år til ett års varighet) og 5.2 (ett til to års varighet). Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket/European Qualifications Framework (EQF) er et europeisk rammeverk for kvalifikasjoner jf. forskriften § 2 bokstav b. Ifølge nettsidene til NOKUT er EQF et verktøy for å gjøre kvalifikasjoner lettere å forstå og sammenligne mellom land. Hvert land knytter sitt nasjonale rammeverk til EQF og på denne måten kan nivået på to kvalifikasjoner fra ulike europeiske land sammenlignes via EQF.
- (34) EstQF er Estlands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, og fungerer på samme måte som NKR, men gjelder for det estiske utdanningssystemet. Nivåene i EstQF er på samme måte som for NKR, henvist til de åtte EQF nivåene. Det følger av det estiske kvalifikasjonsrammeverket at nivå 3, 4, og 5 er henvist til tilsvarende nivåer i EQF. Denne henvisningen gir i utgangspunktet inntrykk av en direkte og fast sammenheng mellom nivåene i de to rammeverkene. En slik henvisning synes likevel ikke absolutt. Det følger

av NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) sine nettsider at kvalifikasjonsrammeverket i praksis er bygget opp slik at kvalifikasjoner plassert på et bestemt nivå i et nasjonalt rammeverk – for eksempel nivå 3 – etter en konkret vurdering av læringsutbyttet kan henvises til et annet nivå i EQF.

- (35) Når det gjelder nivåplasseringen i den konkrete saken, følger det av saksopplysningene at HK-dir har vurdert at klagers dokumenterte utdanning er innplassert på videregående nivå i Estland (nivå 3 og 4) og at det derfor ikke er mulig å sidestille utdanningen med norsk akkreditert fagskoleutdanning, som er på nivå over videregående utdanning (nivå 5). HK-dir har vist til at i det norske kvalifikasjonsrammeverket (NKR) er videregående opplæring innplassert på nivå 4, fagskoleutdanning er innplassert på nivå 5, og universitets- og høyskoleutdanning er på nivå 6 og 7. HK-dir har videre vist til at det estiske kvalifikasjonsrammeverket (EstQF) beskriver nivå 4 som yrkesfaglig videregående opplæring, og at denne beskrivelsen samsvarer med klagers vitnemål fra 2006. HK-dir viser også til at yrkesregisteret i Estland (Estonian Qualifications Authority) plasserer klagers kvalifikasjon på nivå 3. HK-dir har videre vist til at yrkesfaglig utdanning på nivå 5 først ble introdusert i Estland i 2013/2014, altså etter at klager fullførte sin utdanning. HK-dir har også redegjort for at selv om klager har gjennomført utdanningen etter fullført videregående opplæring, er utdanningen innplassert på videregående nivå i Estland.
- (36) Ettersom klagers utdanning er innplassert på nivå 4 i Estland er klagenemnda enig med HK-dir i dette indikerer at den omsøkte utdanningen ikke kan godkjennes som sidestilt norsk fagskoleutdanning. Som forarbeidene gjengitt over i premiss 25 viser har departementet forutsatt at «en henvisning til EQF-nivå 5 [vil] være en indikasjon på tilfredsstillende nivå for godkjenning av utdanningen, men det er ikke et absolutt krav. Hensikten med formuleringen i lovbestemmelsen er at den skal være romslig nok til å ivareta det store mangfoldet i strukturer og systemer, da utdanningssystemene i andre land er svært ulike på dette nivået, samtidig som det skal være mulig å gjenkjenne fagskolenes nivå og innretning», jf. Prop. 47 L (2017-2018) s. 32. I tråd med forarbeidene, legger klagenemnda til grunn at samme EQF-nivå er et relevant moment i vurderingen, men ikke et absolutt krav for godkjenning etter fagskoleloven § 7. Departementet synes dermed å forutsette at HK-dir må foreta en bredere vurdering av nivået i den enkelte sak, og ikke utelukkende kan basere seg på EQF-nivået.
- (37) Departementet har i forarbeidene imidlertid ikke gitt nærmere føringer for hva som skal inngå i vurderingen av nivå, utover EQF-nivå og at det faglige innholdet i utdannelsen ikke skal vurderes. Det er derfor ikke klart hva departementet har ment kan inngå som øvrige relevante momenter i vurderingen.
- (38) HK-dir har i innstillingen til klagenemnda vist til at de ved vurderingen av nivå sammenligner utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet, og at for de landene som har innført et kvalifikasjonsrammeverk, som blant annet Estland gjennom EstQF, vil dette kunne gi en indikasjon på utdanningens nivå. På bakgrunn av dette legger nemnda til grunn at HK-dir har lagt betydelig vekt på kvalifikasjonsrammeverket og nivåene som her fremgår, men ikke alene har basert sin vurdering på kvalifikasjonsramme/EQF-nivå. HK-dir har vurdert klagers utdanning/vitnemål opp mot EstQF og vurdert dette som innplassert på nivå 4. I tillegg har de søkt opp klagers kvalifikasjon i yrkesregister i Estland som angir nivå 3 på klagers kvalifikasjon. Utover denne sammenligningen av nivå i kvalifikasjonsrammeverket har HK-dir gjort tilleggsundersøkelser av klagers utdanning. HK-dir har i tråd med klagers argumentasjon i klagen undersøkt at

utdanningen er på videregående nivå i Estland selv om klager har gjennomført utdanningen etter fullført videregående. I denne sammenheng har HK-dir også undersøkt at yrkesfaglig nivå 5 først ble introdusert i Estland i 2013/2014, og at dokumentasjonen som klager har fremlagt i saken viser at klager ikke har gjennomført den høyere yrkesfaglige utdanningen (*kutsekõrgharidus*) det var mulig å oppnå i perioden før 2013/2014.

- (39) Klagenemnda viser videre til at klager likevel mener at hans fagutdannelse er over videregående nivå. Som støtte for sitt syn har klager vist til at han har gjennomgått mange timer med både teori og praksis, samt generelle skolefag. Klager peker særskilt på antall timer og karakterer, som er dokumentert gjennom hans vitnemål. Nemnda forstår dette som at klager mener at antallet timer og karakterer han har gjennomført, tilsier at utdanningen hans befinner seg på nivå over videregående.
- (40) Som nevnt over er fagskoleloven § 7 klar på at vurderingen av godkjenning må begrenses til en vurdering av nivå og omfang i utdannelsen. Ved vurderingen av nivå viser klagenemnda til at forskrift om NKR og EQF § 4 som forutsetter at nivåene fastsettes på bakgrunn av læringsutbytte for «kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse». De overordene ferdighetsnivåene i disse tre kategoriene finnes i forskriftens vedlegg I. Utdanningens varighet eller karakterer er her ikke angitt som vurderingsmomenter, jf. forskriften § 4, jf. vedlegg I. Nemnda bemerker i denne sammenheng at tiden klager har brukt på utdanningen mer naturlig synes å falle inn under vurderingen av om utdanningen er sidestilt i «omfang». Departementet har videre ansvar for nivåplasseringen i NKR og HK-dir kan ikke overprøve denne vurderingen for nasjonale utdanninger. Etter nemndas syn må det derfor ved vurderingen av om utdanningen er sidestilt i nivå kunne tas utgangspunkt i utdanningens formelle nivåinnplassering i kvalifikasjonsrammeverket, slik som HK-dir har gjort. Etter nemndas vurdering kan derfor ikke klager høres med at antall timer brukt på utdanningen og karakterer endrer nivåplasseringen.
- (41) På denne bakgrunn har klagenemnda kommet til at vurderingen som HK-dir har foretatt i saken, er i samsvar med fagskoleloven § 7. Det fremgår av sakens dokumenter at HK-dir, etter nemndas oppfatning, har basert sin vurdering på en konkret nivåvurdering av klagers utdanning, og ikke utelukkende på en sammenligning av nivåplassering i EQF/NKR/EstQF, i tråd med lovens forarbeider. Klagenemnda vurderer også 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.
- (42) Klagenemnda opprettholder derfor HK-dirs vurdering av at vilkårene for å kunne godkjenne klagers utdanning som sidestilt med norsk akkreditert fagskoleutdanning ikke er oppfylt.
- (43) Avslutningsvis, selv om det er uten betydning for sakens utfall, vil klagenemnda kommentere noen forhold knyttet til HK-dirs øvrige saksbehandling i saken.
- (44) 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 19. september 2024. HK-dir behandlet søknaden og avsto søknaden 22. oktober 2024. Etter klage 4. november 2024 gikk det over ett år før saken ble sendt til klageinstansen. HK-dir har vist til stor arbeidsmengde og at klager ble gitt tid til å svare på veiledningen av 19. mai 2025

som årsak til saksbehandlingstiden. Nemnda har merket seg at klager fikk frist til 1. juni 2025 med å svare på veiledningen, men uten at dette ble gjort. Dersom saken fra 1. juni 2025 og frem til oversendelsen 30. januar 2026 i hovedsak har ligget i bero hos HK-dir, fremstår det etter nemndas vurdering å ikke være 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. 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 feilen 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 klagen kom inn og frem til saken ble oversendt til nemnda.

- (45) Klagenemnda ønsker også å bemerke at HK-dirs begrunnelse i vedtaket er mangelfull, i den forstand at HK-dir i vedtaket ikke redegjør for hvordan de har foretatt den konkrete vurderingen som har ledet frem til konklusjonen om at klagers utdanning er på videregående nivå. Dette er opplysninger som først gis i klagerunden. 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. HK-dir gir en noe mer utfyllende forklaring i e-post av 19. mai 2025, men 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 synes 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, slik som ble gjort i foreliggende ved e-post 19. mai 2025.
- (46) Klagenemnda vil også knytte en bemerkning til den informasjonen/veiledningen som HK-dir gir klager i vedtaket. HK-dir skriver i vedtaket at klagers kvalifikasjoner heller bør vurderes opp mot norsk fag- og yrkesopplæring, men at de for tiden ikke kan vurdere kvalifikasjonen *Keevitaja* (sveiser) i deres godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Selv om HK-dirs nåværende praksis for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter opplæringslova § 23-3 ikke inkluderer klagers kvalifikasjon synes klagenemnda at det er problematisk at HK-dir på denne måten forskutterer, eller på annen måte binder opp vurderingen av utfallet i en fremtidig søknadsbehandling. Den konkrete vurderingen må foretas i forbindelse med behandling av den aktuelle saken, basert på de faktiske og rettslige forhold som foreligger på vedtakstidspunktet. Klagenemnda ønsker også å påpeke at når HK-dir blir oppmerksom på at en person har søkt etter feil ordning, vil dette utløse veiledningsplikt etter fvl. § 11 andre ledd. I et slikt

tilfelle vil det være påkrevd at søker gjøres oppmerksom på feilen og veiledes om rett ordning for den utdanningen som ønskes godkjent.

6 Vedtak

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

HK-dirs vedtak om avslag av 22. oktober 2024 opprettholdes.

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

Vedtaket er enstemmig.

24. mars 2026

Henrik W. Bärnholdt	Kristin Seehusen	Miriam Thea Josefin Svenaesus Bakken Wallenborg	Øistein Frank Sundli	Taija-Riitta Blencke
Nemndsleder	Nestleder	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur