



Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjennings avgjørelse av 11. mai 2026

Sak: 2026/0118

Klager: A

Saken gjelder: Klage over vedtak om avvisning av søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Saken gjelder klage over vedtak fattet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) den 3. juli 2025. I vedtaket avviste HK-dir søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring fordi den omsøkte kvalifikasjonen ikke var en del av deres godkjenningsordning. Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning opphevet HK-dirs vedtak da klagenemnda mente at HK-dir ikke hadde grunnlag for å avvise søknaden. Søknaden ble sendt tilbake til HK-dir for behandling.

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 14. mai 2025 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (heretter HK-dir) om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring.
- (2) Av søknaden fremgikk det at klager fikk utstedt kvalifikasjonen «Technik ekonomista» i Polen i 1997.
- (3) HK-dir fattet 3. juli 2025 vedtak om å avvise søknaden. Vedtaket var begrunnet i at søknaden ikke kunne realitetsbehandles da den omsøkte kvalifikasjonen ikke tilsvarer noen av de norske lærefagene som er med i godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring på nåværende tidspunkt.
- (4) Klager påklaget vedtaket 4. juli 2025. Klager var uenig at søknaden kunne avvises uten realitetsbehandling, og ba om at HK-dir foretok en ny vurdering av kvalifikasjonen hennes opp mot relevante, norske lærefag.
- (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 (heretter forvaltningsloven) § 33. HK-dir ga klager en utvidet begrunnelse for deres vurdering i e-post av 21. august 2025, og ba klager gi en tilbakemelding dersom hun ikke lenger ønsket å opprettholde klagen. HK-dir mottok ikke tilbakemelding fra klager. Klagen og sakens dokumenter ble dermed den 16. januar 2026 oversendt Klagenemnda

for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning sammen med HK-dirs innstilling i klagesaken.

- (6) Klager fikk i brev datert 21. januar 2026 informasjon om saksgangen for klagenemnda og frist til å inngi kommentarer til HK-dirs innstilling i saken, eller andre merknader til saken. Klager sendte inn merknader 21. januar 2026.
- (7) Klagers merknader ble oversendt HK-dir, som fikk anledning til å inngi avsluttende kommentarer i saken. Klagenemndssekretariatet ba også HK-dir om å forklare nærmere hvordan utvelgelsen av nye land og lærefag til utvidelsen av godkjenningsordningen foregår, og hvordan hensynet til likebehandling søkes ivarettatt i denne prosessen. HK-dir sendte 3. februar 2026 inn avsluttende kommentarer i saken.
- (8) HK-dirs kommentarer ble oversendt til klager, som fikk anledning til å inngi avsluttende merknader i saken før nemndas behandling. Klager sendte 4. februar 2026 inn avsluttende merknader i saken.
- (9) Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning avholdt nemndsmøte i saken 11. mai 2026

2 HK-dirs begrunnelse for vedtaket

- (10) HK-dirs avvisningsvedtak er begrunnet med at den omsøkte kvalifikasjonen ikke tilsvarer noen av de norske lærefagene som er med i godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring i dag, jf. lov. 9 juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (heretter opplæringslova) § 23-3.
- (11) I e-post til klager den 21. august 2025 forklarte HK-dir at den polske kvalifikasjonen «Technik ekonomista» tilsvarer en yrkesfaglig videregående utdanning innen økonomi og administrasjon, men at ingen lærefag innen økonomi eller administrasjon er inkludert i godkjenningsordningen. Klagers kvalifikasjon kan derfor ikke behandles eller godkjennes innenfor den gjeldende ordningen for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring.
- (12) HK-dir har i sin innstilling datert 7. januar 2026 opprettholdt sitt tidligere vedtak i saken, og fastholder i det vesentlige begrunnelsen for vedtaket. HK-dir opplyste imidlertid at de per i dag vurderer 25 kvalifikasjoner fra Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Polen, Sverige og Tyskland. Søknader fra land eller som gjelder kvalifikasjoner som ikke er en del av godkjenningsordningen, vil ikke realitetsbehandles, men avvises. HK-dir innhenter da ikke læreplan, og vurderer ikke om krav til nivå, omfang eller faglig innhold er oppfylt. Samtidig pekte HK-dir på at godkjenningsordningen utvides med nye land og kvalifikasjoner med jevne mellomrom, men at det er en stor prosess som må gjøres gradvis. Dersom godkjenningsordningen senere utvides til å gjelde logistikkfag, kan klager søke på nytt.
- (13) I lys av klagers kommentarer til innstillingen, har HK-dir uttalt i kommentarer 3. februar 2026 at godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble etablert som en frivillig ordning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet i 2016. Det var fra oppstarten forventet at godkjenningsordningen skulle utvides med flere land og kvalifikasjoner. Utvidelser av godkjenningsordningen med nye land og lærefag skjer på systemnivå og baseres på flere forhold. Det vil blant annet vurderes ut fra dokumenterte kompetansebehov i norsk arbeidsliv, tilgjengelig og pålitelig informasjon om utenlandske

utdanningssystemer og kvalifikasjonsstrukturer, samt muligheten for å etablere presedens som sikrer likebehandling av søkere med samme utdanningsbakgrunn. I tillegg vil faglig og administrativ kapasitet innenfor gjeldende ressursrammer være av betydning.

- (14) HK-dir bemerker også at utvidelser av ordningen begrenses av flere forhold. Manglende forskrift og lovens utforming er en sentral årsak til at utvidelser er krevende å gjennomføre på en forutsigbar og robust måte. I tillegg vil økende saksmengde, begrensede ressurser og behov for omfattende kartlegging, dokumentasjonsinnhenting og etablering av presedens begrense arbeidet med å utvide godkjenningsordningen.
- (15) HK-dir er kjent med at begrensninger i hvilke land og kvalifikasjoner som omfattes av godkjenningsordningen, kan utgjøre et hinder for arbeidsmarkedsgang for personer med utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Spørsmålet om hvorvidt gjeldende praksis er i tråd med EØS-avtalen er imidlertid ikke blitt endelig avklart.

3 Klagers argumentasjon

- (16) I klagen har klager bedt om en vurdering av utdanningen hennes sett opp mot læreplanen for relevante norske lærefag. Klager mener at kvalifikasjonen hennes tilsvarer norsk kompetanse innen kontor- og administrasjonsfaget eller regnskapsmedarbeiderfaget. Klager har vist til at hennes utdanning er en fireårig videregående opplæring innen økonomi og regnskap, med fag som regnskapsføring, bedriftsregnskap, kontorteknikk, økonomi, juss og data. Klager har også påpekt at det er flere med samme utdanning som jobber innen økonomi og administrasjon i Norge.
- (17) Videre forklarer klager at det er viktig for henne at søknaden blir godkjent på grunn av et helsemessig behov for å skifte yrke.
- (18) I lys av HK-dirs nærmere begrunnelse i innstillingen, har klager poengtert at avvisningsvedtaket innebærer en reell begrensning av hennes muligheter for videre yrkesdeltakelse og omstilling i Norge.

4 Klagenemndas vurdering

- (19) Saken gjelder klage over HK-dirs avvisningsvedtak av 3. juli 2025. Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (20) I vedtaket avviste HK-dir klagers søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring for kvalifikasjonen «Technik ekonomista» fra Polen. Grunnen var at klagers kvalifikasjon per i dag, ikke er en av kvalifikasjonene som er en del av godkjenningsordningen. Klagenemnda forstår det slik at HK-dir har utarbeidet en oversikt/liste over hvilke land og kvalifikasjoner som i dag er inkludert i godkjenningsordningen, og at ordningen utvides med nye land og kvalifikasjoner gradvis over tid. HK-dir har opplyst om at det per i dag er 29 kvalifikasjoner som er omfattet av godkjenningsordningen, fra følgende ni land: Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Polen, Sverige og Tyskland.
- (21) Klager er uenig i at søknaden ble avvist, og mener at søknaden må realitetsbehandles opp mot relevante, norske lærefag. Klagenemnda vil i det videre ta stilling til om HK-dir kunne avvise klagers søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring uten å foreta en realitetsbehandling.

- (22) Det rettslige grunnlaget for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring er opplæringslova § 23-3. Bestemmelsen lyder:

«Den som har utanlandsk fag- eller yrkesopplæring, kan søke departementet om å få ei godkjenning av opplæringa. Departementet skal godkjenne opplæring som har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget. Opplæring som er godkjent, er sidestilt med norsk fag- eller sveinebrev eller vitnemål.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og om oppnemning av klagenemnd.»

- (23) Det fremgår av bestemmelsen at «departementet» har kompetanse til å godkjenne søknader om utenlandsk fag- og yrkesopplæring. I praksis har departementet delegert denne kompetansen til HK-dir fra 1. januar 2023. Tidligere var det NOKUT som hadde det operative ansvaret for godkjenningsordningen. Departementet har etter bestemmelsens andre ledd også kompetanse til å gi nærmere vilkår for godkjenning og saksbehandling i forskrift, uten at denne kompetansen er blitt benyttet.
- (24) Opplæringslova § 23-3 første ledd første punktum gir uttrykk for en frivillig, søknadsbasert godkjenningsordning ved bruk av ordlyden «kan». Etter bestemmelsens første ledd andre punktum fremgår det imidlertid at når søknad er sendt inn «skal» departementet godkjenne utenlandsk fag- og yrkesopplæring dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt. Klagenemnda forstår det slik at ordet «skal» tilsier en plikt for departementet til å vurdere (realitetsbehandle) enhver søknad. Dersom vilkårene for godkjenning er oppfylt – altså at opplæringen har «same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget» – vil det foreligge en plikt til godkjenning. Ved å legge denne forståelsen til grunn, kan ikke HK-dirs nåværende praktisering med å avvise søknader som gjelder land eller kvalifikasjoner som ikke står på deres liste, sies å være i henhold til lovens ordlyd.
- (25) Før godkjenningsordningen ble opprettet ved lovendring i 2016 var det ingen nasjonal ordning for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, jf. Prop.72 L (2015-2016) s. 43. Etter at Norge hadde tilpasset seg et indre arbeidsmarked gjennom EØS-avtalen oppstod det imidlertid en kraftig økning av arbeidskraft fra EU-land, jf. samme referanse s. 41. Da ønsket departementet å etablere en nasjonal godkjenningsordning, slik at kompetansen i arbeidslivet kunne utnyttes bedre og skape et mer konkurransedyktig næringsliv, jf. samme referanse s. 43. I forarbeidene ble det særlig trukket frem hvor viktig det ville være for den enkelte at det eksisterte en ordning som kunne dokumentere nivå, omfang og det faglige innholdet i en utenlandsk opplæring sammenlignet med tilsvarende norsk opplæring, jf. samme referanse s. 41. Videre uttalte departementet at det var viktig at søknader om godkjenning ble behandlet raskt og effektivt, jf. samme referanse s. 44.
- (26) Forarbeidene belyser med dette bakgrunnen og formålet med etableringen av godkjenningsordningen i 2016, samt hvilke hensyn som ble søkt ivarettatt. Klagenemnda anerkjenner at en godkjenningsordning der alle søknader må realitetsbehandles, kan gjøre det utfordrende for HK-dir å opprettholde en rask og effektiv saksbehandling. Dette er imidlertid et ressurs spørsmål. På en annen side, viser klagenemnda til at en svært begrenset godkjenningsordning i mindre grad vil bidra til formålet om å sikre den enkelte og utnytte kompetansen i arbeidslivet bedre.

- (27) Selv om HK-dirs nåværende praksis for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter opplæringslova § 23-3 tar sikte på gradvis utvidelse av land og kvalifikasjoner over tid, peker klagenemnda på at det snart er gått ti år siden ordningen trådte i kraft, og fortsatt er kun 29 kvalifikasjoner fra ni land innlemmet i godkjenningsordningen. Nemnda mener derfor at denne praksisen innebærer at det vil ta urimelig lang tid før enkelte får mulighet til å søke, eller i verste fall ikke vil få mulighet. Dette synes ikke i tråd med forutsetningen for etableringen av godkjenningsordningen. En slik praksis vil heller ikke ivareta hensynet til søkerens forutberegnelighet, samtidig som det står i konflikt med likebehandlingsprinsippet.
- (28) Opplæringslova § 23-3 setter de ytre rammene for HK-dirs kompetanseutøvelse i saker om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesgodkjenning. Klagenemnda mener som nevnt at bestemmelsen oppstiller en plikt for HK-dir til å behandle enhver søknad. Nemnda kan heller ikke se at det foreligger andre rettskilder av betydelig vekt som tilsier at ordlyden skal forstås på annen måte. Etter klagenemndas vurdering er det ikke holdepunkter i forarbeidene til nåværende eller tidligere gjeldende opplæringslov for at lovgiver har tatt til orde eller forutsatt en godkjenningsordning med de begrensninger i land og kvalifikasjoner som HK-dir nå praktiserer. Da det heller ikke er gitt videre føringer for HK-dirs saksbehandling i forskrift, må nemnda og HK-dir forholde seg strengt til lovens ordlyd.
- (29) Klagenemnda har forståelse for at det er en ressurskrevende prosess å utvide godkjenningsordningen til å gjelde flere land og kvalifikasjoner. Klagenemnda mener likevel at HK-dir etter gjeldende regelverk må være i stand til å kunne behandle alle søknader, da bestemmelsen oppstiller en slik plikt. Når dette er tilfellet, kan ikke praktiske eller økonomiske hensyn begrense etterlevelsen av denne lovpålagte plikten.
- (30) På denne bakgrunn, er det klagenemndas syn at opplæringslova § 23-3 ikke gir HK-dir adgang til å avgrense godkjenningsordningen mot enkelte land og kvalifikasjoner. Klagenemnda mener derfor at HK-dirs vedtak om avvisning ikke er i tråd med opplæringslova § 23-3.
- (31) Selv om det er uten betydning for sakens utfall, vil klagenemnda avslutningsvis trekke frem sakens side til Norges EØS-rettslige forpliktelser. HK-dir har selv uttalt at det ikke er avklart om den nåværende praktiseringen av godkjenningsordningen er i samsvar med EØS-avtalen. Etter klagenemndas oppfatning fremstår det problematisk i lys av Norges EØS-rettslige forpliktelser at HK-dir kun realitetsbehandler søknader om godkjenning av fag- eller yrkesopplæring fra bestemte land.
- (32) EØS-avtalens hoveddel ble inkorporert som norsk lov i lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v (heretter EØS-loven). I denne sammenheng vil det være særlig relevant å se til det generelle forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet i EØS-avtalen artikkel 4, artikkel 28 om fri bevegelighet for arbeidstakere og det alminnelige lojalitetsprinsippet i artikkel 3.
- (33) Nemnda bemerker at den aktuelle godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er en frivillig ordning, i motsetning til godkjenningsordninger for visse lovregulerte yrkeskvalifikasjoner, hvor utøvelse av yrket krever autorisasjon og/eller lisens fra den norske stat. For slike yrkeskvalifikasjoner er Norges EØS-rettslige forpliktelser regulert i yrkeskvalifikasjonsdirektivet (2005/36-F), som er innlemmet i

EØS-avtalen Vedlegg VII og gjeldende rett i Norge gjennom lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) og tilhørende forskrift. Selv om den aktuelle godkjenningsordningen som denne saken gjelder er frivillig i Norge og ikke en del av yrkeskvalifikasjonsdirektivet eller yrkeskvalifikasjonsloven, vil Norges generelle EØS-rettslige forpliktelser likevel kunne komme på spissen, da vi befinner oss innenfor EØS-avtalens virkeområde, jf. EØS-avtalen artikkel 1 nr. 2, 4 og 28.

- (34) Klagenemnda presiserer at det i foreliggende sak ikke er søkerens nasjonalitet som direkte er grunnen til avvisning, men hvilket land den omsøkte kvalifikasjonen kommer fra. Det vil imidlertid ikke ha avgjørende betydning etter artikkel 4 da forbudet mot diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet også omfatter indirekte forskjellsbehandling der virkningen av en nasjonal lovbestemmelse eller tiltak medfører nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling (Sejersted et al., 2011, s. 291). For godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, er det ikke utenkelig at søkerens nasjonalitet i stor grad sammenfaller med landet den omsøkte kvalifikasjonen kommer fra.
- (35) Klagenemnda vil også bemerke at den nåværende praktiseringen muligens kan utgjøre en begrensning av kjernen og formålet med EØS-avtalen om fri bevegelighet for personer, samt utfordre det alminnelige lojalitetsprinsippet, jf. EØS-avtalen artikkel 1 nr. 2 bokstav b og artikkel 3. Selv om lojalitetsprinsippet pålegger medlemsstatene å gjennomføre sine forpliktelser etter EØS-avtalen, tilsier det også at statene skal «avstå fra tiltak som kan sette avtalens målsetting i fare, og dessuten å gjøre hva de kan for på andre måter å lette samarbeidet» (Sejersted et al., 2011, s. 195-196).
- (36) Videre bemerker klagenemnda at det finnes unntak fra det generelle forbudet mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling og restriksjoner av den frie bevegeligheten for arbeidstakere. Førstnevnte forbud gjelder med forbehold av de særbestemmelser EØS-avtalen selv gir. Restriksjoner av bevegeligheten for arbeidstakere, som også innebærer nasjonalitetsbestemt diskriminering, er lovlige dersom de begrunnes ut fra hensynet til «den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen» etter EØS-avtalen artikkel 28 nr. 3 (Sejersted et al., 2011, s. 382). På ulovfestet grunnlag, hvis restriksjonen ikke medfører nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling, kan allmenne hensyn også tillatte restriksjoner, men likevel ikke hvis det gjelder rene økonomiske eller forvaltningsmessige hensyn (Sejersted et al., 2011, s. 386). I tillegg til at restriksjonen er begrunnet i et legitimt hensyn, må den også være forholdsmessig (Sejersted et al., 2011, s. 295). Etter klagenemndas oppfatning har ikke HK-dirs fremstilling på nåværende tidspunkt sannsynliggjort at disse vilkårene for unntak er oppfylt. Det kan dermed ikke utelukkes at HK-dirs praksis med å kun realitetsbehandle søknader som gjelder kvalifikasjoner fra enkelte land, er i strid med EØS-avtalen.

5 Vedtak

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

HK-dirs vedtak av 3. juli 2025 om å avvise klagers søknad om godkjenning av utenlands fag- og yrkesopplæring oppheves, og saken sendes tilbake til HK-dir for realitetsbehandling.

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

Vedtaket er enstemmig.

Etter forvaltningsloven § 36 kan en part kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret et vedtak til gunst for parten, eksempelvis kostnader til advokat. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader må settes frem senest 3 uker etter at melding om det nye vedtaket er kommet frem til parten. Kravet sendes til Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning v/Klagenemndssekretariatet, med mindre HK-dir har fattet nytt vedtak i saken. I så fall sendes kravet til HK-dir.

11. mai 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