



Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk
utdanning og yrkesgodkjenning

Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjennings avgjørelse av 26. juni 2026

Sak: 2026/0471

Klager: A

Saken gjelder: Klage over vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Saken gjelder klage over vedtak fattet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) den 28. august 2025. I vedtaket vurderte HK-dir utdanningen «Titulo Universitario Oficial de Licenciado» til å være sidestilt med en norsk bachelorgrad og en norsk kortere mastergrad, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-7 og GG-forskriften § 2-2. Klager ønsket imidlertid å få godkjent utdanningen som en integrert mastergrad og klaget på vedtaket. Dette avslo HK-dir i innstilling datert 2. mars 2026, ettersom klagers utdanning ikke oppfylte tilleggskrav om omfang som følger av HK-dirs retningslinjer. Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning fant at det ikke var tilstrekkelig rettslig grunnlag til å anvende retningslinjene som absolutte vilkår for godkjenning, og kom til at det forelå rettsanvendelsesfeil. På denne bakgrunn opphevet nemnda vedtaket og sendte det tilbake til HK-dir for ny 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 9. februar 2025 om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (heretter HK-dir).
- (2) Av søknaden fremgikk det at klager ønsket å få godkjent åtte ulike utdanninger fra Spania. Blant disse var utdanningen «Titulo Universitario Oficial de Licenciado», med spesialisering innen kunst. Det var oppgitt at utdanningen hadde en normert studietid på 4 år, og at klager studerte fulltid i perioden. Vedlagt søknaden var blant annet vitnemål og karakterutskrift fra denne utdanningen.
- (3) HK-dir fattet 28. august 2025 vedtak hvor utdanningen «Titulo Universitario Oficial de Licenciado» ble godkjent som likestilt med en norsk bachelorgrad og en norsk kortere mastergrad, ettersom vilkårene for gradslikestilthet var oppfylt. De øvrige sju utdanningene ble ikke likestilt med norsk høyere utdanning, ettersom ett eller flere av vilkårene om nivå, omfang og akkreditering ikke var oppfylt, jf. forskrift om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (GG-forskriften) §§ 2-1 og 2-2.
- (4) Klager påklaget vedtaket 14. september 2025. Klager mente at utdanningen «Titulo Universitario Oficial de Licenciado» skulle bli godkjent som en integrert mastergrad. Avslaget på de øvrige utdanningene ble ikke påklaget.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (5) Klager ettersendte dokumentasjon 3. november 2025, og ba om at tilleggsinformasjonen ble tatt med som del av grunnlaget for godkjenning av utdanningen.
- (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 2. mars 2026 sendt Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning sammen med HK-dirs innstilling i saken.
- (7) Klager har i brev datert 2. mars 2026 fått informasjon om saksgangen for klagenemnda og frist til å inngi kommentarer til HK-dirs innstilling, eller komme med andre merknader. Klager leverte merknader 11. mars 2026. Klagers merknader ble oversendt HK-dir, som ga ytterligere merknader 18. mars 2026. Klager kommenterte HK-dirs merknader 20. mars 2026.
- (8) Klagenemnda for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning avholdt nemndsmøte 26. juni 2026.

2 Klagers argumentasjon

- (9) Klager mener at vedtaket må endres som følge av rettsanvendelsesfeil. Klager har i hovedtrekk vist til følgende:
- (10) Klager mener utdanningen bør godkjennes som en mastergrad. Klager påpeker at utdanningen er innplassert på nivå 7 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) som tilsvarer nivå 3 i det spanske kvalifikasjonsrammeverket (MECES). Klager viser også til at utdanningen ga direkte opptak til doktorgradsprogram i Spania og hadde et omfang på 339 studiepoeng, noe som er mer enn kravet på 300 studiepoeng for master i Norge. Lisensgrader med over 300 studiepoeng og adgang til doktorgrad godkjennes i praksis som mastergrader. Klager viser til at NOKUT/HK-dir tidligere har godkjent tilsvarende spanske grader som likestilt med mastergrad. Klager ber derfor om en revurdering og godkjenning som master.

3 HK-dirs rettslige vurdering og innstilling

- (11) HK-dir har vist til følgende rettslige vurdering og ytterligere merknader:
- (12) Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning forutsetter at utdanningen i nivå og «omfang» er likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-7 første ledd. HK-dir godkjenner utenlandsk utdanning opp mot norske grader dersom kravene til gradslikestilthet er oppfylt, jf. GG-forskriften § 2-2 tredje ledd og «Vilkår for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning». I praksis godkjenner HK-dir utenlandsk utdanning opp mot 2-årige mastergrader, 1,5-årige mastergrader, integrerte mastergrader og kortere mastergrader, jf. universitets- og høyskoleforskriften §§ 2-6, 2-7, 2-8 og 2-10.
- (13) For at en utdanning skal kunne godkjennes som likestilt med en lengre integrert mastergrad følger det av retningslinjene at følgende kumulative krav må oppfylles:
 - Omfang: minimum 4,5 år*
 - Må være en avsluttet grad

- Skal gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet.
- Skal inneholde selvstendig arbeid

*For Pre-Bologna grader normert til minimum 4 år: Kan gis mastergradslikestilthet etter en individuell vurdering.

- (14) I vurderingen av «omfang» påpeker HK-dir at det er den utenlandske utdanningens normerte studietid på fulltid (fulltidsnormering) som avgjør hvor mange studiepoeng som det kan gis godkjenning for. I utgangspunktet følger man tid-for-tid-prinsippet, som innebærer at et års fulltidsutdanning i utlandet tilsvarer ett års fulltidsutdanning i Norge. Klagers utdanning var normert til 4 år og 330 spanske studiepoeng (créditos). Créditos ble brukt i Spania i Pre-Bologna-systemet, og tilsvarer ikke ECTS- eller norske studiepoeng, ettersom ikke finnes noen standard omregning fra créditos til dagens ECTS. Til tross for at klager har oppnådd 339 créditos – altså flere studiepoeng enn det som var kravet for å oppnå graden – er det klart at den påklagede utdanningen har et omfang tilsvarende 4 år på fulltid. Krav til «omfang» for å få godkjent utdanningen som lengre integrert mastergrad er dermed ikke oppfylt.
- (15) Videre påpeker HK-dir at retningslinjene deres unntaksvis åpner for å godkjenne integrerte pre-Bologna-grader med en minimumsnormering på 4 år som likestilt med en integrert mastergrad etter en individuell vurdering. De kumulative kriteriene for bruk av unntaket er:
- Gradens normering på 4 år reflekterte ikke den faktiske studiebelastningen som var påkrevet for å fullføre graden
 - Landets utdanningssystem hadde ikke en grad i andre syklus (tilsvarende mastergrad) og graden ga direkte adgang til doktorgrad
- (16) HK-dir påpeker at spanske pre-Bologna-grader hadde en normering på 4 til 6 år avhengig av utdanningens fagområde. Siden det klart fremgår at normeringen for disse utdanningen var 4, 5 eller 6 år, forholder HK-dir seg til normeringen til det enkelte studieprogrammet i vurderingene. En 4-årig *Licenciado* vurderes dermed som en 4-årig utdanning, og oppfyller ikke det første kriteriet for å bli godkjent etter dette unntaket. Selv om utdanningen ga direkte adgang til doktorgrad, kan HK-dir derfor ikke godkjenne denne utdanningen som likestilt med en lengre integrert mastergrad etter unntaket.

4 Klagers merknader til innstillingen

- (17) I lys av HK-dirs innstillingen har klager i hovedtrekk bemerket følgende:
- (18) Klager bekrefter innledningsvis at hun ønsker at graden godkjennes som likestilt med en *integrert mastergrad*. Klager viser til at utdanningens akademiske nivå allerede er anerkjent, og at spørsmålet i saken derfor gjelder tolkningen av kravet om minimum 4,5 års normert studietid for integrerte mastergrader.
- (19) I forbindelse med utdanningens omfang viser klager til at det samlede akademiske omfanget reflekterte en arbeidsmengde som er sammenlignbar med eller høyere enn mange integrerte masterprogram i Europa. Selv om hennes 339 créditos ikke direkte samsvarer med dagens ECTS-poeng, mener hun at den totale arbeidsmengden ligger innenfor det vanlige omfanget for integrerte masterprogram i Europa. Videre viser klager til at kravet på minimum 4,5 års normert studietid er uforholdsmessig, og at det bør

hensyntas utdanningens faktiske nivå, innhold og funksjon. Klager viser til at HK-dirs retningslinjer åpner for at pre-Bologna-grader normert til minst 4 år kan likestilles med integrerte mastergrader etter en individuell vurdering, og at hennes grad har de sentrale kjennetegnene som er typiske for slike program.

5 HK-dirs kommentarer til klagers merknader

- (20) Som følge av klagers merknader til innstillingen har HK-dir gitt ytterligere kommentarer. HK-dir opprettholder i det vesentlige sin tidligere argumentasjon, men kommer med noen ytterligere presiseringer:
- (21) I forbindelse med utdanningens omfang, viser HK-dir til at spanske créditos ikke tilsvarer ECTS og norske studiepoeng. Av studieplan fra 1994 fremgår det at utdanningsløpet er delt inn i 4 år med 82,5 créditos per år, samt at studieprogrammet er inndelt i første og andre syklus. Ettersom utdanningen er inndelt i første og andre syklus, har et godkjennbart omfang på 4 år, og ga adgang til doktorgrad da utdanningen ble tatt, godkjente HK-dir graden som bachelorgrad og kortere mastergrad. Utdanningen ble ikke godkjent som en lengre integrert mastergrad siden den ikke oppfyller kravet til omfang. Utdanningen ble heller ikke godkjent som en 4-årig førstesyklusgrad (bachelorgrad), ettersom slike utdanninger ikke gir adgang til doktorgrad. HK-dir viser også til at de ikke kan gjøre unntak for pre-Bologna-graden etter en individuell vurdering, ettersom utdanningen ikke oppfyller tilleggskravet om at normeringen på minimum 4 år ikke reflekterte den faktiske studiebelastningen som var påkrevd for å fullføre graden.
- (22) I forbindelse med klagers påstand om at HK-dir bør ta hensyn til utdanningens nivå, innhold og funksjon, viser HK-dir til at de bare kan vurdere utdanningens nivå og omfang, ettersom de ikke har mandat til å vurdere utdanningens innhold. Universiteter og høyskoler på sin side har mandat til å vurdere faglig jevnghet for fullført grad fra utenlandsk utdanning, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-4.

6 Klagers avsluttende merknader

- (23) Klager presiserer:
- (24) Klager mener at HK-dirs vedtak er basert på en streng tolkning av kravet til normert studietid, og mener at det ikke er dekkende for kvalifikasjonens reelle akademiske nivå. Klager viser til at utdanningen bare mangler 0,5 år i normert studietid, og at resultatet fremstår som lite forholdsmessig, og dermed ikke kan tillegges avgjørende vekt. Klager viser også til at en generell antakelse om at spanske før-Bologna-grader ikke oppfyller vilkårene for individuell vurdering, ikke tar høyde for variasjonen i slike utdanninger i tilstrekkelig grad.

7 Klagenemndas vurdering

- (25) Saken gjelder klage 14. september 2025 over HK-dirs vedtak av 28. august 2025 om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (26) I vedtaket godkjente HK-dir utdanningen «*Título Universitario Oficial de Licenciado*» som likestilt med en norsk bachelorgrad og en norsk kortere mastergrad, ettersom vilkårene for gradslíkestilthet var oppfylt. Klager mener at utdanningen burde godkjennes som en integrert mastergrad.

- (27) 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 høyere utdanning etter universitets- og høyskoleloven §§ 9-7 og 9-8». 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.
- (28) 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.

7.1 Om kravet til «omfang», jf. universitets- og høyskoleloven § 9-7

- (29) Det rettslige grunnlaget for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er universitets- og høyskoleloven § 9-7. Bestemmelsens lyder:

«Departementet kan gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter søknad fra enkeltpersoner dersom utdanningen i nivå og omfang er likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 3-2, 3-7 og 3-8.

Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i samsvar med Lisboakonvensjonen og UNESCOs globale konvensjon.

Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning kan bare påklages av søkeren.»

- (30) Etter bestemmelsens første ledd kan departementet gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter søknad fra enkeltpersoner dersom utdanningen i «nivå og omfang» er likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Departementet har delegert myndigheten til å gi generell godkjenning til HK-dir, jf. Prop. 126 L s. 329.
- (31) I denne saken er klager og HK-dir uenige om kravet til «omfang» er oppfylt, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-7 første ledd. HK-dir har vist til at kravet om omfang for integrerte mastergrader ikke er oppfylt, ettersom det er et tilleggskrav om at utdanningen har et omfang på minst 4,5 år. HK-dir har også vurdert at unntak for pre-Bologna-graden etter en individuell vurdering ikke er aktuelt, siden gradens normering ikke reflekterer den faktiske studiebelastningen og dermed ikke oppfyller de kumulative kriteriene for å vurdere unntaket.
- (32) I forbindelse med omfangsvurderingen bemerker klagenemnda at ordlyden «omfang» ikke er legaldefinert i universitets- og høyskoleloven. Det er likevel klart at ordlyden viser til det kvantitative omfanget av utdannelsen, altså studiets varighet eller antall studiepoeng. NOKUT har tidligere uttalt at begrepet omfang sikter til fulltids studielengde og -belastning på utdanningen eller normert studietid, jf. «Høringsnotat – Justering av NOKUTs kriterier/godkjenningspraksis for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning» datert 23. oktober 2018 punkt 2.1.1 og «ORION» datert 15. februar 2019 punkt 3.1.3. Uttalelsen gjaldt riktignok tidligere lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-4, men klagenemnda kan ikke se at dette har endret seg ved overgangen til ny lov. I forarbeidene til universitets- og høyskoleloven av 2024 bruker departementet gjennomgående begrepet «omfang» i forbindelse med omtale av studiepoeng og studieår, jf. Prop. 126 L (2022-2023). Videre følger det av HK-dirs

retningslinjer at «[u]tdanningen godkjennes normalt ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er likestilt med ett års normert studietid (60 ECTS) i Norge».

- (33) Vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal videre være i samsvar med Lisboakonvensjonen og UNESCOs globale konvensjon, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-7 andre ledd. Etter Lisboakonvensjonen artikkel VI.1 følger det at:

«I den grad et godkjenningsvedtak bygger på kunnskapen og ferdighetene som attesteres gjennom en høyere utdanningskvalifikasjon, skal hver konvensjonspart godkjenne høyere utdanningskvalifikasjoner som er utstedt hos en annen konvensjonspart, med mindre det kan påvises en vesentlig forskjell mellom kvalifikasjonen som det søkes om godkjenning av, og den tilsvarende kvalifikasjonen hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning.» (nemndas understreking)

- (34) Hva som menes med «vesentlig forskjell» er ikke definert i Lisboakonvensjonen. I forarbeidene til universitets- og høyskoleloven legges det imidlertid til grunn at uttrykket skal forstås på samme måte i Lisboakonvensjonen og i UNESCOs globale konvensjon, jf. Prop. 126 L (2022–2023) s. 328. I globalkonvensjonen defineres «vesentlige forskjeller» («substantial differences») som betydningsfulle forskjeller mellom den utenlandske kvalifikasjonen og kvalifikasjonen i traktatstaten, og som mest sannsynlig vil hindre søkeren i å lykkes i aktiviteten vedkommende tar sikte på, som for eksempel videre studier, forskningsaktiviteter eller yrkesutøvelse, jf. Tuseth, Karnov Lovkommentar: Universitets- og høyskoleloven, note 3 til universitets- og høyskoleloven § 9-3 (hovedrevidert 26. mars 2026). Med andre ord legger konvensjonene opp til at man må se på kvalifikasjonens helhet når man skal vurdere om det foreligger en «vesentlig forskjell». Ordlyden tilsier også at flere forhold kan spille inn i likhetsvurderingen, og taler derfor for at det må foreligge en viss forskjell mellom kvalifikasjonenes omfang for at en kvalifikasjon ikke skal godkjennes.
- (35) Videre er departementet tildelt hjemmel til å gi forskrift om godkjenning av norsk og utenlandsk høyere utdanning i universitets- og høyskoleloven § 9-10. Kunnskapsdepartementet har benyttet denne kompetansen og har fastsatt nærmere regler i forskrift 21. mai 2024 om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (GG-forskriften). Etter GG-forskriften § 2-2 tredje ledd godkjenner HK-dir utenlandsk utdanning opp mot norske grader dersom «kravene til gradslikestilthet» er oppfylt, jf. første setning. Kravene for gradslikestilthet kan variere ut fra hvilken grad den utenlandske utdanningen godkjennes opp mot, jf. andre setning. Forskriften utdyper imidlertid ikke hva disse kravene innebærer, verken generelt eller i forbindelse med omfangsvurderingen. Kravene er heller ikke omtalt og utdypet i forskriftens forarbeider, utover at NOKUTs tidligere retningslinjer for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning blant annet inneholdt slike krav, jf. «Høringsnotat - Forslag til ny forskrift om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og endring i studiekvalitetsforskriften» datert 24. januar 2024 punkt 2.3. Det er også presisert at forslaget til nye forskriftsbestemmelser innebærer «i det vesentlige en videreføring av bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften kapittel 6 og forvaltningspraksis på området.», jf. punkt 2.3. I den forbindelse har HK-dir opplyst om at Kunnskapsdepartementet mente at krav til gradslikestilthet ikke egnet seg i forskrift eller som vedlegg til forskriften, da disse er for omfattende og detaljerte. Kunnskapsdepartementet inntok heller en generell bestemmelse om at krav til gradslikestilthet må oppfylles.

- (36) HK-dir har opplyst om at den nærmere operasjonaliseringen av krav til gradslikestilthet, for eksempel kriteriene for mastergrader, følger av direktoratets retningslinjer med nærmere vilkår for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Disse retningslinjene fremgår av HK-dirs nettsider, hvor det oppstilles en rekke tilleggskrav som må være oppfylt for at de skal godkjenne utdanningen. Disse tilleggskravene varierer basert på hvilke grader man søker godkjenning for. For at en grad skal godkjennes som likestilt med en lengre integrert mastergrad, må følgende tilleggsvilkår være oppfylt:

- Omfang: minimum 4,5 år*
- Må være en avsluttet grad
- Skal gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet.
- Skal inneholde selvstendig arbeid

*For Pre-Bologna grader normert til minimum 4 år: Kan gis mastergradslikestilthet etter en individuell vurdering.

- (37) I vedtaket har HK-dir også vist til at de unntaksvis åpner for å godkjenne integrerte pre-Bologna-grader med en minimumsnormering på 4 år som likestilt med en integrert mastergrad etter en individuell vurdering. De kumulative kriteriene for bruk av unntaket er:

- Gradens normering på 4 år reflekterte ikke den faktiske studiebelastningen som var påkrevet for å fullføre graden
- Landets utdanningssystem hadde ikke en grad i andre syklus (tilsvarende mastergrad) og graden ga direkte adgang til doktorgrad

- (38) Klagenemnda har forståelse for at HK-dir har behov for å utarbeide egne retningslinjer/veiledere for sin saksbehandling. 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. Etter det opplyste bruker HK-dir tilleggskravene som fremgår av nettsiden og vedtaket som *absolutte vilkår* for godkjenning av utdanning, ettersom disse retningslinjene er ment å være en operasjonalisering av krav til gradslikestilthet etter GG-forskriften § 2-2 tredje ledd.

7.2 Kan HK-dir anvende retningslinjene som absolutte vilkår for godkjenning?

- (39) Som alminnelig utgangspunkt er ikke generelle instruksjoner, retningslinjer og veiledere bestemmende for privates rettigheter og plikter, jf. NOU 2019: 5 punkt 31.3 side 492. Retningslinjer er ment å tjene som *hjelpenormer* for egentlige rettsregler. Hvis en retningslinje angir en eksakt vekt til et argument eller et moment, vil det derfor ikke være tale om en retningslinje, men heller om faste rettsregler, jf. Forvaltningsrett, Eckhoff og Smith (2022) s. 52. I slike tilfeller vil man typisk være innenfor definisjonen av en forskrift i forvaltningsloven, som er en «avgjørelse» som treffes «under utøving av offentlig myndighet», og som generelt er «bestemmende for rettigheter eller plikter» til et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og c. Klagenemnda bemerker i den forbindelse at det avgjørende er om de aktuelle reglene innholdsmessig faller inn under legaldefinisjonen av «forskrift» i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a, og ikke hva forvaltningen selv betegner reglene som. Klagenemnda vil imidlertid ikke gå nærmere inn på hvorvidt

retningslinjene egentlig skulle vært gitt som forskrift, men bare om deres praktisering har tilstrekkelig forankring i øvrige rettskilder.

- (40) Spørsmålet videre er derfor om HK-dirs tilleggsvilkår knyttet til omfang for gradslikestilthet har tilstrekkelig rettslig grunnlag til å anvendes som absolutte vilkår for godkjenning. Før klagenemnda går inn i vurderingen, finner klagenemnda det nødvendig å si noe om historikken for tilleggskravene for gradslikestilthet.
- (41) Dagens tilleggskrav ble først foreslått av NOKUT i 2018, da de ønsket å justere tidligere retningslinjer for den daværende godkjenningsordningen. Frem til da hadde NOKUT brukt eldre kriterier som reflekterte daværende praksis, men direktoratet så behovet for å justere kriteriene på grunn av harmonisering av høyere utdanning globalt. På tidspunktet da retningslinjene ble justert, var NOKUTs godkjenningsoppgaver regulert i studiekvalitetsforskriften § 6-1. Etter forskriftens § 6-1 andre ledd fremgikk det at «NOKUT kan gi nærmere retningslinjer for krav til søknad og dokumentasjon», se historiske versjoner fra 2010 til 2023. Dette forstod NOKUT slik at Kunnskapsdepartementet hadde gitt dem fullmakt til å fastsette kriterier for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning innenfor gjeldende rammer, jf. «Høringsnotat – Justering av NOKUTs kriterier/godkjenningspraksis for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning» datert 23. oktober 2018 punkt 2.1.2. På denne bakgrunnen ble tilleggskravene slik de er formulert i dag innført. Hjemmel til å gi nærmere retningslinjer for krav til søknad og dokumentasjon etter studiekvalitetsforskriften § 6-1 andre ledd ble overført til HK-dir ved en forskriftsendring som trådte i kraft 1. januar 2023. Denne hjemmelen ble imidlertid fjernet 1. august 2024, da bestemmelsen ble opphevet i forbindelse med utarbeidelsen av nytt regelverk og forskrift. Per dags dato har derfor ikke HK-dir særskilt hjemmel til å fatte retningslinjer for slike prosesser. Ettersom spørsmålet i saken er hvorvidt HK-dir sin nærmere praktiseringen av retningslinjene er holdbar i lys av de øvrige kildene, går ikke klagenemnda nærmere inn på hvorvidt retningslinjene i seg selv er gyldig fattet.
- (42) I spørsmålet om det foreligger tilstrekkelig hjemmel til å anvende retningslinjenes krav om omfang som absolutte vilkår, er det naturlig å ta utgangspunkt i universitets- og høyskoleloven § 9-7 første ledd. Som tidligere nevnt innebærer bestemmelsen at departementet kan gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning dersom utdanningen i «nivå og omfang» er «likestilt» med akkreditert norsk høyere utdanning. Forarbeidene (med tilhørende forskrifter) utdyper nivået og omfanget *for hvilke norske grader som HK-dir kan sammenligne kvalifikasjoner opp mot*, jf. Prop. 126 L (2022-2023) s. 330 og universitets- og høyskoleforskriften § 2-6, § 2-7, § 2-8 og § 2-10. Det er imidlertid mindre klart *hva som kreves for at en utenlandsk kvalifikasjon skal anses som «likestilt» med en norsk utdanning* iht. universitets- og høyskoleloven § 9-7 første ledd.
- (43) Ordlyden «likestilt» tilsier som utgangspunkt at kvalifikasjonens omfang må svare til den norske utdanningen. Samtidig ligger det implisitt i begrepet at en slik sammenligning ikke kan bli helt nøyaktig, ettersom utdanninger er ulikt strukturert på tvers av land. Hvor nært samsvar som kreves for at noe anses som «likestilt», er i en viss utstrekning behandlet i lovens forarbeider. På den ene siden uttales det at godkjenningsvurderingen beror på hvorvidt den utenlandske utdanningen i nivå og omfang «tilsvarer» en norsk grad, jf. Prop. 126 L (2022–2023) s. 330. Isolert kan dette tale for at kvalifikasjonens omfang må være lik med de norske gradene det sammenlignes med for å anses som «likestilt». Samtidig bemerker klagenemnden at forarbeidene ikke er entydige, og det finnes flere

forarbeidsuttalelser som implisitt uttrykker for at ordlyden «likestilt» må forstås videre enn nøyaktig samsvar mellom utdanningens omfang.

- (44) Ettersom vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skal være i samsvar med Lisboakonvensjonen og UNESCOs globalkonvensjon, jf. § 9-7 andre ledd, er det sentralt i sammenlikningsvurderingen om det foreligger «vesentlige forskjeller» mellom utdanningene som sammenliknes, jf. Lisboakonvensjonen artikkel VI.1. Som tidligere nevnt tilsier dette at det må foreligge betydningsfulle forskjeller mellom kvalifikasjonenes omfang for at en utenlandsk kvalifikasjon ikke skal godkjennes, og at flere forhold kan spille inn i likhetsvurderingen. Dette utgangspunktet harmonerer dårlig med retningslinjer som angir absolutte minstegrenser for omfang og øvrige tilleggskrav for generell godkjenning. Dette taler derfor for å tolke ordlyden «likestilt» i universitets- og høyskoleloven § 9-7 slik at også grader som ikke har nøyaktig det samme omfanget kan likestilles, forutsatt at kvalifikasjonene ikke inneholder vesentlige forskjeller iht. konvensjonene.
- (45) Etter GG-forskriften § 2-2 tredje ledd godkjenner HK-dir utenlandsk utdanning opp mot norske grader dersom «kravene til gradslikestilthet» er oppfylt, jf. første setning. Selv om bestemmelsen delegerer godkjenningsoppgaven til HK-dir, kan den ikke forstås som en generell fullmakt til å vedta tilleggskrav, verken gjennom retningslinjer eller forskrift. Forskriften og dens forarbeider gir heller ikke anvisning på hva disse tilleggskravene innebærer, utover at NOKUTs tidligere retningslinjer (som i all hovedsak er videreført av HK-dir) inneholdt slike krav. Klagenemnda bemerker at selv om departementet har ønsket å videreføre tidligere praksis, vil ikke dette alene endre retningslinjenes rettslige karakter. Klagenemnda viser i den forbindelse til at retningslinjene ikke er inntatt som vedlegg til GG-forskriften.
- (46) Videre ble selve kravet om arbeidsbelastning (omfang) omtalt i høringsnotatet knyttet til NOKUTs endring av retningslinjene i 2018, jf. «Høringsnotat – Justering av NOKUTs kriterier/godkjenningspraksis for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning» datert 23. oktober 2018. Om endringen av retningslinjene skrives følgende i høringspunkt 3.1.2:

«NOKUT vil tone ned dagens strenge praktisering av tid-for-tid-prinsipp ved å ha en mer fleksibel tilnærming til vurdering av normert studietid, samtidig som vi ser helheten i utdanningsløpet. Dette innebærer at en utenlandsk grad som har noe mindre arbeidsbelastning enn den tilsvarende norske graden, likevel kan godkjennes som likestilt med den sammenlignbare graden etter en helhetsvurdering. Tilsvarende ønsker vi å gi kun gradslikestilthet og ikke ekstra studiepoeng for utenlandske grader selv om de har en noe større arbeidsbelastning enn den norske sammenlignbare graden.

[...]

Vi har også eksempler på at studenter får opptak til utdanning på bakgrunn av ulike kvalifikasjoner og får et individuelt studieløp med ulik lengde basert på forutgående utdanning. For eksempel kan en bachelorgrad fra India tas på tre år etter fullført videregående skole eller to år etter en diplomutdanning. Kvalifikasjonen som oppnås er den samme, men veier til å nå kvalifikasjonen kan variere. Etter tid-for-tid-prinsippet kan kvalifikasjonen vurderes ulikt, selv om kvalifikasjonen som er oppnådd er den samme; således er det vanskelig å begrunne vesentlige forskjeller.

NOKUT ønsker å åpne for en mer fleksibel og ikke ren matematisk tilnærming til godkjenning. Vi ønsker å ha et slingringsmonn i forhold til den norske gradens

normering ved vurderingen av utenlandske grader. Det vil si at noe avvik i arbeidsbelastning ikke hindrer at en utdanning kan likestilles med en norsk grad. Et strengt praktisert tid-for-tid-prinsipp tar med andre ord ikke tilstrekkelig hensyn til oppnådde grader og akademiske rettigheter, og i enkelte tilfeller kan det dermed føre til et utilsiktet resultat.» (nemndas understreking)

- (47) Disse uttalelsene i høringsnotatet kan tyde på at retningslinjene var ment å være retningsgivende, og at det skulle være mulig å gi generell godkjenning til utenlandske grader som hadde noe mindre arbeidsbelastning etter en helhetsvurdering. En slik forståelse og bruk av retningslinjene synes å samsvare bedre med vurderingskriteriet «vesentlige forskjeller» fra Lisboakonvensjonen og UNESCOs globale konvensjon. Klagenemnda bemerker likevel at det foreslåtte utkastet i retningslinjene som var vedlagt høringsnotatet, likevel ble omtalt som «[k]rav for å få gradslikestilthet», hvor man presiserte at «[f]or at en utdanning skal få gradslikestilthet med en norsk akkreditert grad må utdanningen i tillegg oppfylle følgende tilleggskrav».
- (48) Klagenemnda bemerker videre at det finnes internasjonale veiledere for hvordan man bør gjennomføre vurderingen av «vesentlige forskjeller» ved generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, jf. EAR-manualen. EAR-manualen er ifølge ENIC-NARIC en veileder for saksbehandlere i ENIC-NARIC-nettverkene som vurderer utenlandske kvalifikasjoner. Norge er en del av dette nettverket og HK-dir forvalter Norges rolle i dette samarbeidet. Det er viktig å merke at EAR-manualen ikke er en selvstendig rettskilde, men en veiledning som bygger på Lisboakonvensjonen og legger til rette for praktisk anvendelse av konvensjonens prinsipper. Om tolkningen av «vesentlige forskjeller», presiseres følgende i EAR-manualen:

«Differences in attitudes to recognition and to the interpretation of substantial differences persist. The ENIC and NARIC Networks promote flexible attitudes and to move away from rigid and legalistic interpretations.

The interpretation of substantial differences is very much linked to the overall outcome of a qualification, programme and/or programme components, since this determines whether the applicant has been prepared sufficiently for the desired activity. A difference that is only related to input criteria (such as workload and structure of the programme) is not likely to have a direct effect on the abilities of the applicant, and should therefore not be considered automatically as a substantial difference.

[...]

In many EHEA countries, the combined workload of consecutive bachelor and master programmes is 300 ECTS (usually 180 ECTS for the bachelor programme and 120 ECTS for the master programme). However, there are also countries where a bachelor programme of 180 ECTS may be followed by a master programme of 60 ECTS. These master programmes may have similar purposes and learning outcomes as the 120 ECTS master programmes, such as specialising in one of the main research areas of the chosen field of study, learning how to carry out original research, and preparing for admission to PhD programmes. Therefore, a difference of 60 ECTS between two master programmes should not be automatically considered as a substantial difference. All aspects of the master degree should be taken into account (level, workload, quality, profile and learning outcomes) and only substantial differences in the overall outcome of the programme (which would prevent the applicant to succeed in the desired activity) should be reported.» (nemndas understreking)

- (49) Dette kan underbygge at forskjeller mellom kvalifikasjonenes omfang ikke automatisk bør medføre at gradene ikke kan likestilles. Tvert imot tilsier veiledningen at vurderingen må foretas konkret og helhetlig, og at det avgjørende må være om den utenlandske utdanningen samlet sett gir kandidaten tilstrekkelige forutsetninger for den aktuelle videre aktivitet – eksempelvis videre studier eller yrkesutøvelse – og ikke om den avviker fra den norske graden hva gjelder struktur eller omfang isolert sett.
- (50) Samlet sett finner klagenemnda at retningslinjene tilleggskrav knyttet til omfang ikke har tilstrekkelig rettslig holdepunkt for å anvendes som absolutte vilkår for godkjenning av utdanningen. Ettersom HK-dir har avslått klagers søknad på bakgrunn av at hennes utdanning ikke oppfyller retningslinjenes krav til omfang, har klagenemnda på denne bakgrunn kommet til at HK-dirs vedtak overfor klager ikke beror på korrekt rettsanvendelse.
- (51) På denne bakgrunn må vedtaket oppheves, og saken sendes tilbake til HK-dir for ny behandling.

7.3 Om resultatet og øvrige forhold

- (52) I behandlingen av saken har klagenemnda ikke tatt stilling til om de aktuelle retningslinjene i seg selv er hensiktsmessige, eller om de gjeldende omfangskravene for bachelor- og mastergrader utgjør et egnet og treffende utgangspunkt for vurderingen av «vesentlige forskjeller» og gradslikestilling. En slik overordnet vurdering av regelverkets innretning og praktiske egnethet ligger nærmere til HK-dir å foreta i det videre arbeidet. Nemndas innvending retter seg derimot mot den konkrete anvendelsen av retningslinjene i denne saken. Slik nemnda ser det, er retningslinjene blitt praktisert som absolutte og ufravikelige vilkår, uten rom for unntak basert på en konkret og helhetlig vurdering av kvalifikasjonen. Dette fremstår lite forenlig med de føringer som blant annet fremgår av EAR-manualen, hvor det nettopp legges opp til mer fleksibel helhetsvurdering.
- (53) Klagenemnda har videre ikke foretatt en realitetsvurdering av klagens materielle sider. Nemnda har derfor ikke tatt stilling til om det konkrete resultatet i saken er riktig, og det utelukkes ikke at utfallet etter en ny behandling kan bli det samme som i det påklagede vedtaket. Bakgrunnen for denne tilbakeholdenheten er hensynet til en forsvarlig toinstansbehandling, som er sentral for å ivareta partens rettssikkerhet. En slik fremgangsmåte sikrer at de materielle spørsmålene først blir grundig behandlet av underinstansen før de eventuelt prøves på nytt.
- (54) Klagenemnda finner også grunn til å bemerke at det er uheldig at HK-dir praktiserer unntak fra retningslinjene som i realiteten forutsetter oppfyllelse av vilkår som ikke er offentlig tilgjengelige. I det påklagede vedtaket har HK-dir vist til at det unntaksvis åpnes for å godkjenne integrerte pre-Bologna-grader med en normert varighet på minimum fire år som likestilt med en integrert mastergrad, basert på en individuell vurdering. Denne vurderingen synes imidlertid å bygge på ytterligere kriterier som ikke fremgår av de publiserte retningslinjene på HK-dirs nettsider. Etter klagenemndas syn er dette uheldig av hensyn til forutsigbarhet og transparens i forvaltningens praksis. For at en klager skal ha en reell mulighet til å ivareta sine interesser, er det avgjørende at det er klart hvilke normer og vurderingskriterier som legges til grunn ved behandlingen av søknaden. Dette er også en forutsetning for å sikre en reell kontradiksjon i saken. HK-dir har tidligere gitt uttrykk for at de er enige i at det er uheldig at kriterier for å få godkjent pre-Bologna-grader ikke er publisert på nettsiden, og derfor har igangsatt et arbeid med å justere nettsiden slik at den bedre reflekterer de faktiske vilkårene for godkjenning.

8 Vedtak

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

HK-dirs vedtak av 28. august 2025 oppheves, og saken sendes tilbake til HK-dir for ny behandling.

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

Vedtaket er enstemmig.

26. juni 2026

Henrik W.
Bärnholdt

Kristin
Seehusen

Miriam Thea
Josefin
Svenaesus
Bakken
Wallenborg

Øistein Frank
Sundli

Taija-Riitta
Blencke

Nemndsleder

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur