

En kvinne som kun fikk godkjent to av tre år av sine PhD-studier fra Ukraina, hevdet at praktiseringen av reglene for godkjenning av utdanning fra utlandet er diskriminerende. Hun viser til at NOKUT godkjenner utdanning fra en rekke andre land i samme region, uten å gjøre fratrekk selv om de har det samme skolesystemet. På bakgrunn av GSU-listen trekker NOKUT fra høyere utdanning fra hele verden unntatt EU-land, slik at utdanning fra andre deler av verden dermed anses mindre verdt. I praksis betyr det at for å bli tatt opp på et universitet må borgere fra land utenfor EU fremvise dokumentasjon på ett eller to års universitetsutdanning fra hjemlandet, mens borgere fra EU-land kan få studieplass på et norsk universitet uten dokumentasjon for slik utdanning.

NOKUT avviste kvinnens påstander og viste til at utdanning fra de baltiske statene fra før 1991, ikke godkjennes på annen måte enn for andre tidligere sovjetstater. Begrunnelsen fra NOKUT for fratrekket på ett år, er at kvinnen mangler ett års skolegang fra grunn- og videregående skole. Som grunnlag for vedtaket viser NOKUT til GSU-listen, som spesifiserer kravene til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning.

Konklusjon:

Ombudet har ikke grunnlag for å overprøve de faglige vurderingene som ligger til grunn for å godkjenne utdanning fra de enkelte landene. Dette er forhold som ligger til utdanningsmyndighetene å ta stilling til.

Ombudet er av den oppfatning at retningslinjene for godkjenning av utenlandske studier og NOKUTS praktisering av disse ikke er i strid med diskrimineringsloven § 4.

I tillegg er det i følge NOKUT mulighet for at det enkelte studiestedet kan gi en mer konkret vurdering av utdanningen og på det grunnlaget likevel godkjenne utdanningen. Dette er X gjort kjent med. Ombudet mener dette er med på å gi utenlandske personer en betryggende behandling og vurdering av deres utdanning, og hvor det er rom for en noe større fleksibilitet i vurderingen.

Saksnr. 09/1324

Lovanvendelse: Diskrimineringsloven § 4

Dato: 11. februar 2011

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Ombudets fremstilling av sakens bakgrunn bygger på partenes skriftlige redegjørelser i saken.

X søkte om godkjenning av sin 8-årige høyere utdanning fra tidligere Sovjetunionen. Utdannelsen hennes består av 10 år med grunn- og ungdomsskoleutdanning, fem år med universitetsutdanning og tre år med PhD-studier.

Ved vedtak fra NOKUT ble syv av åtte år av den høyere utdannelsen godkjent, herunder fem års universitetsutdanning, men kun to av tre års PhD-studier. Begrunnelsen fra NOKUT for fratrekket er at kvinnen mangler ett års skolegang fra grunn- og videregående skole. Som grunnlag for vedtaket viser NOKUT til GSU-listen, som spesifiserer kravene til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning.

Partenes syn på saken

X:

X hevder at hun blir diskriminert fordi hun har utdanning fra Ukraina. Hun viser til at NOKUT godkjenner utdanning fra Estland, Latvia og Litauen, som i likhet med Ukraina er tidligere Sovjetrepublikker, uten å gjøre fratrekk. Det betyr at deres skole- og universitetsutdanning også ble styrt fra Moskva, og at alle borgerne fra tidligere Sovjetrepublikker er utdannet etter samme regler og prinsipper.

X hevder derfor at GSU-listen ikke holder mål som normgivende dokument for godkjenning av utdanning fra utlandet. Søkere fra EU-land får godkjent sin utdanning fullt ut. På bakgrunn av GSU-listen trekker NOKUT fra høyere utdanning fra hele verden unntatt EU-land, slik at utdanning fra andre deler av verden dermed anses mindre verdt. I praksis betyr det at for å bli tatt opp på et universitet må borgere fra land utenfor EU fremvise dokumentasjon på ett eller to års universitetsutdanning fra hjemlandet, mens borgere fra EU-land kan få studieplass på et norsk universitet uten dokumentasjon for slik utdanning.

X hevder det er uklart på hvilket grunnlag NOKUT bygger sine opptakskrav på når det gjelder utenlandske søkere. Det foreligger ingen rapport om hvilke komparative kriterier som er lagt til grunn. Etter Lisboa-konvensjonen skal en utenlandsk grad likestilles med den norske graden, med mindre det kan påvises en vesentlig forskjell mellom de to gradene. Det er nivået på utdanningen som skal være avgjørende, ikke kun varigheten av studiet.

X klager også over at hun ikke har fått innsyn i relevante dokumenter fra NOKUT. Sivilombudsmannens begrunnelse for ikke å undersøke hennes henvendelse ytterligere var at hennes innvendinger på det tidspunktet ikke var kommentert av NOKUT eller klagenemnda, og ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende.

NOKUT:

NOKUT avviser at X er utsatt for usaklig forskjellsbehandling. NOKUT viser til at GSU-listen ble til i et samarbeid mellom universitetene og daværende distriktshøgskolene for mer enn 30 år siden. Fra og med 1. januar 2003 fikk NOKUT ansvaret for videreutvikling og vedlikehold av listen. GSU-listen er bindende ved opptak til høyere utdanning, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-2- (6).

NOKUT viser også til at Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen) klart slår fast at et grunnleggende prinsipp ved vurderingen av kvalifikasjoner er at det ikke skal forekomme noen forskjellsbehandling (jf. artikkel III.1, 2. ledd)

NOKUT opplyser at det er to typer godkjenning som kan være aktuelle i denne saken. NOKUT gir en generell godkjenning som i henhold til forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler skal gi generell uttelling i studiepoeng i forhold til de grader og yrkesutdanninger som gis med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-2, og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer en norsk grad eller utdanning. Dette er en systemsammenligning der norsk

generell studiekompetanse er nivået det måles etter. NOKUTs vedtak kan påklages til en uavhengig klagenemnd.

Institusjonene under universitets- og høyskoleloven har i tillegg en godkjenningsfullmakt som gjør at resultatet kan avvike fra en generell godkjenning gitt av NOKUT. Det skyldes at lærestedene kan vurdere nivået og omfanget på det faglige innholdet i søkeres utdanning og se om det er jevngodt med utdanning de selv tilbyr. Det gir en noe større fleksibilitet i vurderingen.

Når det gjelder godkjenningspraksis for utdanning fra tidligere Sovjetrepublikker viser NOKUT til at de tidligere Sovjetrepublikkene Estland, Latvia og Litauen fra den tiden de var del av Sovjetunionen, godkjennes på lik linje med all annen utdanning fra Sovjetunionen i samme periode. Det kreves videregående skole pluss ett års universitetsstudier for å kunne søke til norsk høyere utdanning. Unntaket er Armenia og Turkmenistan, som hele tiden har hatt 10 års skolegang for høyere utdanning. Fra disse statene kreves videregående skole pluss to års universitetsutdanning for å kunne søke til norsk høyere utdanning.

Det er først eksamener avlagt i de baltiske statene etter frigjøringen i 1991 som kan gis full godkjenning. Dette er fordi noe av det første som skjedde på slutten av 1980-tallet og etter frigjøringen var utdanningsreformer med tanke på å orientere seg mot Europa og vesten. Alle de baltiske statene har nå 12 års skolegang for høyere utdanning.

NOKUT kan derfor ikke se at det foreligger noen forskjellsbehandling i forhold til ulike deler av tidligere Sovjetunionen som ikke kan begrunnes med vesentlige forskjeller i henhold til Lisboakonvensjon.

NOKUT opplyser også at X er gjort kjent med at hun kan få sin utdanning vurdert ved et norsk lærested. NOKUTs vedtak ble behandlet av klagenemnda, som ikke fant å kunne ta klagen til følge. Når det gjelder retten til innsyn i sakens dokumenter viser NOKUT til at saken er vurdert av Sivilombudsmannen, som ikke har funnet grunn til ytterligere undersøkelser.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

Diskrimineringsloven:

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av etnisitet m.v. blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

Forskjellsbehandling som er ”nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles”, jf. § 4 fjerde ledd, er tillatt.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for *handlingen, unnlattelsen eller ytringen* sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 10.

En påstand om diskriminering er ikke nok til at ombudet kan konkludere med at det er ”grunn til å tro” at diskriminering har skjedd. Påstanden må støttes av andre opplysninger eller sakens omstendigheter for øvrig.

Ombudets vurdering

Ombudet vil innledningsvis bemerke at ombudet ikke håndhever Lisboa-konvensjonen, og kan derfor heller ikke ta stilling til hva som er å anse som ”vesentlige forskjeller” i henhold til konvensjonen.

Ombudet kan heller ikke ta stilling til om NOKUT har brutt forvaltningslovens regler om rett til innsyn i sakens dokumenter, da det ligger til Sivilombudsmannen å ta stilling til dette.

Reglene for godkjenning av utdanning fra utlandet er i utgangspunktet nøytrale. Det er likevel slik at de fleste som har sin utdanning fra utlandet, herunder fra land utenfor EU/EØS, også har en annen nasjonal opprinnelse enn norsk. I praksis fører derfor reglene til en indirekte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet eller nasjonal opprinnelse.

Spørsmålet ombudet må ta stilling til er om forskjellsbehandlingen likevel er tillatt, fordi den er nødvendig begrunnet for å oppnå et saklig formål, og ikke uforholdsmessig inngripende overfor den som rammes, jf. diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Et formål med både den generelle godkjenningsordningen, og den konkrete godkjenningen som det enkelte studiestedet kan foreta, er å sikre nødvendig kontroll med det faglige innholdet i utenlandsk utdanning. Dette er av betydning både for personer som søker arbeid i Norge, og for den som ønsker å fortsette høyere studier i Norge, da dette skaper en trygghet for at den utdannelsen den enkelte har, holder et tilfredsstillende nivå. Det er etter ombudets vurdering ikke tvilsomt at en godkjenningsordning i seg selv fyller et saklig formål.

X mener imidlertid at de generelle retningslinjene til NOKUT bygger på uriktige forutsetninger, og fører til diskriminering av borgere fra land utenfor EØS. Spørsmålet er derfor om det regelverket NOKUT forholder seg til, og håndhever, er nødvendig for å oppfylle formålet om en tilfredsstillende godkjenningsordning.

Når det gjelder anførselene om forskjellsbehandling av søkere med utdanning fra EU/EØS-området og land utenfor EU viser ombudet til at EØS-avtalen og andre gjensidige godkjenningsordninger, som for eksempel mellom de nordiske landene, bygger på åpenhet og innebærer sammenliknbare grunnlag, særlig gjennom harmonisering av de enkelte landenes utdanninger. Når det gjelder utdanning fra land utenfor EØS-området, og land som ikke har inngått slike gjensidige godkjenningsordninger, kan utdanningens innhold og lengde variere mye, og det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å fremskaffe tilfredsstillende dokumentasjon for å vurdere nivået på utdanningen. Det er derfor etter ombudets vurdering ikke urimelig at man opererer med forskjellige regler for borgere fra land i EØS, og fra land utenfor EØS-området.

Når det gjelder anførselen om forskjellsbehandling av søkere med utdanning fra tidligere Sovjetrepublikker i forhold søkere med utdanning fra de baltiske statene viser NOKUT til at utdanning fra de baltiske statene fra før 1991, ikke godkjennes på annen måte enn for andre tidligere

sovjetstater. Det er derfor ikke riktig at X, og andre personer med utdanning fra tidligere sovjetstater, forskjellsbehandles sammenliknet med personer som har utdanning fra de baltiske statene.

Ombudet har ikke grunnlag for å overprøve de faglige vurderingene som ligger til grunn for å godkjenne utdanning fra de enkelte landene. Dette er forhold som ligger til utdanningsmyndighetene å ta stilling til.

Avslutningsvis har NOKUT vist til at deres godkjenning er av generell karakter, og at det enkelte studiestedet kan gi en mer konkret vurdering av utdanningen og på det grunnlaget likevel godkjenne utdanningen. Dette er X gjort kjent med. Ombudet mener dette er et moment som gir utenlandske personer en betryggende behandling og vurdering av deres utdanning, og hvor det er rom for en noe større fleksibilitet i vurderingen.

Konklusjon

Retningslinjene for godkjenning av utenlandske studier og NOKUTS praktisering av disse ikke er i strid med diskrimineringsloven § 4.

Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud