

Til lovforslag nr. L 176. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 7. maj 2002

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer

(Overførsel af kompetencer vedrørende afgørelser om anerkendelse af udenlandske uddannelseskvalifikationer, etablering af adgang til klage over visse afgørelser)

[af undervisningsministeren (Ulla Tørnæs)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget. Undervisningsministeren har stillet ændringsforslag nr. 2 og 3. Enhedslistens medlem af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 20. marts 2002 og var til 1. behandling den 12. april 2002. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Uddannelsesudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og undervisningsministeren sendte den 25. februar 2002 dette udkast til udvalget, jf. alm. del - bilag 186. Den 27. marts 2002 sendte undervisningsministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra Kommunernes Landsforening og Rektorkollegiet. Undervisningsministeren har over for udvalget

kommenteret de skriftlige henvendelser til udvalget.

Deputationer

Endvidere har Rektorkollegiet mundtligt over for udvalget redegjort for sin holdning til lovforslaget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 12 spørgsmål til undervisningsministeren og 1 spørgsmål til justitsministeren og videnskabsministeren til skriftlig besvarelse, som disse har besvaret. 1 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Oplysninger fra undervisningsministeren

Alle personer med udenlandske uddannelseskvalifikationer har efter den gældende lov nr. 344 af 16. maj 2001 ret til at få foretaget en vurdering af disse. Retten er ikke afhængig af dansk statsborgerskab og gælder, uanset om kvalifikationsindehaver er flygtning, indvandrer, vandreende arbejdstager fra et EU- eller et EØS-land eller har andet grundlag for at være i Danmark. Retten gælder også for personer, som ikke opholder sig i Danmark. Center for Vurdering af Udenlandske Uddannelser (CVUU) skal således sikre, at personer, der under alle omstændigheder kan eller vil arbejde i Danmark, gennem en

sådan vurdering bedst muligt kan udnytte deres kvalifikationer.

Lovforslaget indebærer ikke nogen ændring med hensyn til, hvem der har adgang til en vurdering. Lovforslaget indebærer heller ikke nogen ændring i relation til udlændinge- og integrationslovgivningen. Det er fortsat sidstnævnte lovgivning, der afgør, i hvilket omfang en udlænding har ret til at opholde sig, uddanne sig, arbejde m.v. i Danmark.

Under forberedelsen af såvel den gældende lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer som lovforslaget har det været overvejet, om der er behov for at begrænse adgangen til at få foretaget en vurdering på en måde, så kun personer med en vis konkret tilknytning til Danmark får adgang til en vurdering hos CVUU. Men dels skønnes en afgrænsning at være vanskelig at foretage, dels vil en forhåndsbegrænsning kunne vise sig at være u hensigtsmæssig i forhold til muligheden for at realisere et politisk ønske om at tiltrække højtuddannede udlændinge til Danmark. Dertil kommer, at risikoen for, at den frie adgang til en vurdering skal blive udnyttet af personer, der ikke har nogen konkret udsigt til at få lov til at opholde sig, uddanne sig, arbejde m.v. i Danmark, vurderes at være begrænset.

Ministeren oplyser endvidere, at CVUU's erfaringer med den gældende lov, der trådte i kraft 1. juli 2001, har vist, at antallet af ansøgninger fra personer i udlandet, som ikke har konkret udsigt til at få mulighed for at søge arbejde eller uddannelse i Danmark, udgør under 2 pct. af det samlede antal henvendelser, og at der ikke er noget, der tyder på, at antallet vil stige.

Endelig oplyser ministeren, at en fortsat fri adgang til at få foretaget en vurdering ikke skønnes at ville give anledning til problemer. Ministeren tilkendegiver samtidig, at udviklingen i ansøgningsmønstret vil blive fulgt nøje, og at en reddegørelse for udviklingen vil indgå i den årlige beretning om vurdering og anerkendelse af udenlandske uddannelseskvalifikationer m.v., som ministeren afgiver til Folketinget.

4. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, S, KF, RV og KRF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af

undervisningsministeren under nr. 2 og 3 stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (DF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for de af undervisningsministeren under nr. 2 og 3 stillede ændringsforslag.

Et andet *mindretal* i udvalget (SF og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget finder lovforslaget meget væsentligt for at sikre en hurtig og smidig godkendelse af udenlandske uddannelser og dermed for en mere effektiv integrationsindsats. Samtidig mener Socialistisk Folkeparti, at lovforslaget styrker retssikkerheden ved meritoverførsel af udenlandske uddannelsesdele.

Enhedslisten er positiv over for forslaget om at styrke centeret for vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer og om at indføre et klagenævn.

Lovforslaget har dog nogle skønhedspletter. Det bliver nu muligt for f.eks. kommuner at indhente vurderinger af enkeltpersoner uden personsens samtykke, og ministeren får bemyndigelse til at opkræve et gebyr for at få centeret til at lave en vurdering. Enhedslisten er glad for, at ministeren selv foreslår denne bemyndigelse fjernet.

Enhedslisten stiller derudover ændringsforslag, hvorefter en vurdering kræver samtykke fra den person, hvis uddannelseskvalifikationer skal vurderes.

Samlet set bliver lovforslaget forbedret med de stillede ændringsforslag, og Enhedslisten kan støtte lovforslaget.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Simut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

5. Ændringsforslag med bemærkninger

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF):

Til § 1

1) I det under nr. 4 foreslåede § 2, stk. 4, udgår 2. pkt.

[Muligheden for vurdering af en persons uddannelseskvalifikationer uden samtykke udgår]

Af undervisningsministeren, tiltrådt af udvalget:

2) Den under nr. 11 foreslåede § 5 a udgår.

[Forslag om hjemmel til at fastsætte regler om vurdering af ikkeformelle udenlandske kvalifikationer udgår]

3) Nr. 17 udgår.

[Forslag om hjemmel til at fastsætte regler om gebyr udgår]

Bemærkninger

Til nr. 1

Muligheden for, at f.eks. kommuner kan indhente vurderinger af enkeltpersoners uddannelseskvalifikationer uden personens samtykke, udgår.

Else Winther Andersen (V) fmd. Gitte Lillelund Bech (V). Peter Christensen (V)

Tina Nedergaard (V) Louise Frevert (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Helle Sjelle (KF)

Else Theill Sørensen (KF) Bodil Kornbek (KRF) Carsten Hansen (S) Frank Jensen (S)

Jeppe Kofod (S) Lene Jensen (S) Thomas Adelskov (S) Aage Frandsen (SF)

Marianne Jelved (RV) nfm. Pernille Rosenkrantz-Theil (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	57*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9		

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer, at hjemmelen til, at undervisningsministeren kan fastsætte regler om vurdering af udenlandske kvalifikationer og kompetencer, der er opnået på anden måde end ved formel uddannelse, udgår. Et kommende arbejde med vurdering af sådanne kvalifikationer og kompetencer vil indgå i sammenhæng med, at der nationalt i samarbejde med relevante interessenter udvikles en bredere ramme for vurdering af kvalifikationer og kompetencer, der er opnået på anden måde end ved formel uddannelse. Erfaringer fra videreuddannelsessystemet for voksne forventes at indgå i overvejelserne om en fremtidig ramme for vurdering af ikkeformelle kvalifikationer og kompetencer.

Til nr. 3

Ændringsforslaget indebærer, at hjemmelen til, at undervisningsministeren kan fastsætte regler om opkrævning af gebyr for vurderinger, udgår.

Oversigt over bilag vedrørende L 176

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra undervisningsministeren
2	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Henvendelse af 27/3-02 fra Rektorkollegiet
4	Spm. 1 om kommentar til henvendelse af 27/3-02 fra Rektorkollegiet, til undervisningsministeren
5	Spm. 2 om, at en konsekvens af lovforslaget er, at flygtninge hurtigere kommer ud på arbejdsmarkedet, til undervisningsministeren Spm. 3 om lovforslagets bemærkninger om baggrunden for lovforslaget, til undervisningsministeren Spm. 4 om højtuddannede indvandrere, til undervisningsministeren
6	Spm. 5 om hidtidige erfaringer med CVUU, til undervisningsministeren
7	Spm. 6 om eksempler på træghed med anerkendelse af udenlandske uddannelseskvalifikationer, til undervisningsministeren Spm. 7 om den enkelte persons retssikkerhed i forbindelse med indhentning af vurderinger, til undervisningsministeren Spm. 8 om bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr for at få foretaget en vurdering, til undervisningsministeren Spm. 9 om bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr, som vil indgå i vurderingen af produktivitetsforandringer, til undervisningsministeren Spm. 10 om at vente med bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr, til undervisningsministeren
8	Spm. 11, om lovforslaget kan være i konflikt med universitetsloven, til justitsministeren og videnskabsministeren
9	Spm. 12 om, hvor mange meritansøgninger, der årlig behandles af danske uddannelsesinstitutioner, til undervisningsministeren
10	1. udkast til betænkning
11	Svar på spm. 2 om, at en konsekvens af lovforslaget er, at flygtninge hurtigere kommer ud på arbejdsmarkedet, fra undervisningsministeren Svar på spm. 3 om lovforslagets bemærkninger om baggrunden for lovforslaget, fra undervisningsministeren Svar på spm. 4 om højtuddannede indvandrere, fra undervisningsministeren
12	Svar på spm. 6 om eksempler på træghed med anerkendelse af udenlandske uddannelseskvalifikationer, fra undervisningsministeren Svar på spm. 7 om den enkelte persons retssikkerhed i forbindelse med indhentning af vurderinger, fra undervisningsministeren Svar på spm. 8 om bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr for at få foretaget en vurdering, fra undervisningsministeren Svar på spm. 10 om at vente med bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr, fra undervisningsministeren Svar på spm. 9 om bemyndigelsen til at fastsætte et gebyr, som vil indgå i vurderingen af produktivitetsforandringer, fra undervisningsministeren

Bilagsnr.	Titel
13	Svar på spm. 1 om kommentar til henvendelse af 27/3-02 fra Rektorkollegiet, fra undervisningsministeren
14	Svar på spm. 5 om hidtidige erfaringer med CVUU, fra undervisningsministeren
15	Henvendelse af 25/4-02 fra Kommunernes Landsforening
16	Spm. 13 om kommentar til henvendelse af 25/4-02 fra Kommunernes Landsforening, til undervisningsministeren
17	Svar på spm. 11, om lovforslaget kan være i konflikt med universitetsloven, fra justitsministeren
18	Svar på spm. 12 om, hvor mange meritansøgninger der årlig behandles af danske uddannelsesinstitutioner, fra undervisningsministeren
19	Svar på spm. 13 om kommentar til henvendelse af 25/4-02 fra Kommunernes Landsforening, fra undervisningsministeren
20	Svar på spm. 11, om lovforslaget kan være i konflikt med universitetsloven, fra videnskabsministeren
21	2. udkast til betænkning
22	3. udkast til betænkning
23	Ændringsforslag og betækningsbidrag, fra undervisningsministeren

1 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå

Spørgsmålet og svaret er optrykt efter ønske fra udvalget.

Spørgsmål 11:

Af Rektorkollegiets henvendelse til udvalget af 27. marts 2002, jf. L 176 – bilag 3 fremgår det, at lovforslaget (L 176) efter Rektorkollegiets opfattelse ikke kan gennemføres uden en ændring af universitetsloven. Ministrene bedes i forlængelse heraf oplyse, om lovforslaget vurderes at være i konflikt med universitetsloven.

Svar:

Rektorkollegiet har til støtte for sin opfattelse af, at forslaget om ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer (L 176) ikke kan gennemføres uden en ændring af universitetsloven, bl.a. anført følgende:

Juridisk skal rektorkollegiet påpege, at der iflg. universitetsloven kun gives undervisningsministeren adgang til at fastsætte regler vedr. adgang til institutionens uddannelser, og da kun efter høring af universitetet. Universitetsloven giver ikke instanser uden for universitetet adgang til at fastsætte regler om merit. Lovforslaget kan derfor efter rektorkollegiets opfattelse ikke gennemføres uden en ændring af universitetsloven.

Universitetslovens § 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1177 af 22. december 1999, som ændret ved lov nr. 483 af 31. maj 2000, indeholder en hjemmel for undervisningsministeren til at fastsætte regler om uddannelserne og om adgang til uddannelserne. § 2 har følgende ordlyd:

»§ 2. Undervisningsministeren fastsætter regler om uddannelserne og om adgang til uddannelserne.

Stk. 2. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om:

- 1) Kvalitetskontrol, herunder censorinstitutionen.
- 2) Erhvervelse af doktorgrader.
- 3) Ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere.

4) Klager til institutionen fra de studerende, herunder om klagefrist, i forbindelse med eksaminer og prøver.

5) Tilskud og lokaler til de studerendes organisationer. Tilskud gives på grundlag af studentergruppernes andel af de samlede afgivne studenterstemmer til valg til konsistorium.

Stk. 3. Forskningsministeren kan indgå samlede aftaler med en institution om målene for dens virksomhed og udvikling, hvori der kan indgås aftale mellem undervisningsministeren og institutionen om udviklingen på uddannelsesområdet.

Stk. 4. Før undervisningsministeren fastsætter regler i henhold til stk. 1 og 2, skal de institutioner, der er berørt af reglerne, have lejlighed til at udtale sig, hvis forslagene ikke hidrører fra disse.

Stk. 5. Undervisningsministeren kan begrænse en institutions udbud af og optagelse til uddannelser, hvis uddannelsernes kvalitet og faglige niveau ikke svarer til kravene i uddannelsesreglerne, jf. stk. 1.«

I universitetslovens § 11 findes reglerne om, i hvilket omfang et universitets eller en anden højere uddannelsesinstitutions afgørelser kan indbringes for undervisningsministeren. § 11 har følgende ordlyd:

»§ 11. En institutions afgørelser efter denne lov eller efter regler fastsat i medfør af loven kan for så vidt angår klager over retlige spørgsmål påklages til undervisningsministeren, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til at klage og kan herunder bestemme, at afgørelser, med undtagelse af klager over retlige spørgsmål ved afgørelser om en studerendes retsstilling, ikke skal kunne indbringes for ministeren.

Stk. 3. Undervisningsministeren kan bestemme, at afgørelser kan indbringes for en særlig klageinstans, og om klageinstansen i så fald har den endelige administrative afgørelse af sagen.«

Af de specielle bemærkninger til § 11 fremgår, jf. Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, spalte 2004 f, følgende:

»Kun klager over retlige mangler er omfattet af en klageadgang til ministeren eller til en særlig klageinstans. I de nærmere regler herom fastsættes også en særlig klagefrist både med hensyn til klager til ministeren og til den særlige klageinstans. Bestemmelsen giver endvidere undervisnings- og forskningsministeren bemyndigelse til at fastsætte, at visse afgørelser ikke skal kunne indbringes. Det gælder dog ikke afgørelser om en studerendes retsstilling.

Den klageadgang, som er fastlagt, er den eneste mulighed, ministeren har for at omgøre en afgørelse, truffet af en institution. Ministeren kan således ikke i sin egenskab af øverste forvaltningsmyndighed på eget initiativ ændre en afgørelse, som efter loven er henlagt til institutionen.«

Forslaget til ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer (L 176), indeholder ikke bestemmelser om, at undervisningsministeren eller andre kan fastsætte regler om merit. Lovforslaget indebærer således ikke på dette punkt nogen ændringer i forhold til gældende ret. Derimod indebærer lovforslaget en fravigelse af universitetslovens regler om klage over en uddannelsesinstitutions afgørelser. I § 1, nr. 11, i lovforslaget foreslås således indsat følgende nye bestemmelse i lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer (CVUU-loven):

»§ 5 b. Undervisningsministeren nedsætter et klagenævn, Kvalifikationsnævnet.

Stk. 2. Personer med udenlandske uddannelseskvalifikationer, der har søgt optagelse eller er optaget på en uddannelse under Undervisningsministeriets, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings eller Kulturministeriets ressort, kan for Kvalifikationsnævnet indbringe en institutions afgørelse af, om kvalifikationerne kan erstatte dele af den pågældende uddannelse.

Stk. 3. Klage efter stk. 2, kan af den, afgørelsen vedrører, indbringes for Kvalifikationsnævnet inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Stk. 4. Klagen stiles til Kvalifikationsnævnet og sendes til den uddannelsesinstitution, der har truffet afgørelsen. Hvis uddannelsesinstitutio-

nen fastholder afgørelsen, sender institutionen klagen til Kvalifikationsnævnet med en udtalelse. Kvalifikationsnævnet træffer den endelige administrative afgørelse.

Stk. 5. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om nævnets sammensætning, virksomhed og forretningsorden.«

I de særlige bemærkninger til bestemmelsen anføres følgende om det foreslåede klagenævns opgaver:

»Der foreslås etableret et klagenævn, Kvalifikationsnævnet, hvortil personer med udenlandske uddannelseskvalifikationer skal kunne indbringe uddannelsesinstitutioners afgørelser om fritagelse for dele af en dansk uddannelse (merit). Det drejer sig om afgørelser om fritagelse for dele af en dansk uddannelse under Undervisningsministeriets, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings og Kulturministeriets ressort. Uddannelsesinstitutioners afgørelser om fritagelse for dele af en dansk uddannelse (merit) kan som hovedregel allerede i dag indbringes for en anden administrativ myndighed, typisk for det uddannelsesansvarlige ministerium. Men denne klageadgang vedrører som regel kun afgørelsens retlige aspekter. Med den foreslåede bestemmelse etableres der adgang til at klage over selve afgørelsens indhold dvs. over hvor meget eller hvor lidt fritagelse for den danske uddannelse, uddannelsesinstitutionen vil give personen med udenlandske uddannelseskvalifikationer. Forslaget om etablering af en klageadgang omfatter ikke maritime uddannelser under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Uddannelsesinstitutionernes afgørelser om fritagelse for dele af en maritim uddannelse kan allerede i dag indbringes for Søfartsstyrelsen både for så vidt angår afgørelsens retlige aspekter og indholdet af afgørelsen.

....

Klagenævnets virksomhed vil omfatte indholdsmæssige spørgsmål. Eksisterende bestemmelser i lovgivningen om adgang til at klage over retlige aspekter ved uddannelsesinstitutioners afgørelser berøres ikke af dette lovforslag. Det fremgår af stk. 4, at klagen skal ske via uddannelsesinstitutionen. Kvalifikationsnævnets afgørelse vil være den endelige administrative afgørelse. Kvalifikationsnævnet etableres i forbindelse med centret som en uafhængig instans.«

Den foreslåede nye bestemmelse i § 5 b indebærer således en fravigelse af universitetslovens § 11, hvorefter en uddannelsesinstitutiones afgørelser kun kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål. Det følger af almindelige lovfortolkningsprincipper, at en nyere lov går forud for en ældre (lex posterior-princippet), og at en specialregel går forud for en generel regel (lex specialis-princippet). Da den foreslåede bestemmelse i § 5 b, hvis den vedtages, vil være nyere end universitetsloven, fører lex posterior-princippet til, at den har forrang frem for universitetsloven. Hertil kommer, at § 5 b er en specialregel, som alene vedrører uddannelsesinstitutionernes afgø-

relser om meritoverførsel for udenlandske uddannelseskvalifikationer. Også lex specialis-princippet fører således til, at den § 5 b vil have forrang.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil vedtagelsen af det fremsatte lovforslag derfor føre til, at uddannelsesinstitutionernes afgørelser om meritoverførsel for udenlandske uddannelseskvalifikationer vil kunne indbringes for det kvalifikationsnævn, som oprettes ved lovforslaget. Efter Justitsministeriets opfattelse er det således ikke nødvendigt at ændre universitetsloven for at opnå denne retstilstand.