

Kvittering på innsendt svar på Høring forslag til endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Saksnummer: 23/3962

Sak: Høring forslag til endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Levert: 03.11.2023 12:33

Svartype:

Jeg svarte som: Annen

Avsender: Nasjonalbiblioteket

Kontaktperson: Svein Arne Tinnesand

Kontakt e-post: svein.tinnesand@nb.no

Høring forslag til endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Bakgrunn

Forholdsmessighetsprøvdingsdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen 24. september 2021 ved beslutning 243/2021. Beslutningen trådte i kraft i EØS-avtalen 1. februar 2023.

Kunnskapsdepartementet har i høringsnotatet *Forslag til endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner* lagt fram forslag til endringer i forskrift 22. desember 2017 nr. 2384 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsforskriften).

Yrkeskvalifikasjonsloven har siden mars 2020 vært en del av *Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek*. § 4a i forskriften slår fast at Nasjonalbiblioteket er ansvarlig myndighet for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og for meldinger om midlertidig tjenesteutøvelse etter yrkeskvalifikasjonsloven.

Lov om folkebibliotek slår fast krav om yrkeskvalifikasjon i §5 og §7.

§5 Alle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef.

§7 Fylkeskommunen skal ha bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå til å gjennomføre fylkeskommunale bibliotekoppgaver.

I *Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek* er kvalifikasjonskravene ytterligere definert i §2:

§ 2. Kvalifikasjonskrav

Biblioteksjefen er den faglige og administrative leder for kommunens samlede folkebibliotekvirksomhet. Når stillingen som biblioteksjef i kommunen lyses ut skal det stilles krav om fagutdanning.

Fagutdannet biblioteksjef i kommunen og bibliotekfaglig leder i fylkeskommunen skal ha en av følgende utdanninger:

- a. bachelor- eller høyere grad med minst 120 studiepoeng i bibliotekspesifikke fag
- b. bachelor- eller høyere grad med minst 60 studiepoeng i bibliotekspesifikk påbygning
- c. tilsvarende utdanning.

Saken gjelder

Kompetansekravet til biblioteksjefene ble innført med folkebibliotekloven av 1971. Kravet ble videreført i gjeldende lov fra 1985.

Bakgrunnen har vært behovet for fagkompetente biblioteksjefer som har vært og fortsatt er vurdert som viktig og grunnleggende for at folkebibliotekene skal kunne utvikles og være aktuelle også i fremtiden. Biblioteksjefens oppgave er å legge til rette for en mest mulig samordnet og helhetlig bibliotekjeneste. Biblioteksjefens ansvarsområder spenner mellom kjerneområder som informasjonssøking og kunnskapsorganisering, aktuell formidling med brukerfokus, administrative oppgaver og planlegging av teknologisk strategi sett i sammenheng med utvikling av innovative bibliotekjenester. I tillegg skal en biblioteksjef kunne sette folkebibliotekets rolle inn i en større sammenheng som samfunnsaktør, der biblioteket ofte inngår som en del av kommunalt og regionalt planverk. Kravet om fagutdanning skal også bidra til effektiv ressursutnytting og sikre lokale basisfunksjoner i et nasjonalt nettverk.

Kompetansekravet om bibliotekfaglig utdanning i henhold til §5 og §7 i *Lov om folkebibliotek* har vært oppe til drøfting flere ganger. I *St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling (oppgavefordelingsmeldingen)*, ble det foreslått at Kulturdepartementet skulle fremme forslag om at kravet om fagutdannet biblioteksjef skulle fjernes. Dette begrunnes med at «når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med adekvat kompetanse for å løse oppgaven». I 2003 fulgte departement opp oppgavefordelingsmeldingen gjennom et høringsnotat hvor det ble foreslått å fjerne kompetansekravet. Høringsrunden viste at det var stor motstand i biblioteksektoren mot å fjerne dette kravet. Departementet valgte derfor å beholde kompetansekravet til konsekvensene av å fjerne det var bedre utredet.

Når *Lov om folkebibliotek* skulle revideres i 2012 ble det i høringsbrevet lagt fram to mulige alternativer for en utvikling av kompetansekravet i folkebibliotekloven § 5:

Alternativ 1: Beholde kompetansekravet til biblioteksjef i kommunen, men fjerne muligheten for dispensasjon der kommunen ikke får kvalifisert fagutdannet søker.

Alternativ 2: Fjerne kompetansekravet til biblioteksjef i kommunen i loven og erstatte det med et funksjonskrav i forskriften. Et funksjonskrav setter krav til resultatet, eller funksjonen, uten å angi måten resultatet skal oppnås på. Det angir hva lovgiver mener resultatet skal være.

I Prop. 135 L (2012–2013) *Endringer i lov om folkebibliotek* konkluderer departementet:

«På bakgrunn av den brede støtten for alternativ 1 i høringsnotatet, mener departementet at det er riktig å holde på et kompetansekrav knyttet til biblioteksjefen ved folkebibliotekene. Departementet foreslår en videreføring av muligheten til å dispensere fra kompetansekravet på fast basis og at nærmere bestemmelser om dette fastsettes i forskrift. En mulighet til å søke om dispensasjon fra kompetansekravet vil ivareta små kommuners autonomi og selvstyre. Som alternativ til å søke om dispensasjon mener departementet at kommunene bør vurdere om kompetansekravet i stedet kan oppfylles ved samorganisering mellom kommuner eller ved å tilby aktuelle kandidater tilleggsutdanning. Slike løsninger for å sikre god bibliotekfaglig kompetanse vil bidra til bedre bibliotekjenester. Det oppfordres også til å søke råd fra fylkeskommunen i tilfeller der det ikke er mulig å

ansette fagutdannet søker. Fylkeskommunen vil kunne gi råd og veiledning for utvikling av både bibliotektenestene og hvordan kommunene best fyller stillingen som biblioteksjef. Ved revisjon av forskriften vil den midlertidige dispensasjonsordningen, som har fungert dårlig, bli fjernet. Dette gjøres for å sikre god kompetanse ved bibliotekene. Departementet vil ikke foreslå endringer i den særskilte dispensasjonsordningen jf. forskrift om personale i folkebibliotek av 5. januar 1987 § 4 om adgangen til å dispensere fra kravet om fagutdannet biblioteksjef i folkebibliotek med bred bibliotekfaglig kompetanse i personalet.»

I oktober 2015 fremmet Europakommisjonen en ny strategi for det indre marked. Strategien skulle bidra til økt vekst, sysselsetting og investering i Europa. I den forbindelse la Europakommisjonen 10. januar 2017 frem et forslag til direktiv med krav om forholdsmessighetsprøving før vedtakelse av nye bestemmelser om regulering av yrker eller endringer av eksisterende reguleringer for regulerte yrker. Forholdsmessighetsprøvingsdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen 24. september 2021 ved beslutning 243/2021. Beslutningen trådte i kraft i EØS-avtalen 1. februar 2023.

Forholdsmessighetsprøvingsdirektivet gjelder for regulerte yrker som omfattes av anvendelsesområdet for yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

Etter forholdsmessighetsprøvingsdirektivet skal statene foreta en vurdering av forholdsmessigheten av regelen om adgangen til eller utøvelsen av et lovregulert yrke. I det følgende benyttes uttrykket «forholdsmessighetsvurdering».

Kravet til forholdsmessighetsvurdering vil gjelde uansett hvilken myndighet eller organ som har planer om å regulere et yrke. Det gjelder også dersom adgangen til å regulere yrket er delegert til private aktører, eller f.eks. i de tilfellene Stortinget selv velger å regulere et yrke uten at dette er foreslått av regjeringen.

Forholdsmessighetsvurderingen skal skje før innføring av nye eller endringer av eksisterende lover, forskrifter eller administrative bestemmelser som regulerer adgangen til eller utøvelsen av et lovregulert yrke. Omfanget av vurderingen skal stå i et rimelig forhold til karakteren, innholdet og virkningen av bestemmelsene som innføres. Forholdsmessighetsvurdering er en dokumentert vurdering av om det å regulere yrket er den beste løsningen for å oppnå ønsket effekt, inkludert utredning av uønskede konsekvenser. Direktivet bygger på EU-domstolens praksis om at regulering av yrker skal være proporsjonal, dvs. reguleringen skal stå i forhold til det myndigheten ønsker å beskytte og skal ikke medføre unødvendige negative økonomiske konsekvenser for den enkelte (se f.eks. *Pesla C-345/08*, premisser 34-36).

En konsekvens av direktivet er at statene må dokumentere eksplisitt hvorfor det eventuelt skal innføres kvalifikasjonskrav for å utøve et yrke. Det kan derfor sies at statenes mulighet til selv å bestemme hvilke yrker og hvilke kvalifikasjoner de ønsker å sette for å kunne utøve et yrke kan bli begrenset.

Etter endringen av i 2013 stiller direktivet krav om at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering av regulerte yrker. I artikkel 59(3) i yrkeskvalifikasjonsdirektivet står det følgende:

3. Medlemsstatene skal undersøke om kravene i henhold til deres rettsorden som begrenser adgangen til et yrke eller utøvelsen av et yrke til innehavere av særlige yrkeskvalifikasjoner, herunder bruken av yrkestitler og yrkesvirksomhet som er tillatt i henhold til slike titler, som i denne artikkel kalles «krav», er forenlige med følgende prinsipper:

a) kravene må verken direkte eller indirekte være diskriminerende på grunnlag av nasjonalitet eller bosted,

b) kravene må være begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn,

c) kravene må være egnet til å sikre at det fastsatte målet nås, og må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å nå dette målet.»

I forholdsmessighetsprøvdingsdirektivet artikkel 4(4) står det at grunnene til å anse at en bestemmelse er begrunnet forholdsmessig, skal underbygges av kvalitative og, der det er relevant, kvantitative opplysninger. Ifølge Europakommisjonen kan slike kvalitative og/eller kvantitative opplysninger omfatte markedsovervåkningsrapporter, akademiske forskningsartikler, undersøkelser, statistiske data, etc. Karakteren av de opplysninger som kreves vil, også vil avhenge av det individuelle målet i allmenhetens interesse som påberopes og de tilhørende argumentene. Europakommisjonen viser til EU-domstolens avgjørelse i sak C-515/14 Kommisjonen mod Cypren, premiss 54-55. Domstolen slo der fast at når målet i allmenheten interesse er å opprettholde den økonomiske balansen i trygdesystemet, må de begrunnelsene som påberopes ledsages av en grundig analyse. En slik objektiv og detaljert analyse, støttet av tall, må være i stand til å vise, med solide og konsistente data, at det er reelle risikoer for balansen i trygdesystemet. Europakommisjonen skriver at det å bare antyde en risiko for ubalanse i trygdesystemet er utilstrekkelig.

Vurdering

I høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet foreslås det å forskriftsfeste at forholdsmessighetsprøvingen skal foretas før det vedtas nye eller ved endring av eksisterende regelverk som begrenser adgangen til å utøve et yrke eller utøvelsen av yrket. Det følger av forholdsmessighetsprøvdingsdirektivet artikkel 4(6) står at statene skal overvåke at nye eller endrede lover eller forskrifter som begrenser adgangen til eller utøvelsen av lovregulerte yrker er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet når de er vedtatt. I bestemmelsen i direktivet er det en plikt til å foreta en evaluering etter en viss tid. Det er ikke noe krav om at evalueringen skal skje innen bestemte tidsintervaller. Departementet legger til grunn at evaluering kan gjennomføres etter behov.

Lov om folkebibliotek ble revidert i 2013 og trådte i kraft 2014. Den gang ble det naturlig nok ikke foretatt en forholdsmessighetsvurdering etter kravene i forholdsmessighetsprøvdingsdirektivet.

Den begrensning som Lov om folkebibliotek setter på adgang til yrket i paragraf 5 og paragraf 7 bør derfor ved endringer i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner evalueres og vurderes opp mot de krav som stilles i forholdsmessighetsprøvdingsdirektivet.

Kompetansekravet i Lov om folkebibliotek har vært opprettholdt ut fra et ønske om at denne fagkompetansen skulle bidra til å gi gode folkebibliotekstjenester til befolkningen i tråd med lovens formålsparagraf. Samtidig åpner loven for en relativt omfattende dispensasjonsadgang fra dette kravet i §5 andre ledd *Departementet kan dispensere fra bestemmelsen i særskilte tilfeller og gir nærmere forskrifter om kvalifikasjonskrav*. Dispensasjonsadgangen er nærmere beskrevet i *Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek* § 4. Nasjonalbiblioteket behandler årlig mellom 5 og 10 søknader om dispensasjon fra kvalifikasjonskravet i *Lov om folkebibliotek*. Kommuner med 5 eller flere bibliotekfaglig ansatte er unntatt fra bestemmelsen i §5.

I de aktuelle kommunene, altså kommuner med færre en 5 bibliotekfaglig ansatte er det 26 prosent av folkebibliotekene som ikke har fagutdannet biblioteksjef. Dette

utgjør til sammen 75 kommuner. Disse 75 kommunene gir også sin befolkning bibliotek tjenester i tråd med formålsparagrafen i Lov om folkebibliotek.

I tidligere refererte artikkel 59 (3) i yrkeskvalifikasjonsdirektivet vises det bl.a. til at kravene må være begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn og at kravene må være egnet til å sikre at det fastsatte målet nås, og må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å nå dette målet. I forholdsmessighets- prøvingsdirektivet står det at grunnene til å anse at en bestemmelse er begrunnet forholdsmessig, skal underbygges av kvalitative og, der det er relevant, kvantitative opplysninger.

På bakgrunn av at også kommuner der biblioteksjefen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet i Lov om folkebibliotek oppfyller målet om bibliotek tjenester slik det framkommer i Lovens formålsparagraf vil det være vanskelig å begrunne kvalifikasjonskravet ut fra tvingende allmenne hensyn eller at det ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

Konklusjon

Nasjonalbiblioteket konstaterer derfor at en implementering av *forholdsmessighetsprøvingsdirektivet* i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner må føre til at bestemmelsene i §5 og §7 i sin nåværende form tas ut av Lov om folkebibliotek, slik at denne ikke lenger er omfattet av forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på regjeringen.no.