



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kunnskapsdepartementet
Opplæringsavdelingen
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Postadresse:
Postboks 8059
dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

DERES REF
201005135-/SRM

VÅR REF
10-01714-3-LHA

DATO
5.1.2011

Innspill fra IMDi - forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov - kompetanseregler m.m.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til brev av 20.10.2010. Under følger innspill fra IMDi, delt inn etter kapitlene i høringsnotatet.

Kap.2. Innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringslova og privatskolelova

IMDi stiller seg positiv til forslaget om å innføre krav om kompetanse for undervisning for å sikre at lærere har relevant utdanning i det de skal undervise i. Denne endringen vil også harmonisere bedre med den nye lærerutdanningen som er et skifte bort fra "generalistkompetanse" til "spesialistkompetanse" som departementet mener vil være med på å styrke kvaliteten hos undervisningspersonell i skolen.

God faglig kompetanse er en viktig forutsetning for kvalitativt god undervisning, men er ikke tilstrekkelig for å få bedre resultater i skolen. Fokus på elevenes læringsmiljø, samt en kvalitativ styrking av lærernes pedagogiske kompetanse må følge styrkingen av den faglige kompetansen. IMDi vil særlig vektlegge en pedagogisk kompetanse som setter lærerne i stand til å tilrettelegge undervisningen for elever med ulike språklige og kulturelle forutsetninger.

Det er en økende andel minoritets elever i grunnskolen, særlig i de større byene. Nye kompetansekrav til lærerne bør svare på de utfordringene dette betyr for undervisningen, og for å utvikle et inkluderende læringsmiljø i skolen.

IMDi vil peke på at det er få lærere med minoritetsbakgrunn som arbeider som allmennlærere i grunnskolen i dag. En økt andel lærere med minoritetsbakgrunn i skolen vil bidra til å utvide skolens referanserammer for undervisningen, slik at de tema skolen underviser i kan settes inn i en sammenheng som er gjenkjennbar også for elever med ikke-norsk bakgrunn. Forsøk på å rekruttere flere unge med minoritetsbakgrunn inn i lærerutdanningen har så langt hatt begrenset effekt, og avdekker et behov for å finne nye virkemidler i rekrutteringsarbeidet.

De nye kravene til faglig kvalifisering tilsier at godkjenningsordninger for lærere med lærerutdanning fra hjemlandet bør gjennomgås på nytt. I flere land er det et sterkt fokus på opplæring i fag i lærerutdanningen. Godkjenningsordningen bør gjennomgås med formål å implementere dette fagperspektivet innenfor godkjenningskriteriene.

I Sverige foreslår Regjeringen at det innføres et mentorsystem for lærere. Dette kan være et godt forslag, særlig for nyutdannede lærere som skal undervise minoritetsspråklige. Det er mange lærere som ikke har tilstrekkelig kompetanse for å arbeide med denne målgruppen i skolen. I tillegg vil det være behov for å utvikle nettverk mellom skoler og veilederkorps for lærere som underviser minoritetsspråklige på alle nivåer. En mentorordning kan også være hensiktsmessig for lærere med utdanning fra utlandet, i en startfase.

IMDi støtter forslaget om at privatskoleloven må endres slik at den har de samme krav og regler i forhold til kompetansekrav som etter opplæringsloven.

Kap.3. Innføre bestemmelser i opplæringslova om fylkeskommunal videregående skole i utlandet

IMDi er positiv til muligheten for forsøksvirksomhet med norsk- russiske videregående skoler i Murmansk og Moskva. En slik forsøksvirksomhet gir ny kunnskap som berører både språk - og fagopplæringen for både de norske og de russiske elevene. Man bør vurdere å se om noen av undervisningserfaringene kan brukes i opplæringen av minoritetsspråklige i Norge. IMDi støtter departementet i synet på at ordningen etter hvert bør formaliseres og at ordningen kan gjøres permanent innenfor klare rammer.

Kap.4. Innføre rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler i privatskolelova.

IMDi er enig med departementet om at dagens lovverk hvor retten til to år ekstra på videregående skole må tas ut på offentlig skole, ikke er tilfredsstillende. Det vil for mange være en tilleggsbelastning å måtte bytte skole når mange av elevene det gjelder allerede er i en vanskelig situasjon. IMDi støtter departementet i at det er hensiktsmessig med en lovendring der elever med rett til to år ekstra på videregående skole, gis anledning til å ta disse årene på privat skole så langt tilsvarende rettighet følger av privatskolelova.

Kap.5. Endre bestemmelsene i opplæringslova om politiattest for skolelignende aktivitetstilbud.

5.3.1 Konsekvenser av anmerkning på politiattesten

Opplæringsloven og privatskoleloven har i dag bestemmelser om at seksuelle overgrep mot barn skal medføre yrkesforbud for dem som ansettes i grunnskolen. Det samme gjelder for fritidsordningen og musikk- og kulturskoler, men i videregående opplæring er det opp til ansettelsesmyndighetene om en anmerkning på en politiattest skal få betydning i en konkret ansettelsessak.

Det er viktig at lovverket beskytter mindreårige barn mot seksuelle overgrep. Departementet understreker at yrkesforbudet på grunnskolen bare hindrer aktuelle lovovertrедere å få ansettelse i grunnskole, skolefritidsordning samt musikk- og kulturskole. Dette er steder hvor mange barn oppholder seg over lange perioder.

IMDi støtter departementets ønske om å fastholde dagens ordning slik at seksuelle overgrep mot barn skal føre til ansettelsesforbud i grunnskole, skolefritidsordning samt musikk- og kulturskole.

Innenfor videregående opplæring befinner det seg mange unge i en sårbar situasjon. En del av disse har minoritetsbakgrunn. Enkelte elever med minoritetsbakgrunn har lite kjennskap til det norske lovverket og ofte manglende nettverk og ressurser til å kunne følge opp en sak som gjelder seksuelle overgrep, om de skulle bli utsatt for det. I mange samfunn representerer skolen og lærerne en autoritet som det er vanskelig å motsette seg, også for foreldre. Gjennom ordningen med minoritetsrådgivere i videregående skole har IMDi erfart at ungdom som har vokst opp med autoritære oppdragelsesrammer ofte mangler den selvstendighet som skal til for å motsette seg autoriteter, også utenfor hjemmet. De mest sårbare av dem, de som har vært utsatt for overgrep og ekstrem kontroll, vil være mest utsatt for overgrep også i en skolesituasjon. Det gjelder også unge enslige flyktninger og innvandrere som ikke har familie i landet.

IMDi foreslår derfor at opplærings- og privatskoleloven endres slik at seksuelle overgrep mot barn og unge skal føre til ansettelsesforbud i videregående skole på lik linje med grunnskole, skolefritidsordning, musikk- og kulturskoler.

Antall lovovertrедelser som skal anmerkes på politiattestene har gjennom den nye politiregisterloven § 39 blitt utvidet. Blant annet skal også volds - og rans - forbrytelser samt grov narkotikakriminalitet anmerkes. Spørsmålet er om dette medfører endringer i regelverket om konsekvenser av anmerkninger på politiattesten. Når det gjelder andre overtrедelsers vedkommende støtter IMDi departementets forslag om at angjeldende ansettelsesmyndighet selv må avgjøre hvilke konsekvenser et lovbrudd skal få. På den måten skjer det ingen

automatisk utestenging fra arbeidsforhold i skolen i flere tilfeller enn i dag. Samtidig vil ansettelsesintervju og andre undersøkelser nærmere kunne gjøre seg kjent med bakgrunnen til den som tilbys stillingen. På den måten kan ulike hensyn bli ivaretatt gjennom en totalvurdering slik departementet understreker.

5.3.2. Politiattest for de som har bodd i andre land

IMDi er i utgangspunktet positiv til forslagene som tidligere har vært på høring fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet om å utvide plikten til å kreve politiattester til å gjelde alle ansatte som har direkte kontakt med barn og unge. IMDi er også positiv til forslagene om hvilke oppgaver det skal kreves henholdsvis avgrenset eller uttømmende attest for, og til at det som hovedregel skal fremgå både om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av de angitte straffebestemmelsene.

Det er viktig at lovverket bidrar til å beskytte mindreårige ikke bare mot seksuelle overgrep, men også mot andre overgrep og alvorlig skadelig innflytelse.

Det er imidlertid viktig å påpeke at politiattester ikke fanger opp andre forhold enn de en person er dømt for, og gir dermed ingen full garanti for barns sikkerhet. En politiattest er et instrumentelt verktøy, og den gir ingen garanti om at personene som har en slik vandelsattest ikke kan bli en fremtidig overgriper av mindreårige. Ansatte som arbeider med barn må derfor ha både opplæring og bevisstgjøring på egen og andres adferd, samt at arbeidsgiver må ha ansvar for å legge forholdene til rette, f.eks gjennom samarbeidsformer, rutiner m.v. slik at situasjoner der barn kan utsettes for overgrep minimaliseres.

Generelle synspunkter på innføring av krav om forutgående botid

Høringsinstansene er bedt spesifikt å vurdere forslaget om forutgående botid på opptil 5 år som alternativ for personer som ikke kan fremvise politiattest fra Norge eller et EØS-land. IMDi ønsker å kommentere forslaget om krav til forutgående botid både prinsipielt og knyttet til utlendingers mulighet til arbeid tilknyttet utdanningssektoren.

Personer fra land utenfor EØS-området er ikke en enhetlig gruppe. En rekke land utenfor EØS er demokratier med godt utbygd rettssystem, som det vil kunne være fullt mulig å skaffe politiattester fra, for eksempel gjennom Interpol. Det er i dag 188 land som er medlem i Interpol, og det foregår i dag samarbeid over landegrensene i om politisaker. Det vil være mulig å framskaffe utvidede politiattester fra mange land utenfor EØS. Vi kan her nevne noen som Canada, USA, Japan, Australia, New Zealand, etc. Det bør være politiet som avgjør hvilke land det er mulig å framskaffe barneomsorgsattester fra.

“Vesentlige samfunnshensyn” som grunnlag for å kreve forutgående botid

Ifølge høringsnotatet er en politiattest i denne sammenheng primært en norsk politiattest eller politiattest fra EØS-land. I politiregisterloven § 39 tredje ledd heter det at det i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov kan stilles krav om 5 års botid i Norge dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan fremlegges norsk

politiattest eller politiattest fra EØS-land. Forutsetningen er at vesentlige samfunnshensyn tilsier det. Det framkommer ikke her hva som ligger i begrepet "vesentlige samfunnshensyn".

Derfor er det viktig å se hen til forarbeidene til politiregisterloven når man vurderer om det for feltet som skal lov- eller forskriftsreguleres foreligger "vesentlige samfunnshensyn" som tilsier et krav om forutgående botid på (opptil) 5 år. Her skriver Justisdepartementet blant annet: "Etter departementets syn fremstår det som naturlig at man som hovedregel velger å basere seg på de opplysninger som fremkommer av den norske attesten. En annen løsning vil ha som konsekvens at vandelskravet i praksis blir et yrkesforbud for utlendinger tilsvarende det påbudte tidsrom. Det er klare prinsipielle betenkeligheter forbundet med at man på denne måten i praksis utelukker en begrenset del av befolkningen fra et yrke."

Videre skriver Justisdepartementet at unntak fra det ovennevnte kun gjøres "for helt spesielle tilfeller hvor særlig tungtveiende sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende og det er svært viktig med klarert personell. Et eksempel er ansatte med tilgang til spesielle områder på en flyplass. *Betenkelighetene med slike unntak vil nødvendigvis øke dersom de blir utvidet til nye anvendelsesområder.*" (IMDis utheving).

Departementet nevner i denne sammenheng ikke flere områder hvor dokumentert plettfriandel er viktigere enn adgangen til yrkeslivet.

Det bør vurderes nøye, og deretter helst defineres i lov eller forskrift hvorvidt det aktuelle feltet som reguleres (utdanningssektoren, og annen barneomsorg, omsorgsfeltet for øvrig, etc.) er å anse som et vesentlig samfunnshensyn som må beskyttes og derfor inneha et spesifikt krav mot å ansette innvandrere med kortere botid enn 5 år.

Hvor lang forutgående botid?

Et krav om 5 års botid i Norge dersom det ikke kan framlegges norsk politiattest eller politiattest fra et EØS-land vil få konsekvenser for mange nyankomne innvandrere fra land utenfor EØS-området som vil oppleve et "yrkesforbud" og en systematisk utestenging fra arbeid med barn og unge. Dette er et vanskelig punkt fordi forslaget er sikret mot beskyttelse av barn. Det er grunnleggende viktig i vårt samfunn å gi barn beskyttelse. Spørsmålet er om dette forslaget er den riktige måten å sikre barn mot voksne som kan påføre dem overgrep eller om det kan finnes andre løsninger som både kan sikre barna og gi muligheter for jobb innen eller knyttet til utdanningsmyndighetenes ansvarsområde.

Konsekvenser av krav om botid for personalet i utdanningssektoren

I mange tilfeller krever ansettelse innenfor utdanningssektorens ansvarsområde en språkkompetanse som det tar noen år å skaffe seg i Norge. I slike tilfeller vil botidskravet få konsekvenser for krav til praksis før eller under utdanningen. For slik praksis må krav til botid kompenseres med opplæring, veiledning og tett oppfølging.

Utvidet bruk av politiattester til flere yrker i framtiden

En annen viktig problemstilling IMDi vil fokusere på er harmonisering av andre særlover opp mot politiregisterloven i framtiden.

Dersom det skulle bli aktuelt med 5 års botid for flere yrker, vil det ha konsekvenser både for integreringen av innvandrere og arbeidslivet generelt i Norge. Betydelige ressurser er i dag satt inn på å få innvandrere i arbeid raskest mulig. Utdanningssektoren er sentral i forbindelse med opplæring, f.eks som språk- og arbeidspraksis innenfor introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Utdanningssektoren er også særlig viktig for sysselsettingen av kvinner med minoritetsbakgrunn for øvrig som tospråklige lærere, morsmålslærere og innen skolefritidsordningen. Et krav om botid på opptil 5 år vil derfor i særlig grad ramme kvinner med innvandrerbakgrunn, som er en viktig målgruppe for myndighetenes arbeidsrettede integreringsarbeid. Det er kvinner som er i flertall innenfor skolesektoren totalt. De er i mindre grad involvert i både seksuelle overgrep og rans- og voldsproblematikk enn menn.

Slik befolkningsutviklingen er i Norge i dag, vil behovet for arbeidskraft innenfor utdannings- og omsorgssektoren vokse kraftig i årene som kommer. Det må da være svært tungtveiende grunner for å holde deler av arbeidsstyrken utenfor arbeidslivet. Innenfor skole – og omsorgsyrkene er det også et økende behov for personer med mangfoldskompetanse / -erfaring, bl.a. fordi brukergruppene blir stadig mer flerkulturelle. Dette gjelder ikke minst innenfor utdanningssektoren. Det er derfor et poeng å sikre brukerne mot eventuelle overgrep på måter som ikke samtidig svekker kvaliteten i utdanningstilbudet.

Ved siden av tilrettelegging på den enkelte arbeidsplass for å forebygge overgrep, er opplæring, bevisstgjøring og veiledning viktig for alle som arbeider i skolesektoren, og i særdeleshet med arbeid direkte rettet mot barn. For en del personer med innvandrerbakgrunn vil slik veiledning med vekt på barns stilling og gjeldende ideologier innenfor barneoppdragelse og syn på barn i Norge være særlig nyttig som introduksjon til arbeidslivet.

Vandelsvurdering av utlendinger i Sverige og Danmark

Sverige har i dag en ordning med at de som kommer fra en stat som omfatter Interpol og Europol, skal føres inn i belastningsregisteret som tilsvarer det norske politiregisteret. Det er ingen krav om botid i Sverige for personer fra land utenfor EØS-området i jobber innenfor barnevernet og lignende.

I Danmark har arbeidsgivere plikt til å sikre seg at arbeidstaker ikke har et straffbart forhold bak seg når de skal arbeid med mindreårige barn. Arbeidstakere må framlegge en vandelsattest fra politiet, en "børneattest" som kreves for de som arbeider med mindreårige. I Danmark er det kun straffedømte for seksuelt overgrep av barn som omfattes av "børneattester". Hvordan man forholder seg til personer fra EU og fra land utenfor EØS-området har ikke vært diskutert som en egen problemstilling. Når det gjelder EU finnes det en rammeordning slik at en person som er dømt for eksempel i Tyskland vil bli registrert i Danmark.

Den viktigste lærdommen fra Sverige og Danmark er at det bør være mulig å bruke eksisterende internasjonalt politisamarbeid til å fremskaffe nødvendige politiattester fra andre land, også fra en del land utenfor EØS-området.

Forslag fra IMDi

Arbeidstakere fra land utenfor EØS-området

Selv om det skulle være tungtveiende grunner for å foreslå et krav om 5 års forutgående botid i Norge før en person kan få arbeid i skoleverket, vil IMDi likevel foreslå å **reducere botidskravet til 1 år og i tillegg kreve årlig fornyet attest i de første 3 årene** for personer fra land utenfor EØS-området hvor Interpol ikke kan få tak i pålitelige vandelsattester. Av hensyn til likestilling og diskriminering er det vanskelig å kunne støtte et forslag der innvandrere fra land utenfor EØS-området ikke kan være i jobb eller praksis før de har bodd 5 år i Norge.

Et krav om ett års botid, årlig fornyet attest i tre år, samt forbedrede opplærings- og kvalitetssikrings-systemer i utdanningssektoren, bør være et tilstrekkelig godt alternativ. Det første året går ofte med til norskopplæring for de nyankomne.

Fornyhet attest for alle

IMDi vil også understreke at en politiattest som leveres første gang på en arbeidsplass ikke gir noen garanti for full trygghet for de mindreårige. Det må i tillegg være rutiner og opplegg i relevante institusjonene slik at mindreårige ikke utsettes for situasjoner der overgrep kan forekomme. For alle instanser som arbeider med mindreårige er det viktig med opplæring, tett veiledning og bevisstgjøring av holdninger til påvirkning av barn og overgrep direkte mot barn.

IMDi vil i tillegg til forslaget om ett års botid og årlig politiattest de første 3 årene fremme et forslag om krav om **fornyede politiattester hvert tredje eller femte år for alle** som omfattes av opplærings- og privatskoleloven. I politiregisterlovens forarbeider vurderer departementet adgangen til å kreve fornyede attester. Selv om det ble besluttet å ikke ta med noen uttrykkelig bestemmelse om fornyet attest i politiregisterloven, fremgår det ikke at det ikke skal være adgang til å sjekke ansattes vandel også etter ansettelsestidspunktet, snarere tvert imot. Hvordan man i praksis skal utforme et krav om systematisk fornyet vandelssjekk av ansatte og personer med oppgaver tilknyttet skoleverket, og hvem som skal få arbeidsbelastningen knyttet til dette, må vurderes ut fra argumentasjonen som ligger i forarbeidene.

Kap 6. Endre bestemmelsene i opplæringslova om tilsyn som en oppfølging av generelle endringer i tilsynsordning i kommunelov.

Departementet peker på at når det gjelder opplæringslova spesielt, bygger ROS-analysen (fellesbetegnelsen på risiko- sårbarhetsanalyse og kostnads- og nytteanalyse) bl.a. på resultatene fra de nasjonale tilsynene som er gjennomført i 2006 og Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringstilbudet i grunnskolen. Her er det avdekket at det er relativt store utfordringer knyttet til kommunesektorens oppfølging av regelverket på dette området. IMDi støtter departementets forslag

om at opplæringslova kapittel 14 om tilsyn blir justert slik at det blir fastsatt i denne lova at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10A som nærmere regulerer tilsynet med oppfyllelsen av kommunepliktene som følger av opplæringslova. Departementet peker på at det på senere tidspunkt kan bli aktuelt å komme tilbake til dette området. IMDi stiller seg positivt til disse vurderingene som departementet gjør da dette arbeidet vil være et viktig arbeid for å kvalitetssikre arbeidet i kommunene innen utdanning.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Peter Baum
Høringskoordinator

Kopi:
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet