



Høringsnotat – endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven – hjemmel til å kreve botid for utenlandske arbeidstakere som skal ansettes i barnehage eller skole

Innhold

1. Om høringen.....	2
2. Gjeldende rett	2
2.1 Barnehage og skole.....	2
2.2 Yrkestransport.....	3
2.3 Personell på lufthavner	4
2.3 Gjeldende rett i Danmark og Sverige	4
3. Departementets vurderinger.....	5
3.1 Hensyn for og imot krav om botid	5
3.1.1 Hensyn som taler for innføring av krav om botid	5
3.1.2 Hensyn som taler mot innføring av krav om botid.....	7
3.1.3 Hensynet til integrering	8
3.1.4 Konklusjon	9
3.2 Situasjonen ved ikke å innføre krav om botid.....	10
3.3 Hvem omfattes av et krav om botid	10
3.3.1 EØS-borgere.....	10
3.3.2 Norske borgere og borgere fra EØS som har oppholdt seg i andre land	10
3.3.3 Tredjelandsborgere	11
3.3.4 Tredjelandsborgere med lovlig opphold i EØS-land.....	11
3.3.5 Tredjelandsborgere med tidligere opphold i Norge	11
3.3.6 Andre som oppholder seg regelmessig i barnehage eller skole.....	11
3.3.7 Særlig om personer som skal ansattes ved internasjonale barnehager eller skoler i Norge.....	13
3.4 Varigheten på botidskravet	14
3.5 Hvem skal vurdere om botidskravet er oppfylt	15
3.6 Avkortning av lengden på botidskravet	15
3.7 Beregning av tidspunkt for botid	15
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	16

5. Lovforslag	16
5.1 Endringer i barnehageloven.....	16
5.2 Endringer i opplæringsloven	17
5.3 Endringer i friskoleloven	17

1. Om høringen

I høringsnotatet her legger Kunnskapsdepartementet frem forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Departementet foreslår å innføre hjemler til å utarbeide forskrift med krav om botid for utenlandske arbeidstakere som skal ansettes i barnehage eller skole. Reglene om selve botiden vil komme i en etterfølgende forskrift og vil sendes på egen høring.

Det er et krav om at alle som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage eller skole må fremlegge politiattest utstedt i Norge. Det kan ikke kreves politiattest fra hjemlandet til personer fra andre land utenfor EØS. En norsk politiattest vil kunne ha begrenset verdi dersom den som skal ansettes i barnehagen eller skolen har kort botid i Norge. I dette høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet at det skal innføres hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om krav om botid for utenlandske borgere. Departementet vil understreke at det ikke er tatt stilling til om det skal innføres et botidskrav, i forbindelse med høringen vil vi også se hen til mulige overslagseffekter og konsekvenser for andre sektorer.

Bestemmelsene om politiattest i friskoleloven er utformet likt som i opplæringsloven. I vurderingen av om det skal innføres botid, vil de samme hensyn gjøre seg gjeldende for friskoler og offentlige skoler. Bestemmelser om botid i opplæringsloven og friskoleloven vil bli utformet likt. Departementet går derfor ikke nærmere inn på bestemmelsene i friskoleloven og forskrift til friskoleloven i dette høringsnotatet.

Frist for høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet er 29. januar 2019.

De foreslåtte endringene skal etter planen tre i kraft 1. august 2019.

2. Gjeldende rett

2.1 Barnehage og skole

Alle som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage må legge frem politiattest, jf. barnehageloven § 19 første ledd. Videre må alle som skal ansettes fast eller midlertidig i grunnskolen, i videregående skole, i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordning eller for å gi leksehjelp, legge frem politiattest. Kravet gjelder også for dem som skal ansettes fast eller midlertidig i skolelignende aktivitetstilbud, se opplæringsloven § 10-9 første ledd. Det er, unntatt for videregående skole, et absolutt ansettelsesforbud for personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, jf. barnehageloven § 19 tredje ledd og

opplæringsloven § 10-9 tredje ledd. I videregående skole skal det skje en individuell vurdering av hvilke konsekvenser det skal få for en ansettelse dersom den som tilbys en stilling har dom for seksuelt overgrep mot mindreårig anmerket på sin politiattest. Departementet har imidlertid nå på høring et forslag som innebærer at et slikt forbud også vil gjelde for videregående skole.

For friskoler gjelder tilsvarende som for offentlig skole, jf. friskoleloven § 4-3 første ledd. Det samme gjelder skolelignende aktiviteter, jf. friskoleloven § 4-3 første ledd andre og tredje punktum.

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) har regler om politiets og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger, herunder utstedelse av politiattester og annen vandelskontroll.

Det følger av politiregisterloven § 36 andre ledd at det «kan i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov stilles krav om inntil 5 års botid i Norge dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan fremlegges politiattest som nevnt i første ledd nr. 1, og vesentlige samfunnshensyn tilsier det. Kravet til botid kan bare overstige 5 år dersom vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det». I Ot.prp. nr.108 (2008-2009) er uttalt at:

«Bestemmelser om kravet til minimum botid bør imidlertid bare gis dersom vesentlige samfunnshensyn tilsier det, noe som innebærer at slike regler kun bør gis i særlige tilfeller. Som eksempel kan nevnes personell på oljeplattformer, flyplasser eller personer som skal tilsettes i vaktvirksomhetsforetak eller innenfor kollektivtransport.».

Nærmere regler om krav om botid ved utstedelse av politiattest for utlendinger er gitt i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften). Politiregisterforskriften § 28-2 første ledd fastslår at man med politiattest etter dette regelverket mener norsk politiattest med opplysninger fra politiets registre. Det fastslås videre at politiattest utstedt i annet EØS-land likestilles med norsk politiattest i tilfeller hvor det er hjemlet krav om botid enten i lov eller forskrift.

Det er etter gjeldende rett ikke hjemmel for å stille krav om minimum botid i barnehageloven og opplæringsloven.

2.2 Yrkestransport

Krav om botid for å få kjøreseddel fulgte frem til 1. juli 2014 av Politidirektoratets håndhevingsinstruks (rundskriv 2007/001 «Håndhevingsinstruks i førerkortsaker mv.»). Etter politiregisterloven § 36 annet ledd må slike krav fremgå direkte av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Kravet om botid ble derfor lovfestet ved endringslov til Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy 21. juni 2002 (Yrkestransportlova) 23. januar 2015. Bestemmelsen i yrkestransportlova § 37 c annet ledd krever 4 års botid i Norge før kjøreseddel kan utferdiges for utlendinger. Unntak fra kravet er gjort for personer fra EØS-land og enkelte andre fra land utenfor EØS-området som har hatt tidligere opphold

enten i Norge eller andre EØS-stater. . Hensynet bak regelen var et ønske om å beskytte publikum mot eventuelle drosjesjåfører som er domfelt for alvorlige forbrytelser i tidligere bostedsland, samt at publikum skulle føle seg trygge på at vedkommende var blitt vurdert som skikket til å drive som sjåfør.

2.3 Personell på lufthavner

Etter Forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. 1. mars 2011 (gitt i medhold av Luftfartsloven) stilles krav til fem års sammenhengende botid for godkjent bakgrunnssjekk for å jobbe på sikkerhetsbegrenset område i lufthavner. Også her er det gjort unntak for personer fra EØS-land, eller personer som har hatt opphold i et EØS-land og som kan fremlegge tilfredsstillende politiattest derfra.

Hovedregelen om fem års sammenhengende botid for tredjelandborgere etter forskriften § 41 ble innført 30. mai 2017. Reglene i §§ 40 og 41 oppfyller forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.3 om at bakgrunnssjekken minst skal fastslå personens identitet og omfatte strafferegisteret i alle bostedsstater for de siste fem år.

Det er ikke oppstilt krav om botid for yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn. Det er for eksempel ikke krav om botid for ansatte i barnevernet eller ansatte i helse- og omsorgstjenesten.

2.3 Gjeldende rett i Danmark og Sverige

I Danmark er det krav om å innhente *børneattest* ved ansettelse skole og barnehage. Det følger av § 1 i bekendtgørelse nr. 494 af 21. maj 2014¹ om indhentelse af børneattest ved ansettelse og beskæftigelse af personer i skole, fritids- og klubtilbud at:

”Myndigheder, skoler, fritids- og klubtilbud inden for Undervisningsministeriets ressort skal indhente børneattest, inden de ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år samt personer, der som led i udførelsen af deres opgaver færdes fast blandt børn under 15 år, og som derved har mulighed for at få direkte kontakt med børnene, jf. § 2.

Stk. 2. Indhentelse af børneattest skal ske i overensstemmelse med de regler, der gælder for sådanne attester i § 36 i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret), herunder at den oplysningerne angår, har meddelt skriftligt samtykke til indhentelsen.”

Innhenting av attesten skal skje i overensstemmelse med det som følger av § 36 i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister. Det er i Kriminalregisteret ikke åpnet for at det kan gis bestemmelser om botid.

¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163239>

Heller ikke i Sverige er det krav om botid ved ansettelse. Det er kun krav om innhenting av politiattest. I skollagen² andre kapittel § 31 sies det:

"Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska till den som erbjuder anställningen lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister."

3. Departementets vurderinger

3.1 Hensyn for og imot krav om botid

Departementet vurderer her om det skal innføres hjemmel til å kreve botid for utenlandske borgere med kort botid i Norge, før ansettelse i barnehage eller skole. Ikke alle utenlandske borgere vil bli omfattet av et krav om botid. EØS-borgere som leverer politiattest fra hjemlandet og enkelte andre grupper vil være unntatt fra kravet om botid, forutsatt at det innføres krav om botid med hjemmel i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Et krav om botid vil derfor i hovedsak omfatte borgere fra land utenfor EØS. Se nærmere om hvem som omfattes av et krav om botid i punkt 3.3.

I det følgende går departementet igjennom hensyn for og imot en innføring av botid for utenlandske borgere som skal jobbe i barnehage eller skole og om «vesentlige samfunnshensyn» tilsier at et botidskrav kan innføres.

3.1.1 Hensyn som taler for innføring av krav om botid

Ved innføring av botidskrav kan man sikre at den norske politiattesten som utstedes dekker en viss tidsperiode bakover i tid. For utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge vil en norsk politiattest i seg selv kunne være av liten verdi, ettersom politiattesten bare vil gi informasjon om straffbare handlinger fra perioden en person har oppholdt seg i Norge.

Dersom det ikke innføres et botidskrav, kan dette innebære at utenlandske søkere til stillinger i barnehage og skole i realiteten er unntatt det vandelskravet som er oppstilt ved ansettelse. Dette vil være tilfellet dersom søkeren har kort botid i Norge, da det ikke er krav om botid ved ansettelse i barnehage og skole.

Beskyttelseshensynet

Beskyttelsesbehovet for barn i barnehage og skole er stort, særlig gjelder det for barnehagebarn, med aldersspredning fra under ett år og opp til seks år. Ansatte i barnehage og skole har et særlig ansvar for barns trygghet i barnehagen og skolen. De ansatte i barnehage og skole er også ofte alene med barna eller er i posisjon til å kunne oppholde seg alene med barn. Disse omstendighetene kan sette barna i en sårbar

² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800

situasjon. Barn har små muligheter til å forsvare seg fysisk og mentalt mot overgrep fra voksne. De yngste barna har også liten mulighet til å kommunisere at de har opplevd noe vondt eller skremmende i møte med andre voksne. Skadepotensialet knyttet til seksuelle overgrep mot barn er også stort og gjør at beskyttelseshensynet må veie tungt. Dette ble også sagt i innstillingen til endringer i barnehageloven § 19 om politiattest (Innst. 437 L (2012-2013)).

Krav om botid har også blitt innført i annen lovgivning. Krav om botid ble lovfestet for yrkessjåfører i forbindelse med endringer i yrkestransportlova 23. januar 2015. Hensynet bak regelen var et ønske om å beskytte publikum mot eventuelle drosjesjåfører som er domfelt for alvorlige forbrytelser i tidligere bostedsland, samt at publikum skulle føle seg trygge på at vedkommende har blitt vurdert som skikket til å drive som sjåfør. Det er uttalt i Prop. 15 L (2014-2015) at barn er en særlig sårbar gruppe, samt at barn kan være avhengig av drosjetransport daglig og dermed kan være særlig utsatt for mulige overgrep. Samferdselsdepartementet vurderte videre at sjåføryrket blir utført innenfor en ramme som gjør passasjerene sårbare for overgrep, og at hensynet til å sikre rutiner som skal ivareta tryggheten til passasjerene ved søknad om kjøreseddel måtte gå foran hensynet til at innvandrere i noen tilfeller kan komme tidligere i arbeid.

Barn i barnehage og i skole er under de ansattes omsorg i større grad enn de er under drosjetransport og kan derfor være særlig utsatte for mulige overgrep. Ansatte i skole og barnehage vil også i større grad ha mulighet til å opparbeide seg et tillitsforhold til barna, ved at de møter barna ofte og kjenner dem godt. Se nærmere om dette under vurderingen av tillitshensynet under.

Tillitshensynet

Et annet viktig hensyn som taler for krav om botid, er tillitshensynet. En stor andel barn tilbringer i dag mye tid sammen med andre voksne enn sine foreldre. Barnehage og skole er en viktig del av barns oppvekstmiljø og barnehagepersonalet og ansatte i skolen opparbeider seg et nært tillitsforhold til barna. Hensynet til barna krever at misbruk av dette tillitsforholdet forhindres på alle nivåer.

Foreldre som har barn i barnehagen eller i skolen, overlater ansvaret for barna til de ansatte og skal kunne være trygge på at de som overtar ansvaret er skikket til den jobben. Et virkemiddel for å oppnå dette er å kontrollere hvorvidt en person er uegnet til slik stilling og om personen har hatt befatning med straffbare handlinger som gjør det nødvendig å beskytte barna mot vedkommende. Et krav om botid, som igjen vil føre til at det kan utstedes politiattest som dekker en viss periode bakover i tid, vil kunne bidra til å øke tilliten til at de som blir ansatt i barnehage eller skole er skikket til å utøve disse yrkene, samt at barna tas hånd om av trygge voksenpersoner. De samme hensynene gjør seg gjeldende for elever i videregående skole. Riktignok er noen av elevene her over 18 år og ikke lenger mindreårige. Men alderen alene er etter departementets skjønn ikke tilstrekkelig som grunn til at elever i videregående skole skal ha et svakere vern enn elever i grunnskolen.

I NOU 2012:1 (Til barnas beste) punkt 16.6 er det uttalt at misbruk av tillitsforholdet må forhindres og at et virkemiddel for å oppnå dette, er å stille bestemte krav om kvalifikasjoner og referanser til barnehagens personale med krav om politiattest. I forarbeidene til bestemmelsen om politiattest i barnehageloven fremkommer det at det var beskyttelseshensynet og tillitshensynet som var avgjørende for at det ble innført et absolutt krav om fremleggelse av politiattest for alle som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehagen (Prop. 120 L (2012-2013) punkt 3.5.2).

Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen, særlig artikkel 19 og 34, gir bestemmelser som oppfordrer statene til å sette inn egnede tiltak for å forhindre at barn blir utsatt for mishandling og overgrep. Departementet mener botidskrav kan være et egnet tiltak for å forhindre dette fordi et slikt krav vil kunne danne grunnlag for en politiattest som dekker en viss periode bakover i tid.

Det følger av artikkel 19 at: «Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet». Omsorgsgivere omfatter andre personer som har omsorgen for barnet. Dette omfatter personer som har et klart, juridisk anerkjent, faglig- etisk og/eller kulturelt ansvar for barnets sikkerhet, helse, utvikling og velferd, og inkluderer barnehageansatte og ansatte i skolen.

I artikkel 34 sies det at partene påtar seg å beskytte barn mot alle former for seksuell utnytting og seksuelt misbruk, og partene skal treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot dette.

3.1.2 Hensyn som taler mot innføring av krav om botid

En innføring av krav om botid før ansettelse i barnehage og skole vil være til ulempe for utenlandske borgere som ønsker å arbeide i barnehage eller skole i Norge, og det vil kunne ta lengre tid før de kommer i arbeid. Dette vil kunne være uheldig i et integreringsperspektiv, og i strid med målsetninger om at innvandrere skal komme i jobb og være bidragsyttere i det norske samfunnet så raskt som mulig.

Midlertidig ansettelsesforbud for stillinger i barnehage og skole

Innføring av krav om botid vil føre til et ansettelsesforbud i botidsårene for en gruppe mennesker ved at de ikke får begynt å jobbe så raskt de ønsker det.

Kunnskapsdepartementet har tidligere uttalt at dersom det skulle innføres et krav om botid for personer som har utenlandsk opprinnelse, vil dette kunne utelukke mange egnede personer fra tilsetting i tidsrommet for botiden, uten at det kan dokumenteres at disse utgjør noen risiko for barna. Departementet uttaler at dette vil kunne være urimelig, oppleves som utestenging fra norsk arbeidsliv og innebære at barnehager kan få vanskeligheter med å rekruttere nødvendig personale. Videre vil barnehager med barn som har minoritetsspråklig bakgrunn kunne ha særlig behov for å tilsette personer med

opprinnelse utenfor EØS-området (Prop. 120 L (2012-2013)). Når det gjelder rekruttering av lærere for å undervise i morsmål og tospråklig fagopplæring, er det allerede en del skoleeiere som ikke har nok søkere.

Videre sies det i Prop. 120 L (2012-2013) at en politiattest ikke vil gi det fulle bildet av en søkers egnethet til å arbeide i barnehagen og kan ikke erstatte de konkrete vurderingene som den som ansetter uansett må gjøre. Et absolutt krav om minste botid ville være uheldig både for barnehagesektoren og for den enkelte arbeidssøkeren, i tillegg til at det er viktig med et arbeidsliv som inkluderer innvandrere. Det ble da ikke foreslått regler om botid, men det ble uttalt at disse forholdene måtte avveies mot behovet for å ivareta barna og deres sikkerhet og at dette burde utredes nærmere.

Ingen garanti

Krav om politiattest/botid er ikke en garanti for at barn ikke blir utsatt for overgrep i barnehagen eller skolen. Rutiner på arbeidsplassen, opplæring og oppfølging av ansatte kan også være gode tiltak for å beskytte barna. I tillegg har barnehager og skoler i enkelte situasjoner mulighet til å innhente oppdaterte opplysninger fra politiet om en person som allerede er ansatt, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede, jf. politiregisterloven § 43. Bestemmelsen er rettet mot tilfeller der politiattest allerede er utstedt, men hvor arbeidsgiver for eksempel har fått tilgang til informasjon som gir vedkommende grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning for innholdet på politiattesten, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) pkt. 12.10.4. Dette gjelder også for norske borgere.

Andre sektorer uten krav til botid

Det er ikke oppstilt krav om botid for andre yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn, bortsett fra for yrkessjåfører, se yrkestransportloven § 37 c andre ledd. Det er for eksempel ikke krav om botid for ansatte i barnevernet eller ansatte i helse- og omsorgstjenesten. Bakgrunnen for dette er at man har ment at hensynet til at innvandrere skal komme raskt ut i arbeid har vært tungtveiende, samt at man har ønsket å vurdere spørsmålet samlet for alle områder der man krever barneomsorgsattest. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet uttalte i høringsnotat av 12. mai 2010 om utvidet bruk av politiattester i barnevernet (forslag til endringer i barnevernloven § 6-10)³: «Spørsmålet om å innføre et krav om botid bør samtidig mest hensiktsmessig vurderes samlet for alle områdene der barneomsorgsattest kreves».

3.1.3 Hensynet til integrering

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) har som formål å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Som nevnt i Prop. 120 L (2012-2013) vil et krav om botid for nyankomne innvandrere kunne oppleves

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2010/horing---forslag-om-utvidet-bruk-av-politiattester-i-barnevernet/201001693_-_horingnotat_forslag_om_utvidet_bruk_av_politiattester.pdf

som urimelig og som utestenging fra norsk arbeidsliv. Det er et mål at nyankomne innvandrere så raskt som mulig kommer i arbeid, og mange ønsker å arbeide i barnehager og skoler. Et krav om botid vil kunne oppleves som en hindring på veien mot dette målet.

For ansettelse i barnehager må kravet til botid imidlertid ses i sammenheng med språkkravet som nylig er innført i barnehageloven §§ 18 a og 18 b. For personer uten barnehagelærerutdanning, kreves det som hovedregel nivå A2 skriftlig og nivå B1 på leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. A2 er det nest laveste nivået og B1 det nest høyeste nivået. For personer med barnehagelærerutdanning er kravet strengere, B2. For ansettelse som lærer i skolen, skal arbeidsgiver stille krav om i blant annet innsikt i norsk språk, jf. forskrift til opplæringsloven § 14-6, tredje ledd. Disse kravene medfører at det for mange vil ta noe tid før de kan bli kvalifisert for ansettelse i barnehager og skoler.

I forbindelse med vurderingen av botidens lengde ble det også sett hen til introduksjonsprogrammet og til språkkravet som nylig ble innført i for de som skal ansettes i barnehage. Det vil for de fleste utenlandske borgere ta noe tid få opparbeide seg tilfredsstillende norskferdigheter. Det antas derfor at det vil ta noe tid før vedkommende oppnår det nivået.

Nyankomne flyktninger har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Varigheten av programmet er i dag inntil to år, med mulighet for å forlenge til inntil tre år. Regjeringen vil legge til rette for at flere kan få tilbud om fagopplæring som del av introduksjonsprogrammet. Avhengig av varigheten av botidskravet og hvordan fagopplæringen organiseres, kan kravet få konsekvenser for muligheten til å tilby fagopplæring som barne- og ungdomsarbeider som del av introduksjonsprogrammet. Dersom lærekontrakt tegnes først etter to år, vil et botidskrav på to år antagelig ikke innebære større konsekvenser for introduksjonslovens målgruppe.

3.1.4 Konklusjon

Det er viktig at nyankomne innvandrere raskest mulig kommer i arbeid og bidrar med sine ressurser i samfunnet. Botid vil i praksis fungere som et midlertidig ansettelsesforbud i skole og barnehage. Samtidig er barnas sikkerhet av så stor betydning at departementet likevel mener det bør stilles krav om botid.

Det følger av politiregisterloven § 36 andre ledd at det kan fastsettes botidskrav på inntil fem år i særlovgivningen dersom «vesentlige samfunnshensyn tilsier det». Departementet mener at barnas trygghet er et vesentlig samfunnshensyn, som kan begrunne bruk av botid for søkere til stillinger i barnehage og skole. Bruken av politiattest i barnehagen og skolen skal forhindre at personer som begår overgrep eller har skadelig innflytelse på mindreårige innehar en slik stilling. Videre skal attesten bidra til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkelige personer. Fordi en politiattest har begrenset

verdi når personen har oppholdt seg kort tid i landet, vil krav om botid kunne veie opp for dette og sørge for at formålet med krav om politiattest overholdes.

3.2 Situasjonen ved ikke å innføre krav om botid

Departementet vil understreke at det ikke er tatt stilling til om det skal innføres et botidskrav. Dersom det ikke innføres et botidskrav vil situasjonen være slik den er nå. Det er et krav om at de som skal ansettes i barnehage, skole eller friskole om at de leverer en politiattest. Denne vil som nevnt over være norsk og da det ikke er noe krav til varighet vil den ha kort eller lang varighet, jf. politiregisterforskriften § 28-2 første ledd. Videre er det ikke mulig å be om politiattest fra annet EØS-land, de må levere en norsk politiattest. Se ellers omtale under gjeldende rett i punkt 2.

3.3 Hvem omfattes av et krav om botid

Ikke alle utenlandske borgere som skal ansettes i barnehage eller skole vil bli omfattet av et krav om botid. EØS-borgere som leverer politiattest fra EØS-land eller Sveits vil være unntatt fra kravet om botid. Det er derfor hovedsakelig tredjelandsborgere⁴, som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage eller skole, som blir omfattet av et krav om botid. Utenlandske borgere som av ulike grunner skal oppholde seg regelmessig i barnehagen eller skolen, uten at de er ansatt, vil ikke bli omfattet av kravet. Heller ikke norske borgere, som har bodd i utlandet i flere år, vil bli omfattet av et krav om botid.

I det følgende går departementet igjennom hvem som blir omfattet og hvem som ikke blir omfattet av et eventuelt krav om botid. Det tas sikte på å gi nærmere regler om dette i forskrift.

3.3.1 EØS-borgere

Etter EØS-avtalen skal ikke EØS-borgere diskrimineres på noen måte. Etter politiregisterforskriften § 28-2 første ledd likestilles politiattest utstedt i et annet EØS-land med norsk politiattest dersom det er oppstilt krav om botid. Dette vil kun gjelde der kravet om botid ikke er oppfylt. EØS-borgere kan derfor fremlegge politiattest fra EØS-stat som erstatning for manglende botid. Departementet bemerker at dette også gjelder borgere fra Sveits.

3.3.2 Norske borgere og borgere fra EØS som har oppholdt seg i andre land

Et krav om botid vil ikke gjelde for norske borgere som har oppholdt seg over flere år i utlandet for så å returnere til Norge, jf. kgl.res. 20. september 2013 nr. 1097 pkt. 5.8.1.1 og 7.8.1. Det samme vil også gjelde for borgere av EØS-stat, som har oppholdt seg i andre land. Disse vil også kun måtte levere politiattest fra hjemstaten sin. Bakgrunnen for

⁴ Tredjelandsborger er borger av land som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

dette er at EØS-borgere ikke kan diskrimineres i forhold til norske borgere. Se også vurderingen i Prop. 15 L (2014-2015) punkt 3.3.3.

3.3.3 Tredjelandsborgere

Departementet legger til grunn at de aller fleste EØS-borgere vil fremlegge politiattest fra EØS-stat. Botidskravet vil derfor i realiteten først og fremst gjelde tredjelandsborgere. Disse kan ikke legge frem politiattest fra sitt hjemland (jf. vurderingen i punkt 2.1).

3.3.4 Tredjelandsborgere med lovlig opphold i EØS-land

Departementet mener videre at utlendinger som ikke har statsborgerskap i et EØS-land, men som har lovlig opphold i et slikt land, bør kunne legge frem politiattest fra dette landet som alternativ til botid, dersom oppholdet i landet er minst like mange år som botidskravet er. Utlendingen må i slike tilfeller legge frem bevis på oppholdstid og på at oppholdet har vært lovlig.

Departementet mener også at utlendingen bør få avkortet botiden med tiden vedkommende kan legge frem politiattest fra EØS-land for. Dersom en tredjelandsborger har hatt langvarig opphold utenfor EØS-landet han eller hun har lovlig opphold i, må det vurderes om hvorvidt dette oppholdet får innvirkning på hvor langt et eventuelt botidskav skal være. Se nærmere om dette under punkt 3.5.

3.3.5 Tredjelandsborgere med tidligere opphold i Norge

Etter politiregisterforskriften § 28-4 første ledd, kan kravet om botid gjøres gjeldende for utlendinger med tidligere opphold i Norge, dersom fraværet er av et slikt omfang at det ikke kan gjennomføres tilfredsstillende vandelskontroll. Departementet viser til høringen om krav om botid for tildeling av kjøreseddel for søkere med kort opphold i Norge av 15. mai 2013⁵ punkt 5.2 og mener de vurderingene som gjøres der om hvem som omfattes av forslaget, også bør gjelde her. Dette innebærer at et tidligere opphold i Norge ikke fritar vedkommende fra et krav om botid. En utenlandsk borger som returnerer til Norge etter å ha bodd i et annet land noen år, vil derfor måtte bo i Norge i et visst antall nye år før vedkommende kan ansettes i barnehage eller skole. Dette gjelder også når utlendingen har fått norsk statsborgerskap etter igjen å ha bosatt seg i Norge, jf. politiregisterforskriften § 28-4 første ledd.

3.3.6 Andre som oppholder seg regelmessig i barnehage eller skole

Det er etter barnehageloven § 19 første ledd og opplæringsloven § 10-9 første ledd de som skal ansettes fast eller midlertidig som skal legge frem politiattest. For andre som jevnlig oppholder seg i barnehagen eller skolen, er det barnehageeier og kommunen /

⁵https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/transport/yrkestransportloven/horing_krav_botid_erstatning_politiattest_kjoreseddel.pdf

skoleeier som skal vurdere om det skal innhentes politiattest, jf. barnehageloven § 19 andre ledd og opplæringsloven § 10-9 andre ledd. Det samme gjelder for friskolene, jf. friskoleloven § 4-3 andre ledd. I disse tilfellene må det tas en konkret vurdering av om det skal kreves politiattest. Et moment i vurderingen er om oppholdet gir vedkommende mulighet til å være i direkte kontakt med barna, se forskrift om politiattest i barnehager § 2 andre ledd.

Departementet mener at utenlandske borgere som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage eller skole, og som skal levere politiattest, bør være omfattet av et botidskrav. Da vil fast eller midlertidig ansatte assistenter, styrer og pedagogisk leder i barnehage, lærere og andre som skal jobbe i barnehagen og skolen bli omfattet. Også lærlinger og andre som gjennom utdanning er i et ansettelsesforhold med barnehagen eller skolen, og som mottar lønn for arbeidet, vil være omfattet av botidskravet. Andre som er ansatt direkte av barnehagen eller skolen, for eksempel kokk eller vaktmester, vil også være omfattet.

Det betyr at alle som av andre grunner enn gjennom et ansettelsesforhold skal oppholde seg i barnehagen eller skolen, ikke vil være omfattet av et krav om botid. Dersom utlendingen, etter for eksempel arbeidspraksis, blir ansatt, oppstår det et krav om botid, dersom oppholdet i Norge har vært på under to år.

Dette vil innebære at noen grupper, som skal oppholde seg i barnehage eller skole, ikke må oppfylle et krav om botid før oppholdet kan starte. Et krav om botid for enkelte i disse gruppene kan få store konsekvenser. Blant annet vil et krav om botid for innvandrere som er deltaker i introduksjonsprogram kunne utelukke denne gruppen fra å få arbeidspraksis i barnehager og skoler.

Når personer som ikke er ansatt i barnehagen eller skolen oppholder seg i lokalene for å utøve tjenester e.l., mener departementet at arbeidsgiver har et ekstra ansvar for å vurdere om det er grunn til å sette i gang tiltak av hensyn til barna. Rutiner, opplæring og oppfølging av dem som skal oppholde seg i barnehagen/skolen kan være gode tiltak for å beskytte barna. For eksempel er en person på arbeidstrening gjennom NAV ikke en ordinær ansatt, og vedkommende skal komme i tillegg til den ordinære bemanningen. Det skal derfor ikke være noen grunn til at vedkommende skal være alene med barna.

Nedenfor følger eksempler på enkelte grupper som ikke vil bli omfattet av et krav om botid:

Innleide renholdere o.l.

Renholdere, vaktmester o.l. som er leid inn fra et firma for å utøve tjenester i barnehagen eller skolen, vil ikke få et krav om botid før de kan utøve tjenester. Det vil være opp til barnehageeier og kommunen/skoleeier å vurdere om det skal kreves politiattest etter barnehageloven § 19 andre ledd og opplæringsloven § 10-9 andre ledd.

Skoleelever/studenter

Heller ikke skoleelever som har praksis/arbeidsuke i barnehage eller skole vil bli omfattet av et botidskrav. De vil ikke være ansatt, og barnehageeier og kommunen/skoleeier må derfor vurdere om det skal kreves politiattest.

Videre vil ikke studenter som gjennom sin utdanning skal ha obligatorisk praksisopplæring bli omfattet av kravet. Disse er omfattet av regler om politiattest i lov om universiteter og høyskoler, se denne lovens § 4-9, og det er ikke et krav om at de må levere politiattest før de skal ha praksis i barnehage eller skole dersom de har levert til studiestedet, se merknad til forskrift om politiattest i barnehager § 2 andre ledd⁶.

Utenlandske borgere som har arbeidstrening gjennom NAV

De som har arbeidstrening gjennom NAV er ikke ansatt i barnehagen eller skolen, og de vil derfor ikke omfattes av et krav om botid. Det vil også for denne gruppen være opp til barnehageeier og kommunen/skoleeier å vurdere om det skal kreves politiattest. Et krav om botid for denne gruppen vil kunne medføre at enkelte ikke får tilrettelagt arbeidstrening, som kan være viktig for personens utvikling.

Utenlandske borgere som har arbeidspraksis gjennom introduksjonsprogrammet

Deltakere i introduksjonsprogrammet kan få arbeidstrening i regi av NAV eller arbeidspraksis i regi av andre aktører, som skal bedre muligheten til å komme inn på arbeidsmarkedet. Deltakere som har arbeidstrening eller arbeidspraksis i barnehage eller skole vil ikke være ansatt i barnehagen eller skolen og mottar introduksjonsstønad. Et krav om botid for disse vil kunne utelukke denne gruppen fra å få arbeidspraksis i barnehager og skoler, dersom de deltar på introduksjonsprogrammet de første to årene de oppholder seg i Norge. Da de ikke blir ansatt vil det også for denne gruppen være opp til barnehageeier og kommunen / skoleeier å vurdere om det skal kreves politiattest etter barnehageloven § 19 andre ledd og opplæringsloven § 10-9 andre ledd.

3.3.7 Særlig om personer som skal ansattes ved internasjonale barnehager eller skoler i Norge

Det finnes private internasjonale barnehager og skoler i Norge. Eksempler på dette er British International School of Stavanger, Lycée français R. Cassin (Den Franske skolen i Oslo), Oslo International School og friskoler godkjent for å drive etter IB-lærerplaner. For ansettelse i disse institusjonene gjelder krav om å framlegge politiattest, jf. barnehageloven § 19, opplæringsloven § 2-12 og friskoleloven § 4-3. Departementet legger til grunn at kravet til botid også skal gjelde for de som skal ansettes ved internasjonale barnehager eller skoler i Norge. Dette vil si at for eksempel en statsborger fra USA, med utdanning fra USA, vil være omfattet av kravet til botid for å undervise i den private grunnskolen i Norge.

⁶ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk-barnehage/politiattest/politiattest-i-barnehagen/>

3.4 Varigheten på botidskravet

Botidskravet kan ikke gis for lenger tid enn fem år, med mindre vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. Av hensyn til den utenlandske borgeren mener departementet at fem år er noe lang tid. Likevel må hensynet til barna ivaretas.

For yrkessjåfører ble botidskravet fastsatt til fire år. Departementet mener at de samme hensyn som lå til grunn for botidskravet for yrkessjåfører gjør seg gjeldende her, og at det kan tilsi et tilsvarende botidskrav på fire år.

Av hensyn til integrering og til utlendingen selv, kan krav til fire års botid synes noe lenge. Det er et mål at innvandrere skal komme raskt ut i arbeid. Introduksjonslovens formål er å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet», jf. § 1. Innvandrere som omfattes av § 2 i loven har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet kan ha varighet på inntil to år, med mulighet til forlengelse inntil tre år, jf. § 5.

For å arbeide i barnehage er det krav om norskferdigheter, jf. barnehageloven §§ 18 a og 18 b. Det vil for de fleste utenlandske borgere ta noe tid å opparbeide seg tilfredsstillende norskferdigheter. For ansettelse i skolen er det ikke samme krav om norskferdigheter som i barnehage, men departementet legger til grunn at også utenlandske borgere som skal arbeide i skolen vil kunne ha behov for å opparbeide seg kunnskaper i norsk før de begynner å arbeide. Arbeidsgiver skal før ansettelse av utenlandske lærere stille krav om «kunnskapar, dugleik og innsikt i norsk språk, i norske samfunnsforhold og i skoleforhold som er nødvendige for stillinga», jf. forskrift til opplæringsloven § 14-6 tredje ledd.

Introduksjonsprogrammet varer som hovedregel i inntil to år, og den som skal arbeide i barnehage eller skole må ofte opparbeide seg tilfredsstillende norskferdigheter for å kunne bli ansatt. Departementet mener derfor at et botidskrav på to år ikke vil være så inngripende for de fleste utenlandske borgere som ønsker å jobbe i barnehage eller skole.

Etter en helhetlig vurdering foreslår departementet at det gis hjemmel i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven til at det kan kreves botid av utenlandske borgere som ikke kan levere norsk politiattest med tilfredsstillende varighet. Departementet anbefaler et botidskrav på to år. Nærmere bestemmelser om botidskrav vil bli fastsatt i forskrift. Det vil bli foretatt en egen høring av dette.

Departementet ber spesielt om at høringsinstansene uttaler seg om botidskravet bør være på to år eller lengre, for eksempel fire år, eller om det ikke bør innføres et botidskrav i det hele tatt. Departementet ber høringsinstansene særlig uttale seg om et botidskrav er forenelig med god integrering og om det etter to år vil kunne foretas en tilfredsstillende vandelsvurdering.

3.5 Hvem skal vurdere om botidskravet er oppfylt

Det er de som ansetter, som skal vurdere politiattest før en person kan ansettes i barnehage eller skole. Departementet mener at de samme personene også bør vurdere om botidskravet er oppfylt for utenlandske søkere. Dette forutsetter at det gis enkle regler for når et botidskrav inntreffer og for hvem som er omfattet av kravet. Dette vil det bli gjort nærmere rede for i forbindelse med høring av endringer i forskrifter til barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven, dersom det blir innført en hjemmel til å kunne kreve botid i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

3.6 Avkortning av lengden på botidskravet

Departementet mener at lengden på botidskravet bør kunne avkortes dersom den utenlandske borgeren tidligere har hatt opphold i Norge. Dersom oppholdet utenfor Norge har vært av kort varighet, mener departementet det må vurderes om det skal gjøres unntak fra kravet om botid. Fraværet fra Norge kan ikke være av et slikt omfang at det ikke kan gjennomføres tilfredsstillende vandelskontroll.

Dersom det skal være opp til den som ansetter å vurdere om det kan unntas fra botidskravet eller om kravet kan avkortes, kan det oppstå ulik praksis. For å oppnå mest mulig likebehandling, mener departementet at det må gis klare retningslinjer om dette i forskrift. Departementet mener at kravet om botid må tilsvare tiden utlendingen har oppholdt seg utenfor Norge. Med et botidskrav på to år vil det innebære at dersom utlendingen har hatt opphold i Norge i ett år for så å være ute av Norge i ett år, vil botidskravet være på ett år. Opphold i annet EØS-land likestilles med opphold i Norge. Utlendingen må da fremlegge dokumentasjon på lovlig opphold i ett av disse landene. Det må også fremlegges politiattest fra EØS-landet før ansettelse.

For kortere opphold utenfor Norge eller EØS-land, som utlendingen har lovlig opphold i, mener departementet det må vurderes om det skal kunne gjøres unntak fra botidskravet. For at det skal kunne gjennomføres en tilfredsstillende vandelskontroll med en botid på to år, mener departementet at fraværet fra Norge ikke kan være av særlig lang varighet. Departementet mener at et fravær på tre måneder eller kortere i løpet av de siste to årene, kan gi grunnlag for å gjøre unntak fra botidskravet.

Departementet foreslår å innføre hjemmel til å kunne kreve botid i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Dersom det blir innført slik hjemmel, vil en nærmere vurdering av om det skal kunne gjøres avkortning i botidskravet, eller om kortere opphold utenfor Norge skal gi grunnlag for å unnta fra botidskravet, bli vurdert i forbindelse med høring av endringer i forskrifter til barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

3.7 Beregning av tidspunkt for botid

Det følger av politiregisterforskriften § 28-4 andre legg at for EØS-borger regnes tidspunktet for botid fra den dato vedkommende har oppholdt seg i Norge. I de tilfellene det ikke finnes et entydig innreisetidspunkt har EØS-borgeren selv bevisbyrden for å dokumentere at kravet om botid er oppfylt. For tredjelandsborgere skal botid regnes fra

den dato vedtak om oppholdstillatelse er registrert hos registrert hos utlendingsmyndigheten, eller fra den dato vedkommende melder om innreise i medhold av utlendingsloven § 19 dersom vedkommende har fått oppholdstillatelse før innreise. Departementet legger den bestemmelsen til grunn og de samme tidspunkt for beregning av botid.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet vurderer at forslaget har få administrative konsekvenser. Den som skal ansette i barnehage eller skole vurderer allerede politiattest. Med en innføring av botid vil den som ansetter måtte foreta en ekstra vurdering av om botidskrav er oppfylt for utenlandske søkere. Dersom det gis bestemmelser som er enkle å bruke, vurderer departementet at dette ikke medfører vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det vil kunne få noen administrative konsekvenser for den som skal vurdere attester utstedt i EØS-land. Etter det vi kjenner til har ikke andre europeiske land attester som tilsvarende barneomsorgsattester, slik at det vil bli utfordrende å finne ut av om eventuelle merknader er av en art som ville fremkommet av en slik attest, og hva den enkelte anmerkning innebærer. Sett hen til at det er oppstilt et yrkesforbud dersom personen er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan det være det en risiko for at man lar være å ansette personer som har anmerkninger for å være sikker på å ikke gjøre noe galt, uavhengig av om anmerkningen er relevant eller ikke. Det kan også være utfordrende for den enkelte eiere å skulle forstå dokumentasjon for botid, håndtere eventuelle unntak mv.

En innføring av botid kan føre til økte utgifter på samfunnsnivå, spesielt dersom de som blir omfattet av botidskravet ikke finner annet arbeid. Med ny pedagognorm og ny lærernorm som er innført, har også behovet for styrer/pedagogisk leder i barnehage og lærere økt mange steder. Det kan også bli vanskeligere å rekruttere personale med minoritetsspråklig bakgrunn der det er behov for dette.

Utlendinger som ønsker å jobbe i barnehage eller skole, kan ta annet arbeid i perioden før botidskravet er oppfylt. Tiden før botidskravet er oppfylt vil også for mange gå med til å gjennomføre introduksjonsprogrammet og/eller å opparbeide seg tilstrekkelige norskkunnskaper.

5. Lovforslag

5.1 Endringer i barnehageloven

Overskriften i barnehageloven § 19 endres. Det innføres et nytt femte ledd.

Barnehageloven § 19 skal lyde:

§ 19. *Politiattest og botid*

Nytt femte ledd:

For utenlandske borgere som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage, jf. første ledd, kan departementet gi forskrift om at det skal kreves botid i Norge, herunder om varigheten, hvem kravet skal omfatte, unntak ved opphold utenfor Norge og dokumentasjon som kan kreves.

5.2 Endringer i opplæringsloven

Overskriften i opplæringsloven § 10-9 endres. Det innføres et nytt femte ledd.

Opplæringsloven § 10-9 skal lyde:

§ 10-9. Politiattest og *butid*

Nytt femte ledd:

For utanlandske borgarar som skal tilsetjast fast eller mellombels, jf. første ledd, kan departementet gi forskrift om at det skal krevjast butid i Noreg, under dette om varigheita, kven kravet skal omfatte, unntak ved opphald utanfor Noreg og dokumentasjon som kan krevjast.

5.3 Endringer i friskoleloven

Overskriften i friskoleloven § 4-3 endres. Det innføres et nytt femte ledd.

Friskoleloven § 4-3 skal lyde:

§ 4-3. Politiattest og *butid*

Nytt femte ledd:

For utanlandske borgarar som skal tilsetjast fast eller mellombels, jf. første ledd, kan departementet gi forskrift om at det skal krevjast butid i Noreg, under dette om varigheita, kven kravet skal omfatte, unntak ved opphald utanfor Noreg og dokumentasjon som kan krevjast.