

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Utdanningsdirektoratets høringsuttalelse: Forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov – kompetanseregler m.m.

Utdanningsdirektoratet viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 20.10.2010 om forslaget til endringer i opplæringslov og privatskolelov – kompetanseregler m.m. Utdanningsdirektoratet avgir med dette sin høringsuttalelse. Høringsuttalelsen følger høringsbrevets struktur.

1. Til kapittel 2 - Innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringsloven og privatskoleloven

Direktoratet støtter intensjonen om å innføre kompetansekrav for undervisning, men har noen merknader til departementets forslag.

I høringsbrevet sies det på side 5, annet avsnitt, det at de nye grunnskolelærerutdanningene innebærer at fremtidige lærere på ungdomstrinnet som hovedregel vil ha 60 studiepoeng i tre undervisningsfag. Lærere på barnetrinnet vil ha 30 studiepoeng i tre undervisningsfag og 60 studiepoeng i ett undervisningsfag. Dette er vel ikke helt dekkende, siden den nye utdannelsen opererer med overlapping. Det stemmer for 1.-7. trinnsutdannede lærere, men studenter som velger 5.-10. trinnsutdannelsen vil jo også kunne undervise på 5. til 7. trinn, og disse vil fremdeles ha 60 studiepoeng i tre undervisningsfag.

Direktoratet mener videre at det er inkurie på side 10, midt på siden: *"For barnetrinnet (årstrinnene 1 – 7) vil imidlertid kravet om å ha fagkompetanse for å undervise i de enkelte fag, kun gjelde for fagene norsk/samisk og matematikk. Dette er grunnleggende fag for disse årstrinnene, og er også obligatoriske fag i den nye grunnskolelærerutdanningen"*. Etter hva direktoratet kjenner til, eksisterer det ikke noen obligatoriske fag for 5.-10.-trinnsutdannelsen. Dette bør derfor nyanseres.

Direktoratet mener det ikke er treffende å påstå at det er en overgangsordning, slik det gjøres på side 11, tredje avsnitt: *"For at det ikke skal oppstå akutt lærermangel som en følge av endring i regelverket er det avgjørende at det gjennomføres overgangsregler. Det foreslås derfor at kompetansekravene for undervisning ikke skal gjelde for den som før ikrafttredelse av de nye reglene hadde tilstrekkelig kompetanse for tilsetning etter reglene som da gjaldt."* For direktoratet ser dette ut som et permanent unntak, og ikke en overgangsordning. Det er for eksempel ikke foreslått at "gamle" lærere får en frist på et visst antall år for å skaffe seg den påkrevde kompetanse. Direktoratet foreslår derfor at begrepsbruken endres.

Det stilles i lovforslaget opp samme kompetansekrav for små ungdomsskoler og kombinerte skoler med små ungdomstrinn. Direktoratet stiller spørsmål ved om det er

riktig å vurdere små ungdomsskoler og 1-10-skoler med små ungdomstrinn på samme måte? Kombinerte skoler vil jo normalt ha større lærerressurser enn en ungdomsskole med mindre enn 60 elever og færre enn fem lærerårsverk. Direktoratet ber departementet vurdere om det burde settes en konkret grense også for slike skoler.

Departementet har foreslått en ny bestemmelse som gir adgang til å tilsette på vilkår om at påbegynt utdanning fullføres. Det er imidlertid ikke satt, eller antydnet, noen nedre grense for hva som kan anses som "påbegynt". Direktoratet mener at dette bør presiseres nærmere. For eksempel kan det stilles krav om at et visst antall studiepoeng er oppnådd.

Direktoratet mener også at det er en uoverenstemmelse i høringsbrevet knyttet til om kompetansekravene gjelder eller ikke for personer som har påbegynt, men ikke fullført allmennlærerutdanning på ikrafttredelsestidspunktet. På side 17, tredje avsnitt sier det at: Her gis unntak for kompetansekravene for "*den som har fått moglegheit til å fullføre allmennlærerutdanning etter dette tidspunkt*". Men på side 18, tredje avsnitt, sies at "*for de som hadde påbegynt, men ikke fullført en utdanning når bestemmelsene trer i kraft, vil imidlertid nye krav om kompetanse for undervisning gjelde*". Det ser ut til å være uoverensstemmelse mellom disse to avsnittene.

Videre mener direktoratet at kompetansekrav til undervisningen potensielt øker tilsynets omfang, men for øvrig synes endringsforslaget ikke å ha betydning for tilsynsvirksomheten.

2. Til kapittel 3 - Innføre bestemmelser i opplæringsloven om fylkeskommunal norsk videregående opplæringstilbud i utlandet

Forslaget reiser flere spørsmål som direktoratet finner det nødvendig å bemerke.

Direktoratet mener det er problematisk at det åpnes for at fylkeskommunen kan drive norsk videregående opplæring i utlandet. Direktoratet mener at forslaget går for langt når det åpnes for at det kan gis dispensasjon fra alle bestemmelser i lov og forskrift. Det er vanskelig å forutse konsekvensene av å åpne for at det kan gis generell dispensasjon uten at konsekvensene av dette er vurdert i forhold til hver enkelt bestemmelse, se også om dette nedenfor. Forslaget kan få uheldige utslag når det gjelder for eksempel tilsyn, skyss, gratisprinsippet, læreplanverket med mer. Vi viser videre til at opplæringsloven med forskrifter samlet sikrer minimumskrav til kvalitet, kvantitet og skolemiljø.

Etter lovendring i 2007 ble adgangen til å drive private nye videregående skoler/tilbud i utlandet fjernet. I forarbeidene til endringen i friskoleloven fremkommer at departementet til tross for protester fra Utdanningsforbundet og privatskoleorganisasjonene valgte å opprettholde forslaget om å fjerne adgangen til å etablere norske videregående skoler i utlandet. Begrunnelsen var:

Departementet mener primært at norske statsborgere som velger å flytte utenlands må benytte de velferdsordningene som finnes i det landet de flytter til, f.eks. helse- og sosialtjenester, barnehager, skole mv. Dette er ikke bare et

kostnadsspørsmål, men også et integreringsspørsmål... Når det gjeld ungdom i alderen 16 til 19 år, må det forventast at denne aldersgruppa i langt større grad kan nyttiggjere seg nasjonale eller internasjonale tilbud i det landet dei bur i. Departementet foreslår derfor, i samsvar med høringsforslaget, at lova ikkje skal opne for godkjenning av nye norske vidaregåande skolar i utlandet.

Direktoratet kan ikke se at høringsforslaget argumenterer for hvorfor det nå er ønsket å åpne for et fylkeskommunalt norsk vidaregående opplæringstilbud i utlandet. Dersom ønsket er, slik det kan oppfattes, å åpne for tilbud om vidaregående opplæring i utlandet, foreslår direktoratet at det isteden etableres en slik mulighet innen rammen av privatskoleregelverket. Det vil gi større forutberegnelighet og transparens fordi regelverket allerede er tilrettelagt for eventuell tilpasning.

Endring av opplæringslovens geografiske virkeområde

Forslaget vinkles som en endring av lovens geografiske virkeområde. Dette blir etter vår oppfatning feil. Slik vi ser det dreier endringen seg om å pålegge fylkeskommunen plikter og gi elever utenfor Norge rettigheter på lik linje med elever som går på skole i Norge. Dette blir derfor ikke et spørsmål om å endre lovens geografiske virkeområde, men å tilstå fylkeskommunen tillatelse til å tilby opplæringstilbud utenfor Norge. Videre blir det et spørsmål om å tilby en utvidet gruppe elever rettigheter på lik linje med norske elevers rett etter opplæringsloven. Direktoratet mener derfor at det må presiseres at endringsforslaget dreier seg om en utvidelse av lovens saklige virkeområde, all den tid norske myndigheter ikke kan pålegge utenlandske myndigheter eller borgere plikter i utlandet. Ei heller kan fylkeskommunene nektes å inngå avtale med utenlandske myndigheter innenfor rammen av fylkeskommunens private autonomi.

Generell dispensasjonsadgang

Forslaget åpner for en generell dispensasjonsadgang der det er "nødvendig" for å gjennomføre fylkeskommunal vidaregående opplæringstilbud i utlandet. I forslaget vises det til dispensasjon fra kravet om politiattest, der det av praktiske årsaker ikke lar seg gjøre å innehente attest (det er allerede gitt tillatelse til at russiske lærere ikke må fremlegge politiattest). Direktoratet finner en slik generell dispensasjonsadgang problematisk. En generell adgang til å dispensere fra opplæringsloven med forskrifter kan resultere i mange ulike lokale konstellasjoner og dermed reise et ukjent antall tilsynsmessige utfordringer. Også erstatningsrettslige problemstillinger kan tenkes å oppstå ved utstrakt bruk av dispensasjonsadgangen.

En eventuell tillatelse og dispensasjon blir i forslaget gitt med betingelser ut fra "nødvendighets- og rimelighetshensyn". Hva som ligger i nødvendighets- og rimelighetshensyn er ikke nærmere presisert. I henhold til den ulovfestede vilkårs læren har forvaltningen anledning til å sette saklige og proporsjonale vilkår ved begunstigende vedtak. Ettersom lovforslaget ikke presiserer hvilke betingelser som skal settes ved en eventuell dispensasjon, er det mer nærliggende å se hen til den ulovfestede vilkårs læren fremfor "nødvendighets- og rimelighetshensyn".

Under "Økonomiske og administrative konsekvenser " fremgår at staten "vil kunne få visse utgifter i tilknytning til tilsyn". For øvrig må fylkeskommunen "påta seg konsekvensene" av opplegget det søkes tillatelse for. Etter direktoratets syn kan det ikke

sies noe om de økonomiske konsekvensene for tilsynet før omfang og bruk av hjemmelen avklares.

3. Til kapittel 4 - Innføre rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler i privatskoleloven

Direktoratet støtter forslaget og har ingen merknader.

4. Til kapittel 5 - Endre bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven om politiattest, bl.a. ved bestemmelser om politiattest for skolelignende aktivitetstilbud

Direktoratet støtter en endring i opplæringsloven § 10-9 om politiattest og er positive til at politiattestene vil inneholde flere forhold enn i gjeldende § 10-9 med forskrifter. Direktoratet er også enig i at det er nødvendig å endre forskriftsreguleringen av politiattest. Direktoratet har noen merknader til reguleringen av politiattest i opplæringsloven og privatskoleloven.

Fragmentarisk lovgivningsteknikk

Krav om politiattest i forbindelse med virksomhet etter opplæringsloven er regulert i opplæringsloven §§ 10-9, 13-6, 13-7 og 13-7a. Paragraf 13-6, 13-7 og 13-7a inneholder henvisning til § 10-9 for henholdsvis musikk- og kulturskolen, SFO og leksehjelp på 1.-4. årstrinn. Resultatet av dette er at hjemmelsgrunnlagene for når det kan og skal kreves politiattest er spredt i ulike bestemmelser i opplæringsloven og det er vanskelig å få oversikt over de ulike bestemmelsene i opplæringsloven som regulerer politiattest. At det er vanskelig å holde oversikt er departementets høringsbrev et eksempel på. Departementet har flere steder i høringsbrevet utelatt å vise til at reglene om politiattest også gjelder for leksehjelpen, jf. § 13-7a tredje ledd. Dette gjelder blant annet i redegjørelsen av gjeldende rett i punkt 5.2, i departementets vurderinger i punkt 5.3.1 og i departementets forslag i punkt 5.4.1. At det kan være vanskelig å holde oversikt ved denne lovgivningsteknikken støttes også av at departementet i forbindelse med endringer i privatskoleloven ikke har foreslått at det også gjøres endringer i privatskoleloven § 7-1e tredje ledd (viser til § 4-3), se både punkt 5.4.2 og 5-7. Det må gjøres tilsvarende endringer i privatskoleloven § 7-1e som i opplæringsloven §§ 13-6, 13-7 og 13-7a. Direktoratet er av den oppfatningen at dette kunne vært unngått dersom politiattest kun hadde vært regulert ett sted i opplæringsloven. Direktoratet mener også at når skolelignende aktivitetstilbud nå foreslås regulert i § 10-9 er det gode grunner for at tilsvarende også gjelder for krav om politiattest i forbindelse med leksehjelp etter § 13-7a, SFO og musikk- og kulturskolen. Direktoratet foreslår at krav til politiattest i leksehjelpen, musikk- og kulturskolen, SFO og skolelignende aktivitetstilbud reguleres i samme ledd, siden dette er beslektet.

Direktoratet mener også at dersom krav om politiattest kun er regulert i en bestemmelse i opplæringsloven vil det være enklere for skoleeier og for politiet som skal utstede politiattester å få oversikt over når det foreligger hjemmel til å kreve politiattest etter opplæringsloven. Det vil også være enklere lovteknisk i forhold til forskrift til politiregisterloven og oversikten over bestemmelser i særlovgivningen her dersom det ikke er mange bestemmelser som må henvises til.

Politiattest også for spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7

Direktoratet mener også at det bør lovfestes krav om politiattest for personer som tilsettes for å gi barnet spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7. Det minnes om at spesialpedagogisk hjelp også kan gis utenfor barnehagen og i disse tilfeller kommer ikke kravene om politiattest i barnehageloven til anvendelse. Dette kan særlig være aktuelt ved bruk av assistenter m.v. Direktoratet har i sitt forslag til § 10-9 foreslått dette.

Endring av kapitteloverskrift

Paragraf 10-9 er plassert i kapittel 10 "Personalet i skolen". Direktoratet mener denne overskriften er for snever når § 10-9 også inneholder krav om politiattest for skoleliknende aktivitetstilbud. Paragraf 10-9 gir hjemmel til å kreve politiattest av andre enn de som er personell i skolen. På dette grunnlag bør overskriften i kapittel 10 endres slik at dette blir tydelig. Det kan gjøres enkelt ved at "m.v." tilføyes i overskriften. Det vil da også bli enklere å samle alle hjemmelsgrunnlag for å kreve politiattest, jf. merknad over.

Ulike overskrifter på opplæringsloven § 10-9 og privatskoleloven § 4-3

Det vises også til at opplæringsloven § 10-9 og privatskoleloven § 4-3, som langt på vei er likelydende, ikke har samme overskrift. Direktoratet mener at disse bør ha likelydende overskrift og foreslår at overskriften som er foreslått i privatskoleloven § 4-3 "Krav om politiattest" også brukes på opplæringsloven § 10-9. Dette er en mer presis overskrift.

Begrepsavklaringen "skoleliknende aktivitetstilbud"

Direktoratet deler departementets vurdering av at det bør lovfestes hjemmel til å innhente politiattest for sommerskolen og andre tiltak som har nær sammenheng med skolen/opplæringen. Direktoratet er også enig i at denne hjemmelen bør formuleres vidt slik at flere tilfeller dekkes. "Skoleliknende aktivitetstilbud" gir rom for dette. Imidlertid er det utfordringer knyttet til at "skoleliknende aktivitetstilbud" er et skjønnsmessig uttrykk som i dag ikke er brukt. Det er uklart hva som omfattes av begrepet, noe som blant annet kan være utfordrende i forbindelse med tilsyn. Direktoratet mener også at begrepet slik det er definert i forslaget også bør omfatte leksehjelp fra 5. årstrinn. Direktoratet ønsker også en tydeligere presisering av at et skoleliknende aktivitetstilbud må være i tilknytning til skolen, slik departementet skriver i høringsbrevet, og foreslår at dette tilføyes i definisjonen i § 10-9.

Konsekvensene av anmerkninger på politiattesten

Det fremgår av Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) at konsekvensene av anmerkninger på politiattesten må fastsettes i særlovgivningen. Departementet foreslår å videreføre yrkesforbudet når personen er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige. Direktoratet er enig i dette, men er usikker på om de som skal tilsette en person er kjent med hvilke bestemmelser dette er. I gjeldende § 10-9 og forskrift til opplæringsloven § 15-2 er dette enkelt i og med at politiattesten kun inneholder anmerkninger knyttet til om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Ved utvidelsen av bestemmelser som skal anmerkes på politiattesten (nå skal det i tillegg til seksuelle overgrep mot barn også anmerkes om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot voksne, volds- og ransforbrytelser eller grov narkotikakriminalitet), er det vanskeligere for skoleeier å avgjøre om forholdet som er

anmerket kvalifiserer til yrkesforbud. Dette krever kjennskap til strafferetten. Det vil trolig være nødvendig med veiledning i etterkant til skoleeier om hvilke bestemmelser det er i opplistingen som vil føre til yrkesforbud.

Direktoratet mener for øvrig at det bør reguleres uttrykkelig i § 10-9 at i andre tilfeller enn de som kvalifiserer til yrkesforbud, jf. over, må skoleeier vurdere konkret hvilke konsekvenser anmerkningen skal ha. Se forslag til formulering. Dette vil blant annet gjelde for alle anmerkninger i forbindelse med videregående opplæring, tilfeller hvor vedkommende er siktet eller tiltalt for seksuelle overgrep i grunnskolen og at vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for andre forhold som fremgår av politiregisterloven § 39 første ledd.

Direktoratet ser også i høringsbrevet punkt 5.4.1 at departementet mener at yrkesforbudet også gjelder for "dem som i for eksempel i en sommerskole underviser elever i videregående opplæring." Begrunnelsen for dette er at det i en sommerskole lett kan tenkes tilfeller der samme person underviser elever på svært ulike alderstrinn. Direktoratet er ikke uenig i realiteten, men mener dersom det skal være et yrkesforbud for denne gruppen så må det reguleres eksplisitt i opplæringsloven § 10-9. Dette kan ikke bare fremgå av forarbeidene. Et yrkesforbud er svært inngripende for den det gjelder.

Særskilte merknader til privatskoleloven

Når det gjelder forslag til endringer i § 4-3, bør departementet vurdere om privatskoleloven i det hele tatt bør omhandle "skoleliknende aktivitetstilbud". Det vises til privatskoleloven § 2-2 første ledd om at skolen ikke har anledning til å drive annen virksomhet enn skole i samsvar med privatskoleloven. Slik aktivitet vil fordre dispensasjon etter § 2-2 første ledd, siste punktum. Dersom departementet velger å fastholde forslaget foreslår direktoratet at det presiseres i § 4-3 at det skoleliknende aktivitetstilbudet ikke må være i strid med privatskoleloven § 2-2 første ledd.

Dersom departementet velger å fastholde forslaget i § 4-3, bør begrepet "skoleeigar" erstattes med "skolen". Det vises her til begrepsbruken i de øvrige bestemmelsene i privatskoleloven.

Direktoratet viser også her at departementet ikke har foreslått endringer i privatskoleloven § 7-1e tredje ledd som også regulerer politiattest, se merknad over. Uavhengig av om departementet fastholder at hjemmelen for å kreve politiattest i leksehjelpen på 1.-4. årstrinn er § 7-1e eller § 4-3, må det gjøres endringer også i § 7-1e, noe departementet ikke har foreslått. Direktoratet antar at dette er en inkurie.

Personer fra tredjeland

Direktoratet støtter at det utredes nærmere hvilke krav som skal stilles til personer som kommer fra land utenfor EØS-området slik det fremgår av departementets høringsbrev og av Ot. prp. nr. 108 (2008-2009). Reglene bør harmoniseres for barneomsorgsattester etter politiregisterloven § 39 første ledd i den grad det er mulig.

Direktoratet vil for øvrig vise til de krav som stilles til politiattest i forbindelse med godkjenning av utenlandsk lærerutdanning. Utdanningsdirektoratet har ansvar for godkjenning av lærere med yrkeskvalifikasjoner fra utlandet med hjemmel i forskrift til

opplæringsloven § 14-6. I § 14-7 står det spesifisert hvilken dokumentasjon som skal følge med søknaden. I annet ledd, tredje strekpunkt står følgende dokumentasjonskrav:

bevis for at søkeren ikke er sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep fra tida før søkeren kom til Noreg. Beviset skal utferdast av kompetent styresmakt i vedkommande land. Beviset må ikkje vere eldre enn tre månader. Dersom vedkommande land ikkje utferder slike bevis, eller andre forhold gjer det umogleg å skaffe bevis frå styresmaktene i landet, skal det leggjast fram ei egenerklæring på ære og samvit gjeven til aktuell styresmakt i vedkommande land.

Utdanningsdirektoratet savner en referanse til denne delen av regelverket når krav om politiattest for personer som har bodd i andre land behandles i høringsbrevet.

Om gjeldende praksis i Utdanningsdirektoratet:

Utdanningsdirektoratet krever inn politiattest eller tilvarende dokumentasjon fra alle søkere uavhengig av om de har kvalifikasjoner fra et land utenfor eller innenfor EØS. Fordi få land har samme praksis som Norge med å gi ut politiattester som skiller ut kun lovbrudd på det seksuelle området, aksepterer vi generelle politiattester. Vi får tilsendt attesterte kopier av politiattestene og kan også kreve inn attesten i originalutgaver dersom vi er i tvil om ektheten. For øvrig tar vi ikke stilling til om politiattestenes innhold samsvarer eksakt med kravene til norske politiattester hva gjelder innhold og foreldelsesfrister. Vi har heller ikke til nå problematisert om noen kan ha skaffet seg politiattester på urettmessig grunnlag. Vår erfaring tilsier likevel at en lang rekke land utenfor EØS har et funksjonelt system for strafferegistrering, også for personer som skal arbeide med barn og at ordningen med å kreve inn politiattester også utenfor EØS-området kan føre til at personer som er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep ikke søker om godkjenning som lærer.

Dersom søkeren har studert eller arbeidet i flere land, krever vi politiattest fra de to siste landene.

Søkere fra de fleste land leverer inn politiattester fortløpende. Vi er kjent med at det å skaffe disse til veie kan være kostbart og tidkrevende. I enkelte land må søkeren selv møte opp personlig for å få utlevert politiattest. Videre opplyser noen søkere om at det er problematisk å få norsk politi til å bevitne skjema for fingeravtrykk, noe enkelte land krever for å utstede politiattester. Andre søkere kommenterer at seksuelle overgrep mot barn er tabubelagt i hjemlandet, og at myndighetene aldri ville skrive om noe slikt i en attest, enten det har foregått eller ikke. Andre igjen opplyser at det er dødsstraff for seksuelle overgrep i sitt hjemland, og at det faktisk at de er i live bekrefter at det ikke er kjent at de har foregrepet seg.

I søknader der det er umulig å skaffe en politiattest, åpner forskriftens § 14-7 for at søkeren kan avlegge en egenerklæring på ære og samvittighet gitt til aktuell styresmakt i vedkommende land. Utdanningsdirektoratet aksepterer egenerklæringer som er rettet til landets ambassade og som bærer ambassadens stempel. Samtidig krever Utdanningsdirektoratet skriftlig dokumentasjon på at det er umulig å fremskaffe en ordinær politiattest.

Særlig om asylsøkere/flyktninger med opphold i Norge på humanitært grunnlag

Asylsøkere/flyktninger med lærerqualifikasjoner fra utlandet, som har fått opphold i Norge på humanitært grunnlag har ofte ikke mulighet til å kontakte politiet i sitt opprinnelsesland. Disse personene har vanligvis fått norsk statsborgerskap og opplyser oss om at det er utrygt for dem å kontakte ambassaden for sitt tidligere hjemland.

Direktoratet har mellom tre og seks slike saker i året som ender med avslag på grunn av manglende dokumentasjon i form av politiattest/egenerklæring. Ingen av disse har så langt klaget på avslaget. Etter dagens regelverk kan personer med flyktningbakgrunn og politisk asyl i praksis ikke ansettes fast som lærere i skolen på grunnlag av sine yrkesqualifikasjoner fra utlandet fordi de ikke kan få godkjenning av Utdanningsdirektoratet.

Direktoratet ber at departementet vurderer om det vil være mulig å åpne for at asylsøkere/flyktninger kan avgi en egenerklæring for norske myndigheter, for eksempel for tingretten.

4.1 Direktoratets forslag til lovtekst

4.1.1 Forslag til Opplæringsloven

Kapittel 10 (skal lyde slik):

Kapittel 10 Personalet i skolen m.v.

§ 10-9 (skal lyde slik):

§ 10-9 **Krav om politiattest**

Den som skal tilsetjast *fast eller mellombels* i grunnskolen eller i vidaregåande opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarende innhald som er nemnt i politiregisterlova § 39 første ledd.

Den som skal tilsetjast fast eller mellombels i leksehjelp etter § 13-7a, skolefritidsordninga etter § 13-7 eller musikk- og kulturskolen etter § 13-6, må også leggje fram politiattest med tilsvarende innhald som er nemnt i politiregisterlova § 39 første ledd. Kravet gjeld også for personar som skal tilsetjast fast eller mellombels i skoleliknande aktivitetstilbod. Skoleliknande aktivitetstilbod vil seie aktivitetstilbod i regi av skoleeigaren med tilknytning til skolen, og som har karakter av opplæring.

Den som skal tilsetjast fast eller mellombels for å gi spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7, må også leggje fram politiattest med tilsvarende innhald som er nemnt i politiregisterlova § 39 første ledd.

Skoleeigaren kan også krevje politiattest av andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen, i vidaregåande opplæring eller i tilbod etter andre ledd og tredje ledd.

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje tilsetjast *fast eller mellombels* i grunnskolen eller i tilbod som er nemnde i andre ledd og tredje ledd. I andre tilfelle må konsekvensane av merknader på politiattesten vurderast konkret.

Departementet gir nærmare forskrifter.

§ 13-6 Musikk- og kulturskoletilbud

Annet ledd oppheves.

§ 13-7 Skolefritidsordninga

Sjette ledd oppheves.

§ 13-7a Plikt for kommunen til å ha tilbud om leksehjelp

Tredje ledd oppheves.

4.1.2 Privatskolelova

Kapittel 4 (skal lyde slik):

Kapittel 4 Personalet i skolen m.v.

§ 4-3 (skal lyde slik):

§ 4-3 Krav om politiattest

Den som skal tilsetjast *fast eller mellombels* i grunnskolen eller i vidaregåande opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som er nemnt i politiregisterlova § 39 første ledd.

Den som skal tilsetjast fast eller mellombels i leksehjelp etter § 7-1e, må også leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som er nemnt i politiregisterlova § 39 første ledd. [Kravet gjeld også for personar som skal tilsetjast fast eller mellombels i skoleliknande aktivitetstilbod. Skoleliknande aktivitetstilbod vil seie aktivitetstilbod i regi av skoleeigaren med tilknytning til skolen, og som har karakter av opplæring. Det skoleliknande aktivitetstilbodet må ikkje vere i strid med privatskolelova § 2-2 første ledd.]

Skolen kan også krevje politiattest av andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen, *i vidaregåande opplæring eller i tilbod etter andre ledd.*

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje tilsetjast *fast eller mellombels* i grunnskolen *eller i tilbod som er nemnde i andre ledd. I andre tilfelle må konsekvensane av merknader på politiattesten vurderast konkret.*

Departementet gir nærmare forskrifter.

§ 7-1e Plikt for skolen til å ha tilbud om leksehjelp

Tredje ledd oppheves.

4.2 Merknader til lovforslagene fra direktoratet

Merknad til endret kapitteloverskrift

Overskriften foreslås endret som en følge av at § 10-9 ikke bare omhandler krav om politiattest for personalet ved skolen, men også personale i skoleliknende

aktivitetstilbud, SFO, leksehjelp og musikk- og kulturskolen. Ved å tilføye "m.v." vil dette også kunne reguleres i kapittel 10.

Merknad til opplæringsloven § 10-9

Paragraf 10-9 foreslås omstrukturert slik at hjemmelsgrunnlagene for å kreve politiattest er samlet først i bestemmelsen i første til tredje ledd. Konsekvensene av eventuelle anmerkninger fremgår av fjerde ledd. Dette blir etter direktoratets vurdering mer ryddig. Direktoratet har også innarbeidet krav om politiattest som nå finnes i opplæringsloven §§ 13-6, 13-7 og 13-7a i § 10-9, noe som gjør det enklere tilgjengelig for brukere å finne hvilke krav om politiattest som finnes i opplæringsloven.

Paragraf 10-9 første ledd er langt på vei likelydende med departementets forslag. Direktoratet har tilføyd at dette vil gjelde både ved fast og midlertidig tilsetning. Dette er i dag regulert i forskriften, men bør fremgå av loven. Tilføyelsen av fast og midlertidig er også gjort i de andre hjemmelsgrunnlagene.

I paragraf 10-9 annet ledd foreslår direktoratet at vilkårene for å kreve politiattest for leksehjelp, SFO og musikk- og kulturskolen samt skoleliknende aktivitetstilbud reguleres. Disse er nær beslektet. Direktoratet foreslår i annet ledd siste punktum en presisering av at aktivitetstilbudet har tilknytning til skolen. Dette er i samsvar med merknad i departementets høringsbrev. Videre er kommunen og fylkeskommunen erstattet med skoleeier.

I paragraf 10-9 tredje ledd foreslås det regulert krav om politiattest for personer som skal tilsettes fast eller midlertidig for å gi spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 5-7. Dette er særlig viktig når den spesialpedagogiske hjelpen gis utenom barnehagen, siden kravene om politiattest i barnehageloven ikke gjelder da. Dette er et hull i reguleringen av krav om politiattest nå.

Paragraf 10-9 fjerde ledd tilsvarer langt på vei tredje ledd i departementets forslag. Direktoratet har imidlertid utvidet virkeområdet til også å gjelde videregående opplæring. Det vil også i forbindelse med videregående opplæring være behov for å innehente politiattester fra andre som regelmessig oppholder seg i videregående opplæring.

Paragraf 10-9 femte ledd regulerer konsekvensene av anmerkninger. I annet punktum er forhold som ikke faller inn under yrkesforbudet i første punktum regulert. Dette har sammenheng med at det er uttrykt i Ot. prp. nr. 108 (2208-2009) at hjemmel og konsekvenser av anmerkninger på politiattesten må fremgå av særlovgivningen.

Sjette ledd tilsvarer femte ledd i departementets forslag.

Merknad til §§ 13-6 annet ledd, 13-7 sjette ledd og 13-7a tredje ledd

Paragraf 13-6 annet ledd, 13-7 sjette ledd og 13-7a tredje ledd foreslås opphevet. Innholdet i disse leddene foreslås regulert i § 10-9, jf. over. Se merknad til § 10-9.

Merknad til privatskoleloven § 4-3

Forslaget er langt på vei likelydende med forslag til opplæringsloven § 10-9. Det vises til merknad over om at skoleeier bør erstattes med skolen og utfordringer med skoleliknende aktiviteter i forhold til privatskoleloven § 2-2 første ledd. Direktoratet foreslår prinsipielt at reguleringen av "skolelignende aktivitetstilbud" utelates i privatskoleloven, jf. kommentar over. Subsidiært foreslås det en formulering som den som er satt i klammer i annet ledd.

Merknad til privatskoleloven § 7-1e

Det vises til merknad til opplæringsloven § 13-7a over. Tilsvarende gjelder her.

5. Til kapittel 6 - Oppdateringer i tilsynsbestemmelsen som følge av generell gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

Departementet foreslår å flytte den såkalte veiledningsplikten, som i dag er i opplæringsloven § 14-1 til en egen og ny bestemmelse i § 14-2. Motivasjonen for endringen angis å være en ren oppfølging av den nevnte St. meld. 7 om statlig tilsyn med kommunene. Tilsynsreglene i særlovene som gjelder for kommunesektoren skal gjennomgås med sikte på å tydeliggjøre at tilsynet skal være et rent lovlighetstilsyn. Departementet uttaler: *"For å gjøre det tydelig at statlig veiledning er noe annet enn tilsyn, foreslås det at dagens regulering av statlig råd og veiledning, som nå står i tilsynsparagrafen, skilles ut som en egen paragraf."* Departementet legger videre til grunn at opplæringsloven i dag utelukkende dreier seg om et lovlighetstilsyn. I merknadene til den foreslåtte i ny § 14-2 heter det at *"Denne bestemmelsen er en videreføring av en tilsvarende bestemmelse som til nå har stått i første ledd i opplæringslova § 14-1 om tilsyn."* Med andre ord er lovforslaget knyttet til §§ 14-1 og 14-2 utelukkende av retts teknisk karakter og innebærer ikke realitetsendringer.

Direktoratet har innvendinger mot forslaget. Etter direktoratets oppfatning er forslagene til endringer i kapittel 14 lite treffsikre for det som er problemområdet knyttet til tilsyn og veiledning. Etter direktoratets oppfatning er det ikke særlig behov for å tydeliggjøre at tilsyn, i form av tvungne undersøkelser og krav om korreksjon overfor kommunene, representerer myndighetsutøvelse overfor kommunene og som derfor må være hjemlet i lov ("lovlighetskontroll"). Så lenge det er et etablert faktum at kommunene er selvstendige rettssubjekter og ikke er underlagt statens administrative instruksjonsmyndighet, kan den formen for myndighetsutøvelse som statlig tilsyn representerer aldri bli noe annet enn lovbasert.

Direktoratet mener derimot at det er behov for en nærmere presisering av hvordan statens oppgaver overfor kommunene knyttet til veiledning (regelverksinformasjon) på den ene siden og tilsyn og annen myndighetsutøvelse på den andre siden, skal forholde seg til hverandre. Denne problemstillingen besvares ikke gjennom forslaget til endringer i opplæringsloven kapittel 14.

Potensielt spenningsforhold mellom (konkret) veiledning og tilsyn

Direktoratet vil peke på et potensielt spenningsforhold mellom statlig veiledning (regelverksinformasjon) overfor kommunene på den ene siden og statlig myndighetsutøvelse i form av tilsyn og klagebehandling på den andre siden. I de tilfeller staten overfor en skoleeier gir uttrykk for at et konkret forhold er i strid med loven,

innebærer dette, slik direktoratet ser det, reelt sett et press på skoleeier til å rette forholdet i tråd med statens regelverksforståelse (gjelder tilsvarende for muntlig og skriftlig regelverksinformasjon). Et slikt press på skoleeier bør etter direktoratets oppfatning skje i tråd med forvaltningslovens krav til myndighetsutøvelse, hvor skoleeiers prosessuelle rettigheter ivaretas (skriftlig begrunnede enkeltvedtak, klagerett, osv). En annen side ved dette er at statens besvarelse av spørsmål fra kommunene om en konkret tilstand eller praksis er i samsvar med lovpålagte krav, lett kan få karakter av en form for forhåndsgodkjenning. Dette fordi det ikke uten videre er kurant at staten i tilsynssammenheng konstaterer lovbrudd på noe som skoleeier hadde rimelig grunn til å anta var lovlig i kraft av regelverksinformasjon som staten har gitt.

På grunnlag av ovennevnte er det Utdanningsdirektoratets oppfatning at statens veiledning (regelverksinformasjon) overfor kommunene i størst mulig grad derfor bør være generell.

Forholdet mellom tilsynshjemmelen i opplæringsloven og kommuneloven kapittel 10 A

I høringsbrevet uttaler departementet at "*[o]pp læringslova kapittel 14 om tilsyn blir justert slik at det blir fastsatt i denne loven at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A som nærmere regulerer tilsynet med oppfyllelsen av kommunepliktene som følger av opplæringsloven.*" Etter direktoratets oppfatning tar denne løsningen ikke opp i seg ovennevnte spenningsforhold mellom tilsyn og veiledning. Informasjon om regelverket og myndighetsutøvelse i kraft av regelverket bør tilpasses hverandre slik at statens opptreden overfor kommunene skjer i samsvar med god forvaltningsskikk. For øvrig mener direktoratet at også kommuneloven kapittel 10 A i utilstrekkelig grad gir anvisning på hvordan disse to sidene av statlig virksomhet overfor kommunene skal forholde seg til hverandre ut i fra tilsvarende hensyn til god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige krav til myndighetsutøvelse. Dette er adressert Kommunal og regionaldepartementet i brev av 7. september 2010.

Behov for egen bestemmelse om veiledningsplikt i opplæringsloven?

Loven (med ev. tilhørende forskrifter og forarbeider) er den primære kilden til kunnskap om innholdet i lovpålagte krav. Dette gjelder både for dem lovkravene retter seg mot, men selvsagt også for statens representanter som skal håndheve loven i tilsynssammenheng og/eller videreformidle informasjon om dens innhold og implikasjoner. Dette spørsmålet avstedkommer sentrale spørsmål knyttet til hvordan lovgivningen mest formålstjenlig kan utformes, dimensjoneres, osv., for å istandsette dem som skal oppfylle lovkravene til å forstå hva som kreves. Disse sentrale spørsmålene skal imidlertid ikke forfølges videre her.

Direktoratet ser at det i dag er nødvendig med et bredt spekter av tiltak, herunder ulike informasjonstiltak om regelverkets innhold, for å styrke den sterkt varierende regelverksbevisstheten og -kompetansen i kommunene. Den styrende problemstillingen for mer langsiktige tiltak bør imidlertid være hva som skal til for på bærekraftig måte å istandsette kommunene til selvstendig grunnlag å ivareta den samfunnsoppgaven de er blitt tildelt. Et mulig spørsmål i denne forbindelse er om ikke kommunene som presumptivt profesjonelle aktører må kunne forventes selv å inneha kompetanse og kapasitet til å sette seg inn i og forvalte lovpålagte krav som påhviler dem. Dersom ikke så er tilfellet bør det enten iverksettes strukturelle tiltak for å øke deres juridiske og

forvaltningsmessige kapasitet og kompetanse, eller å redusere deres forpliktelser til et nivå som er overkommelig for dem. Etter direktoratets oppfatning kan det stilles spørsmål ved hvor bærekraftig det vil være dersom staten til en hver tid må forklare overfor kommunene hva lovens krav innebærer av forpliktelser for dem (utover den informasjon som følger av loven og andre primære rettskilder).

Direktoratet setter spørsmålstegn ved hvorfor det i det hele tatt anses som hensiktsmessig eller nødvendig med en veiledningsplikt i opplæringsloven. Grunnlaget for dette spørsmålet forsterkes etter direktorats oppfatning når departementet selv uttaler at den lovfestede veiledningsoppgaven ikke er å anse som noen egentlig rettslig plikt som det kan utledes rettigheter av for kommunene. Etter direktorats oppfatning bør således styring av statlig informasjonsaktivitet overfor kommunene kunne ivaretas i kraft av administrativ instruksjonsmyndighet i den statlige forvaltningens styringslinje.

Vennlig hilsen

Annemarie Bechmann Hansen
divisjonsdirektør

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør