



# POLITIHØGSKOLEN

**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vika  
0125 OSLO

**NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE**

Deres referanse:  
2018/04675

Vår referanse:  
18/05131-2

Dato:  
10.12.2018

## **HØRINGSSVAR – HØRING OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN, FRISKOLELOVEN OG FOLKEHØYSKOLELOVEN**

Politihøgskolen viser til Politidirektoratets e-post av 13. november 2018, med oversendelse av Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 31. oktober 2018. Høringen gjelder forslag om endringer i opplæringsloven, friskoleloven og folkehøgskoleloven - ansettelsesforbud i videregående skoler og folkehøgskoler for personer som på sin politiattest har anmerkning om dom for seksuelt overgrep av mindreårig.

### **INNLEDNING**

Samfunnet har flere forsvarslinjer som skal redusere risikoen for at en straffet person forgår seg på nytt. Selve gjennomføringen av straffen kan ha en inkapasiterende effekt. I en straffedom eller et forelegg kan det fastsettes rettighetstap etter straffeloven § 56. Når noen straffes for alvorlige seksuallovbrudd mot barn (straffeloven §§ 299, 302, 304 og 305) skal retten vurdere å ilegge rettighetstap (straffeloven § 319). Rettighetstap kan også fastsettes for andre lovbrudd enn disse. Det avgjørende er om den straffede «har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet», og allmenne hensyn tilsier at det fastsettes rettighetstap.

Den tredje forsvarslinjen er å kreve politiattest og eventuelt fastsette et tilsetningsforbud ved visse lovbrudd.

Vandelsvurderingen etter opplæringslova § 10-9 kan deles i tre:

1. Når kan eller skal man anmode om politiattest av en søker?
2. Hvilke lovbrudd skal anmerkes på politiattesten?
3. Hva er konsekvensen av anmerkninger på politiattesten?

En justering av hvilket vern barn og ungdom skal ha i skolen, kan skje på alle tre plan. Man kunne for eksempel tenke seg at man utvidet antallet straffebud som skulle med på politiattesten (2) til å gjelde flere voldslovbrudd, kjønnslemlestelse mv. Så langt det gjelder *videregående skole*, er det punkt 3 som er til behandling her. For *folkehøgskoler* medfører forslaget også endringer i punkt 1, siden det foreslås å pålegge folkehøgskolene å innhente politiattest.

---

#### **POLITIHØGSKOLEN**

Pb. 2109 Vika, 0125 Oslo  
Slemdalsveien 5  
Tlf: 23 19 99 00  
Org. nr: 974 761 017  
[www.phs.no/postmottak@phs.no](http://www.phs.no/postmottak@phs.no)

#### **Avdeling Bodø**

Pb. 1407, 8002 Bodø  
Universitetsalléen 1  
Tlf: 23 19 99 00

#### **Avdeling Stavern**

Justissektorens kurs- og øvingscenter  
Pb. 204, 3291 Stavern  
Helgeroveien 9  
Tlf: 23 19 99 00/Faks: 33 20 61 00

#### **Utdanningscenter Kongsvinger**

Pb. 100, 2201 Kongsvinger  
Motjernsvegen 21  
Tlf: 23 19 99 00/Faks: 62 82 59 50

## **GJELDER DAGENS TILSETTINGSFORBUD ALLE SEKSUALLOVBRUDD DER FORNÆRMEDE VAR UNDER 18 ÅR?**

I høringsnotatet legger departementet til grunn at tilsettingsforbudet i grunnskolen i dag gjelder alle fellende straffedommer for seksuallovbrudd der en person under 18 år har vært fornærmet. Det styrer også departementets forslag til ny regel for videregående skole.

Slik vi ser det, har departementet tolket det gjeldende tilsettingsforbudet videre enn det er rettskildemessig grunnlag for. Etter vår oppfatning gjelder hjemmelen for tilsettingsforbudet i grunnskolen bare der hvor det er et straffbarhetsvilkår at fornærmede var mindreårig. Dette kan begrunnes med bestemmelsens forhistorie.

Da opplæringslovutvalget avga sin NOU i 1995, foreslo utvalget ikke regler om politiattest for ansatte i skolen. Derimot foreslo departementet slike regler for grunnskolen. I den første proposisjonen var forslaget til regler om politiattest inntatt i lovutkastet § 10-10, og lød slik (Ot.prp. nr. 36 (1996-97), s. 195): «*Den som skal tilsetjast i grunnskolen, må leggje fram politiattest. Attesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep mot barn.*» Departementet bemerket at regelen svarte til barnehageloven 1995 § 20. Ved den neste proposisjonen, som lå til grunn for opplæringslova slik den ble vedtatt, het det om regelen i § 10-9 (Ot.prp. nr. 46 (1997-98), s. 208):

«Politiattesten skal berre vise om vedkommande er sikta, tiltalt eller dømd for «seksuelle overgrep mot barn». Eventuelle andre lovbrøt skal ikkje gå fram av politiattesten. Departementet tek sikte på å gi forskrifter som nærmare regulerer kva som er «seksuelle overgrep mot barn», slik det også er gjort for barnehagar.»

I forskriften til opplæringslova het det:

«Med politiattest etter opplæringslova § 10-9 er meint ein politiattest som viser om personen er sikta, tiltalt eller dømd for brot på straffelova §§ 195, 196, 200 andre ledd og 201 bokstav c.»  
(Forskrift 28. juni 1999 nr. 722  
§ 15-2 første ledd første punktum, senere opphevet.)

Disse bestemmelsene gjaldt seksuell omgang med barn under henholdsvis 14 og 16 år, seksuell handling med barn under 16 år, og seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år. (Sitatet her er fra forskriften slik den lød etter endring av 15. august 2000 nr. 870 for å tilpasse den til endringene i straffelovens seksuallovbruddskapittel ved lov 11. august 2000 nr. 76).

Ved den opprinnelige formuleringen av bestemmelsen om politiattest og tilsettingsforbud gjaldt forbudet altså bare visse straffebud der fornærmede var under henholdsvis 14 og 16 år.

Opplæringslova § 10-9 ble endret ved lov 17. juni 2005 nr. 105. Etter endringsloven lød bestemmelsen om grunnskolen slik:

«Den som skal tilsetjast i grunnskolen, må leggje fram politiattest. Attesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep mot barn. Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot barn, kan ikkje bli tilsette i grunnskolen.»

I forskriften til opplæringsloven slik den ble vedtatt (23. juni 2006 nr. 724) § 15-2 første ledd første punktum het det:

«Med politiattest etter opplæringslova § 10-9 første og andre ledd er meint ein politiattest som viser om personen er sikta, tiltalt eller dømd for brot på straffelova § 193, § 194, § 195, § 196, § 197, § 199, § 200 andre ledd og § 201 bokstav c.»

Bestemmelsen gikk nå lengre enn tidligere: Nå skulle også overtredelse av straffeloven 1902 § 193 (å skaffe seg eller andre seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold), § 194 (å skaffe seg eller andre seksuell omgang med en person plassert i anstalt e.l.), § 197 (seksuell omgang med slektning i nedstigende linje) og § 199 (seksuell omgang med fosterbarn m.m.) tas med på politiattesten, og føre til forbud mot tilsetning i grunnskolen. (Voldtekt (straffeloven 1902 § 192) skulle tas med på en politiattest til bruk i

videregående skole, men ikke i grunnskolen.) De aktuelle straffebudene verner typisk personer i et avhengighetsforhold til gjerningspersonen, og vil være særlig aktuelle når barn er involvert. Det er ikke her nødvendig å gå inn på om forskriften var tilstrekkelig forankret i lovtekstens vilkår «seksuelle overgrep mot barn».

Sin nåværende ordlyd fikk § 10-9 ved endringslov 24. juni 2011 nr. 37, for å tilpasse bestemmelsen til politiregisterloven. Innholdet av politiattesten ble nå regulert ved en henvisning til politiregisterloven § 39 om barneomsorgsattester. Tilsettingsforbudet for grunnskolen ble forankret i § 10-9 tredje ledd, og «barn» endret til «mindreårige». I forarbeidene het det (Prop.96 L (2010–2011), s. 32):

«Omgrepet *barn* er endra til *mindreårig*. Dette inneber ikkje noka realitetsendring.»

Bestemmelsen i opplæringsforskriften ble endret slik at den ikke lenger definerte hvilke straffebud som skulle medføre tilsettingsforbud i grunnskolen. Man må derfor falle tilbake på en tolking av ordlyden, men bestemmelsens forhistorie taler med tyngde for at det ikke har vært meningen å la tilsettingsforbudet gjelde for alle seksuallovbrudd der fornærmede var under 18 år.

Hensynet til harmoni i rettssystemet taler for den samme tolkingen. Barnehageloven § 19 har et tilsvarende tilsettingsforbud. I forskrift til loven er det fastsatt:

«Personer som ikke legger fram politiattest eller legger fram politiattest som viser dom for overtredelse av straffeloven § 299, § 301, § 302, § 303, § 304, § 305, § 306, § 310 eller § 311, eller lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov § 195, § 196, § 200 andre ledd, § 201 første ledd bokstav c, § 201a eller § 204a, er utelukket fra fast eller midlertidig ansettelse i barnehage.» (Forskrift 11. november 2015 nr. 1285 om politiattest i barnehager § 5 første ledd.)

Alle disse bestemmelsene gjelder forhold der fornærmede er under henholdsvis 14, 16 og 18 år. Selv alvorlige seksuallovbrudd som voldtekt (straffeloven § 291) eller utnyttelse av overmaktsforhold (straffeloven § 295) vil ikke gi grunnlag for tilsettingsforbud i barnehage selv om fornærmede var under 18 år. Hvis departementet skulle ha rett i at tilsettingsforbudet for *grunnskolen* gjaldt i alle saker om seksuallovbrudd der fornærmede var under 18 år, ville barnehagebarn ha et dårligere vern enn skoleelever. Det har formodningen mot seg at barn skal ha et dårligere vern jo mindre de er.

Slik Politihøgskolen ser det, er den mest naturlige tolkingen av den gjeldende regelen i opplæringslova § 10-9 at tilsettingsforbudet i grunnskolen gjelder for seksuallovbrudd der fornærmedes alder er et straffbarhetsvilkår i loven. Av de bestemmelsene som tas med på en barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39, vil dette gjelde i hvert fall § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), § 304 (seksuell handling med barn under 16 år), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), § 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep) og § 310 og § 311 (fremvisning eller fremstilling av seksuelle overgrep mot barn mm.). Muligens er det også naturlig å ta med straffeloven § 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra personer under 18 år), selv om det kan virke lite konsistent at voldtekt av en 17-åring ikke vil medføre et tilsettingsforbud, mens en frivillig seksuell omgang mot betaling vil det.

De straffebudene i seksuallovbruddskapitlet som tas med på en barneomsorgsattest uten at fornærmedes alder er et straffbarhetsvilkår, er straffeloven §§ 291 til 294 (voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon), straffeloven § 312 (incest) og § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående). Dersom fornærmede i slike saker er under henholdsvis 14 eller 16 år og gjerningspersonen blir domfelt også etter straffeloven § 299 eller § 302, vil selvsagt tilsettingsforbudet slå inn uansett.

Vi har gått såpass grundig gjennom denne historikken fordi oppfatningen av gjeldende rett er viktig for hvordan forslaget blir utformet. Om departementets forslag til endringer bør følges opp, kommer vi tilbake til nedenfor.

## POLITIHØGSKOLENS MERKNADER TIL FORSLAGET

### 1. Betydningen av om det er utstedt dom eller forelegg

Innledningsvis tar vi opp et spørsmål som bør avklares når man først vurderer å endre opplæringslova § 10-9.

Etter gjeldende ordlyd inntreer tilsettingsforbudet for dem som er «*dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige*». I høringsnotatet foreslås denne ordlyden videreført, uten at vi kan se at spørsmålet om avgjørelsesform er drøftet. Flere av seksuallovbruddene mot mindreårige som fremkommer på en barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39, har også bot i strafferammen. De kan derfor være avgjort ved forelegg (straffeprosessloven § 255). Etter straffeprosessloven § 258 annet ledd har et vedtatt forelegg virkning som en dom. I juridisk teori er det argumentert for at bestemmelsen i opplæringslova § 10-9 tredje ledd bør tolkes slik at også et vedtatt forelegg skaper tilsettingsforbud, men at det ville være en fordel om dette ble klargjort i lovteksten (Holmboe & Myhrer, 2018, s. 344). Politihøgskolen foreslår at departementet vurderer å klargjøre regelen slik at også et vedtatt forelegg sperrer for tilsetning på samme måte som når saken er avgjort ved dom.

### 2. Bør tilsettingsforbudet innføres i videregående skole?

Forslaget legger ikke opp til en endring i hvilke straffebud som skal tas med på en politiattest, men om konsekvensene av merknader. På den ene side gjør det situasjonen enklere for tilsettingsmyndigheten å ha klare regler om forbud. På den annen side kan forbud uten unntaksmulighet hindre resosialisering av domfelte. Rettighetstap skal som hovedregel ilegges for fem år (straffeloven § 58 annet ledd), mens tilsettingsforbud etter opplæringslova gjelder uten tidsbegrensning. De seksuallovbruddene som skal anmerkes på en barneomsorgsattest, skal, med unntak for straffeloven § 309 om kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige, anmerkes etter reglene om uttømmende politiattest i politiregisterloven § 41. Også lovbrutere som var under 18 år på handlingstiden, vil derfor normalt få anmerkning på politiattesten for resten av livet. (Vi går ikke inn på unntaksreglene i politiregisterloven § 41 her.)

Det er forståelig at man ønsker regler som er lette å håndtere i det praktiske liv. Et tilsettingsforbud er imidlertid ikke lett å anvende når loven ikke er klar om hvilke straffebud som omfattes av forbudet. Et absolutt forbud kan også føre til uheldige resultater. I noen tilfeller domfelles den eldste i et kjærestepar for brudd på straffeloven § 302 fordi han eller hun er for gammel til å få straffritak på grunn av jevnbyrdighet i alder og utvikling (straffeloven § 308). Selv om straffen blir mild, vil dommen for alltid stå på politiattesten. (Se for eksempel Rt. 1991 s. 510, der en 22 år gammel mann fikk straffutmålingsutsettelse for samleier med sin 14-15 år gamle kjæreste. Hun var blitt gravid og hadde født en datter, og paret holdt fortsatt sammen. Høyesterett forkastet påtalemyndighetens anke under henvisning til de spesielle omstendighetene i saken. Det er vanskelig å se for seg at en domfelt i en slik situasjon vil være noen risiko for elever i videregående skole, spesielt når det er gått noen år siden lovbruddet.)

Slik vi ser det, er det et viktigere spørsmål hva som fremkommer på politiattesten, enn å utvide tilsettingsforbudet. En anmerkning på en barneomsorgsattest vil normalt være en saklig grunn til ikke å ansette en søker selv om han eller hun ellers fremstår som best kvalifisert.

Politihøgskolen er i tvil om det er nødvendig å utvide tilsettingsforbudet slik som departementet foreslår. Dersom departementet ikke ønsker å la dagens regel stå uendret, kan en mulighet være å sette en tidsgrense for hvor lenge forbudet skal gjelde, for eksempel fem år (som ved rettighetstap), eller ti år. Lovbruddet kan likevel være et avgjørende argument mot søkeren etter dette.

Til sammenligning nevner vi at mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282 og § 283), grov kroppsskade (straffeloven § 274) og ran (straffeloven § 327 og § 328), vil anmerkes etter reglene om ordinær politiattest i politiregisterloven § 40, og dermed falle ut av attesten etter en tid slik at tilsettingsmyndigheten i utgangspunktet ikke vil kjenne dommen. Under enhver omstendighet mener vi tilsettingsforbudet bare bør gjelde straffebud der fornærmedes alder er et straffbarhetsvilkår.

Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på situasjonen for lærere som allerede er ansatt, men som søker nye stillinger ved skolen eller ved en annen skole. Vi er enig med

departementet i at en eventuell utvidelse av tilsetningsforbudet ikke bør gjelde for personell som allerede er tilsatt (jf. Helgeland, 2018, s. 256). Spørsmålet om tilsetningsforbudet skal gjelde når en person ansatt i skolen søker seg til en annen stilling, må vurderes på samme måte som spørsmålet om det skal kreves politiattest ved den nye tilsetningen. Det klare utgangspunktet må være at der en stilling er offentlig utlyst, gjelder vandelskravet – og dermed tilsetningsforbudet – også for søkere som allerede har et tilsetningsforhold ved den aktuelle skolen eller kommunen/fylkeskommunen (se om tilsvarende spørsmål for politietaten Holmboe & Myhrer, 2018, s. 189-193). Trolig vil regelen også gjelde ved intern utlysning, men derimot neppe ved en intern fungering, for eksempel som avdelingsleder ved et kortvarig fravær, som ikke krever utlysning. Det vil være en fordel for rettsanvenderne om spørsmålet drøftes i forarbeidene.

Som det fremgår ovenfor, mener vi at det etter gjeldende rett ikke er hjemmel for å statuere et tilsetningsforbud i alle saker om seksuallovbrudd der fornærmede var under 18 år. Departementet foreslår at tilsetningsmyndigheten, når den ser av politiattesten at søkeren er domfelt for et forhold som ikke uten videre skaper et tilsetningsforbud, skal spørre søkeren eller politiet for å avdekke om fornærmede var under 18 år. Ordningen minner om fremgangsmåten der studenter leverer politiattest etter universitets- og høyskoleloven § 4-9. Det kan imidlertid spørres om dette er en hensiktsmessig ordning. Skal man kunne verifisere opplysninger gitt av søkeren, vil dette måtte gjøres ved at søkeren fremlegger forelegget eller dommen. Her vil fornærmedes personalia fremkomme, og gjerningsbeskrivelsen vil gjelde svært sensitive forhold for fornærmede.

De straffebudene om seksuallovbrudd der fornærmedes alder ikke er et straffbarhetsvilkår, og dommen eller forelegget anmerkes på en barneomsorgsattest, er av såpass alvorlig karakter at reaksjonen normalt vil veie tungt mot søkeren. Dersom for eksempel en dom for voldtekt ikke skal hindre tilsetning etter en konkret vurdering, må forholdet være meget gammelt. Det er ikke gitt at det skal få avgjørende betydning om fornærmede var over eller under 18 år.

Ellers vil vi peke på at det er uheldig at et absolutt forbud uten tidsbegrensning ikke er klarere formulert. Vi foreslår derfor at det eksisterende tilsetningsforbudet harmoniseres med barnehagelovens regler, der det er fastsatt i forskrift hvilke straffebud tilsetningsforbudet gjelder.

Loven er for øvrig uklar vedrørende studenter som er i praksis. Etter vårt syn bør det klargjøres at studenter som det ikke ville vært adgang til å tilsette, heller ikke kan utplasseres i praksis (se Holmboe & Myhrer, 2018, s. 350-351).

### **3. Folkehøyskoler**

Vi er enig i at folkehøyskoler bør pålegges å kreve politiattest. En barneomsorgsattest gjelder såpass alvorlige straffbare forhold at det er naturlig å kreve at tilsetningsmyndigheten kjenner til eventuelle straffereaksjoner en innstilt søker har på attesten. Hensynet til organisasjonsfriheten kan derimot tale for at lovgiveren er tilbakeholden med å pålegge folkehøyskoler å nekte tilsetning av søkere som ikke er idømt rettighetstap. Etter vårt syn er det gode grunner til at den enkelte folkehøyskole selv kan velge hvilke følger anmerkning på attesten skal ha. Og selv om man skulle innføre et tilsetningsforbud i videregående skole, finnes det gode argumenter for at det bør være opp til den enkelte folkehøyskole hvordan den vil avveie forholdet mellom tillit og resosialisering. Imidlertid har vi naturlig nok ikke konferert med folkehøyskolene om dette, og utelukker ikke at folkehøyskolene selv vil ønske seg et forbud. Vi velger derfor å nøye oss med disse merknadene uten å trekke noen konklusjon.

Med hilsen

**Nina Skarpenes**  
rektor/sjef PolitiHøgskolen

**Elisabeth Hammer Sæten**  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Kopi til:  
Politidirektoratet v/Morten Rustad

Saksbehandler:  
Professor Morten Holmboe

### **REFERANSER**

- Helgeland, G. (2018). Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 : kommentarutgave (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmboe, M. & Myhrer, T.-G. (2018). Vandel: Om politiattester og vurdering av skikkethet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 36 (1996-97). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Ot.prp. nr. 46 (1997-98). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Prop.96 L (2010–2011). Endringar i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.).