



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 120 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven
(politiattest m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	3.4.6	Fornyhet vandelskontroll	14
			3.4.7	Politiattest for personer som har bodd i andre land	14
2	Høringen	5	3.5	Departementets vurdering og forslag	14
3	Forslag om å endre reglene om politiattest i barnehage-loven	6	3.5.1	Gjennomføring av politiregisterlovens bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehage-loven	14
3.1	Bakgrunn	6	3.5.2	Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven	14
3.2	Gjeldende rett	6	3.5.3	Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven	15
3.2.1	Politiregisterloven	6	3.5.4	Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven	17
3.2.2	Barnehagelovens bestemmelse om politiattest	7	3.5.5	Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker	19
3.3	Forslaget i høringsnotatet	8	3.5.6	Fornyhet vandelskontroll	19
3.3.1	Gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehageloven	8	3.5.7	Politiattest for personer som har bodd i andre land	19
3.3.2	Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven ..	9			
3.3.3	Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven	9			
3.3.4	Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven	10	4	Forslag om rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager	21
3.3.5	Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker	10	4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	21
3.3.6	Fornyhet vandelskontroll	10	4.2	Forslaget i høringsnotatet	22
3.3.7	Politiattest for personer som har bodd i andre land	10	4.3	Høringsinstansenes syn	22
3.3.8	Utfyllende regler om politiattest i forskrift	11	4.4	Departementets vurdering og forslag	22
3.4	Høringsinstansenes syn	11	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
3.4.1	Gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehage-loven	11	5.1	Forslaget om endringer i reglene om politiattest	22
3.4.2	Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven ..	11	5.2	Forslaget om rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager	22
3.4.3	Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven	12	6	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	23
3.4.4	Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven	13			
3.4.5	Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker	13		Forslag til lov om endringer i barnehageloven (politiattest m.m.)	24



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 120 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven (politiattest m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 19. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Regjeringen foreslår at reglene i barnehageloven om politiattest og rapportering av tjenestedata fra barnehageeier endres. Lovforslaget innebærer at barnehagelovens bestemmelse om politiattest harmoniseres med politiregisterlovens overordnede regler om barneomsorgsattest, og at rapportering av tjenestedata etter barnehageloven utvides til å gjelde også kommunale barnehageeiere. En slik plikt til rapportering for kommunale barnehageeiere følger i dag av kommuneloven.

Den Norske Stats Husbank
De statlige helseforetakene
Datatilsynet
Forbrukerrådet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Konkurransetilsynet
Statistisk sentralbyrå

Barneombudet
Forbrukerombudet
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnskolen
Likestillings- og diskrimineringsombudet

2 Høringen

Høringsbrev med forslag til endringer i barnehageloven ble sendt på offentlig høring 1. februar 2013 med frist for uttalelser 28. februar s.å. Departementet mottok 43 hørings svar. Høringsnotat med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Samediggi/Sametinget
Utdanningsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Fylkesmannsembetene
Brønnøysundregistrene

Kommunene
Landets ikke-kommunale barnehager
Barne- og ungdomsarbeiderforbundet
Barnehageforbundet

Delta
Espira
Fagforbundet
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Handikappede Barns Foreldreforening (HBF)
Human-Etisk Forbund

ACEA AS
IKO - Kirkelig pedagogisk senter

Kanvas
 Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter
 Kristent Pedagogisk Forbund
 KS
 Kvinnefronten
 Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)
 Landsorganisasjonen i Norge
 Lederne
 Likestillingssenteret
 Longyearbyen Lokalstyre
 Lovdata
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 NLA Høgskolen
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges Handikapforbund
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk helse- og sosialforbund
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
 Norsk Montessoriforbund
 Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Norsk studentunion
 Norske Samers Riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik
 Private barnehagers landsforbund
 Redd Barna
 REFORM - ressurscenter for menn
 Ressurscenter for pakistanske barn
 Rådet for funksjonshemmede i Nord-Trøndelag
 Rådet for funksjonshemmede i Oslo
 Samisk Høgskole - Sámi allaskuvla
 Samskipnadsrådet c/o SiO
 Senter mot etnisk diskriminering
 Steinerbarnehagene i Norge
 Studentenes Landsforbund
 Sysselmannen på Svalbard
 Sørlandets kompetansesenter
 Trygge barnehager A/S
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede
 Unio - Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Universitetene
 Universitets- og høgskolerådet
 Utdanningsforbundet
 Vappusbarnehagene
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning (OMEP)

Høgskoler som gir førskolelærerutdanning:
 Høgskolen i Bergen
 Høgskolen i Bodø
 Høgskolen i Finnmark
 Høgskolen i Nord-Trøndelag
 Høgskolen i Oslo og Akershus
 Høgskolen i Stord/Haugesund
 Høgskolen i Telemark
 Høgskolen i Vestfold
 Høgskolen i Østfold
 Høgskolen i Sogn og fjordane
 Høgskolen i Volda
 Dronnings Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning

3 Forslag om å endre reglene om politiattest i barnehageloven

3.1 Bakgrunn

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) ble vedtatt 11. mars 2010. Det vises til Innst. 139 L (2009-2010), jf. Prop. 12 L (2009-2010) og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009), og lovvedtak 38 (2009–2010). Når loven trer i kraft vil den avløse strafferegistreringsloven fra 1971. Hjemmel for utstedelse av politiattester forankres i særlovgivningen innenfor de overordnede rammene som følger av politiregisterloven. Den nye politiregisterloven krever bl.a. at det på politiattester til personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige skal anmerkes flere lovbrudd enn det som i dag følger av barnehageloven. Politattester som utstedes med hjemmel i barnehageloven skal følge de overordnede reglene om barneomsorgsattester i politiregisterloven, og bestemmelsen om politiattester i barnehageloven må derfor endres for å harmonere med det overordnede rammeverket i politiregisterloven.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Politiregisterloven

Den vedtatte politiregisterloven regulerer politiets, herunder sikkerhetstjenestens og påtalemyndighetens, behandling av opplysninger. Formålet med politiregisterloven er å bidra til en effektiv løsning av politi- og påtalemyndighetens oppgaver, og samtidig sikre at beskyttelsen av personvernet ivaretas i politiets arbeid. Reglene om politi- og påtalemyndighetens taushetsplikt og

utlevering av opplysninger er samlet i loven. I den nye politiregisterloven er begrepet "vandelskontroll" en felles betegnelse for de ulike kontroller av om en person er egnet for en stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon, eller om personen har hatt befatning med straffbare forhold som gjør vedkommende uegnet. Vandelskontroll omfatter politiattest, vandelsvurdering og straffattest, jf. politiregisterloven § 36.

I politiregisterloven § 39 er det nye begrepet "barneomsorgsattest" innført. Dette er politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Hvilke overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på denne typen politiattester følger av politiregisterloven § 39. Bestemmelsen er utformet slik at hensynet til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivare tatt, samtidig som beskyttelseshensynet til de mindreårige er gitt avgjørende vekt. Intensjonen med reglene i politiregisterloven er å utforme ensartet praksis på områder der det kreves barneomsorgsattest. Gjennom felles rammer i politiregisterloven sikres kvalitet og enhetlig praksis i rutine rundt utstedelse av barneomsorgsattester, uavhengig av sektorene. Ved bruk av barneomsorgsattest skal fysiske og juridiske personer kunne utelukkes fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon når dette:

- kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller attestene bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer, jf. politiregisterloven § 37 nr. 4.
- kan bidra til å sikre at en person som skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorg for mindreårige, er egnet for oppgaven, jf. politiregisterloven § 37 nr. 5.

Politiregisterloven § 39 lyder:

§ 39. Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)

På politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4 skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267. Overtredelse av straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 204 a og 233 skal anmerkes i samsvar med § 41 nr.1.

Overtredelse av straffeloven §§ 162, 203, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231 og 268 jf. 267 skal anmerkes i samsvar med § 40.

Det må foreligge særlige grunner for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal kunne innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av første ledd.

Politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5 kan være uttømmende og utvidet, jf. § 41, dersom det følger av annen lovgivning.

Det følger av politiregisterloven § 39 første ledd første punktum hva som skal anmerkes på barneomsorgsattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4. Barneomsorgsattester begrunnet i dette formålet skal vise overtredelser av nærmere angitte straffebud som anses relevant for formålet å beskytte barn og unge, og er avgrenset til fortrinnsvis seksuallforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser. Politiattester utstedt med hjemmel i barnehageloven omfattes av formålet angitt i politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4.

For at det skal innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn det som er oppramset i § 39 første ledd første punktum må det foreligge "særskilte grunner", jf. politiregisterloven § 39 andre punktum.

3.2.2 Barnehagelovens bestemmelse om politiattest

Barnehagen er en viktig del av barns oppvekstmiljø, og barnehagepersonalet opparbeider et nært tillitsforhold til barna. Barn har små muligheter til å forsvare seg fysisk og mentalt mot overgrep fra voksne. Det avgjørende hensynet til barna krever at misbruk av dette tillitsforholdet i barnehagen forhindres. Et virkemiddel for å oppnå dette er å kontrollere hvorvidt en person er uegnet for en stilling, virksomhet, aktivitet og annen funksjon i barnehagen, og om personer har hatt befatning med straffbare handlinger som gjør det nødvendig å beskytte barna i barnehagen fra vedkommende. En slik kontroll kan utenfor strafferettspleien foretas ved utstedelse av politiattester etter den nye politiregisterloven. De ulike reglene for hvert sektorområde er forutsatt fastsatt i spesiallovgivningen. For barnehageområdet er de gjeldende reglene om politiattest i barnehageloven § 19.

Barnehageloven § 19 lyder:

Den som skal arbeide i barnehage må legge fram tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra arbeid i barnehager.

Kommunen kan kreve politiattest etter første ledd også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Departementet gir utfyllende forskrifter om politiattester.

Det følger av § 19 første ledd at den som skal arbeide i barnehage må legge fram tilfredsstillende politiattest. Attest skal kreves framlagt av "den som skal arbeide i barnehage", dvs. den man ønsker å tilsette. Politiattesten skal legges fram for den som ansetter. Dersom eier selv skal jobbe i barnehagen, skal eieren legge fram politiattest for kommunen som barnehagemyndighet. Kravet om politiattest gjelder alle som skal arbeide i barnehagen, dvs. også kjøkkenpersonale, sivilarbeidere, vikariater ut over de kortvarige, og vikarer tilknyttet en mer etablert ordning.

Politiattesten skal vise om vedkommende er "siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn." Dette betyr at verserende saker i dag skal framkomme av attesten, i tillegg til saker hvor vedkommende er funnet skyldig og dom er avsagt. At noen er siktet innebærer at den mistenkte enten formelt er erklært siktet av påtalemyndigheten, eller at det er besluttet eller gjennomført pågrep mv. Det er ikke nok å være anmeldt eller mistenkt. Dersom det er utferdiget tiltale mot noen, vurderer påtalemyndigheten å ha bevis som er tilstrekkelig til å få vedkommende dømt. Hvis siktelse eller tiltale frafalles, dvs. at saken henlegges, skal forholdet ikke lenger framgå av politiattesten.

Ved å ta med siktet og tiltalt har loven i dag en karantenetid hvor en person ikke kan ansettes. Denne gjelder inntil det er avgjort om det blir tatt ut tiltale som igjen vil føre til eventuell domfellelse. Hensynet til barnas sikkerhet er av lovgiver vurdert å veie tyngre enn hensynet til søker i disse tilfellene. Videre fastsetter barnehageloven § 19 andre ledd at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn er utelukket fra å arbeide i barnehagen. Hvis noen på grunn av straffbare forhold er uegnet til å arbeide i barnehage, kan retten til å inneha slik stilling fradømmes, jf. straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 § 29 nr. 2.

Etter barnehageloven § 19 tredje ledd kan kommunen kreve framlagt politiattest av personer som oppholder seg regelmessig i barnehagen,

selv om de ikke arbeider der. Formuleringen dreier seg om personer som har mulighet til å være i kontakt med barna og opparbeide seg et visst tillitsforhold til dem – uten å være tilsatt i barnehagen. Dette kan dreie seg om eier av barnehagen, eier av barnehagelokalet, familiemedlemmer som er til stede i familiebarnehagens åpningstid osv. Forskrift om politiattest har nærmere regler om framleggelse av slik politiattest i forbindelse med godkjenning.

Barnehageloven § 19 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi utfyllende forskrifter om politiattester. Dette er gjort i *forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven av 16. desember 2005 nr. 1509*.

3.3 Forslaget i høringsnotatet

3.3.1 Gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehageloven

I høringsnotatet drøftet departementet alternative måter å gjennomføre politiregisterlovens bestemmelser om barneomsorgsattester i barnehageloven. Departementet skrev bl.a. følgende om dette:

"Politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige er et veletablert institutt. Stortinget har ved flere anledninger hjemlet et slikt krav i spesiallovgivningen på ulike områder. Det er på denne bakgrunn den vedtatte politiregisterloven må leses, og det er viktig å understreke at politiregisterloven § 39 er en mønsterbestemmelse som skal sikre enhetlige regler for barneomsorgsattester på ulike områder, uten at loven skal gi hjemmel til å kreve slik politiattest. Hjemmelen til å kreve politiattester må følge av særlovgivningen. Det er på denne bakgrunn nødvendig at rammene i politiregisterloven § 39 gjennomføres i barnehageloven § 19 som fortsatt skal gi hjemmelen for utstedelse av politiattest på barnehageområdet."

I høringen vurderte Kunnskapsdepartementet to alternativer for gjennomføring av den vedtatte politiregisterloven i barnehageloven § 19. Det ene er at man gjengir innholdet i politiregisterloven § 39 første ledd i barnehageloven § 19, og det andre at barnehageloven viser til politiregisterloven § 39. Departementet konkluderte med at en henvisning til politiregisterloven § 39 vil sikre at barnehageloven harmoniseres med politiregisterloven hva angår omfanget av straffebud som skal

framgå av politiattest etter barnehageloven og utformet lovforslaget på denne bakgrunn.

3.3.2 Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven

I høringsnotatet ble det reist spørsmål om gjennomføringen av politiregisterloven i barnehageloven nødvendiggjør endringer i personkretsen som skal være forpliktet til å fremlegge politiattest. Departementet skrev bl.a. dette i høringsnotatet:

”Formålet med å kreve politiattest for personer tilknyttet barnehagen vil være å forhindre overgrep eller skadelig innflytelse på barna, og/eller bidra til å øke tilliten til at barna tas hånd om av skikkede personer. Politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4. fastsetter at dette er et formål som berettiger bruk av politiattest for å utelukke personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon i barnehage. Det er formålet for bruk av barneomsorgsattest som formuleres i denne bestemmelsen, den uttømmende angivelsen av personkretsen skal reguleres i barnehageloven. Formålet som er uttalt i politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4 må avgrenses mot personer som har heldøgns omsorgsansvar, som reguleres i politiregisterloven § 37 første ledd nr. 5.

Det grunnleggende behovet for å sikre barna i barnehagen, tilsier at barneomsorgsattest avkreves av den som arbeider i barnehagen. Enhver som arbeider i barnehagen vil kunne påføre barna skader og/eller uheldig påvirkning. Regelverket om politiattest i barnehageloven har som formål å forhindre at barna i barnehagen blir utsatt for slike skader og/eller uheldig påvirkning.

Det grunnleggende beskyttelseshensynet tilsier å videreføre dagens krav om at slik attest må fremlegges av den som skal arbeide i barnehage. Dette innebærer at barnehageomsorgsattest må legges fram før ansettelse i barnehagen. Et annet viktig hensyn som taler for at alle som arbeider i barnehagen skal legge fram slik politiattest er tillitshensynet. En stor andel barn tilbringer i dag mye tid sammen med andre voksne enn sine foreldre og foresatte. Et krav om politiattest vil bidra til å øke tilliten til at barn i barnehagen tas hånd om av trygge voksenpersoner i denne tiden. Dette vil innebære en videreføring av gjeldende rett også på dette punktet.”

3.3.3 Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven

Et sentralt spørsmål i arbeidet med å harmonisere barnehagelovens regler om politiattester til de nye reglene om barneomsorgsattester i politiregisterloven, er hvilke straffebud som skal fremgå av en politiattest med hjemmel i barnehageloven. Politiregisterloven § 39 første ledd angir hvilke straffebestemmelser som skal anmerkes på barneomsorgsattester. Det følger av politiregisterloven § 39 andre ledd at der det skal fastsettes utvidelser eller begrensninger i det utgangspunktet som følger av politiregisterloven § 39 første ledd, må det foreligge ”særlige grunner”. I høringsnotatet skrev departementet bl.a. følgende om vurderingen av hvilke straffebud som bør fremgå av politiattest etter barnehageloven:

”Politiregisterloven angir hvilke straffebestemmelser og reaksjoner som skal anmerkes på avgrenset barneomsorgsattest, jf. § 39 første ledd. Som følge av at denne bestemmelsen omfatter flere straffebestemmelser enn § 19 i barnehageloven, kreves det en vurdering av behovet for å endre barnehageloven på dette punktet.

Politiregisterlovens regler om barneomsorgsattester gir felles rammer for politiattester som kreves av personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige, uavhengig av hvilken sektor det dreier seg om. Slike felles rammer skal sikre kvalitet og enkel praksis i rutineene rundt utstedelse av politiattester. Det fremgår av politiregisterloven at det må foreligge ”særlige grunner” for at det i barnehageloven skal fastsettes utvidelser og/eller begrensninger av de straffebestemmelsene som er oppramset i politiregisterloven § 39 første ledd. Ut fra et innledende interdepartementalt arbeid og den offentlige høringen er det i lovforarbeidende til politiregisterloven § 39, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) og Innst. 139 L (2009-2010), gjort en grundig drøfting og omtale av hvilke straffebud som generelt er aktuelle å påføre en barneomsorgsattest. Kunnskapsdepartementet har merket seg at det i høringen forut for Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) ble gitt mange synspunkter på omfanget av hvilke straffebud som bør fremgå av barneomsorgsattest.”

Oppsummert vurderte Kunnskapsdepartementet i høringen at straffebudene som følger av politire-

gisterloven § 39 første ledd er de samme som bør anmerkes på politiattester gitt med hjemmel i barnehageloven § 19. Det ble lagt til grunn at det ikke er "særlige grunner" til å innføre krav om flere eller færre straffebed i barnehageloven § 19 enn det som følger av politiregisterloven. Det ble ikke foreslått egne regler om politiattester for døgnåpne barnehager, men høringsinstansene ble anmodet om å uttale seg om behovet for særregulering av disse tilfellene i barnehageloven.

3.3.4 Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven

Systemet i den nye politiregisterloven krever at konsekvensene som anmerkninger på en politiattest skal få, må reguleres i barnehageloven eller i forskrift gitt med hjemmel i barnehageloven. Det er et viktig poeng at krav om vandelskontroll ikke er ensbetydende med yrkesforbud. I høringsnotatet ble det presisert at en hjemmel om vandelskontroll i utgangspunktet ikke betyr annet enn at man kan kreve å få fremlagt en politiattest eller at det kan foretas en vandelsvurdering. Departementet viste til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009), der det på s. 168 heter: "*Videre vil departementet (les: Justis- og beredskapsdepartementet) understreke at det er opp til hvert fagdepartement å vurdere hvilke konsekvenser en anmerking på attesten skal få.*" Det ble understreket at det av barnehageloven bør komme tydelig frem om en tilsetting i en konkret stilling forutsetter ren vandels, dvs. om en anmerking på barneomsorgsattesten innebærer et yrkesforbud.

I høringen foreslo departementet at yrkesforbudet etter barnehageloven § 19 begrenses til personer som har overtrådt straffebed knyttet til seksualforbrytelser overfor mindreårige.

3.3.5 Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker

Det ble i høringen reist spørsmål om politiattester gitt med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker. Med verserende saker menes saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, det vises til omtalen i punkt 3.2 om gjeldende rett. Departementet uttalte i høringen at det er hensynet til å beskytte barna mot personer der det er en viss sannsynlighet for at personen har begått seksuelle overgrep mot mindreårige, som bør være avgjørende. Det ble uttalt at hensynet til uskyldspresumpsjonen og retten til privatliv må vike i peri-

oden frem til siktelsen eller tiltalen eventuelt frafalles.

Departementet foreslår i høringen å videreføre dagens krav om at politiattest med hjemmel i barnehageloven, i tillegg til domfellelser, skal vise om vedkommende er siktet eller tiltalt.

3.3.6 Fornyet vandelskontroll

Barnehageloven har i dag ingen regler om at politiattest kan kreves på nytt av en person som allerede er ansatt eller utfører oppgaver i barnehagen. Kravet om politiattest er i dag knyttet til en ny ansettelse.

I høringen viste departementet til at etter politiregisterloven § 43 kan brukeren av tidligere utstedt politiattest få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. Dette er en bestemmelse som hjemler en generell rett til å kunne innhente fornyet vandelskontroll, uten at dette fremgår av hjemmelsgrunnlaget i særlovgivningen. Det er viktig å understreke at hjemmelen i politiregisterloven § 43 ikke omfatter andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten. I høringen vurderte departementet på denne bakgrunn at det ville være hensiktsmessig at det i barnehageloven § 19 ble innarbeidet en henvisning til politiregisterloven § 43 i et eget ledd.

3.3.7 Politiattest for personer som har bodd i andre land

Barnehageloven krever at den som skal ansettes i barnehagen må legge frem politiattest. Det er ikke sagt noe nærmere om forholdet når den som skal ansettes har bodd i et annet land, og om eventuelle politiattester utstedt i andre land. Dagens strafferegistreringslov, som skal erstattes av den nye politiregisterloven, uttaler heller ikke noe om dette.

I høringen la departementet til grunn at det i denne omgang ikke er hensiktsmessig å innføre krav om botid i Norge for personer som ikke kan fremskaffe politiattest fra sitt hjemland. Det ble særlig lagt vekt på at et krav om botid er inngripende, og at politiregisterloven krever vesentlige samfunnshensyn for å sette slike krav. Videre ble det i høringen uttalt at "*dersom det skal innføres lovregler i barnehageloven og annen spesiallovgivning om botid som alternativ til politiattest, synes det ikke unaturlig at identiske eller likelydende regler blir innført på ulike sektorer.*" Det ble vist til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdeparte-

mentet i et høringsbrev fra våren 2010 om politiattest på barnevernområdet har gitt uttrykk for at spørsmålene om å innføre et krav om botid mest hensiktsmessig bør vurderes samlet for alle områdene der slike politiattester kreves. Kunnskapsdepartementet foreslår i høringen på denne bakgrunn ingen nye bestemmelser om dette på nåværende tidspunkt.

3.3.8 Utfyllende regler om politiattest i forskrift

Gjennomføringen av den nye politiregisterloven i barnehageloven kan kreve nærmere forskrifter om politiattest gitt med hjemmel i barnehageloven § 19. Departementet foreslo i høringen å videreføre dagens forskriftshjemmel slik at Kunnskapsdepartementet kan gi utfyllende forskrifter om politiattester på barnehageområdet. Det ble understreket at slike forskrifter må fastsettes innenfor rammene av spesiallovgivningen, og at de overordnede reglene i politiregisterloven ikke kan settes til side ved forskrift etter barnehageloven.

3.4 Høringsinstansenes syn

Kunnskapsdepartementet har mottatt 43 høringsuttalelser. Av disse har 16 ingen merknader til forslagene.

Når det gjelder forslaget til endringer i regelverket for politiattester, støtter alle de 27 høringsinstansene som har merknader departementets forslag om å harmonisere barnehageloven med politiregisterloven.

Utdanningsforbundet skriver bl.a.:

”Utdanningsforbundet har tidligere støttet kravet om politiattest for ansettelse i barnehage, barnehagelovens § 19. Barnehagebarn er i alderen ett til seks år. Barn i denne alderen er avhengig av voksne på mange områder. For å styrke barns utvikling, læring og danning må barna opparbeide et tillitsforhold til de ansatte. For å kunne sikre et trygt og utviklende læringsmiljø for alle barn, må de ansatte være trygge på sitt ansvar overfor enkeltbarn, på det brede samfunnsmandatet barnehagen er gitt, og på den makt som ligger i barnehageyrkene. (...) Også kravet om politiattest bidrar til å beskytte barna for voksne med uønsket adferd, samtidig som den bidrar til økt tillit mellom barn, foreldre og de ansatte.”

Kristent Pedagogisk Forum skriver:

”KPF deler departementets syn på at det er barnas beste som står i sentrum og at lovverket må utformes slik at det først og fremst beskytter barna i barnehagen. I en eventuell konflikt mellom et slikt beskyttelsesbehov og voksnes behov for å kunne legger fortiden bak seg og ikke belastes unødige i forhold til tidligere handlinger og lovbrudd, så er det barnas behov som kommer først. At det stilles krav om såkalt barneomsorgsattest, jf. politiregisterloven § 39, for personer som skal jobbe i en barnehage, er derfor helt nødvendig.”

Det fremkom innspill til ulike deler av forslaget som blir gjennomgått i det følgende.

3.4.1 Gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehageloven

Ingen høringsinstanser går imot forslaget om å gjennomføre politiregisterloven § 39 i barnehagelovens bestemmelse om politiattest. Enkelte høringsinstanser ønsker en utvidelse i antall straffebud som skal fremgå av politiattesten, men ingen høringsinstanser uttrykker motstand mot en retts-teknisk løsning der barnehagelovens bestemmelse om politiattest viser til politiregisterlovens bestemmelse om barneomsorgsattest.

3.4.2 Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven

Utdanningsdirektoratet og *PBL* ønsker en tydeliggjøring av personkretsen som skal fremlegge politiattest.

Barneombudet støtter departementets lovfor-slag og uttaler:

”Barneombudet støtter her departementets vurderinger. Vi anser det som særlig viktig at dagens adgang til å kreve politiattest videreføres. Dette gjelder alle voksne som oppholder seg i barnehagen regelmessig, og som har muligheter for kontakt med barna. Det gjelder også personer som kan synes mer perifere, som for eksempel personer som har innflytelse på barnehagens drift. I dagens bemanningssituasjon i norske barnehager, er det en økt risiko for at tilfeldige vikarer ”hentes” inn fra enten nærmiljø eller fra personer i barnehagers styre osv., og at disse personene ikke blir tilfeldige, men mer varige (flere dager) vikarer. Dette krever at det gis anledning til å ta særlig hensyn til barns sikkerhet og omsorgsbehov.”

3.4.3 Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven

Av de 27 høringsinstansene som har uttalt seg, støtter 13 instanser departementets forslag om hvilke straffebud som skal anmerkes, samt departementets forslag til konsekvenser av anmerkninger. Disse høringsinstansene hadde dermed ingen tilføyelser til det materielle innholdet i departementets høringsforslag. Blant disse var *Justisdepartementet, Helse og omsorgsdepartementet, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Vestfold, Trondheim kommune, Drammen kommune, Asker kommune, Horten kommune, Høyskolen i Oslo og Akershus, Autismeforeningen, Fagforbundet og KS.*

14 høringsinstanser ønsker at brudd på flere straffebud skal fremgå av attesten og/eller at flere straffebud skal innebære yrkesforbud. Av disse er det tre høringsinstanser som ønsker at straffeloven § 219 om vold i nære relasjoner skal anmerkes på politiattestene og medføre yrkesforbud, herunder *Tromsø kommune, PBL og Stine Sofies Stiftelse.* Videre ønsket *Utdanningsdirektoratet, PBL, Utdanningsforbundet, FUB, Trygge barnehager, Bergen kommune, Tinn kommune, Tromsø kommune, Ørstad kommune, Barnehagenettverket Sjustjerna, Stine Sofies Stiftelse, Kanvas og Barneombudet* at også overtredelser av straffeloven §§ 228 og 229 (legemsfornærmelse og legemsbeskadigelse) skal fremgå av politiattesten. *Norges Kvinne- og familieforbund* ønsker at overtredelse av straffeloven § 203 (seksuell omgang mot vederlag med person under 18 år) skal anmerkes på politiattesten. *PBL* ønsker at brudd på legemiddeloven § 31, jf. § 24 (besittelse eller bruk av narkotika) skal anmerkes på politiattesten. *Barneombudet* foreslår i tillegg at brudd på følgende bestemmelser skal anmerkes på politiattesten: § 200 første ledd (seksuell handling med en som ikke har samtykket), § 201 første ledd bokstav b (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor en som ikke har samtykket), § 201 første ledd bokstav a (seksuelt krenkende eller uanstendig atferd på offentlig sted) og § 202 ("hallikvirksomhet").

Barneombudet uttaler:

"Vi mener at barnehageloven bør utvides til å omfatte flere straffebud enn de som i dag er nevnt i § 19 og de som er opplistet i politiregisterloven § 39. Dette gjelder straffebud som ikke fører til yrkesforbud, som etter dagens

regler bare gjelder seksuelle overgrep mot barn.

I departementets vurderinger av hvilke straffebud som skal anmerkes, mener vi at begrepet "særlig alvorlige" ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barns sikkerhet i barnehagen. Det vil være voksne som har begått handlinger som ikke kan anses som "særlig alvorlige", men som likevel kan vekke berettiget bekymring for den voksnes omsorgsevne eller egnethet. Dette må komme frem i ordinær politiattest, slik at barnehageeier kan gjøre en skjønnsmessige vurdering av disse forholdene.

Barneombudet støtter vurderingene til barnehagelovutvalget (NOU 2012: 1 Til barns beste), der de ønsker at straffelovens §§ 228 (legemsfornærmelse) og 229, første straffalternativ (forsettlig legemsbeskadigelse), også skal med på listen over straffebud som skal fremkomme på politiattesten. Barneombudet er i tvil om § 228 første ledd bør være med. Terskelen for straffereaksjoner i første ledd er meget lav. Likevel mener Barneombudet at dette ikke er uforholdsmessig inngripende, fordi det ligger en tidsbegrensning i politiregisterloven § 40 på hvor lenge dette vil fremgå, og at dette ikke er ment å skulle føre til yrkesforbud."

FUB uttaler:

"Personer som har begått handlinger som beskrevet i bestemmelsene inntatt i straffeloven §§ 228 og 229 (1) kan være uegnet til å arbeide i barnehage. Barnas behov for beskyttelse og vern mot vold må veie tyngre enn den voksnes behov for vern av privatliv og ivaretagelse av taushetsplikten knyttet til denne type overtredelser – enten det er eldre forhold og/eller forhold under etterforskning.

Barn i barnehagen vil ikke være i stand til å verge seg mot overgrep fra en voksen. De minste barna vil ikke ha språklige ferdigheter til å gjøre rede for hva de opplever eller blir utsatt for. Det er videre et behov for at foreldre som leverer barna i barnehagen har tillit til at de voksne som har omsorg for barna er skikket til dette og ikke har utøvet vold tidligere. Det har i denne sammenheng ikke betydning hva foranledningen til voldsutøvelsen er, eller om denne objektivt fremstår som en mindre alvorlig overtredelse enn straffeloven §§ 229 (2) flg."

Også *PBL, Utdanningsforbundet, Trygge barnehager, Bergen kommune, Tinn kommune og Stine Sofies Stiftelse* støtter disse vurderingene.

Fylkesmannen i Buskerud støtter departementets forslag når det gjelder omfang av straffebud som skal anmerkes, og uttaler:

”Hva gjelder omfanget av straffebud som skal fremgå av politiattest etter barnehageloven, ser Fylkesmannen at de straffebudene som er tatt inn i politiregisterloven § 39 er tatt inn etter en grundig avveining mellom hensynet til beskyttelse av barnet og andre hensyn som eksempelvis resosialisering og rehabilitering av personer som har begått lovbrudd. Fylkesmannen ser videre at politiregisterloven vil medføre en utvidelse av gjeldende rett hva gjelder hvilke straffebud som skal fremgå av politiattest for personer som skal arbeide i barnehage. Fylkesmannen er enig med departementet i at alle straffebud som gjelder seksuallovbrudd som skal fremgå av barneomsorgsattester, bør anmerkes på attester innhentet med hjemmel i barnehageloven.”

Ørsta kommune uttaler i sin høringsuttalelse at det i barnehageloven bør klargjøres at barnehageeier før ansettelse alltid må gjøre en vurdering av vedkommendes egnethet. *Utdanningsdirektoratet* ønsker at det i loven presiseres at det før enhver tilsetting alltid må gjøres en konkret vurdering av konsekvensene når en person har anmerkninger på politiattesten som ikke fører til yrkesforbud.

I høringen ba departementet høringsorganene uttale seg om det er grunnlag for en særregulering av politiattester i døgnåpne barnehager. Et fåtall har uttalt seg om dette. *FUB* foreslår slike særregler om politiattester for personer som skal ansettes i døgnåpne barnehager. *Barneombudet* mener det ikke er behov for særskilt politiattest for de som skal ansettes i døgnåpne barnehager.

3.4.4 Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven

Syv høringsinstanser ønsket å utvide antallet lovovertrедelser som medfører at en person er utelukkert fra tilsetting i barnehage. *FUB* ønsker at strl. § 201 (seksuelt krenkende eller uanstendig adferd) og 204 a (bl.a. besittelse av barnepornografi) skal føre til yrkesforbud. *Barneombudet* mener all voldskriminalitet der barn er fornærmet, bør føre til at vedkommende utelukkelse fra tilsetting. *Ørsta kommune, Barnehagenettverket*

Sjustjerna, PBL, Barneombudet og Kanvas uttalte at brudd på enhver straffebestemmelse om seksuelle overgrep, det vil si også der fornærmede er voksen, bør medføre yrkesforbud i barnehage.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag når det gjelder anmerkninger på barneomsorgsattesten som skal føre til at ansettelse er utelukkert, og uttaler:

”Utdanningsforbundet mener det ikke er nødvendig å endre dagens bestemmelser om hvilke konsekvenser anmerkninger i politiattesten bør få. Det innebærer at en verken fjerner eller utvider det eksisterende yrkesforbudet. Vi er enig med Kunnskapsdepartementet om at det fortsatt skal være yrkesforbud for personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige. Yrkesforbudet må gjelde både fast og midlertidig ansettelse og for alle typer barnehagevirksomhet.”

Kristent Pedagogisk Forum støtter departementets forslag og uttaler:

”KPF vil også gi sin støtte til departementets forslag om at det ikke gis et absolutt yrkesforbud i barnehager til personer dømt for andre lovbrudd, f.eks. narkotika-, ran- og voldskriminalitet eller seksuelle overgrep mot voksne. Samtidig vil vi påpeke at det er nødvendig med utfyllende retningslinjer som gir arbeidsgiver/barnehageeier hjemmel til å la dette være saklige grunner for ikke å tilsette en person. Det handler da om lovbruddets alvorlighet, hvor lang tid det har gått siden lovbruddet fant sted, antall lovbrudd og eventuelt andre momenter som kan få betydning for å vurdere om en person er skikket til å jobbe sammen med barn. I slike sammenhenger må det alltid være barnas sikkerhetsbehov som veier tyngst.”

3.4.5 Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker

Et fåtall av høringsinstansene kommenterer spørsmålet om det bør være adgang til å anmerke verserende saker på politiattester etter barnehageloven. *Barneombudet* skriver i sin høringsuttalelse at det er ønskelig at anmerkning av verserende saker ikke begrenses til seksuelle overgrep mot mindreårige. *Helse – og omsorgsdepartementet* har bemerket at det er unødvendig med en setning i barnehageloven om at verserende saker knyttet til seksuelle overgrep mot mindreårige

skal anmerkes, da dette allerede følger av de alminnelige reglene i politiregisterloven § 39 første ledd.

3.4.6 Fornyet vandelskontroll

Justis- og beredskapsdepartementet presiserte at politiregisterloven § 43 ikke er en hjemmel for arbeidsgiver til å kreve fornyet politiattest, men at den åpner for at arbeidsgiver eller annen mottaker kan forsikre seg om at kravene til arbeidstakers vandel fortsatt er oppfylt. Det ble pekt på at grunnvilkåret for slik fornyet vandelskontroll er at det må foreligge en allerede utlevert attest. I tillegg må opplysningene begrense seg til de staffbare forhold som ifølge hjemmelsgrunnlaget for attesten kan anmerkes.

PBL uttalte et ønske om en rett for arbeidsgiver til å innhente ny attest hvert 3. år.

3.4.7 Politiattest for personer som har bodd i andre land

Utdanningsforbundet og *PBL* ønsker krav om botid for personer som ikke kan fremlegge tilfredsstillende attest fra sitt opprinnelsesland. *Utdanningsforbundet* uttaler:

”Utdanningsforbundet mener at hensynet til barns sikkerhet taler for å innføre krav om botid for personer som har bodd utenfor EØS-området før de kan få ansettelse.”

Utdanningsdirektoratet støtter at forslaget om botid bør utredes av departementene før det konkretiseres i regelverket.

3.5 Departementets vurdering og forslag

3.5.1 Gjennomføring av politiregisterlovens bestemmelser om barneomsorgsattest i barnehageloven

Det er etter Kunnskapsdepartementets vurdering to alternativer for å gjennomføre den vedtatte politiregisterloven i barnehageloven § 19. Det ene er at man gjengir innholdet i politiregisterloven § 39 første ledd i barnehageloven § 19, det andre at det i barnehageloven § 19 blir vist til politiregisterloven § 39. Valg av førstnevnte alternativ har den fordel at innholdet som kan være i politiattesten vil fremgå direkte av barnehageloven § 19, og på denne måten være lett tilgjengelig. Ulempen er at ved senere endringer i § 39 må alltid tilsvarende

endring gjennomføres i barnehageloven § 19, med tilsvarende risiko for at man ikke til enhver tid fanger opp alle bestemmelser som må endres parallelt. Resultatet kan bli manglende harmoni mellom barnehageloven og politiregisterloven.

Kunnskapsdepartementet mener at det er avgjørende at barnehageloven til enhver tid er samstemt med politiregisterlovens overordnede regler. På denne bakgrunn mener departementet at gjennomføringen av politiregisterloven i barnehageloven § 19 bør gjøres ved en henvisning til § 39. Ved å velge denne retstekniske løsningen unngår man den nevnte risikoen for at det oppstår manglende harmoni mellom barnehageloven og politiregisterloven.

3.5.2 Personkretsen som skal avkreves politiattest etter barnehageloven

Departementet foreslo i høringen at den som skal tilsettes fast eller midlertidig skal legge frem politiattest. I tillegg foreslår departementet at barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet kan kreve politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift. Dette er en endring i ordlyden fra dagens regulering, der det heter at ”[d]en som skal arbeide i barnehage må legge fram tilfredsstillende politiattest.” Hensikten er imidlertid å videreføre dagens regelverk, der personer som tilsettes i barnehagen må fremvise attest. I tillegg skal kommunen og barnehageeier kunne kreve at personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift, også må fremvise politiattest. Det vises til at departementet etter gjeldende rett har lagt til grunn at kommunen også kan kreve politiattest fra personer som oppholder seg regelmessig i barnehagen, selv om de ikke arbeider der. Det følger av gjeldende § 19 tredje ledd i barnehageloven at kommunen kan kreve politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Om dette har departementet uttalt følgende i rundskriv F-08/2006:

”Kommunen kan kreve framlagt politiattest av personer som oppholder seg regelmessig i barnehagen, selv om de ikke arbeider der. Dette dreier seg om personer som har mulighet til å være i kontakt med barna og opparbeide seg et visst tillitsforhold til dem – uten å være tilsatt i barnehagen. Dette kan dreie seg om eier av barnehagen, eier av barnehagelokalet, familie-medlemmer som er til stede i familiebarneha-

gens åpningstid osv. Kommunen må foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forhold.”

Departementet ønsker ikke å innskrenke dagens adgang til å kreve politiattest fra personer som oppholder seg i barnehage, og som over tid er i kontakt med barna. Det kan for eksempel tenkes at kommunen har en vaktmestertjeneste organisert utenfor barnehagene, men at enkeltpersoner med vaktmesteransvar tilbringer mye tid i én eller flere barnehager. Også personer som ikke er tilsatt i barnehagen, men gir spesialpedagogisk hjelp i én eller flere barnehager, vil kunne avkrevnes politiattest.

Departementet mener at hensynet til fleksibilitet i regelverket tilsier å videreføre en adgang til å kreve politiattest for personer som ikke er tilsatt i barnehagen, og at det samtidig er kommunen og barnehageier som innenfor regelverkets skjønnsmessige rammer bør vurdere hvilke personer som skal levere politiattest. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre adgangen til å kunne kreve politiattest overfor denne personkretsen. Forslaget om videreføring av gjeldende rett på dette punktet innebærer ingen generell plikt til å fremlegge politiattest for alle som oppholder seg regelmessig i barnehagen. Det sentrale vurderingstemaet for å kunne kreve politiattester er spørsmålet om oppholdet gir direkte kontakt med barna, og om vedkommende vil oppholde seg i barnehagen jevnlig eller over tid. Også personer som har vesentlig innflytelse over barnehagens drift vil kunne avkrevnes politiattest etter bestemmelsen.

Oppsummert mener departementet at det med avgjørende vekt på beskyttelseshensynet og tillitshensynet bør være et absolutt krav om fremleggelse av politiattest for alle som ansettes fast eller midlertidig i barnehagen, og at det bør være lovfestet adgang for barnehageeiere og kommunen til å kreve politiattest også av andre personer uten tilsettelse som har mulighet til å være i direkte kontakt med barna.

3.5.3 *Overtredelser av straffeloven som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven*

Ved vurderingen av hvilke straffebud som skal anmerkes på politiattest med hjemmel i barnehageloven må det sees hen til formålet som berettiger barneomsorgsattest på barnehageområdet. Omfanget av overtredelser som skal anmerkes bør avgrenses til straffebud som rammer handlinger som i relasjon til mindreårige må anses særlig

alvorlige og dermed særlig relevante på området. Den generelle vurderingen av hvilke straffebud som bør anmerkes på politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige ble gjort i arbeidet forut for vedtagelsen av den nye politiregisterloven, jf. Ot.prp. nr. (2008-2009). I arbeidet vurderte Justis- og beredskapsdepartementet gjerningsbeskrivelser av aktuelle straffebestemmelser, med vurderinger av lovovertrederens farepotensiale eller egnethet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige. Dette ble gjort med alle relevante bestemmelser i straffeloven og annet regelverk, og har resultert i den rammebestemmelsen som oppstilles i politiregisterloven § 39.

Straffebudene som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd er derfor tatt inn etter grundig avveining mellom hensynet til beskyttelse av barnet, og andre hensyn som eksempelvis resosialisering og rehabilitering av personer som har begått lovbrudd. I likhet med Justis- og beredskapsdepartementets drøftinger i tilknytning til § 39 i politiregisterloven i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) mener Kunnskapsdepartementet at det sentrale spørsmålet er om politiattest etter barnehageloven bør utvides til å omfatte flere straffebud enn de som i dag er nevnt i barnehageloven § 19, og som gjelder seksuelle overgrep mot mindreårige. Det blir et konkret spørsmål om hvilke seksualforbrytelser som bør anmerkes på politiattestene; om volds- og ranskriminalitet bør vises, om overtredelser av narkotikalovgivningen bør anmerkes og om overtredelser av legemiddelovgivningen bør fremgå av barneomsorgsattestene.

Ved vurderingen av hvilke straffebud som skal anmerkes på politiattester med hjemmel i barnehageloven må det sees hen til hvilke straffebud som rammer handlinger som i relasjon til barn i barnehagen må anses særlig alvorlige, og dermed særlig relevante på dette området. Kunnskapsdepartementet slutter seg i hovedsak til vurderingene som ble gjort i lovarbeidet til den nye politiregisterloven, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009). I det følgende synliggjøres departementets vurderinger nærmere.

Blant de overtredelsene som skal anmerkes på barneomsorgsattester etter politiregisterloven § 39 første ledd er de seksualforbrytelser som skal vises på politiattester etter barnehageloven § 19 i dag: straffeloven § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), § 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), § 200 andre ledd (seksuelle handling med barn under 16 år), § 201 første ledd bokstav c (uanstendig atferd i nærvær av barn under 16 år) og § 204 (barnepornografi).

Kunnskapsdepartementet vurderer det som svært viktig at disse straffebudene fortsatt fremgår av politiattester som innhentes med hjemmel i barnehageloven.

I tillegg til ovennevnte straffebud har den nye politiregisterloven § 39 utvidet omfanget av seksualforbrytelser som skal anmerkes på barneomsorgsattester. Med avgjørende vekt på at personer som har tilegnet seg seksuell omgang ved å misbruke et overmaktsforhold må anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige, vurderes også straffeloven § 192 (voldtekt), § 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold mv.), § 194 (seksuell omgang med innsatt/en som er plassert i anstalt/institusjon under kriminalomsorgen, politiet eller barnevernet og som der står under vedkommendes myndighet/oppsikt), § 197 (incest) og § 199 (seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn mv.) som viktig å ha med. Personer som har brutt straffeloven §§ 192, 193, 197 og 199 har begått handlinger som klart innebærer misbruk av et overmaktsforhold. Om personer som har brutt straffeloven § 194 har begått handlinger som innebærer misbruk av overmaktsforhold vil variere, men ofte vil dette kunne være tilfelle. Kunnskapsdepartementet mener derfor at alle de nevnte straffebudene bør anmerkes på barneomsorgsattester innhentet med hjemmel i barnehageloven.

Videre er det i politiregisterloven § 39 vist til § 203 (seksuell omgang eller handling med person under 18 år mot vederlag) og § 204 a (barnepornografi). Brudd på straffebudet i § 203 kan tyde på en holdning til kjøp av seksuelle tjenester som gjør at vedkommende vil kunne anses som uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige, og brudd på § 204 a kan tilsi at vedkommende har utvist en slik holdning til seksuelle overgrep mot mindreårige som vanskelig kan aksepteres i forhold til å ha oppgaver overfor mindreårige i barnehage. Det kan nevnes at det i arbeidet med politiregisterloven ble vurdert å medta straffebudene i § 200 første ledd (seksuell handling med en som ikke har samtykket) og § 201 første ledd bokstav b (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor en som ikke har samtykket), men at disse ikke ble vedtatt å anmerkes på barneomsorgsattest med henvisning til at begge straffebudene rammer personer over den seksuelle lavalder, samtidig som det ikke foreligger krav om misbruk av overmaktsforhold. Heller ikke straffeloven § 198 (samleie med bror eller søster), § 201 første ledd bokstav a (seksuelt krenkende eller uanstendig atferd på offentlig sted),

§ 202 ("hallikvirksomhet") og § 204 (visse former for befatning med pornografi) ble vurdert berettiget å ta med. Det ble anført at disse handlingene er av en slik art at det ikke nødvendigvis er grunn til å tro at personer som har begått slike handlinger vil begå alvorlige overgrep mot eller ha alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige. Derimot ble straffeloven § 201 (grooming) tatt med. Bakgrunnen er at flere sider ved nye kommunikasjonsmidler som internett og mobiltelefon har gjort barn mer utsatt for overgrep, og at det nye straffebudet om barneomsorgsattester skal bidra til å hindre at barn utsettes for alvorlige seksuelle overgrep. Kunnskapsdepartementet slutter seg til vurderingene som ble gjort av Justis- og beredskapsdepartementet når det gjelder hvilke seksualforbrytelser som bør fremgå av barneomsorgsattester på barnehageområdet.

Det ble i lovforarbeidet til politiregisterloven også drøftet om personer som krenker andres personlige integritet på en alvorlig måte og som har utvist vilje til å bruke makt og tvang for å oppnå egen fordel, er skikket til oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Konklusjonen ble at straffeloven § 233 (forsettlig drap) bør fremgå av barneomsorgsattesten siden det er en fare for at personer som har begått et drap ikke har de samme grenser som må kunne forventes av personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Videre ble det lagt til grunn at grove legemskrenkelser bør fremgå av attesten, herunder straffeloven § 229 andre og tredje straffalternativ (rammer de tilfeller der handlingen påfører offeret skader av et visst omfang og der handlingen resulterer i at offeret dør eller påføres betydelig skade på legemet eller helbred) og § 231 (rammer voldshandlinger som er enda grovere). Begrunnelsen for dette er at det er ønskelig å redusere risikoen for at barn kan bli utsatt for voldelig atferd. Det ble videre lagt til grunn at straffeloven § 228 (legemsfornærmelse) og § 229 første straffalternativ (mindre alvorlige legemskrenkelser) ikke skal anmerkes, idet gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen i seg selv ikke er av en slik alvorlig karakter at personer som har begått slike handlinger vil kunne ansees uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige. Kunnskapsdepartementet støtter de vurderingene som ble gjort og legger til grunn at det samme skal gjelde for politiattester på barnehageområdet.

Det er grunn til å bemerke at Barnehagelovutvalget i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* mener at straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ burde tas med. Som nevnt foran støtter Kunns-

skapsdepartementet vurderingene som er gjort av Justis- og beredskapsdepartementet rundt spørsmålet, og vurderer at det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for krav om flere straffebestemmelser på politiattest på barnehageområdet enn det som følger av politiregisterloven § 39.

I arbeidet med politiregisterloven ble det også vurdert om ranskriminalitet skal anmerkes på barneomsorgsattester. Konklusjonen i arbeidet ble at straffeloven §§ 268 jf. 267 (simpelt og grovt ran) bør fremgå, men det ble uttrykt at spørsmålet var tvilsomt. Det ble avgjørende at begge tilfeller innebærer straffbare handlinger hvor gjerningspersonen viser en klar vilje til bruk av makt og tvang for å oppnå egen fortjeneste. Endelig ble det vedtatt at straffeloven § 219 (mishandling i nære relasjoner) og § 224 (menneskehandel) bør fremgå av barneomsorgsattestene. Når det gjelder menneskehandel ble det anført at menneskehandel er en alvorlig krenkelse av individets personlige frihet og integritet, og at personer som har deltatt i menneskehandel har begått slike krenkelser mot andre at det er fare for at de ikke har grenser som personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha. Kunnskapsdepartementet slutter seg til vurderingene og konklusjonene.

Når det gjelder overtredelser av narkotikalovgivningen, ble det under tvil konkludert med at hele straffeloven § 162 (som rammer et omfattende spekter av narkotikaforbrytelser) bør fremgå av barneomsorgsattest. Det ble vist til at det kan være en økt fare for at personer som har hatt straffbar befattning med narkotiske stoffer etter straffeloven § 162, vil rekruttere unge mennesker til miljøet eller påvirke deres holdninger til å prøve slike stoffer. Slike personer vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige og innebærer risiko for skadelig innflytelse. På barnehageområdet vurderer Kunnskapsdepartementet at overtredelser av narkotikalovgivningen kan være egnet til svekke tilliten til å at vedkommende kan ta et pedagogisk og sikkerhetsmessig ansvar for mindreårige.

Det ble videre vurdert om overtredelser av legemiddeloven § 31 jf. § 24 første ledd (besittelse og bruk av narkotika) bør vises på barneomsorgsattestene. Med avgjørende vekt på at dette vil kunne utelukke også personer som eksempelvis kun i enkelttilfelle i ungdommen ble pågrepet og aldri har benyttet narkotika igjen, ble det vedtatt at dette straffebudet ikke tas med i oppramsingen i § 39 første ledd første punktum. Kunnskapsdepartementet vurderer at samme løsning for politiattester utstedt med hjemmel barnehageloven er hensiktsmessig og forsvarlig.

Departementet har på bakgrunn av høringen også vurdert hvorvidt det er forhold ved døgnåpne barnehager som tilsier særlige krav i regelverket om politiattest. Dette har blitt kommentert av svært få høringsinstanser, og departementet vurderer at døgnåpne barnehager ikke skiller seg fra ordinære barnehager på en slik måte at det er nødvendig med særskilte regler. Det vises til at forslag om nytt regelverk innebærer en vesentlig utvidelse av straffebud som skal fremgå av attesten, og at dette vil bidra til at barnehageeier får et godt grunnlag til å vurdere om vedkommende skal tilsettes. Departementet vil ikke foreslå særregulering for døgnåpne barnehager, men legger til grunn at et felles regelverk om politiattester for alle barnehager er den beste løsningen, uavhengig av åpningstid.

Oppsummert slutter Kunnskapsdepartementet seg til de grundige avveininger som er gjort i lovforarbeidet med politiregisterloven, og som dannet utgangspunktet for Stortingets vedtagelse av politiregisterloven. Sammenlignet med gjeldende rett innebærer forslaget som fremmes i proposisjonen en klar utvidelse av hvilke overtredelser i straffeloven som skal anmerkes på politiattester utstedt med hjemmel i barnehageloven.

3.5.4 Konsekvensen av anmerkninger på politiattest innhentet med hjemmel i barnehageloven

Ordningen etter vedtagelsen av den nye politiregisterloven er fortsatt at det skal følge av særlovgivningen hvilke konsekvenser anmerkninger på en barneomsorgsattest skal få for den enkelte, og barnehageloven må klargjøre hvilke følger anmerkning på politiattest som er innhentet med hjemmel i barnehageloven skal ha. I tråd med omtalen i høringsnotatet vil det være et spørsmål om anmerkninger skal medføre et yrkesforbud i barnehager. De bestemmelsene som er anmerket på politiattest, men som ikke samtidig medfører yrkesforbud, vil være relevante for barnehageeiers vurdering av om personer er uegnet for arbeid i barnehagen, og det vil i disse tilfellene være anledning for barnehageeier til å utvise et konkret skjønn.

Formålet med å utvide antallet straffebud som skal fremgå av de generelle reglene om barneomsorgsattester etter politiregisterloven § 39, har nettopp vært å utvide beskyttelsen mot overgrep, eller alvorlig og skadelig innflytelse på mindreårige. Oppramsingen i politiregisterloven § 39 første ledd er vurdert å ramme handlinger som er særlig alvorlige i relasjon til mindreårige. Oppplis-

tingen er fastsatt ut fra en vurdering av om det er ønskelig at de ulike typene barneomsorgsinstitusjoner (inkludert barnehager) blir kjent med forholdene. Det er ikke lagt opp til at enhver anmerking på barneomsorgsattest automatisk skal lede til yrkesforbud. Tvert i mot følger det av forarbeidene at det ble konkludert med at det kan være behov for ulike regler med hensyn til hvilke konsekvenser en merknad på attesten skal få, avhengig av hvilken sektor man opererer i og hvilke straffebud som overtredelsen gjelder. Imidlertid vurderte Justis- og beredskapsdepartementet at det er ønskelig at det gis ensartede regler for de tilfellene der anmerkningene skal medføre et ansettelsesforbud.

I høringen viste Kunnskapsdepartementet til følgende uttalelse fra barnehagelovutvalget i NOU 2012: 1 *Til barnas beste*:

”Utvalget har merket seg at i forarbeidene til politiregisterloven er opplistingen av straffebud vurdert etter om det er ønskelig at barnehagen (og andre barneomsorgsinstitusjoner) blir kjent med forholdene. Det er ikke i forarbeidene til politiregisterloven lagt opp til anmerking på barneomsorgsattest automatisk skal lede til yrkesforbud. Utvalget anser at det helt sentrale i forhold til et yrkesforbud må være bestemmelsene om seksuallovbrudd. For så vidt slik politiregisterloven og opplæringsloven legger opp til. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at personer som har anmerking knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, ikke skal kunne arbeide i barnehager. For øvrige straffebestemmelser som skal inngå i politiattesten foreslås ikke et automatisk yrkesforbud.”

Etter departementets vurdering tilsier skadepotensialet knyttet til seksuelle overgrep mot mindreårige at beskyttelseshensynet veier tungt, og departementet mener at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn utvilsomt skal være utelukket fra arbeid i barnehagen. Spørsmålet er om beskyttelseshensynet veier tilstrekkelig tungt til å lovfeste et absolutt yrkesforbud ved ethvert seksuallovbrudd, også der forbrytelsen ikke er knyttet til mindreårige.

Departementet vurderer at i tilfeller der personer er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, foreligger det lovovertridelser som innebærer en klar brist i den tilliten det er nødvendig å ha til personer som skal ha omsorgen for barn. Dette tillitsforholdet kan vanskelig gjenopprettes til

tross for sonet straff og at vedkommende ellers er rehabilitert. Når det gjelder seksualforbrytelser der fornærmede ikke er et barn, finner departementet at det derimot gir tilstrekkelig beskyttelse at barnehageeier gis myndighet å gjøre en konkret vurdering av om personen er uegnet. Det innebærer at i tilfellene der politiattesten har merknader om seksuallovbrudd som ikke er knyttet til mindreårige, skal barnehageeier gjøre en konkret vurdering av om dette gjør personen uegnet for ansettelse. I høringen er det av flere uttalt at det er behov for å presisere at barnehageeiere skal bruke politiattesten i vurderingen av personer er uegnet for arbeid i barnehage. Departementet slutter seg til disse innspillene og mener det er viktig at dette følges opp av barnehageeiere. Departementet foreslår derfor at dette konkrete synliggjøres i barnehageloven. Der det foreligger en anmerking som viser at noen er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige er det et absolutt forbud mot ansettelse av vedkommende, og ikke rom for noen skjønnsmessig vurdering.

Departementet finner grunn til å presisere at det også har vært vurdert om anmerkninger av straffebud knyttet til narkotika-, ran-, og voldskriminalitet bør medføre yrkesforbud i barnehagen. Avgjørende for å konkludere motsatt er at departementet mener at det er tilstrekkelig at barnehageeier ut fra barneomsorgsattesten vil se eventuelle anmerkninger om overtredelse av disse straffebudene, og slik ha et tilstrekkelig grunnlag for en helhetsvurdering av egnethet. Departementet mener derfor at det ikke er tilstrekkelig grunnlag til å lovfeste et yrkesforbud knyttet til narkotika, rans- og voldskriminalitet i barnehageloven.

Når det gjelder barnehageeiers vurdering av personer i forkant av ansettelsen vil departementet understreke at det er barnehageeiers ansvar å se eventuelle anmerkninger på politiattester i sammenheng med de opplysninger som fremkommer i intervju og gjennom referanser. Dersom vedkommende har anmerkninger på politiattesten som ikke ubetinget utelukker vedkommende fra å arbeide i barnehage, vil det være opp til barnehageeier å vurdere hvilken betydning anmerkningen skal få. Forhold som type anmerking, hvor lang tid det er gått siden forholdet og vedkommendes alder på det aktuelle tidspunktet er momenter som vil kunne ha betydning for barnehageeiers vurdering. Departementet foreslår derfor som nevnt foran at det i barnehageloven bør presiseres at arbeidsgiver skal gjøre en konkret vurdering der en person har anmerkninger som ikke ubetinget utelukker vedkommende fra tilsetting i barnehagen.

3.5.5 Spørsmålet om politiattest med hjemmel i barnehageloven skal omfatte verserende saker

Til spørsmålet om verserende saker skal anmerkes på politiattester med hjemmel i barnehageloven blir det etter departementets vurdering avgjørende om beskyttelseshensynet tilsier å videreføre gjeldende rett slik at attestene viser om det foreligger siktelse eller tiltale for seksuelle overgrep mot mindreårige. Anmerkninger om siktelser og tiltaler på politiattesten vil bety et større inngrep i den personlige integritet fordi det er større usikkerhet knyttet til saken enn der den har vært undergitt rettslig prøving. Barn og unges behov for beskyttelse må vurderes opp mot det grunnleggende prinsippet om at en person skal ansees uskyldig inntil vedkommende er funnet skyldig etter loven og dømt.

Når det gjelder seksuelle overgrep mener departementet at skadepotensialet er spesielt stort, og at det nevnte beskyttelseshensynet må veie tungt. Hensynet til å beskytte barna mot personer der det er en viss sannsynlighet for at personen har begått seksuelle overgrep mot mindreårige tilsier at hensynet til uskyldspresumpsjonen og retten til privatliv må vike i perioden frem til siktelsen eller tiltalen eventuelt frafalles. Høringsinstansene gir i hovedsak sin tilslutning til denne vurderingen.

Det følger av dette at departementet støtter Barneombudets vurdering av at verserende saker knyttet til seksuelle overgrep mot både mindreårige og voksne bør anmerkes på politiattesten. Det er samtidig grunn til å peke på at prinsippet om at barneomsorgsattester skal vise *"om vedkommende er siktet eller tiltalt"* allerede følger av politiregisterloven § 39, slik Helse- og omsorgsdepartementet har pekt på i høringen. Kunnskapsdepartementet vil på denne bakgrunn ta bort setningen i høringsforslagets første ledd andre punktum der det foreslås samme formulering i barnehageloven. Dette innebærer ingen realitetsendring siden politiregisterloven § 39 vil komme til anvendelse ved utferdigelse av politiattest etter barnehageloven.

3.5.6 Fornytt vandelskontroll

Departementet vurderte i høringen at barnehageeier i visse tilfeller kan ha behov for tilgang på nye eller oppdaterte opplysninger, og foreslår at dette blir synliggjort med en formulering i barnehageloven som viser til politiregisterloven § 43. I forarbeidene til politiregisterloven er det presisert at

bestemmelsen omhandler de tilfellene der politiattest tidligere er utstedt, men hvor eksempelvis barnehageeieren i ettertid har fått tilgang til informasjon som gir grunnlag til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning.

Kunnskapsdepartementet er enig med Justisdepartementet i at ordlyden i § 19, hvis den blir opprettholdt som foreslått i høringen, må endres for å få tydelig frem at politiregisterloven § 43 ikke er en hjemmel til å kreve ny politiattest. Når det er sagt vurderer departementet etter høringen at denne delen av høringsforslaget er overflødig siden reglene om fornytt vandelskontroll er regulert i de overordnede reglene i politiregisterloven, slik Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt i sin høringsuttalelse. Kunnskapdepartementet konkluderer derfor med at denne setningen ikke er nødvendig i barnehageloven § 19, og den er derfor ikke inntatt i forslaget som fremmes i lovproposisjonen. Det vil også uten en slik formulering i barnehageloven være adgang til å innhente fornytt vandelskontroll med hjemmel i politiregisterloven.

Når det gjelder ønsket til PBL om en rett for arbeidsgiver til å innhente ny attest hvert tredje år vil departementet vise til at politiregisterloven § 43 gir arbeidsgiver adgang til å be om nye opplysninger, så lenge vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen i politiregisterloven i tilstrekkelig grad ivaretar arbeidsgivers behov for nye opplysninger om ansattes vandel. Departementet viser til at spørsmålet ble vurdert i forberedelsene til politiregisterloven, og at Justis- og beredskapsdepartementet i dette arbeidet ikke vurderte en slik løsning som hensiktsmessig med avgjørende vekt på ressurs-hensyn. Departementet slutter seg til denne vurderingen og foreslår ikke en slik adgang til ny politiattest hvert tredje år.

3.5.7 Politiattest for personer som har bodd i andre land

På barnehageområdet innebærer kravet om politiattest for ansettelse et krav om politiattest fra Norge eller EØS-land. Det følger av den nye politiregisterloven § 36 at utgangspunktet for krav om politiattest skal baseres på opplysninger som fremkommer av den norske attesten. Etter politiregisterloven § 36 nr. 1 likestilles politiattest utstedt i annet EØS-land med norsk politiattest. Dette har sammenheng med Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen om at EØS-borgere ikke skal diskrimineres, og at man derfor må godta

politiattester utstedt i deres hjemland. I EØS-land finnes pålitelige systemer for registrering av strafferettslige reaksjoner, og disse landenes straffelovgivning er i stor grad sammenfallende med den norske.

I politiregisterloven § 36 nr. 3 siste punktum heter det videre at det i lov eller forskrift gitt i medhold av lov kan 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 dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Om bakgrunnen for denne reglen vises til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) der det heter:

”Hovedregelen er at krav om politiattest må likestilles med utskrift fra strafferegisteret i Norge. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger. Det bli svært ressurs- og tidkrevende å regelmessig innhente og verifisere politiattester fra utlandet. I enkelte tilfeller vil det dessuten selv etter en slik ressursbruk fortsatt kunne være tvil om attestens pålitelighet. I praksis kan det da oppstå vesentlige forskjeller i behandlingen av henholdsvis norske og utenlandske søkere. I Norge utstedes politiattest for den periode vedkommende har vært registrert bosatt i landet. For utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge vil derfor attesten være av begrenset verdi idet den kun dekker vandelen i et avgrenset tidsrom. Attesten avdekker således ikke potensielt alvorlige straffbare handlinger utlendingen kan ha begått forut for at vedkommende kom til Norge. Tilsvarende gir den ikke utlendingen mulighet til å dokumentere at vedkommende har plettfriandel over et lengre tidsrom.”

I den ovennevnte lovproposisjonen vises det videre til at man i praksis i slike saker generelt har inntatt den holdningen at man må nøye seg med det som fremkommer av den norske attesten. Etter Justis- og beredskapsdepartementets syn fremstår det som naturlig at man som hovedregel velger å basere seg på de opplysningene som fremkommer av den norske attesten, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009):

”En annen løsning vil ha som konsekvens at vandelskravet i praksis blir et yrkesforbud for utlendinger tilsvarende det påbudte tidsrom. Det er klare prinsipielle betenkeligheter forbundet med at man på denne måten i praksis

utelukker en begrenset del av befolkningen fra et yrke.”

Dette nyanseres i proposisjonen gjennom at det uttales at det på enkelte områder er et reelt behov for en unntaksregel med krav til minimum botid. Samtidig er Justis- og beredskapsdepartementet klare på at krav til minimum botid bare bør gis dersom vesentlige samfunnshensyn tilsier det. Dette innebærer at slike regler bare bør gis i særlige tilfeller.

Til spørsmålet om å innføre et minstekrav om botid vil departementet bemerke at dette vil gjelde samtlige utlendinger utenfor EØS-området som ikke kan fremlegge tilfredsstillende politiattest. Dersom det skulle innføres et krav om botid for personer som har utenlandsk opprinnelse, ville dette kunne utelukke mange egnede personer fra tilsetting i tidsrommet for botiden, uten at det kan dokumenteres at disse utgjør noen risiko for barna. Dette ville kunne være urimelig, oppleves som en utestengning fra norsk arbeidsliv og innebære at barnehager kan få vanskeligheter med å rekruttere nødvendig personale. Det vises i denne sammenheng til at barnehager med barn som har minoritetsspråklig bakgrunn vil kunne ha særlig behov for å tilsette personer med opprinnelse utenfor EØS-området. Departementet viser også til at en politiattest heller 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 tilsetter uansett må gjøre. Et absolutt krav om minste botid vil således etter departementets vurdering være uheldig både for barnehagesektoren og for den enkelte arbeidssøkeren. I tillegg er det generelt viktig med et arbeidsliv som inkluderer innvandrere. På den annen side må disse forholdene avveies mot behovet for å ivareta barna og deres sikkerhet. Det å unngå å ansette personer som på grunn av tidligere straffbare forhold ikke bør ha ansettelse i barnehagen er i den forbindelse sentralt, og den generelle plikten til å vurdere om det er forhold som gjør en person uegnet for arbeid i barnehage skal selv sagt barnehageeiere gjøre i forkant av alle ansettelser.

Kunnskapsdepartementet foreslår ikke særskilte regler om politiattester i barnehageloven for de som har bodd i andre land, utover det som allerede følger av politiregisterloven. Når det gjelder spørsmålet om å innføre et lovbestemt krav om botid for personer med opprinnelse utenfor EØS-området, vurderer departementet at dette bør utredes nærmere før eventuell lovendring.

4 Forslag om rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Barnehageloven § 7 andre ledd pålegger i dag ikke-kommunale barnehageeiere å legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet og lyder: *”Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrift fastsatt av departementet.”*

Det ble i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) uttalt følgende: *”Kommuner og fylkeskommuner plikter etter § 49 i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt nærmere regler i forskriften om rapportering 15. desember 2000 nr. 1425 – med senere endringer.”* Det ble uttalt om rapportering av regnskapsdata fra kommunale barnehager at *”[d]epartementet henter regnskapsopplysninger for kommunale barnehager via KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering).”* Om tjenestedata fra de kommunale barnehagene ble det i lovproposisjonen uttalt: *”Rapportering av tjenestedata skjer i dag via KOSTRA på kostraskjema 16 Årsmelding for barnehager per 15. desember. Kommunene har plikt til å innhente og rapportere tjenestedata fra både kommunale og ikke-kommunale barnehager via KOSTRA. Rapporteringen omfatter opplysninger om antall barn i barnehagen, alder og oppholdstid, personale mv.”*

Med hjemmel i kommuneloven § 49 nr. 1 har Kommunal- og regionaldepartementet i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 fastsatt regler om regnskapsrapporteringen. I praksis rapporteres kommunens regnskap til SSB som én standardisert datafil som omfatter utgiftene og inntektene på alle kommunenes virksomhetsområder. Dette gir grunnlag for å trekke ut regnskapsdata per sektor, herunder kommunens ressursbruk på kommunale barnehager og tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Resultatet blir en enhetlig og effektiv rapportering av kommuneregnskapet med hjemmel i kommuneloven § 49. Rapporteringen av tjenestedata fra de kommunale barnehagene omfattes ikke av denne direkterapporteringen til KOSTRA.

Tjenestedata fra kommunale barnehager rapporteres på samme måte som tjenestedata og regnskapsdata fra de ikke-kommunale barnehagene, dvs. elektronisk gjennom BASIL (Barne-

hage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning) som er et webbasert rapporteringsverktøy benyttet av Utdanningsdirektoratet. Rapporteringen foregår ved at den enkelte barnehage sender inn en årsmelding, per 15. desember. Årsmeldingen inneholder opplysninger om blant annet barnehagens navn, hvilken type barnehage det dreier seg om, barnehagens organisering og eieform, leke- og oppholdsareal, arealutnytting, åpningstid, antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid per uke. Fra og med 2008 har alle barnehagene rapportert årsmeldingene elektronisk på denne måten, og formålet med dagens rapportering er det samme som før: å gi departementet løpende informasjon om barnehagenes tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Dataene fra årsmeldingsskjemaene benyttes av SSB til å utarbeide og publisere nasjonal statistikk på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå. SSB lager også nasjonal statistikk om ansatte og årsverk i barnehagene, fordelt etter stillingskategori og utdanning. Barnehagestatistikken på kommunenivå publiseres i KOSTRA, som bl.a. gir mulighet til å sammenligne kommunenes tjenestetilbud. Dette er data som gir informasjon om åpningstid, andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning, andel assistenter og leke- og oppholdsareal per barn.

Adgangen til å fastsette forskrifter med hjemmel i barnehageloven § 7 andre ledd er ikke benyttet i dag. Grunnen til dette er spørsmålet om det bør fastsettes felles forskrifter for de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Intensjonen med nærmere forskrifter er å gi retningslinjer for innrapporteringen av regnskaps- og tjenestedata, eksempelvis rammer for bruk av skjema fastsatt av departementet og frister for rapporteringen.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

Barnehageeiers rapporteringsplikt er i dag regulert i to forskjellige regelverk: barnehageloven og kommuneloven. I St.meld. nr. 41 (2008-2009) uttaler regjeringen at dataene som har en sentral verdi som grunnlag for å opprettholde barnehagestatistikken etter overgangen til rammefinansieringen fortsatt skal rapporteres. Det er samtidig viktig å unngå at barnehager må rapportere samme data flere ganger, og det bør legges til rette for en effektiv informasjonsinnhenting fra både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Kommuner rapporterer som ovennevnt regnskapsopplysninger med hjemmel i kommunelo-

ven. Ettersom kommunene benytter KOSTRA og rapporteringen gir grunnlag for å trekke ut regnskapsdata per sektor, bl.a. regnskapsdata knyttet til kommunale barnehager, får også nasjonale barnehagemyndigheter de regnskapsopplysningene som er nødvendige for sin forvaltning. For å unngå dobbelregulering la departementet til grunn i høringen at det mest hensiktsmessige vil være at regnskapsrapportering fra kommunale barnehager fortsatt gjøres med hjemmel i kommuneloven. Det ble i høringen presisert at det ikke foreslås å innføre plikt for kommunale barnehager til rapportering av regnskapsdata med hjemmel i barnehageloven.

I høringen ble det vist til at tjenestedata fra kommunale barnehager siden 2008 har blitt rapportert gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning) av Kunnskapsdepartementet, en rapportering som foregår ved at den enkelte barnehage sender innen årsmelding per 15. desember. Dette er en veletablert ordning som alle barnehager følger opp rutinemessig. Kunnskapsdepartementet uttalte i høringen at denne rapporteringen bør videreføres som i dag, og at dette er viktige data som er grunnleggende for å opprettholde barnehagestatistikken etter overgangen til rammefinansieringen.

Departementet foreslo at løsningen som i dag følger av barnehageloven § 7 andre ledd, med hjemmel for departementet til å fastsette retningslinjer og rapporteringsordningens rammer i forskrift, også benyttes for rapporteringen av tjenestedata fra de kommunale barnehagene. Det vil være rapporteringsordningen som i dag allerede praktiseres når det gjelder tjenestedata som dermed vil bli nedfelt i forskriften. Lovforslaget innebærer en harmonisering av kommuneloven § 49 og barnehageloven § 7.

Departementet foreslo at ordlyden i barnehageloven § 7 andre ledd utvides med en ny setning om kommunale barnehagers plikt til å rapportere tjenestedata.

4.3 Høringsinstansenes syn

21 av 42 høringsinstanser har merknader til departementets lovforslag om rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager. Samtlige høringsinstanser støtter departementets forslag. *Utdanningsforbundet* uttaler blant annet:

”Utdanningsforbundet ser Kunnskapsdepartementets forslag til endring i § 7 andre ledd som en harmonisering av begrepsbruken i loven. At barnehageeier kun omfatter private barneha-

ger i § 7 annet ledd mens begrepet omfatter både kommunale og private i loven for øvrig, skaper uklarhet. Utdanningsforbundet mener det er behov for den tjenestedata barnehagene foretar gjennom BASIL. Vi er derfor positive til at departementet nå ønsker å benytte sin hjemmel til å utarbeide forskrifter knyttet til opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata. På denne bakgrunn støttes forslag til utvidelse i § 7 annet ledd.”

Av øvrige høringsinstanser som støtter departementets forslag nevnes: *Helse og omsorgsdepartementet, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Vestfold, Trondheim kommune, Ørsta kommune, Tromsø kommune, Drammen kommune, FUB, Kanvas og Trygge barnehager.*

4.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet har merket seg at alle høringsinstanser som har uttalt seg har støttet lovforslaget slik det blir foreslått i høringsnotatet. Departementet vil dermed foreslå en endring i barnehageloven § 7 tilsvarende forslaget som ble sendt på høring.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Forslaget om endringer i reglene om politiattest

Gjennomføringen av politiregisterloven i barnehageloven § 19 medfører at det vil bli et større antall straffebud på politiattester på barnehageområdet. Departementet legger til grunn at forslaget til ny bestemmelse i barnehageloven derfor krever at barnehageeier gjør noen flere vurderinger enn gjeldende regelverk legger opp til, men det vil ikke innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

5.2 Forslaget om rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager

Lovforslaget innebærer en lovfesting av dagens eksisterende rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager i barnehageloven, samtlig som den eksisterende rapporteringen av regnskapsdata fra kommunale barnehager forblir uendret med hjemmel i kommuneloven. Dette innebærer ikke nye plikter for kommunale barnehage-

eiere, og vil derfor ikke ha noen økonomiske og administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 7 andre ledd

Endringer i andre ledd innebærer at rapportering av tjenestedata fra både kommunale- og ikke-kommunale barnehageeiere vil ha hjemmel i barnehageloven.

Til § 19

Bestemmelsen harmoniseres med de overordnede rammene for barneomsorgsattester som følger av politiregisterloven.

Første ledd fastsetter at det er barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39 første ledd som skal kreves av personer som ansettes i barnehagen. Dette betyr at ikke bare seksuelle lovbrudd, men også volds-, rans- og narkotikalovbrudd vil anmerkes på politiattester etter barnehageloven. Ved tilsetning vil det være opp til arbeidsgiver å avgjøre hvilken betydning anmerkningene i politiattesten skal få, med unntak av anmerkninger som nevnt i tredje ledd.

Med den som skal arbeide i barnehage menes alt barnehagepersonale som har ulike arbeidsoppgaver i barnehagen, herunder personer i kortva-

rige vikariater, vikarer tilknyttet en mer etablert vikarordning og sivilarbeidere.

Annet ledd gir barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet anledning til å kreve politiattest for personer uten ansettelse som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Dette kan for eksempel være personer som er en del av kommunens vaktmestertjeneste, og eier av barnehagen. I tillegg kan barnehageeier og kommunen kreve politiattest av andre personer med vesentlig innflytelse på virksomhetens drift. Med personer som har vesentlige innflytelse over barnehagedriften siktes det til for eksempel barnehageeier, daglig leder i barnehagen, eller nærstående til de nevnte gruppene.

Av tredje ledd følger det at personer som er dømt for seksuelle overgrep overfor mindreårige ikke kan arbeide i barnehager. Ved denne typen anmerkninger på politiattesten åpnes det ikke for en vurdering av egnethet fra arbeidsgiveren – anmerkningen vil innebære et absolutt yrkesforbud.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om politiattest i barnehagen. Utfyllende regler i forskrift kan ikke sette til side de overordnede reglene i politiregisterloven.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

Departementet tar sikte på at lovendringene skal tre i kraft 1. august 2013.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven (politiattest m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven (politiattest m.m.) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i barnehageloven (politiattest m.m.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 7 andre ledd skal lyde:

Kommunale barnehageeiere må legge frem opplysninger om tjenstedata. Ikke-kommunale barnehageeiere må legge fram opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata. Departementet gir nærmere forskrifter om fremleggelse av tjenstedata og regnskapsdata.

§ 19 skal lyde:

§ 19 *Politiattest*

Den som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd.

Barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet kan kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige er utelukket fra fast eller midlertidig ansettelse i barnehager. I andre tilfeller må konsekvensene av merknader på politiattesten vurderes i det enkelte tilfellet.

Departementet gir nærmere forskrifter om gjennomføring av denne paragrafen.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.