



Høringsuttalelse til forslag om endringer i barnehageloven om politiattest og tjenstedata

LRS

ESARK-03-201300286-11

Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet sendte 01.02.2013 ut på høring forslag til endringer i barnehageloven om politiattest og tjenstedata. Høringsfristen, som er svært knapp, er satt til 28.02.2013.

Når den nye politiregisterloven trer i kraft åpnes det for en videre adgang til vandelskontroll enn det som i dag følger av barnehageloven. Barnehagelovens bestemmelse om politiattester må derfor endres for å harmoniseres med den nye politiregisterlovens regler om politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, det som i den nye politiregisterloven betegnes som ”barneomsorgsattester”.

Høringen tar utgangspunkt i barnehagelovens gjeldende bestemmelse om politiattest § 19, og foreslår endringer i lovteksten slik at særlovgivningen skal harmonisere med den nye politiregisterlovens regler om politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige («barneomsorgsattester”). I tillegg foreslås det en endring i barnehagelovens § 7 om rapportering av tjenstedata.

I høringsnotatet fra departementet presenteres først bakgrunnen for høringsforslaget, herunder en kort presentasjon av politiregisterloven og barnehagelovens gjeldende bestemmelser om politiattest. Deretter presenteres de ulike forslag til lovendringer for å harmonisere særlovgivningen og politiregisterloven. Lovendringsforslagene er som følger (med Bergen kommunes kommentar):

- Forslag til lovendring om type politiattest og hvem det kreves attest for. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.
- Forslag til lovendring om konsekvenser av anmerkning(er) på barneomsorgsattest innhentet med hjemmel i barnehagelovens § 19. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.
- Forslag til gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester i barnehageloven § 19. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.
- Forslag til omfanget av straffebud som skal framgå av politiattest. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget, men med merknad.
- Forslag om adgang til å kreve ny politiattest. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.
- Behovet for forskriftendring. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.
- Forslag om å lovfeste gjeldende rapportering av tjenstedata fra kommunale barnehager. Bergen kommune støtter lovendringsforslaget

I saksutredningen presenteres de ulike forslag til endringer i lovteksten i barnehagelovens § 19, bakgrunnen for endringsforslagene, diskusjon samt byrådets eventuelle merknader.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260/11:

Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold Bystyrets kontor til orientering. Saken ansees ikke å være av prinsipiell karakter.

Byråden for barnehage og skole innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Byrådet slutter seg til departementets vurderinger og forslag til endringer i barnehageloven om politiattest og tjenstedata, med følgende merknad: Også brudd på §§ 228, legemsbeskadigelse og 229, legemsfornærmelse bør fremgå av politiattesten, jrf begrunnelsen til barnehagelovutvalget i NOU 2012:1 Til barnas beste.
2. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Dato: 19. februar 2013

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Ragnhild Stolt-Nielsen
byråd for barnehage og skole

Vedlegg:

Høringsbrev – Forslag til endringer i barnehageloven (om politiattest og tjenstedata)

Høringsnotat– Forslag til endringer i barnehageloven (om politiattest og tjenstedata)

Saksutredning:

Kunnskapsdepartementet har sendt ut på høring forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). I høringsnotatet foreslår departementet å endre bestemmelsene om politiattester i barnehage og å lovfeste gjeldende rapportering av tjenstedata fra kommunale barnehager.

Høringsnotatet finnes på kunnskapsdepartementets nettside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--forslag-til-endringer-i-barnehag.html?id=713275>

Høringsnotatet fra departementet omtaler først bakgrunnen for høringsforslaget, herunder en kort presentasjon av politiregisterloven og barnehagelovens gjeldende bestemmelser om politiattest. Deretter presenteres de ulike forslag til lovendringer for å harmonisere særlovgivningen og politiregisterloven:

- Forslag til lovendring om type politiattest og hvem det kreves attest for
- Forslag til lovendring om konsekvenser av anmerkning(er) på barneomsorgsattest innhentet med hjemmel i barnehagelovens § 19
- Forslag til gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester i barnehageloven § 19.
- Forslag til omfanget av straffebud som skal framgå av politiattest
- Forslag om adgang til å kreve ny politiattest
- Behovet for forskriftendring
- Forslag om å lovfeste gjeldende rapportering av tjenstedata fra kommunale barnehager

I saksutredningen presenteres de ulike forslag til endringer i lovteksten i barnehagelovens §19, bakgrunnen for endringsforslagene, diskusjon samt byrådets eventuelle merknader.

Bakgrunn for høringsforslaget

Politiregisterloven ble vedtatt 11. mars 2010, men er ikke trådt i kraft ennå. Loven avløser strafferegistreringsloven fra 1971, noe som bl.a. medfører betydelige omarbeidede regler om vandelskontroll. Den nye politiregisterloven gir en videre adgang til vandelskontroll enn det som i dag følger av barnehageloven.

Barnehagelovens bestemmelse om politiattester må derfor endres for å harmoniseres med den nye politiregisterlovens regler om politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, det som i den nye politiregisterloven betegnes som "barneomsorgsattester".

Politiregisterloven

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 han hatt befattning med straffbare handlinger som gjør ham uegnet. "Vandelskontroll" omfatter politiattest, vandelsvurdering og straffattest, jf. politiregisterloven § 36.

Når det gjelder politiattester går det et hovedskille i politiregisterloven mellom *ordinær* politiattest (politiregisterloven § 40) og *uttømmende politiattest* (politiregisterloven § 41). Med ordinær politiattest menes attester der anmerkningen av de strafferettslige reaksjonene m.v. vil være tidsbegrenset. Med uttømmende politiattest menes attester der tidsbegrensningen som er fastsatt for de ordinære attester ikke gjelder. Dette innebærer at man på uttømmende attester i utgangspunktet anmerker alle strafferettslige reaksjoner m.v. uansett hvor lang tid som er gått siden reaksjonen ble ilagt.

I politiregisterloven § 39 er det nye begrepet "barneomsorgsattester" definert. Dette er politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Hvilke overtredelser i straffeloven

som skal anmerkes på politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, følger av politiregisterloven § 39.

Barnehagelovens bestemmelser 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 foretas ved utstedelse av politiattester etter den nye politiregisterloven. De ulike reglene for hvert sektorområde er forutsatt fastsatt i spesiallovgivningen. For barnehageområdet er reglene i dag i barnehageloven § 19.

Barnehagelovens gjeldende bestemmelser om politiattest i 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

Siden Politiregisterloven § 39 er en såkalt mønsterbestemmelse, dvs. at den ikke i seg selv gir hjemmel til å kreve politiattest, er det nødvendig å endre barnehagelovens bestemmelser om politiattest (§19) for at regelverket skal harmonisere også etter vedtagelsen av politiregisterloven. Det er altså nødvendig at politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester gjennomføres i barnehageloven § 19.

Forslag til lovendring om type politiattest og hvem det kreves attest for

Vedtagelsen av den nye politiregisterloven gjør det nødvendig å angi i barnehageloven *hvilken type politiattest som kreves; ordinær politiattest eller uttømmende politiattest*. Med mindre det er særskilt angitt i barnehageloven eller forskrift med hjemmel i barnehageloven, skal det utstedes en ordinær politiattest i samsvar med politiregisterloven § 40. Det kreves særskilt hjemmel for uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41.

Når det gjelder *hvem* det skal kreves politiattest for, er dette regulert i dagens bestemmelse i barnehageloven §19, 1.ledd at alle som arbeider i barnehagen skal framlegge tilfredsstillende politiattest. Det grunnleggende beskyttelseshensynet til barna tilsier an videreføring av gjeldende rett på dette punktet. I §19, 3.ledd reguleres muligheten til å kreve politiattest også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, og departementet har uttalt følgende:

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, familiemedlemmer som er til stede i familiebarnehagens åpningstid osv. Kommunen må foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forhold. Forskrift om politiattest har nærmere regler om framleggelse av slik politiattest i forbindelse med godkjenning. (Rundskriv F-08/2006).

Departementet foreslår å videreføre slik utvidet adgang til å kreve politiattest for denne personkretsen og foreslår at barnehageloven § 19 andre ledd skal lyde:

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.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.

Forslag til lovendring om konsekvenser av anmerkning (er) på barneomsorgsattest innhentet med hjemmel i barnehagelovens § 19

Barnehageloven § 19 må klargjøre hvilke følger anmerkning på barneomsorgsattest skal få. Dette er først og fremst et spørsmål om anmerkning(re) skal medføre et absolutt yrkesforbud i barnehager. Departementet foreslår at yrkesforbud bør begrenses til personer som har overtrådt straffebestemmelser knyttet til seksualforbrytelser overfor mindreårige. Departementet foreslår at barnehageloven § 19, tredje ledd skal lyde:

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige er utelukket fra fast eller midlertidig ansettelse i barnehager.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.

Forslag til gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester i barnehageloven § 19.

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. Departementet skisserer to ulike alternativer for gjennomføring av den vedtatte politiregisterloven i barnehageloven § 19:

1. Gjengi innholdet i politiregisterloven § 39 første ledd i barnehageloven § 19.
2. 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 vurderer det svært sentralt at barnehageloven til enhver tid er samstemt med politiregisterlovens overordnede regler. På denne bakgrunn vurderer departementet at gjennomføringen av politiregisterloven i barnehageloven § 19 bør gjøres ved en henvisning til § 39, altså alternativ 2. Ved å velge denne retts tekniske løsningen unngår man den nevnte risikoen for at det oppstår manglende harmoni mellom barnehageloven og politiregisterloven.

På denne bakgrunn foreslår departementets at barnehageloven § 19 første ledd første punktum skal lyde:

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

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget om at det i § 19 henvises til politiregisterloven § 39 første ledd.

Forslag til omfanget av straffebud som skal framgå av politiattest

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.

Det er i lovforarbeidene til politiregisterloven § 39 gjort en grundig drøfting og omtale av hvilke straffebud som generelt er aktuelle å ha på en barneomsorgsattest, og de straffebudene som er nevnt i § 39 er 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.

Bergen kommune vil bemerke at Barnehagelovutvalget i NOU 2012:1 *Til barnas beste* uttaler at straffeloven §§ 228 (legemsfornærmelse) og 229 første straffalternativ (legemsbeskadigelse) bør medtas, men Justis- og beredskapsdepartementet har ikke kommet til denne konklusjonen. Utvalget foreslår at politiattest som kreves etter barnehageloven foruten å vise anmerkninger på de samme straffebud som følger av politiregisterloven § 39 første ledd også skal vise anmerkninger knyttet til straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ. Begrunnelsen til barnehagelovutvalget var at det er grunn til å stille spørsmål om voksne mennesker som utøver vold mot barn mangler grunnleggende og nødvendige ferdigheter for å jobbe i barnehage, uansett om voldsutøvelsen skyldes manglende tålmodighet, dårlig impuls kontroll eller avvikende holdninger til barneoppdragelse. Bergen kommune støtter denne begrunnelsen for at §§228 og 229 burde vært medtatt.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget, med det unntak at vi sluttet oss til barnehagelovutvalgets forslag om at også brudd på §§ 228, legemsbeskadigelse og 229, legemsfornærmelse bør fremgå av politiattesten.

Departementets vurdering er hvilke straffeforbud som skal hjemles i særlovgivningen, som her vil være barnehageloven, er at dette må begrenses til straffeforbud som rammer handlinger som i relasjon til mindreårige må anses særlig alvorlige og dermed særlig relevante på dette området. På denne bakgrunn foreslås departementet at § 19 første ledd annet punktum skal lyde:

I tillegg skal det anmerkes om personen er siktet eller tiltalt for seksuelle overgrep mot mindreårige, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.

Forslag om adgang til å kreve ny politiattest

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 knyttet til en ny ansettelse.

Departementet vurderer at det i visse tilfeller kan være behov for barnehageeier å ha tilgang på nye eller oppdaterte opplysninger. Det følger av politiregisterloven § 43 at i så fall kan bruker av tidligere utstedt politiattest få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. I forarbeidene presiseres at bestemmelsen omhandler de tilfellene der politiattest tidligere er utstedt, men hvor brukeren av opplysningene, for eksempel en arbeidsgiver, har fått tilgang til informasjon som gir ham grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig at barnehageloven på denne bakgrunn henviser til politiregisterloven § 43 i når det gjelder regelverket for ny politiattest, og at barnehagelovens §19 fjerde ledd skal lyde:

Fornytt politiattest kan innhentes i samsvar med politiregisterloven § 43.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.

Forskrifter

Gjennomføringen av den nye politiregisterloven i barnehageloven krever en påfølgende revisjon av gjeldende forskrift om politiattest gitt med hjemmel i barnehageloven § 19. Departementet foreslår å videreføre dagens forskriftshjemmel slik Kunnskapsdepartementet kan gi utfyllende forskrifter om

politiattester i barnehagen. Slike forskrifter må fastsettes innenfor rammene av spesiallovgivningen, og politiregisterlovens overordnede bestemmelser kan ikke settes til side ved forskrift etter barnehageloven. På denne bakgrunn foreslås departementet at § 19 femte ledd skal lyde:

Departementet gir nærmere forskrifter om gjennomføring av denne bestemmelsen.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.

Forslag om hjemmel for rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager

Barnehageloven § 7 andre ledd pålegger i dag ”barnehageeieren” 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”.

Av forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp.nr 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*, følger at ”barnehageeier” i dagens § 7 annet ledd kun omfatter ikke-kommunale barnehageeiere. I barnehageloven for øvrig, og tilhørende forskrifter, omfatter ordlyden ”barnehageeier” både de kommunale og de ikke-kommunale barnehageeierne. Det er kun i barnehageloven § 7 andre ledd at det er unntak fra dette.

Kommuner rapporterer regnskapsopplysninger med hjemmel i kommuneloven. 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 finner departementet det mest hensiktsmessig at kommunale barnehagers regnskapsrapportering fortsatt gjøres med hjemmel i kommuneloven. Det er derfor ikke nødvendig å innføre plikt for kommunale barnehager til rapportering av regnskapsdata med hjemmel i barnehageloven.

Departementet foreslår 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 praktiseres når det gjelder tjenestedata som dermed vil bli nedfelt i forskriften. Lovforslaget innebærer en harmonisering av kommuneloven § 49 og barnehageloven § 7.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordlyden i barnehageloven § 7 andre ledd utvides med en ny setning om kommunale barnehagers plikt til å rapportere tjenestedata først i bestemmelsen og at § 7 andre ledd skal lyde:

Kommunale barnehageeiere må legge fram opplysninger om tjenestedata. Ikke-kommunale barnehageeiere må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata. Departementet gir nærmere forskrifter.

Bergen kommune støtter lovendringsforslaget.