

Høringsnotat
om
forslag til endringer i barnehageloven

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Høringsnotatet foreslår å endre reglene om politiattester og å lovfeste rapporteringen av tjenestedata fra kommunale barnehager.

2 Forslag om å endre reglene om politiattest i barnehageloven

2.1 Bakgrunn

Politiregisterloven ble vedtatt 11. mars 2010. Det vises til Prop. 12 L (2009-2010), jfr. Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) og Innst. 139 L (2009-2010) og Lovvedtak 38 (2009-2010). Politiregisterloven er ikke trådt ikraft ennå. Ved ikraftsetting vil loven avløse strafferegistreringsloven fra 1971, noe som bl.a. medfører betydelige omarbeidede regler om vandelskontroll. Vandelskontroll, og da særlig utstedelse av politiattester til ulike formål, har økt de senere årene. Det er nå fast praksis at hjemmelen for vandelskontroll forankres i særlovgivningen. Med den nye politiregisterloven blir de overordnede og generelle reglene som gir rammene for hvilken utforming reglene om vandelskontroll kan gis i særlovgivningen, nedfelt politiregisterloven.

Den nye politiregisterloven gir en videre adgang til vandelskontroll enn det som i dag følger av barnehageloven. Barnehagelovens bestemmelse om politiattester må 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". I departementets vurderinger i punkt 2.3 blir det konkretisert hvilke endringer Kunnskapsdepartementet mener det er behov for før politiregisterloven trer i kraft.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Politiregisterloven

Den vedtatte politiregisterloven regulerer politiets, herunder sikkerhetstjenestens og påtalemyndighetens, behandling av opplysninger. Formålet med politiregisterloven er å bidra til en effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, og samtidig sikre at beskyttelsen av personvernet ivaretas i politiets arbeid. Videre er reglene om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt og utlevering av opplysninger samlet i den nye loven. Som nevnt regulerer loven den generelle adgangen til vandelskontroll. 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 han hatt befatning 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. Ordinære og uttømmende politiattester som har anmerkninger om verserende saker betegnes som utvidende politiattest. Det følger av politiregisterloven § 41 nr. 2 at både avgrenset og uttømmende attest kan være utvidet. Politattester som kun viser anmerkninger om nærmere bestemte straffebud eller bestemte typer straffbare handlinger omtales i politiregisterloven som avgrensede

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. Bestemmelsen er generelt utformet slik at hensynet til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivaretatt, samtidig som det overordnede 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 rutineene rundt utstedelse av barneomsorgsattester, uavhengig av sektorene. Ved bruk av denne typen politattester skal fysiske og juridiske personer utelukkes fra stillinger, 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, og
- kan bidra til å sikre at en person 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.

Politiregisterlovens bruk av avgrenset attest sikter til attester som viser overtredelser av nærmere bestemte straffebud. Uttømmende attest viser alle strafferettslige reaksjoner som er registrert i reaksjonregisteret. Både avgrenset og uttømmende attest kan være utvidet. Det betyr at også verserende saker an tas med på attesten. Det følger av første ledd første punktum

hva som skal anmerkes på barneomsorgsattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4. Dette er situasjoner der formålet er å forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på midtreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer. Barneomsorgsattester begrunnet i dette formålet skal vise overtredelser av nærmere angitte straffebud som anses relevant for formålet å beskytte barn og unge. Dette er avgrenset til straffbare forhold som anses relevante i forhold til å beskytte barn og unge, fortrinnsvis seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser. Det følger av tredje ledd hva som skal anmerkes på barneomsorgsattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5. Dette er tilfellene der det kan kreves uttømmende attest, og er konkret situasjoner der slik attest kan bidra til å sikre at en person som skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, er egnet for oppgaven. På slike uttømmende barneomsorgsattester skal alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, anmerkes.

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. § 39 andre punkt.

2.2 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 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 reglene i dag i barnehageloven § 19.

Barnehagelovens 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.

Det følger av barnehageloven § 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. Det er ikke krav om at samtlige søkere til stilling i barnehage skal legge ved politiattest ved søknad. Det må framgå av utlysningsteksten at politiattest vil bli krevd framlagt før tilsetting. Politiaattesten skal legges fram for den som ansetter. Dersom eier selv skal jobbe i barnehagen, skal vedkommende eier legge fram politiattest for kommunen. 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 dom er avsagt og hvor vedkommende er funnet skyldig. 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 evt. domfellelse. Hensynet til barnas sikkerhet er av lovgiver vurdert å veie tyngre enn hensynet til søker. At noen er *siktet* innebærer at den mistenkte enten er erklært siktet av påtalemyndigheten eller at det er besluttet eller gjennomført pågrepelse mv. Det er altså ikke nok å være anmeldt eller mistenkt. Dersom det er utferdiget tiltale mot noen, vil dette si at påtalemyndigheten vurderer bevisene tilstrekkelige til å få vedkommende dømt. Hvis siktelse eller tiltale frafalles, dvs. at saken henlegges, skal forholdet ikke lenger framgå av politiattesten.

Barnehageloven § 19 *andre* ledd fastsetter at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra å arbeide i barnehagen. Hvis en person på grunn av andre 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. 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.

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. Forskriften definerer hva som menes med lovens begrep ”seksuelle overgrep mot barn”. Forskriften gir videre nærmere regler om hvem som skal levere politiattest, hva den skal inneholde, hvordan man skal gå fram ved innhenting av attest, hvordan attesten skal behandles og konsekvensene av at tilfredsstillende attest ikke leveres.

2.3 Departementets vurderinger og forslag

2.3.1 Behovet for endringer i barnehageloven § 19 før vedtagelsen av politiregisterloven

Et innledende spørsmål er om gjennomføringen av reglene i politiregisterloven nødvendiggjør endringer i personkretsen som etter dagens barnehagelov § 19 er forpliktet til å fremlegge politiattest, se nærmere om dette nedenfor punkt i 2.3.2.

Politiregisterloven § 39 er en mønsterbestemmelse, dvs. at den ikke i seg selv gir hjemmel til å kreve politattest. Også etter vedtagelsen av politiregisterloven må derfor hjemmelen for å kreve fremlagt politiattest følge av barnehageloven. Det er av den grunn nødvendig at politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester gjennomføres i barnehageloven § 19. Alternative løsninger omtales i punkt 2.3.3.

Det er videre viktig å merke seg at det følger av politiregisterloven § 39 andre ledd at der det skal fastsettes utvidelser eller begrensninger av aktuelle straffebestemmelser i forskrift gitt i medhold av "annen lovgivning" (les: barnehageloven) må det foreligge "særlige grunner". Spørsmålet om det foreligger slike særskilte forhold bør vurderes i forkant av tidspunktet for ikraftsettingen av politiregisterloven. Dette drøftes under punkt 2.3.4 i høringsnotatet.

Systemet i den nye politiregisterloven krever at konsekvensene som anmerkninger på en politiattest skal få, reguleres i barnehageloven eller i forskrift gitt med hjemmel i barnehageloven. Det er et viktig poeng at krav om vandelskontroll etter politiregisterloven ikke er ensbetydende med yrkesforbud. En hjemmel om vandelskontroll betyr i utgangspunktet ikke annet enn at man kan kreve å få fremlagt en politiattest eller at det kan foretas en vandelsvurdering. Departementet viser i denne forbindelse til Ot. Prp. Nr. 108 (2008-2009), der det i punkt 12.5.4 på s 168 heter: "*Videre vil departementet (les: Justis- og beredskapsdepartementet) understreke at det er opp til hvert fagdepartement å vurdere hvilke konsekvenser en anmerkning på attesten skal få*". Hva som skal være konsekvensen av at noen har anmerkninger på en politiattest må derfor reguleres særskilt i barnehageloven før politiregisterloven trer i kraft. Det bør av barnehageloven komme tydelig frem om en tilsetting til en konkret stilling forutsetter ren vandel, dvs. om en anmerkning på barneomsorgsattesten innebærer et yrkesforbud. Dette omtales under punkt 2.3.5 nedenfor.

Vedtagelsen av den nye politiregisterloven gjør det videre 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. Departementet gjør en vurdering av dette spørsmålet under punkt 2.3.6.

2.3.2 Hvilken personkrets som skal avkreves politiattest etter barnehageloven § 19

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 skikkelige 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 kan påføre barna skader og/eller uheldig påvirkning som staten gjennom regelverket har en særlig forpliktelse til å beskytte dem mot. 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, det vises til omtalen av gjeldende rett under punkt 2.2 foran. 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. Et krav om politiattest vil bidra til å øke tilliten til at barn i barnehagen tas hånd om av trygge voksenpersoner denne tiden. Dette vil innebære en videreføring av gjeldende rett også på dette punktet.

Det følger av barnehageloven § 19 tredje ledd at kommunen kan kreve politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Om denne bestemmelsen har departementet tidligere 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, 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.

Med avgjørende vekt på beskyttelseshensynet og tillitshensynet vurderer departementet at det vil være behov for en slik adgang også i fremtiden. Departementet foreslår derfor å videreføre anledningen som i dag foreligger 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 vurderingstema 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 avkreves politiattest etter bestemmelsen.

Departementet foreslår ikke særskilt regler om barneomsorgsattester for døgnåpne barnehager, men ber høringsorganene uttale seg om det er grunnlag til en særregulering av disse tilfellene i barnehageloven § 19.

2.3.3 Alternativer for gjennomføring av politiregisterlovens nye bestemmelse om barneomsorgsattester i barnehageloven § 19

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.

Det er etter Kunnskapsdepartementets vurdering 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. Det andre er 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. Ved å velge denne retts tekniske løsningen unngår man den nevnte risikoen for at det oppstår manglende harmoni mellom barnehageloven og politiregisterloven. Etter dette vil departementets forslag være 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”*.

2.3.4 Omfanget av straffebud som skal framgå 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 rutine 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 ha på 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 framgå av barneomsorgsattest. Det er også grunn til å nevne at Kunnskapsdepartementet i høringen av NOU 2012: 1 *Til barnas beste* mottok høringsuttalelser på Barnehagelovutvalgets forslag til lovbetømmelse om politiattester i barnehageloven.

Straffebudene 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. 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 barneomsorgsattester etter barnehageloven bør utvides til å omfatte andre straffebud enn de som i dag er nevnt i barnehageloven § 19 som gjelder seksuelle overgrep mot barn. Det blir spørsmål om hvilke seksualforbrytelser som bør vises på barneomsorgsattestene, om volds- og rans kriminalitet bør vises, om overtredelser av narkotikalovgivningen og om overtredelser av legemiddellovgivningen bør framgå av barneomsorgsattestene.

Ved vurderingen av hvilke straffebud som skal anmerkes på barneomsorgsattesten med hjemmel i barnehageloven må det sees hen til formålet som berettiger barneomsorgsattest på barnehageområdet. Det bør avgrenses til straffebud som rammer handlinger som i relasjon til mindreårige må anses særlig alvorlige og dermed særlig relevante på dette området. Den generelle vurderingen av hvilke straffebud som bør omfattes på politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige har Justis- og beredskapsdepartementet gjort i forbindelse med arbeidet forut for vedtagelsen av den nye politiregisterloven, se nærmere om dette nedenfor. Kunnskapsdepartementet slutter seg i hovedsak til vurderingene som ble gjort i dette lovarbeidet. Blant de overtredelsene som skal

bli anmerket 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) og § 201 første ledd bokstav c (uanstendig atferd i nærvær av barn under 16 år). 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 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 er 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 (seksuelle omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn mv.) tatt med i oppramsingen. Til dette vil Kunnskapsdepartementet bemerke at 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 kunne variere, men ofte vil dette kunne være tilfelle. Kunnskapsdepartementet vurderer 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 (rammer 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 personene 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 det nye straffebudet 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 lovarbeidet 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 personer som 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 straffealternativ (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 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 ikke skal vises på barneomsorgsattester, idet gjerningsbeskrivelsen i denne bestemmelsen i seg selv ikke er av en slik alvorlig karakter at personene som har begått slike handlinger vil kunne ansees uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige. Kunnskapsdepartementet støtter vurderingene som her er gjort og legger til grunn at samme skal gjelde for barneomsorgsattester på barnehageområdet.

Det er grunn til å bemerke at Barnehagelovutvalget i NOU 2012:1 *Til barnas beste* uttaler at straffeloven §§ 228 (legemsfornærmelse) og 229 første straffalternativ (legemsbeskadigelse) burde medtas. Barnehagelovutvalget mener 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 impulskontroll eller avvikende holdninger til barneoppdragelse, og 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. Som nevnt foran støtter Kunnskapsdepartementet de vurderinger som er gjort av Justis- og beredskapsdepartementet av dette spørsmålet, og vurderer at det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for krav om flere straffebestemmelser på barneomsorgsattester på barnehageområdet enn det som følger av politiregisterloven § 39. Departementet ser at det kan være forhold som taler for det motsatte og ber høringsinstansene om synspunkter på om det er grunn til å medta anmerkninger knyttet til straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ på politiattester utferdiget med hjemmel i barnehageloven.

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 likevel 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 § 291 (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 under tvil konkludert med at hele straffeloven § 162 (som rammer et omfattende spekter av narkotikaforbrytelser) bør fremgå av barneomsorgsattest. Det vist til at det kan være en økt fare for at personer som har hatt straffbar befatning 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 som muliggjør skadelig innflytelse. På barnehageområdet vurderer Kunnskapsdepartementet at overtredelser av

narkotikalovgivningen først og fremst kan være egnet til svekke tilliten til at vedkommende kan ta et pedagogisk og sikkerhetsmessig ansvar for små barn.

Det ble videre vurdert om overtredelser av legemiddeloven § 41 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 det igjen, ble det vedtatt at dette straffebudet ikke ble inntatt i oppramsingen i § 39 første ledd, første setning. Kunnskapsdepartementet ser ikke grunn til en annen løsning for barneomsorgsattester med hjemmel barnehageloven.

Oppsummert vurderer Kunnskapsdepartementet at straffebudene som følger av politiregisterloven § 39 første ledd er de samme som bør anmerkes på barneomsorgsattester innhentet med hjemmel i barnehageloven 19. Departementet vurderer ikke at det er "særlige grunner" til å innføre krav om flere eller færre straffebud i barnehageloven § 19. Forslaget foran i punkt 2.3.3 (sitat: *"Den som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage må legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd"*) vil sikre at barnehageloven harmoniseres med politiregisterloven hva angår omfanget av straffebud som skal framgå av politiattest etter barnehageloven.

2.3.5 Konsekvensen av anmerkning(er) på barneomsorgsattest innhentet med hjemmel i barnehageloven § 19

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. Barnehageloven § 19 må klargjøre hvilke følger anmerkning på barneomsorgsattest innhentet med hjemmel i barnehageloven skal ha. Det vil først og fremst være et spørsmål om anmerkning(er) skal medføre et absolutt yrkesforbud i barnehager. De bestemmelsene som er anmerket på barneomsorgsattesten men ikke samtidig medfører yrkesforbud vil selvsagt være relevante for barnehageeiers vurdering av om personer er uegnet for arbeid i barnehagen, og det vil i disse tilfellene være anledning for barnehageeier å utvise et konkret skjønn. En slik skjønnssadgang foreligger ikke der det i barnehageloven er et lovfestet et yrkesforbud knyttet til anmerkninger av bestemte straffebud.

Formålet med å utvide antallet straffebud som skal framgå av de generelle reglene om barneomsorgsattester etter politiregisterloven § 39, har vært å utvide beskyttelsen mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse på mindreårige. Straffebestemmelsene som er oppramset i politiregisterloven § 39 første ledd, er vurdert å ramme handlinger som er særlig alvorlige i relasjon til mindreårige, jf. Ot.prp. nr 108 (2008–2009) og Innst. 139 L (2009–2010). I følge forarbeidene til politiregisterloven er oppstillingen av straffebud fastsatt ut fra vurdering av om det er ønskelig at de ulike typene barneomsorgsinstitusjoner (inkludert barnehager) blir kjent med forholdene. Det er ikke i politiregisterloven lagt opp til at enhver anmerkning 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 på 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 fører til et ansettelsesforbud, men også disse reglene foreslo Justis- og beredskapsdepartementet nedfelt i spesiallovgivningen på hvert enkelt område. I høringen forut for Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) ble det ut fra ønsket om ensartethet likevel foreslått at det i spesiallovgivningen tas inn en lovtekst om yrkesforbud til personer med anmerkning(er) knyttet til brudd på straffelovens regler om seksualforbrytelser.

I NOU 2012: 1 **Til barnas beste** uttaler barnehagelovutvalget: ”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 anmerkning 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 anmerkning 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.” Barnehagelovutvalgets forslag avgrenser yrkesforbudet til lovbrudd knyttet til seksuelle overgrep, til tross for at utvalgets forslag til hvilke straffebud som bør omfattes av barneomsorgsattest også inkluderer rans- og voldskriminalitet.

Kunnskapsdepartementet slutter seg til delvis til vurderingen gjort av Barnehageutvalget på dette punktet. 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 foreslår at yrkesforbudet bør begrenses til personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige. Der det foreligger anmerkninger om seksuallovbrudd som ikke gir yrkesforbud ligger det til barnehageeiers 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. Der det foreligger en anmerkning som viser at noen er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige er det absolutt forbud mot ansettelse av vedkommende, og ikke rom for noen skjønnsmessig vurdering.

Departementet finner grunn til å presisere at det også har vurdert hvorvidt anmerkning av straffebud knyttet til narkotika-, ran-, og voldskriminalitet bør medfører yrkesforbud i barnehagen. Avgjørende for å konkludere motsatt er at det er departementets vurdering at det er tilstrekkelig at barnehageeier ut fra barneomsorgsattesten vil se eventuelle anmerkninger på disse straffebudene, og ha et tilstrekkelig grunnlag for en helhetsvurdering av egnethet. Et lovfestet yrkesforbud knyttet til narkotika, rans- og voldskriminalitet vurderes det derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å lovfeste i barnehageloven.

Departementet vil i sitt lovforslag begrense yrkesforbudet til personer som har overtrådt straffebestemmelser knyttet til seksualforbrytelser overfor mindreårige. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Departementet ber om at høringsinstansene særskilt vurderer om det bør være et forbud mot å arbeide i barnehagen ved andre seksuallovbrudd enn det som er angitt i lovforslaget, og om omfanget av lovbestemmelser som skal føre til yrkesforbud er tilstrekkelig til å sikre trygghet for barna og tillit fra de voksne.

2.3.6 Typen politiattest utferdiget med hjemmel i barnehageloven

Når det gjelder spørsmålet om barneomsorgsattest som kreves med hjemmel i barnehageloven skal være ordinær eller uttømmende attest vises det til politiregisterloven § 39 første ledd, andre og tredje punktum. Departementet foreslår ingen endringer i politiregisterlovens overordnede rammer der inndelingen mellom straffebud som skal følge reglene for

henholdsvis ordinære politiattester og uttømmende politiattester følger av politiregisterloven §§ 40 og 41.

Til spørsmålet om verserende saker skal anmerkes på barneomsorgsattest med hjemmel i barnehageloven, dvs. om attesten skal være utvidet, 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 underlagt 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 vurderer departementet at skadepotensialet er spesielt stort, og at 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. På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre dagens krav om at politiattest (barneomsorgsattest etter politiregisterloven) med hjemmel i barnehageloven i tillegg til domfellelser, også i tiden fremover skal vise om vedkommende er siktet eller tiltalt for seksuelle overgrep overfor mindreårige. Kunnskapsdepartementet vurderer at det ikke er tilstrekkelig grunnlag til å utvide dette til å gjelde siktelser og tiltaler for seksuelle overgrep som ikke er knyttet til mindreårige.

2.3.7 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.

I henhold til 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 attest uten at dette fremgår av hjemmelsgrunnlaget for attesten. 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. Ny politiregisterlov åpner altså for å kreve nye opplysninger av betydning etter ansettelsen, dersom vilkårene for politiattest fortsatt er til stede. Det kan i denne forbindelse vises til at Ot. prp. nr. 108 (2008–2009) der et forslag om å kreve ny attest hvert tredje år ikke ble fulgt opp, jf. NOU 2003: 21. Det ble lagt særlig vekt på ressurs hensyn.

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 barnhageloven på denne bakgrunn henviser til politiregisterloven § 43 i når det gjelder regelverket for ny politiattest.

2.3.8 Politiattest for de 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 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.

Det følger av den nye politiregisterloven § 36 at utgangspunktet for krav om politiattester, heurunder barneomsorgsattester, skal baseres på opplysninger som fremkommer av den norske attesten. Etter § 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 forholdsvis 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 regelen 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. Som nevnt nedenfor vil det regelmessig bli svært ressurs- og tidkrevende å 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 nevnte proposisjonen vises 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. sitatet: *"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.

På barnehageområdet innebærer ovennevnte at kravet om politiattest for ansettelse skal forstås som krav om politiattest fra Norge eller EØS-land.

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. Et slikt krav vil på generelt grunnlag kunne utelukke en stor gruppe fra arbeid innenfor barnehagesektoren. Dette vil kunne medføre at etterspurte barnehagelærere ikke vil

kunne ansettes før de har bodd her lenge nok, og videre kunne føre til at de finner en annen yrkesvei. 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 p.g.a. tidligere straffbare forhold ikke bør ha ansettelse i skolen, 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 selvsagt barnehageeiere gjøre i forkant av alle ansettelser.

Departementet har kommet til at det i denne omgang ikke er hensiktsmessig å innføre krav om botid. Krav om botid er inngripende, og politiregisterloven krever også at ”vesentlige samfunnshensyn” tilsier dette. Hvis det skal innføres lovregler i spesiallovgivningen om botid som alternativ til politiattest, synes det dessuten ikke unaturlig at identiske eller likelydende regler blir innført på ulike sektorer. Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet har i et høringsbrev våren 2010 med forslag til endringer i reglene om politiattest på barnevernområdet gitt uttrykk for at spørsmålene om å innføre et krav om botid mest hensiktsmessig bør vurderes samlet for alle områdene der slik politiattest kreves. Kunnskapsdepartementet synes det er naturlig med en helhetlig og grundig tilnærming til disse spørsmålene og foreslår ingen nye bestemmelser om dette på nåværende tidspunkt.

2.3.9 Forskrifter

Gjennomføringen av den nye politiregisterloven i barnehageloven krever en påfølgende revisjon av de 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.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomføringen av politiregisterloven i barnehageloven § 19 medfører at det vil bli et større antall straffebud på barneomsorgsattester på barnehageområdet. Kunnskapsdepartementet 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.

3. Forslag om hjemmel for rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager

3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

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 barnehageeierene. Det er kun i barnehageloven § 7 andre ledd at det er unntak fra dette. Det følger av nevnte

forarbeider til barnehageloven at begrunnelsen for dette er at kommuneloven § 49 nr. 1 allerede pålegger kommuner å rapportere regnskapsdata og tjenstedata for kommunal virksomhet til staten, herunder data for kommunale barnehager. Kommunal- og regionaldepartementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om dette i forskrift.

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 (Komune-Stat-Rapportering).”* Om tjenstedata fra de kommunale barnehagene ble det i lovproposisjonen står det; *”Rapportering av tjenstedata skjer i dag via KOSTRA på kostraskjema 16 Årsmelding for barnehager per 15. desember. Kommunene har plikt til å innhente og rapportere tjenstedata 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 (KOSTRA) 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 tjenstedata fra de kommunale barnehagene omfattes ikke av denne direkterapportering til KOSTRA nedfelt i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425, gitt med hjemmel i kommuneloven § 49.

Tjenstedata fra kommunale barnehager rapporteres på samme måte som tjenstedata og regnskapsdata fra de ikke-kommunale barnehagene, dvs. elektronisk gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning) som er et webbasert rapporteringsverktøy benyttet av Kunnskapsdepartementet. 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 og 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 nettopp 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.

3.2 Departementets vurderinger og forslag

Barnehageeiers rapporteringsplikt i dag er regulert i to forskjellige regelverk; barnehageloven og kommuneloven. I St. meld. nr. 41 (2008-2009) er regjeringen tydelig på at de dataene som har en sentral verdi som grunnlag for å opprettholde barnehagestatistikken etter overgangen til rammefinansieringen fortsatt skal rapporteres på samme måte som før. 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 nevnt over 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.

Tjenestedata fra kommunale barnehager har siden 2008 blitt rapportert gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning) som er et webbasert rapporteringsverktøy benyttet av Kunnskapsdepartementet. Rapporteringen foregår ved at den enkelte barnehage sender innen årsmelding per 15. desember, og er en veletablert ordning som alle barnehager følger opp rutinemessig. Kunnskapsdepartementet vurderer at denne rapporteringen bør videreføres som i dag siden dette er viktige data som er grunnleggende for å opprettholde barnehagestatistikken etter overgangen til rammefinansieringen. Dette innebærer at dagens ordning med rapportering av tjenestedata fra de kommunale barnehagene videreføres med hjemmel i barnehageloven, sammen med rapporteringen av tjenestedata og regnskapsdata fra ikke-kommunale barnehager.

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

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer lovfesting av dagens eksisterende rapportering av tjenestedata fra kommunale barnehager i barnehageloven, samtidig som den eksisterende rapporteringen av regnskapsdata fra kommunale barnehager fortsetter uendret med hjemmel i kommuneloven. Dette innebærer ikke nye plikter for kommunale barnehageeiere, og vil følgelig ikke ha noen økonomiske og administrative konsekvenser.

**Forslag
til lov om endringer i barnehageloven**

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) blir det gjort følgende endringer:

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

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.

Fornytt politiattest kan innhentes i samsvar med politiregisterloven § 43.

Departementet gir nærmere forskrifter om gjennomføring av denne bestemmelsen.

§ 7 andre ledd skal lyde:

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