

Høring – opprettelse av hjemmel for å kunne kreve politiattest fra personer som skal arbeide med mindreårige i kulturinstitusjoner

1. INNLEDNING

Kulturdepartementet foreslår at kulturinstitusjoner gis hjemmel til å kreve politiattest fra personer som skal arbeide med mindreårige i kulturinstitusjoner.

Det finnes i dag ingen generell hjemmel for vandelskontroll av personer som arbeider med mindreårige i kulturinstitusjoner. Både hensynet til barns sikkerhet, og foreldrenes, institusjonens og samfunnets ønske om å begrense faren for overgrep mot barn tilsier en økt adgang til å utøve vandelskontroll.

2. BAKGRUNN

Bakgrunnen for forslaget er at Rogaland Barne- og Ungdomsteater sendte en henvendelse til Kulturdepartementet hvor de bl.a. skrev:

”Barne- og Ungdomsteatret (BUT) er en del av Rogaland Teater, hvor vi underviser ca 400 elever, og lager scenekunst for og med barn og unge som utøvere i profesjonelle rammer. I BUT administrasjonen er vi 5 ansatte, og i 4 årlige produksjoner er det ytterligere ca 20 voksne som er tilknyttet virksomheten. For å sikre barna de tryggeste rammene ønsker vi å innføre ”Barneomsorgsattest” eller krav om innsyn i begrenset politiattest for de ansatte som jobber med barna.”

Norsk Teater og Orkesterforening (NTO), som er en arbeidsgiver- og interesseforening for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innen musikk og scenekunst, utførte deretter en begrenset undersøkelse blant sine teatermedlemmer. På bakgrunn av undersøkelsen anbefalte de å etablere en slik hjemmel.

Departementet legger til grunn at behovet for en hjemmel som dette også er til stede for andre kulturinstitusjoner hvor mindreårige er involvert, ikke bare for teaterinstitusjoner.

Den nye politiregisterloven, som trer i kraft 1. juli 2014, gir i seg selv ikke hjemmel for å utstede politiattest, men angir til hvilke formål politiattester kan utstedes og hvilke typer politiattester som kan utstedes. Av politiregisterloven § 37 nr. 4 fremgår det at politiattest kan brukes for å utelukke personer fra stillinger dersom: *”Utelukkelsen kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer”*.

Hjemmel for å kreve politiattest skal i utgangspunktet forankres i spesiallovgivningen. På områder som ikke reguleres av spesiallovgivning vil hjemmel måtte forankres i den nye politiregisterforskriften. Det finnes ikke en egen lov som regulerer kulturinstitusjoners virksomhet generelt. Hjemmelen på dette området må derfor inntas

i politiregisterforskriften. Denne saken fremmes derfor i forståelse med Justis- og beredskapsdepartementet.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8 setter de ytre rammene for når det er adgang til å utstede politiattest. Hjemmelen departementet nå foreslår oppfyller konvensjonens krav til lovhjemmel, relevant formål og nødvendighet. Det vises til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)* s. 38 flg. og s. 143 hvor forholdet til EMK i slike sammenhenger er drøftet.

3. FORMÅL OG BEGRUNNELSE

Formålet med en egen hjemmel for krav om politiattest for medarbeidere ved kulturinstitusjoner er å forebygge overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige og å bidra til at foreldre og foresatte har tillit til at barn blir overlatt til skikkede personer.

Enkelte medarbeidere i kulturinstitusjoner vil ha kontakt med og/eller ansvar for mindreårige gjennom produksjoner hvor disse medvirker som skuespillere, statister, sangere og lignende. Når produksjonene forutsetter reising, vil medarbeidere kunne ha ansvar for mindreårige døgnet rundt i lengre perioder. Kulturinstitusjoner som arbeider med barn må, på samme måte som f. eks. barnehager, være seg bevisst at potensielle overgripere kan søke ansettelse eller engasjement. Generelt har arbeidsplasser som involverer kontakt med barn en risiko for å tiltrekke seg individer som kommer på annet grunnlag enn det som er ønskelig. Et krav om politiattest vil kunne gi mindreårige en viss beskyttelse mot seksuelle og andre alvorlige fysiske og psykiske overgrep.

Det er i de senere årene inntatt bestemmelser med krav om politiattest i flere lover på områder hvor barn er involvert. Dette gjelder blant annet krisesenterloven, barnevernloven, barnehageloven, utlendingsloven, helsepersonelloven, sosialtjenesteloven, opplæringsloven og kirkeloven. Tilsvarende behov og hensynet til sammenhengen i lovverket tilsier at det også bør stilles krav om politiattest for ansatte som arbeider med mindreårige i kulturinstitusjoner.

Ettersom barn i denne sammenhengen ofte engasjeres på prosjektbasis, er det vanskelig å tallfeste og si noe sikkert om omfanget. Stadig flere regionteatre etablerer imidlertid fast barneteatervirksomhet som er for og med barn. Som nevnt ovenfor har for eksempel Rogaland Teater ca. 25 voksne personer knyttet til barneteatervirksomheten (5 fast ansatte og ca. 20 på midlertidige kontrakter). Hålogaland Teater melder om 30 barn og 2 voksne knyttet til barneteatervirksomheten. Det Norske Teatret er engasjert i Den mangfoldige scenen, et barne- og ungdomsteater som involverer 260 barn og 30 voksne. Den Norske Opera og Ballett har en ballettskole med 120 elever tilknyttet 23 fast ansatte og et barnekor med 70 barn tilknyttet to fast

ansatte og ca 10 midlertidig ansatte. På denne bakgrunnen er det viktig at det gis adgang til vandelskontroll som én av flere mulige tiltak.

Departementet vil understreke at innhenting av politiattest kun er ett av flere tiltak for å forebygge seksuelle overgrep og annen uønsket adferd overfor barn, unge og andre personer i en sårbar livssituasjon. Fremleggelse av politiattest kan ikke erstatte andre tiltak som innhenting av referanser, spørsmål stilt under intervju, gode forebyggende, generelle rutiner osv. Innhenting av slik attest er således noe som må komme som et tillegg til annet forebyggende arbeid.

4. HVLKE INSTITUSJONER BØR BESTEMMELSEN OMFATTE

Det må bestemmes nærmere hvilke typer kulturinstitusjoner (teater, opera, museum osv.) som skal omfattes av hjemmelen.

Det er også nødvendig å trekke en nedre grense når det gjelder organisering med tanke på hvilke virksomheter som kan kreve vandelskontroll. Opplysninger i en politiattest er etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav b sensitive personopplysninger. Enhver løselig organisert virksomhet kan ikke gis en slik rett. Utstedelse av politiattest forutsetter at mottaker er organisert på en måte som gjør det mulig å sikre en forsvarlig saksbehandling hvor for eksempel taushetsplikt blir overholdt. Det må derfor stilles krav til kulturinstitusjonens organisering og saksbehandling.

Retten til å kreve fremlagt politiattest foreslås knyttet til kulturinstitusjoner. Betegnelsen "institusjon" er her brukt i betydningen organisert virksomhet av offentlig karakter med organer og vedtekter eller lignende. Begrepet "offentlig" i forrige setning er brukt i betydningen "som alle har adgang til". Krav om egenbetaling eller medlemskap hindrer ikke offentlig karakter. Med "kulturinstitusjoner" er i denne sammenheng ment institusjoner som driver museums-, teater-, sang-, danse-, opera- eller konsertvirksomhet eller kombinasjoner av disse virksomhetene. Hjemmelen vil omfatte statlig, kommunal og privat drevet virksomhet. Korps og korbevegelsen regnes i denne sammenheng for frivillige organisasjoner og vil være omfattet av hjemmelen for slike organisasjoner i politiregisterforskriften § 34 – 1. Musikk- og kulturskoler vil være omfattet av hjemmelen i opplæringsloven § 10 – 9.

Institusjonen må ha et styrende organ. Retten til å kreve fremlagt politiattest bør ligge hos dette organet som så kan delegere denne retten.

For å kunne kreve fremlagt politiattest må institusjonen ha vedtekter eller lignende som beskriver institusjonens virksomhet og struktur og som kan fremlegges når begjæring om politiattest fremsettes for politiet. Dokumentene vil kunne være et nyttig hjelpemiddel når det skal tas stilling til om politiattest kan utstedes. Det foreslås at kravet til styrende organ og vedtekter tas inn i selve bestemmelsen.

5. HVLKE MEDARBEIDERE BØR BESTEMMELSEN GJELDE FOR?

Adgangen til å kreve fremlagt politiattest bør etter departementets vurdering omfatte personer som jevnlig eller over lengre tidsrom omgås mindreårige. Det avgjørende er om det i arbeidsforholdet vil kunne oppstå situasjoner hvor overgrep kan finne sted. Etter departementets vurdering bør adgangen til å kreve politiattest ikke begrenses til fast ansatt personell, men også gjelde for vikarer og midlertidig ansatte. Kravet om politiattest bør imidlertid ikke omfatte personer som sporadisk utfører generelle tjenester og som ikke vil være alene med barna. Dette kan for eksempel gjelde vaktmestertjenester eller rengjøringspersonale.

I krisesenterloven, barnevernloven, barnehageloven og utlendingsloven har man gjort kravet om politiattest gjeldende bare for dem som blir ansatt etter at bestemmelsen har trådt i kraft. Dette er begrunnet med at det å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft vil medføre formelle problemer når det gjelder allerede etablerte ansettelsesforhold. Videre er det særlig i forbindelse med vurdering av nye og ukjente personer at det vil være størst behov for en vandelsattest.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen ikke skal gis tilbakevirkende kraft. Kravet om politiattest bør bare gjelde overfor personer som ansettes/tildeles oppgaver etter at bestemmelsen har trådt i kraft.

6. KRAV OM FREMLEGGELSE AV POLITIATTEST - VALGFRIHET

Begrepet "kulturinstitusjoner" vil i denne sammenheng omfatte virksomheter av høyst ulike slag, både i størrelse og innretning. Institusjonene vil i all hovedsak være selvstyrende og egne rettssubjekter. Det er viktig at institusjonene i størst mulig grad kan drive sitt arbeid ut fra egne forutsetninger.

Departementet mener på denne bakgrunn at offentlige myndigheter prinsipielt sett bør være varsom med å gi tvingende og ufravikelige regler om kulturinstitusjoners ansettelse av enkeltpersoner, og vil foreslå at adgangen til å kreve politiattest ikke skal være en absolutt plikt. Det bør være opp til arbeidsgivers/oppdragsgivers skjønn å vurdere om attest skal kreves fremlagt. I tilfelle av plikt vil dessuten begrepet "kulturinstitusjoner" måtte defineres og presiseres i en grad som vil være svært vanskelig.

Dette er i samsvar med utformingen av hjemmelen på en rekke områder, eksempelvis for frivillige organisasjoner hvor de samme betraktningene gjør seg gjeldende og for Den norske kirke.

Det legges likevel til grunn at kulturinstitusjoner som vil være omfattet av bestemmelsen, vil ha en egeninteresse i å kreve attest for slike medarbeidere.

7. SAKSBEHANDLING VED UTSTEDELSE AV POLITIATTEST

Ifølge politiregisterforskriften § 36-1 kan det bare utstedes politiattest til den som har fått tilbud om eller er innstilt til en konkret stilling, virksomhet eller aktivitet. Det bør opplyses om adgangen til å kreve politiattest i forbindelse med utlysning av stillingen, jf. politiregisterforskriften § 37-1. Når det gjelder kontraktsinngåelser med frilansere bør politiattest kunne kreves fremlagt ved kontraktsinngåelsen.

Det er bare den attesten gjelder som skal kunne søke om og motta politiattesten, ikke arbeidsgiver eller oppdragsgiver. Vedkommende må identifisere seg overfor politiet og godtgjøre hva som er formålet med attesten, jf. politiregisterloven § 44. Dette vil sikre den enkelte oversikt og kontroll med egne personopplysninger og forebygge at noen urettmessig får utstedt politiattest.

Det vises til politiregisterforskriften kapitlene 36, 37 og politiregisterloven § 44 for ytterligere saksbehandlingsregler ved utstedelse av politiattest.

8. HVILKE OPPLYSNINGER SKAL FREMGÅ AV POLITIATTESTEN?

Politiregisterloven § 39 gir regler om barneomsorgsattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Bestemmelsen er en mønsterbestemmelse som skal sikre enhetlige regler på dette området. Departementet foreslår at omfanget av opplysninger som skal tas med i en politiattest samsvarer med de straffebud som fremgår av politiregisterloven § 39.

Av merknaden til paragrafen framgår at det med mindreårige menes personer under 18 år. På slik attest skal det anmerkes følgende forhold: Om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av følgende bestemmelser i straffeloven: §§ 162 (narkotikaforbrytelser), 192 (voldtekt), 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling), 194 (seksuell omgang med noen som er innsatt eller plassert i institusjon), 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), 197 (seksuell omgang med slektning i nedstigende linje), 199 (seksuell omgang med stebarn, fosterbarn osv.), § 200 annet ledd (seksuell handling med barn under 16 år), § 201 første ledd bokstav c (seksuelt krenkende handling i nærvær av barn under 16 år), §§ 201a (avtalt møte med barn med sikte på å foreta overgrep), 203 (seksuell omgang/handling med person under 18 år mot vederlag), 204 a (barnepornografi), 219 (vold i nære relasjoner), 224 (menneskehandel), § 229 annet og tredje straffalternativ (legemsbeskadigelse), §§ 231 (grov legemsbeskadigelse), 233 (drap) og 268 (grovt ran), jf. 267 (ran).

Departementet foreslår at hjemmelen henviser til oppstillingen av straffebud i politiregisterloven § 39 om barneomsorgsattest.

9. PERSONER MED UTVIKLINGSHEMMING

De samme betraktningene og den samme begrunnelsen for fremleggelse av politiattest når det gjelder mindreårige, kan gjøre seg gjeldende for personer med utviklingshemming. Departementet vil derfor foreslå at hjemmelen også omfatter personer med utviklingshemming. Departementet er likevel usikker når det gjelder behovet for en slik utvidet hjemmel, og vil be høringsinstansene om spesielt å uttale seg om dette.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utstedelse av politiattest er en forvaltningsoppgave lagt til politiet. Det antas at forslaget vil kunne medføre et noe større antall henvendelser om utstedelse av politiattest, men økningen antas å være svært liten i forhold til det totale antall henvendelser.

Som nevnt ovenfor er barn ofte engasjert på prosjektbasis slik at det er vanskelig å tallfeste omfanget. Tar vi utgangspunkt i oppramsingen under punkt 3, vil den foreslåtte hjemmelen omfatte rundt regnet 100 fast og midlertidige ansatte knyttet til virksomhet med barn.

For kulturinstitusjonene vil forslaget ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11. DEPARTEMENTET FORESLÅR FØLGENDE BESTEMMELSE I DEN NYE POLITIREGISTERFORSKRIFTEN KAP. 34 POLITIATTEST PÅ OMRÅDER UTEN LOVREGULERING:

§ 34-16

Kulturinstitusjoner kan kreve fremleggelse av politiattest i samsvar med politiregisterloven § 39 første ledd av personer som skal utføre oppgaver som innebærer et tillitsforhold eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller personer med utviklingshemming.

Kulturinstitusjonen må ha et styrende organ og vedtekter eller lignende som beskriver institusjonens virksomhet.