



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Høringsinstansane, jf. vedlagte liste

Dykkar ref.

Vår ref.
10/10787 - KBH

Dato
17.12.2013

**Høring om forslag til endringar i utlendingslova § 97 – politiattest ved tilset-
ting i statlege asylmottak**

1. INNLEIING

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sender med dette på høring eit forslag til endringar i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova). Dei foreslegne endringane gjeld krava til politiattest (barneomsorgsattest) for tilsette i statlege asylmottak. Endringar inneber at utlendingslova § 97 vert tilpassa lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterlova), som skal tre i kraft 1. juli 2014.

Ei liste over adressatar er lagt ved høyringsbrevet. Vi ber om at adressatane gjer høyringsnotatet kjent for eventuelle underordna etatar og organ. Høyringsbrevet er også tilgjengelig elektronisk på www.regjeringen.no/jd.

Høyringsfristen er 14. februar 2014. Vi ber om at høyringsfråsegnene vert sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelinga, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo. Det er også ønskjeleg at høyringsfråsegnene vert sendt elektronisk i Word-format (ikkje som PDF-fil) til: kristine.hosar@jd.dep.no. Spørsmål kan rettast til rådgjevar Kristine Bjørnsund Hosar på same adresse eller på tlf. 22 24 75 07.

2. GJELDANDE RETT

2.1 Utlendingslova

Utlendingslova § 97 lyder slik:

§ 97. Politiattest for ansatte i statlig mottak mfl.

Den som skal ansettes i statlig asylmottak, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan også kreves politiattest fra andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204 a der den fornærmede er under 18 år. Attesten skal ikke være eldre enn tre måneder.

Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse som nevnt i annet ledd, er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller oppgaver som omhandlet i første ledd annet punktum.

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen.

Det går fram av første ledd at personar som skal tilsetjast i statlege mottak skal leggje fram «tilfredsstillende politiattest». Vidare kan det krevjast slik attest av «andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak». Andre ledd slår fast at det av politiattesten skal gå fram om vedkomande har vore sikta, tiltalt, pålagt førelegg eller dømt etter visse straffebod¹ i straffelova. Desse straffeboda gjeld ulike former for seksuelle overgrep. Det skal berre gå fram straffbare forhold retta mot mindreårige.

2.2 Politiregisterlova

Den vedtekne politiregisterlova skal regulere politiet si handsaming av opplysningar. Etter § 37 første ledd kan politiattestar berre nyttast for «å utelukke fysiske og juridiske personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon» dersom:

1. lovbruddet gjør en person uegnet, og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger,
2. manglende utelukkelse vil kunne virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit,
3. stillingen mv. medfører ansvar for eller krever tillit hos personer som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemming har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser,

¹ Utlendingslova § 97 viser til straffelova §§ 192 (valdtekt), 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling mm.), 194 (seksuell omgang med innsett i institusjon mm.), 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), 197 (seksuell omgang med slektning i nedstigande linje), 199 (seksuell omgang med barn under eins omsorg), 200 andre ledd (seksuell handling med barn under 16/forlede barn til uanstendig åtferd), 201 bokstav c (uanstendig åtferd i nærvær av barn under 16), 203 (å skaffe seg seksuell omgang med barn mot vederlag) eller 204 a (barnepornografi).

4. utelukkelse 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,
5. den 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, eller
6. det er fare for at en person på ny vil begå lovbrudd.

Nr. 4 er særskilt relevant når det gjeld tilsette i mottak.

Vidare tek ny politiregisterlov sikte på å standardisere politiattestar som skal leggjast fram av personar som skal arbeide med barn. Politiregisterlova § 39 slår fast kva for straffbare forhold som normalt skal gå fram av politiattest for personar som har omsorg for eller oppgåver knytt til mindreårige (barneomsorgsattest). Regelen omfattar, som utlendingslova § 97, brotsverk som gjeld seksuelle overgrep mot barn. Av standardiserte politiattestar etter politiregisterlova skal det også gå fram andre former for grov valds- og vinningskriminalitet, samt seksuelle overgrep mot vaksne. Politiregisterlova § 39 gjev ikkje i seg sjølv heimel for å krevje politiattest, og må gjennomførast i særlovene for å oppnå den ynskte standardiseringa.

3. DEPARTEMENTET SITT FORSLAG

3.1 Tilvising til politiregisterlova

Justis- og beredskapsdepartementet meiner at føremåla bak politiregisterlova § 39 – å sikre ein heilskapleg vandelskontroll for personar som skal ha omsorg for eller oppgåver knytt til mindreårige, og å styrke vernet for mindreårige² – tilseier at den bør bli gjennomført i utlendingslova. Departementet foreslår at dette skjer ved at utlendingslova § 97 skal vise til «politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd». Med ei slik tilvising vil det i utgangspunktet ikkje vere naudsynt å endre utlendingslova dersom det skulle skje ei endring i politiregisterlova. Tilsvarende ordlyd er nytta i mellom anna opplæringslova § 10-9, barnevernlova § 6-10 og barnehagelova § 19 (som alle gjeld krav til politiattestar på dei respektive verkeområda).

3.2 Kva for forhold som skal gå fram av barneomsorgsattesten

Politiregisterlova § 39 omfattar fleire straffebod³ enn utlendingslova § 97 gjer i dag. Regelen er heller ikkje avgrensa til lovbrøt «der den fornærmede er under 18 år». Å vise til politiregisterlova § 39 vil såleis innebere ei innstramming i den forstand at den attesten gjeld vil måtte leggje fram fleire opplysningar om vandelen sin. Personvern- og rehabiliteringsomsyn taler mot dette. Sett opp mot omsynet til vern og tillit, og målet om at reglane for politiattestar bør harmoniserast, kan likevel ikkje departementet sjå at det finst

² Føremåla er nærare omtala i Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) på side 313.

³ Fylgjande straffebod er omfatta av politiregisterlova § 39, men ikkje av utlendingslova § 97: Straffelova §§ 162 (narkotika), 201 a («grooming»), 219 (mishandling av nærstående), 224 (menneskehandel), 229 andre og tredje straffalternativ (lekamsskading med skadefølgje), 231 (grov lekamsskading), 233 (drap) og 268, jf. 267 (ran).

særlege grunnar som tilseier at utlendingslova § 97 bør omfatte færre straffebed enn dei Stortinget har slutta seg til når det gjeld politiregisterlova § 39. Departementet understrekar at dei fleste nye straffeboda vert merkte med tidsavgrensing. Tidsavgrensinga fylgjer av politiregisterlova § 39 første ledd tredje punktum, jf. § 40 (ordinær politiattest). Hovudregelen er at reaksjonar som ligg meir enn tre år tilbake i tid, ikkje skal gå fram av attesten.⁴

3.3 Kven som skal leggje fram barneomsorgsattest

Etter gjeldande rett vert det kravt attest frå alle som vert tilsett i asylmottak. Dette omfattar også personar som ikkje har «omsorg» for barn. Etter gjeldande utlendingslov § 97 første ledd andre punktum *kan* det krevjast attest frå «andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak».

Departementet er kjent med at driftsoperatørane etter gjeldande praksis innhentar politiattestar for alle som arbeider i asylmottak. Det er ikkje vanleg å innhente politiattest for til dømes lærarar i skule, tolkar som har korte oppdrag eller idrettsleiarar (idrettslag er imidlertid pålagt å innhente attest). Mange mottak innhentar politiattest etter karegelen for tilsette i eigne barnehagar, personar som er på praksisplass og personar som er knytt til mottaket gjennom NAV, men her må det påreknast noko variasjon frå mottak til mottak.

Departementet foreslår å endre utlendingslova § 97, slik at det *skal* krevjast attest også av personar som ikkje er tilsette i mottaket, men som har direkte kontakt med mindreårige. Departementet viser til at barn i mottak av fleire årsaker er ei sårbar gruppe. Dette gjeld i særleg grad einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Også mindreårige asylsøkjjarar med omsorgspersonar vil ofte vere særskilt sårbare, då barna sine føresette ofte er i ein vanskeleg situasjon dei har liten kontroll over, og kan slite med traumer. Dette kan svekkje evna til å verne om barnet. Det er også viktig å sikre *tilliten* til at mindreårige vert tekne hand om av skikka personar medan dei oppheld seg i mottaka. Departementet legg på denne bakgrunn avgjerande vekt på at ein skal-regel i størst grad vil styrke vernet av barn i mottak, og tilliten til at barna er trygge, sjølv om slike attestar aldri vil kunne gje ein endeleg garanti mot at ein aldri vil ansette personar som kan utsette barn for overgrep. Vidare vil ein skal-regel vere ein ryddig og lett praktiserbar regel som kan motverke sprikande praksis frå mottak til mottak. Ein slik skal-regel vil også vere i samsvar med mellom anna barnevernlova § 6-10, opplæringslova § 10-9 og barnehagelova § 19. Dei to sistnemnte seier at alle som skal tilsetjast fast eller mellombels innanfor skule eller barnehage, *må* leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som er nemnd i politiregisterlova § 39 første ledd, men det *kan* også krevjast politiattest for

⁴ Etter politiregisterlova § 40 nr. 5 skal det som hovudregel ikkje gå fram «reaksjoner som er ilagt ved dom avsagt eller forelegg vedtatt mer enn 3 år før utstedelsen». Unntak gjeld mellom anna dom på fengsel utan vilkår på over 6 månader og samfunnsstraff med subsidiær fengselsstraff på over 6 månader. Slike forhold vil gå fram av politiattest i 10 år etter at reaksjonen vart gjennomført, jf. politiregisterlova § 40 nr. 7.

andre personar som «regelmessig oppheld seg» der. Etter barnevernlova § 6-10 skal alle leggje fram barneomsorgsattest.

Sjølv om ein skal-regel også vil omfatte diverse grupper som ikkje i dag må leggje fram attest etter utlendingslova, til dømes tolkar med kortare oppdrag, personar med praksisplass med fleire, vil dette i fylgje Utlendingsdirektoratet sine anslag gjelde relativt få personar per kommune per år. Det vil såleis neppe medføre at det må innhentast vesentleg fleire attestar. Praktiske omsyn taler difor ikkje avgjerande imot ein skal-regel.

3.4 Konsekvensen av merknad i attesten

Etter gjeldande regel i utlendingslova er det, som omtalt i punkt 2.1, seksuelle overgrep mot barn som skal gå fram av attesten. Merknader medfører automatisk forbod mot arbeid i mottak, jf. § 97 tredje ledd i lova. Eit sentralt spørsmål når departementet no foreslår å innføre attest som nemnt i politiregisterlova, er kva for konsekvens det skal ha når det av politiattesten går fram lovbrøt som ikkje medfører diskvalifikasjon etter gjeldande regel. Det vil gjelde merknader knytt til andre brotsverk enn seksuelle overgrep mot barn, primært alvorleg valds- og vinningskriminalitet, samt seksuelle overgrep mot vaksne.

I forarbeida til politiregisterlova er det understreka at det er opp til det einskilde fagdepartement å vurdere kva for konsekvensregel som er riktig på ulike felt. Fylgjeleg treng det ikkje vere slik at personar med merknad i politiattesten automatisk er diskvalifisert frå å arbeide i mottak.

3.4.1 Andre rettsområde

Barnevernlova § 6-10 (politiattest ved tilsetjing i barneverntenesta med meir) slår i fjerde ledd fast at personar med merknad knytt til straffelova §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 andre ledd, § 201 fyrste ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 andre og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268, jf. § 267, ikkje skal få moglegheit til å ha oppgåver overfor mindreårige. Med andre ord vil alle merknader i attesten automatisk medføre diskvalifikasjon frå arbeid med barn etter denne regelen.⁵

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjekk i Prop. 40 L (2010–2011) bort frå sitt forslag i høyringsbrevet om at merknader knytt til narkotikalovbrøt og ran- og valdskriminalitet som hovudregel skulle medføre diskvalifikasjon, men med ein snever unntaksregel. Grunngevinga var hovudsakleg at ein unntaksregel ville vere vanskeleg å praktisere, og at arbeidsgjevarar truleg sjeldan ville ta sjansen på å ta den i bruk. I Innst. 244 L (2010–2011) var fleirtalet i familie- og kulturkomiteen samde i dette.

⁵ Den som skal godkjennas som fosterforelder eller ta imot barn som avlastningstiltak, må leggje frem utøymmande og utvida politiattest i samsvar med politiregisterlova § 41, jf. barnevernlova § 6-10 tredje ledd. Merknader relatert til forhold som nemnt i politiregisterlova § 39 vil også for denne gruppa gje automatisk forbod mot oppgåver knytt til mindreårige. For andre merknader vil forbodet berre gjelde dersom merknaden kan skape tvil om vedkommande er eigna for oppgåva (som fosterforelder eller avlastning), jf. barnevernlova § 6-10 fjerde ledd.

Opplæringslova § 10-9 (politiattest ved tilsetjing i grunnskulen med meir) slår i tredje ledd fast at personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, ikkje kan tilsetjast fast eller mellombels i grunnskulen eller i musikk- og kulturskulen, i skulefritidsordninga, for å gje leksehjelp eller i skuleliknande aktivitetstilbod. I andre tilfelle må konsekvensane av merknader på politiattesten vurderast konkret.

Det går fram av det ovannemnde at det for vidaregåande opplæring er opp til tilsetjingsmyndigheita om ein merknad i ein politiattest om seksuelle overgrep mot mindreårige skal få tyding i ei konkret tilsetjingssak. Kva for konsekvensar merknader knytt til dei «nye» straffeboda skal få, altså dei som ikkje gjeld seksuelle overgrep mot mindreårige, jf. politiregisterlova § 39, har Kunnskapsdepartementet også latt vere opp til arbeidsgjevar sitt skjønn. Kunnskapsdepartementet heldt i Prop. 96 L (2010–2011) såleis fast ved det forslaget som var fremja i høringa, og som var i tråd med tidlegare ordning på området.

Kunnskapsdepartementet har fylgt opp skjønnsregelen frå opplæringslova i barnehage-lova § 19 (politiattest ved tilsetjing i barnehage). I Prop. 120 L (2012–2013) foreslo departementet å innføre ein regel som opnar for skjønn når det gjeld merknader knytt til dei straffeboda som ikkje spesifikt gjeld seksuelle overgrep mot barn. Yrkesforbodet for tilsette i barnehagar vil såleis berre gjelde for personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige. Forslaget blei vedteke av Stortinget i tråd med departementets forslag, og barnehagelova § 19 tredde i kraft 1. august 2013.

3.4.2 Departementets forslag

I Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) om lov om endringar i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.), kor regelen om politiattest for tilsette i mottak fyrst blei foreslått, går det tydeleg fram at det var dåverande barnevernlova § 6-10 som var utgangspunktet for korleis ordlyden i utlendingslova § 97 (§ 41 c i den tidlegare utlendingslova av 1988) skulle formulerast. Bakgrunnen for det var at reglane om politiattest i ulike særlover etter departementets meining burde likne kvarandre i den grad det var mogleg. Departementet fann difor ikkje grunnlag for å foreslå at andre straffebod enn seksuallovbrot, som til dømes valds- eller narkotikabrott, skulle omfattast av yrkesforbodet.

Som nemnt ovanfor, har gjeldande barnevernlov § 6-10 eit meir omfattande yrkesforbod enn det som gjaldt tidlegare, ved at også andre lovbrott enn seksuelle overgrep mot mindreårige medfører diskvalifikasjon for arbeid med barn som er knytt til barnevernet. Arbeid med barn og unge inneber eit stort ansvar, og det er difor viktig å skape ei trygg ramme rundt opphald også i utlendingsforvaltningas mottak. Mindreårige som bur i mottak må vernast mot overgrep frå dei tilsette i mottaka. Ut frå dagens situasjon meiner departementet likevel at forholda for barn og unge i mottak er nærare samanliknbar med forholda for barn og unge i skule og barnehage, enn dei som er under omsorg hjå barnevernet. Departementet nemner at einslege, mindreårige asylsøkjjarar under 15 år vil vere under omsorg i barnevernet, og ikkje bu i ordinære mottak, jf. barnevernlova § 5A-1. Dei vil såleis vere omfatta av det utvida yrkesforbodet etter barnevernlova.

På denne bakgrunn foreslår departementet ei vidareføring av det gjeldande yrkesforbodet i mottak for personar som har gjort seksuelle overgrep mot mindreårige. Merknader i politiattesten som gjeld seksuelle overgrep mot barn vil såleis automatisk medføre diskvalifikasjon, slik som i dag. Såkalla «grooming» (eller barnelokking)⁶, jf. straffelova § 201 a, høyrer med blant desse straffeboda (men er ikkje omfatta av dagens regel). Departementet foreslår at ordlyden viser til «seksuelle overgrep mot mindreårige» heller enn ei oppstilling av dei aktuelle straffeboda slik som i dagens regel. Etter departementet sitt syn kan dette vanskeleg skape uklarheit om kva for straffebod som medfører diskvalifikasjon, og det vil heller ikkje vere naudsynt å endre lova for å fange opp eventuelle nye straffereglar om seksuelle overgrep mot barn.

Når det gjeld andre brotsverk, til dømes valds- og vinningskriminalitet, foreslår departementet ein regel i utlendingslova § 97 som opnar for skjønn, slik at mottaka sjølve må avgjere kva konsekvensar eit lovbrøt skal få. På den måten skjer inga automatisk ute-stenging frå arbeidsforhold i mottak i fleire tilfelle enn i dag. Samtidig vil mottaka gjennom tilsetjingsintervju og andre undersøkingar kunne gjere seg nærare kjend med bakgrunnen til den som blir tilboden ei stilling. På den måten kan ulike omsyn bli tekne vare på gjennom ei totalvurdering i kvart enkelt tilfelle, og arbeidsgjevar kan etter ei konkret vurdering velje å tilsetje vedkomande til tross for merknader. I arbeidsgjevaren si vurdering vil det til dømes vere relevant kva for straffebod det er tale om, om det ligg føre ulike og gjentekne lovbrøt, om det har gått lang tid sidan lovbrøtet, vedkomande sin alder og andre omstende rundt lovbrøtet, og om vedkomande elles er særskilt kvalifisert. Departementet vil vurdere om det er behov for nærare rettleiing for den skjønnsmessige vurderinga i forskrift eller retningslinjer, jf. forskriftsheimelen i § 97 siste ledd.

Med ein skjønnsbasert regel vil merknader knytt til andre lovbrøt enn seksuelle overgrep mot barn ikkje vere overskotsinformasjon, ettersom også desse vert vurdert. Ulempa med ein skjønnsam regel er potensialet for sprikande praksis mellom mottaka når det gjeld tilsetjing av personar med merknader. Etter departementet si vurdering er likevel dette potensialet avgrensa. Departementet viser til at alle som skal arbeide med barn og unge i mottak må leggje fram ein uniform attest, og at det vil bli vurdert å gje nærare retningslinjer for utøvinga av skjønn. Vidare er mottaka nærast til å foreta ei konkret vurdering av om ein person som søker arbeid hjå dei er skikka og ynskt til arbeid i det aktuelle mottaket, trass merknader i attesten.

Departementet har vurdert, men foreslår altså ikkje, at *alle* merknader som vil gå fram av politiattesten skal innebere diskvalifikasjon for arbeid i mottak. Det ville vere ei klar innstramming samanlikna med gjeldande rett. Ein slik automatisk diskvalifikasjon ville kunne styrke vernet av barna samt vere ein lett praktiserbar regel. Forbodet ville også vere tidsavgrensa, ettersom forhold som ligg tilbake i tid (som hovudregel tre år) ikkje vil gå fram av attesten. Departementet har likevel kome til at ein slik regel vil vere for

⁶ «Grooming» er nemning på ei handling kor ein vaksen person lokkar eit barn til kontakt med tanke på å gjere overgrep, til dømes via internett eller andre formar for elektronisk kommunikasjon.

streng. Omsynet til rehabilitering og yrkesdeltaking taler imot at alle dei aktuelle brotsverka skal innebere eit automatisk «yrkesforbod» i mottak.

Departementet har også vurdert å halde fast ved gjeldande ordning, der spesifikt nemnde brotsverk inneber diskvalifikasjon, utan nærare regulering for øvrige straffebod som kan gå fram av attesten. Etter departementets syn vil ei slik ordning ikkje i tilstrekkeleg grad ivareta omsynet til vern av barna og intensjonane bak harmonisering med politiregisterlova § 39. Det vil vere uheldig å innhente informasjon om brotsverk som mottaket ikkje vil kunne leggje vekt på ved spørsmålet om tilsetting. Vidare er alle dei aktuelle straffeboda av så alvorleg karakter at eventuelle merknader bør inngå i vurderinga av tilsetting.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVEN SAR

Å innføre ein regel om det *skal* innhentast politiattest ikkje berre for personar som eventuelt skal tilsetjast i mottak, men også for andre som skal utføre oppdrag i mottak, kan gjere det naudsynt å innhente fleire attestar enn i dag. Talet på attestar vil variere mellom ulike kommunar og mottak, men departementet anslår likevel at det vil vere tale om relativt få per kommune per år. Dei økonomiske konsekvensane vil dermed vere små. Departementet legg til grunn at etatane kan dekkje dei økonomiske kostnadane innafor gjeldande budsjettamme.

Ein mindre administrativ konsekvens vil vere at mottaka må planlegge aktivitetar med noko større tidsmargin når førebuingane inkluderer å innhente barneomsorgsattest for aktuelle personar. Departementet legg til grunn at lovendingane ikkje vil gjere det problematisk å få tilstrekkeleg kvalifiserte tilsette eller eksterne oppdragstakarar.

Med helsing



Nina E. D. Mørk (e.f.)
avdelingsdirektør



Kristine Bjørnsund Hosar
rådgjevar

2 vedlegg: Adresseliste
Utkast til endringslov