

Saksnr. 16/2307

19.01.2017

Høringsnotat -

Bruk av utvidet uttømmende politiattest ved ansettelser i Tolletaten - forslag til lov- og forskriftsendringer

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	3
3	Bruk av politiattest i Tolletaten	5
4	Departementets vurderinger og forslag	7
5	Forslag til lov- og forskriftsendringer	10

1 INNLEDNING

Grensetrafikken har økt betydelig de seneste årene, og stadig mer av den ulovlige innførselen av varer skjer i regi av kriminelle nettverk. Kamoufleringen av narkotiske stoffer har blitt mer sofistikert, og smuglere bruker avanserte kontraspaningstiltak for å unngå Tolletatens kontroller. For blant annet å møte denne utvikling, skal Tolletaten rendyrkes som grenseetat og styrkes for å drive effektiv grensekontroll og vareførseladministrasjon. I 2016 er etatens grensekontroll styrket gjennom tre satsningsområder: elektronisk nærvær ved alle landeveis grenseoverganger, økt bemanning i den operative grensekontrollen og styrket etterretnings- og analysekapasitet gjennom oppretting av et nytt etterretnings- og analysesenter.

Det er viktig at de som tilsettes i Tolletaten er godt egnet til å utføre oppgaver for etaten. Dette tilsier at de tilsatte i etaten ikke kan ha en kriminell fortid.

Tollmyndighetene har i dag adgang til å innhente *ordinær* politiattest i forbindelse med tilsettinger i Tolletaten. Departementet foreslår endringer i tolloven og tollforskriften slik at tollmyndighetene kan kreve *utvidet uttømmende* politiattest ved tilsettinger i særskilte stillinger. Forslaget er også begrunnet i hensynet til tollmyndighetenes anseelse i samfunnet.

2 GJELDENDE RETT

Det følger av politiregisterloven § 36 at vandelskontroll bare kan foretas når den har hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov. Opplysninger fra kontrollen kan gis som politiattest, som vandelsvurdering eller som straffattest. Reglene om vandelskontroll og politiattester skal tjene til å sikre at personer ikke får stillinger eller verv som de ikke er egnet til på grunn av reaksjoner ilagt som en følge av straffbare handlinger.

Politiregisterloven § 37 regulerer hvilke formål som berettiger bruk av politiattest. Etter bestemmelsen kan politiattest benyttes dersom lovbruddet gjør en person uegnet, og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger, eller dersom manglende utelukkelse vil kunne virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit, jf.

første ledd nr. 1 og 2. Politiattest kan også brukes dersom 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, dersom 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, dersom 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 dersom det er fare for at en person på ny vil begå lovbrudd, jf. første ledd nr. 3 til 6.

Politiregisterloven skiller mellom ordinær, uttømmende, avgrenset og utvidet politiattest. Med mindre annet er særskilt angitt i lov eller forskrift, skal det utstedes ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40. På *ordinær* politiattest anmerkes ilagte reaksjoner med tidsbegrensning, og mindre alvorlige reaksjoner, blant annet bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil seks måneder og forenklet forelegg, anmerkes ikke. På *uttømmende* politiattest anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, og uten tidsbegrensning, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. Dette omfatter likevel ikke overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71a dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen ble avsluttet, forenklet forelegg og reaksjon ilagt lovbrytere som var under 18 år på gjerningstidspunktet og som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Både ordinær og utvidet politiattest kan være avgrenset til nærmere angitte straffebud (*avgrenset* attest), og verserende saker, dvs. siktelser og tiltaler, kan anmerkes dersom det følger av lov eller forskrift (*utvidet* attest), jf. politiregisterloven § 41 nr. 2.

Tollmyndighetene har i dag adgang til å kreve framlagt ordinær politiattest ved tilsetninger i Tolletaten, jf. tolloven § 12-15 som lyder:

(1) Tollmyndighetene kan kreve fremleggelse av ordinær politiattest i forbindelse med tilsettinger.

(2) Departementet bestemmer i forskrift hvilke typer tilsettinger det kan kreves fremlagt politiattest for.

Nærmere regler er gitt i tollforskriften § 12-15-1 som sier at «[t]ollmyndighetene kan kreve fremleggelse av ordinær politiattest ved tilsettinger og innleie av arbeidskraft. I vurderingen av om slik attest skal kreves skal det blant annet tas hensyn til stillingens art, hvilke rettigheter og plikter som ligger til stillingen, hvilke oppgaver som skal utføres, samt omfanget og varigheten av stillingen».

3 BRUK AV POLITIATTEST I TOLLETATEN

Ved tilsettinger i Tolletaten skjer vandelskontrollen ved innhenting av ordinær politiattest. Behovet for politiattest er blant annet avhengig av stillingens art mv., jf. tollforskriften § 12-15-1.

Tollmyndighetenes bruk av politiattest er begrunnet i formålene som følger av politiregisterloven § 37 første ledd nr. 1, 2 og 6. Etter første ledd nr. 1 kan politiattest brukes dersom lovbruddet gjør en person uegnet, og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger. Tolletaten er en kontrolletat med et bredt ansvarsområde. Gjennom etatens virksomhet får mange tjenestemenn tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte, både om enkeltpersoner og private og offentlige virksomheter. Tjenestemennene får også tilgang til en rekke andre sensitive opplysninger, slik som ulike arbeidsmetoder i kontrollvirksomheten, planlagte kontroller og bemanning. Videre er mange av tjenestemennene gjennom sitt arbeid i direkte befatning med ulovlige varer som narkotika og våpen. Tjenestemennene kan også være involvert i Tolletatens samarbeid og informasjonsutveksling med andre nasjonale og internasjonale myndigheter som politiet og Europol. Det vil være svært uheldig om den informasjonen tjenestemennene får tilgang til, blir misbrukt og

formidles til personer med kriminelle tilknytninger. Dette tilsier at de tilsatte i Tolletaten ikke har en kriminell fortid.

Etter § 37 første ledd nr. 2 kan politiattest brukes dersom manglende utelukkelse fra stilling mv. vil kunne virke støtende eller motvirke den alminnelige tilliten. Dette hensynet gjør seg gjeldende i flere sammenhenger. For det første vil det være lite tillitsvekkende dersom tilsatte innen grense- eller deklarasjonskontrollen har vært innblandet i for eksempel smugling eller narkotikaforbrytelser. Det vil kunne oppleves som støtende for allmennheten dersom personer med slik bakgrunn skal kontrollere enkeltpersoner og juridiske personer. Dette gjelder også overfor Tolletatens samarbeidspartnere, både i Norge og utlandet. Tolletaten er avhengig av samfunnets og andre myndigheters tillit. Systemet med selvdeklarerering, hvor privatpersoner og bedrifter gir opplysninger om vareførselen inn og ut av landet, forutsetter et gjensidig tillitsforhold mellom bruker og håndhever. Tolletatens tjenestemenn bør derfor ikke ha en bakgrunn som kan innebære en risiko for at forsettlig feildeklarerering blir godtatt, som for eksempel at et parti narkotika deklarerer som en legal vare. Tilsvarende gjelder ved for eksempel utvelgelse av kontrollobjekter, slik at smuglingsforsøk lykkes på grunn av informasjon mottatt fra ansatte i Tolletaten.

Hensynet til samfunnets tillit til Tolletaten gjør seg også gjeldende når det gjelder tjenestemenn tilsatt i andre deler av etatens virksomhet, som for eksempel saksbehandlere og dataoperatører. Disse vil kunne ha bred kontakt med andre tilsatte i etaten, andre nasjonale og internasjonale myndigheter, privatpersoner og juridiske personer og dermed ha tilgang til informasjon som nevnt ovenfor. Dersom Tolletaten tilsetter personer med kriminell bakgrunn eller tilknytning til for eksempel organisert kriminalitet innen narkotika, piratvarer eller ulovlig vareførsel av ulik art, vil man kunne stille vesentlig dårligere i kampen mot nettopp slik virksomhet. Faren for at en person som tidligere har begått lovbrudd, kan begå nye lovbrudd etter tilsetting i Tolletaten, er derfor ytterligere et forhold som begrunner bruk av politiattest ved tilsettinger, jf. § 37 første ledd nr. 6.

4 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

På uttømmende politiattest anmerkes, med enkelte unntak, alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd. Tidsbegrensningene gjelder ikke, jf. politiregisterloven § 41. En uttømmende politiattest vil dermed vise flere strafferettslige reaksjoner og straffbare handlinger som ligger lenger tilbake i tid enn en ordinær politiattest. En utvidet uttømmende politiattest vil i tillegg vise verserende saker, det vil si saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor saken ennå ikke er rettskraftig avgjort.

Det framgår av merknaden til politiregisterloven § 41, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 314, at

«[u]ttømmende politiattest vil kunne kreves der det er påliggende, ut fra formålet med attesten, å kjenne til vedkommendes eventuelle kriminelle fortid, uavhengig av noen tidsbegrensninger. Det skal fremgå uttrykkelig av hjemmelsgrunnlaget at uttømmende attest kan kreves. Det understrekes at utstedelse av ordinær politiattest skal være hovedregelen. Det skal kun gis hjemmel for utstedelse av uttømmende attest dersom en saklig og grundig vurdering av behovet i den konkrete situasjonen tilsier at det er nødvendig med slik attest. Tilsvarende bør det også alltid vurderes om en avgrenset uttømmende attest vil være tilstrekkelig.»

Ordinær politiattest viser de mest alvorlige og seneste reaksjonene en person er ilagt som følge av straffbare handlinger. Etter departementets vurdering gir en slik attest ikke et tilstrekkelig godt bilde av den enkeltes eventuelle kriminelle fortid ved tilsetting i såkalte tollfaglige stillinger. Tollfaglige tjenestemenn utdannes særskilt for å utføre kontrolloppgaver knyttet til Tolletatens kjerneoppgaver, som fysisk kontroll av varer og personer. Tilsatte i tollfaglige stillinger kan derfor ha mye publikumskontakt og direkte myndighetsutøvelse overfor publikum samt tilgang til Tolletatens systemer med sensitiv informasjon og etatens utvelgelses- og etterretningspraksis. Tilsvarende gjelder andre tilsatte, for eksempel tilsatte i Tolletatens nye etterretnings- og analysesenter,

som gjennom sitt arbeid kan få tilgang til opplysninger om fremtidige kontrollaksjoner, satsningsområder og etterretningsmetoder.

Departementet mener at de hensyn som begrunner bruk av ordinær politiattest ved tilsetting i Tolletaten, også begrunner behovet for utvidet uttømmende politiattest ved tilsetting i særskilte stillinger. Utviklingen med bruk av kriminelle nettverk mv., som nevnt innledningsvis, forsterker dette behovet. Krav om utvidet uttømmende politiattest kan ikke forhindre at tjenestemenn misbruker informasjon som de får kjennskap til, men en slik attest vil kunne være et viktig verktøy for å redusere mulighetene for at det skjer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tolloven § 12-15 om politiattest får en tilføyelse om at utvidet uttømmende politiattest kan kreves ved tilsettinger i særskilte stillinger. Hvilke konkrete stillingstyper dette vil kunne gjelde for, må reguleres i interne retningslinjer. Tollforskriften § 12-15-1 gir i dag anvisning på hvilke forhold som skal vurderes før politiattest kreves. Dette er forhold som stillingens art, hvilke rettigheter og plikter som ligger til stillingen, hvilke oppgaver som skal utføres, samt omfanget og varigheten av stillingen. Departementet foreslår at disse forholdene, som vil gjelde for både ordinær og utvidet uttømmende politiattest, inntas i tolloven § 12-15 annet ledd. Som en følge av dette foreslås det at tollforskriften § 12-15-1 og forskriftshjemmelen i loven oppheves.

Departementets forslag vil ha som konsekvens at tollmyndighetene får bedre muligheter til å vurdere hvem som er egnet til å utføre oppgaver i Tolletaten, og kan bidra til å sikre at etaten ikke tilsetter personer som har vært dømt for lovbrudd eller har verserende straffesaker for domstolene. En strengere vandelskontroll vil også ha som konsekvens at allmennhetens tillitt til Tolletatens virksomhet og de ansattes integritet opprettholdes og styrkes. Krav om utvidet uttømmende politiattest vil kunne medføre at enkelte utelukkes fra å arbeide i Tolletaten som følge av blant annet

tidligere lovbrudd. Departementet mener dette kan forsvares i lys av Tolletatens rolle som kontrolletat og samfunnsbeskytter.

Personvern hensyn

EMK artikkel 8 nr. 1 stadfester retten til respekt for privatlivet. Inngrep av offentlig art krever hjemmel i lov, et relevant formål, og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter, jf. artikkel 8 nr. 2. I det siste vilkåret ligger det også et krav til forholdsmessighet.

I henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og Høyesterett må offentlig pålegg om utlevering av opplysninger fra et strafferegister betraktes som et inngrep i individers rett til respekt for privatlivet. Inngrepet i borgernes privatliv må i denne sammenheng veies mot samfunnets behov for å kunne kreve opplysninger om lovbrudd som er begått av den som skal tilsettes i Tolletaten, for på den måten å sikre den offentlige trygghet, landets økonomiske velferd og for å forebygge kriminalitet.

Ved straffbare forhold er utgangspunktet at man har gjort opp for seg etter endt soning eller når man har betalt sin bot. Et krav om utvidet uttømmende politiattest kan føre til at enkelte personer, etter en konkret vurdering, ikke tilsettes i Tolletaten som følge av mindre straffbare forhold som ligger langt tilbake i tid. Det kan være lett å trå feil, særlig når man er ung. Slike feilsteg kan medføre at man ikke får den utdannelsen eller stillingen man ønsker. Dette taler for en restriktiv adgang til å foreta vandelskontroll ved krav om utvidet uttømmende politiattest. På den annen side har Tolletaten som statlig virksomhet et større samfunnsansvar enn private virksomheter, og dette må tillegges vekt når det gjelder hvem som bør få muligheten til å få en tollfaglig stilling.

Som det framgår ovenfor mener departementet at de foreslåtte endringene er nødvendige av hensyn til den offentlige trygghet, landets økonomiske velferd og for å

forebygge uorden og kriminalitet. De legitime samfunnshensynene som i dette tilfellet taler for et strengere vandelskrav for ansatte i tollfaglige og andre særskilte stillinger, må veie tungt. Slik departementet ser det, kan ikke disse formålene ivaretas på en tilfredsstillende måte ved andre eller mindre inngripende tiltak overfor enkeltindividet, slik som ordinær politiattest. På denne bakgrunn mener departementet at forslaget om bruk av utvidet uttømmende politiattest ved tilsetninger i Tolletaten må anses som et nødvendig og forholdsmessig inngrep i borgernes privatliv.

5 FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

I lov om 21. desember 2007 nr.119 om toll og vareførsel (tolloven) gjøres følgende endringer:

§ 12-15 skal lyde:

§ 12-15 Politiattest

(1) Tollmyndighetene kan kreve fremleggelse av ordinær politiattest i forbindelse med tilsetninger. *Ved tilsetting i særskilte stillinger kan det kreves utvidet uttømmende politiattest.*

(2) *I vurderingen av om politiattest skal kreves, skal det blant annet tas hensyn til stillingens art, hvilke rettigheter og plikter som ligger til stillingen, hvilke oppgaver som skal utføres, samt omfanget og varigheten av stillingen.*

I forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) gjøres følgende endringer:

12-15-1 oppheves.