



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:
23/66055 – 8

Vår referanse:
23/105000 - 3

Sted, dato:
Kirkenes, 12.06.2023

Høringsvar - Barnevernsutvalgets NOU 2023: 7 Trygg barndom - sikker fremtid

Vi viser til at Barne- og familiedepartementet 27. mars 2023 sendte på høring Barnevernsutvalgets utredning NOU 2023:7 *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*, samt Politidirektoratets oversendelsesbrev 16. mai 2023.

Finnmærk politidistrikt har gjennom Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester (heretter kalt Vandelsenheten) ansvaret for utstedelse av politiattester og gjennomføring av vandelsvurderinger i Norge, jf. politiregisterloven § 36 nr. 1 og 2.

Barnevernsutvalget foreslår i utredningen blant annet at det utredes om det bør innføres krav om uttømmende og utvidet politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner. Videre foreslår utvalget at det utredes innføring av krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelser, engasjementer og oppdrag i barnevernet, for både offentlig og privat ansatte. Det vises til at sistnevnte vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og at konsekvensene avhenger av hvor ofte det skal kreves oppdatert politiattest.

Vandelenhetens kommentarer til NOU 2023:7

Forslag 105 – Krav om uttømmende og utvidet politiattest

Personkrets og type politiattest

Utvalget foreslår i forslag 105 at

"Det utredes om det bør innføres krav om uttømmende og utvidet politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner."

I utredningens punkt 27.3.3 vises det til at det i barnevernsloven § 12-11 fremgår at

"personer som skal ansettes i eller gjøre oppgaver på vegne av barnevernstjenester eller Bufetat skal legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd – en såkalt barneomsorgsattest. Det samme gjelder tillitspersoner, tilsynspersoner, talspersoner og personer som fører tilsyn med barn i institusjoner."

Det er sentralt for Vandelsenheten at det fremkommer klart i hjemmelsgrunnlaget hvilken type politiattest som kreves for ulike stillinger og oppdrag. Vi vurderer at formuleringen i forslag 105 og øvrige uttalelser i utredningen, særlig punkt 27.6.2, ikke er tilstrekkelig konkret når det gjelder hvilke stillinger og oppdrag kravet om uttømmende og utvidet politiattest vurderes innført for.

Det vises til at det i barnevernsloven § 12-11 er krav om barneomsorgsattest for flere stillinger og oppdragstyper enn de som nevnes av utvalget i tilknytning til forslag 105. Det vises til at det i tillegg er krav om barneomsorgsattest i barnevernsloven § 12-11 jf. politiregisterloven § 39 for personer som skal ansettes i eller gjøre oppgaver på vegne av barnevernsinstitusjoner, støttekontakter i kommunal barnevernstjeneste, personer som skal føre tilsyn med barn i fosterhjem, personer som utfører oppgaver for barnevernstjenesten som ledd i hjelpetiltak, og andre (enn fosterforeldre) som bor i fosterhjem eller avlastningshjem. Det fremstår uklart for Vandelsenheten om også disse stillingene/oppdragene/oppgavene omfattes av forslag 105, eller om det fortsatt skal kunne kreves barneomsorgsattest og uttømmende attest for noen typer stillinger og oppdrag etter barnevernsloven § 12-11. For Vandelsenheten er det viktig at dette avklares ved videre lovarbeid.

Vandelsenheten forstår utvalget i utredningens punkt 27.3.3 dithen at det legges til grunn at fosterforeldre og personer som tar imot barn som heldøgns avlastningstiltak skal legge frem *uttømmende* politiattest. Dette er ikke helt korrekt, ettersom det i dag er krav om uttømmende og *utvidet* politiattest av fosterforeldre og private som tar imot barn som avlastningstiltak i fosterhjem eller avlastningshjem, jf. barnevernsloven § 12-11 femte ledd jf. forskrift om politiattest etter barnevernsloven § 4 første og annet ledd, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 og nr. 2. Det samme gjelder private som tar imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud.

Krav om politiattest ved opptak til studie

Kravet til politiattest i universitets- og høyskoleloven § 4-9 og fagskoleloven § 27 er likelydende. Det fremgår av universitets- og høyskoleloven § 4-9 første ledd andre punktum og fagskoleloven § 27 andre ledd at "[h]vis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer arbeid, gjelder disse reglene tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning". Slik Vandelsenheten tolker bestemmelsen er det ikke adgang til å kreve fremlagt en annen type politiattest enn det som fremgår av profesjonslovgivningen, ettersom det presiseres at reglene gjelder "tilsvarende".

Vandelsenheten bemerker at konsekvensen av innføring av krav om uttømmende og utvidet politiattest for flere eller samtlige stillinger og oppdrag etter barnevernsloven § 12-11 blir at tilsvarende krav innføres ved opptak til studier som har praksis i barnevernet i løpet av studiet, for eksempel opptak til studiene Barnevern, Barnevernspedagog og sosionomutdanninger.

Det er svært inngripende å kreve fremlagt en utvidet attest av studenter, ettersom det ikke er sikkert at vedkommende vil ende opp med å bli straffet for forholdet. Dette kan medføre at søkere kan bli utelukket fra studiet på grunn av forhold som senere ikke skal anmerkes på politiattesten. Departementet har lagt til grunn at inngrepet begrenses i noen grad ved at politiet er overlatt et visst skjønns ved avgjørelsen av hvilke verserende saker som skal med. Dette er i og for seg riktig. For at Vandelsenheten skal kunne

anmerke en siktelse, må saken først forelegges for ansvarlig påtalemyndighet, jf. politiregisterforskriften § 31-2. Det er påtalemyndigheten som må beslutte om forholdet skal anmerkes på politiattesten eller ikke. Tiltaler og ikke-rettskraftige reaksjoner skal anmerkes uansett. Vi presiserer at anmeldelser (status mistenkt) og henlagte saker aldri skal anmerkes på politiattesten.

Vandelsenheten har for øvrig ingen innvendinger til utvalgets forslag 105 om å endre kravet til politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner fra barneomsorgsattest til utvidet og uttømmende politiattest.

Forslag 106 – Krav om jevning oppdatering av politiattest

Utvalget foreslår i forslag 106 at

"Det innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelser, engasjementer og oppdrag i barnevernet, for både offentlig og privat ansatte. Det utredes nærmere hvor ofte det skal kreves oppdatert attest."

Utgangspunktet etter dagens politiregisterlov er at det kan kreves politiattest ved tilsetning i stilling eller tildeling av funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende, eventuelt ved et senere tidspunkt dersom det fremgår av lov eller forskrift.

Politiregisterutvalget anbefalte i NOU 2003:21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger* at det skulle hjemles en generell rett i politiregisterloven til å kunne innhente fornyet politiattest uten at dette fremgikk av hjemmelsgrunnlaget for attesten. Denne adgangen skulle gjelde for alle formål og kunne avkrevs så lenge man innehadde stillingen, tillatelsen eller lignende. Departementet kom imidlertid til at man ikke ønsket å videreføre utvalgets forslag, Vi viser til departementets vurdering i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 12.10.4. Departementet la blant annet vekt på hensynet til personvernet til personene som underlegges vandelskontroll:

"Når det gjelder innvendingen fra Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet om at forslaget ikke imøtekommer deres behov for at sertifikatnehavernes personnummer regelmessig skal kunne søkes opp mot politiets registre, vil departementet bemerke at denne form for rutinemessig «vasking» av lister faller utenfor det man på generelt grunnlag anser som en hensiktsmessig måte å drive vandelskontroll på. Det vises særlig til at en slik kontroll omfatter mange personer og personopplysninger som søkes opp mot politiets registre på en regelmessig basis, uten konkrete holdepunkter for at de aktuelle personene har vært innblandet i noen straffbare forhold.

Dersom man overfører denne form for vasking til stadig flere områder hvor det er utstedt hjemmel for vandelskontroll, vil dette relativt raskt kunne innebære en uakseptabel form for overvåking av dem som er gjenstand for vandelskontroll."

I stedet for utvalgets forslag foreslo departementet en bestemmelse om at nye eller oppdaterte opplysninger kunne utleveres etter utstedelse av politiattest, jf. politiregisterloven § 43. Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at den 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 for innholdet på politiattesten, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 315.

Vandelsenheten bemerker at der fremleggelse av ny politiattest innen et visst tidsrom er fastsatt i lov eller forskrift på bakgrunn av folkerettslige forpliktelser, herunder EU-direktiv, vil det være hjemmel til å fravike politiregisterlovens regler om vandelskontroll, herunder utstede ny politiattest, jf. politiregisterforskriften § 28-1 andre ledd. I dag foreligger hjemmel med krav om periodisk fremleggelse av ny politiattest for blant annet løyveinnehavere, jf. yrkestransportloven § 26, jf. yrkestransportforskriftens § 6, og personer som bakgrunnssjekkes av Luftfartstilsynet, jf. luftfartsloven § 7-24 andre ledd og § 7-25 andre ledd, jf. forskrift om sikkerheten i luftfarten §§ 40 og 47. Vi er ikke kjent med at det foreligger slike internasjonale forpliktelser innenfor barnevernsområdet.

Utvalgets forslag om at det skal innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelse, engasjementer og oppdrag i barnevernet vil derfor innebære et brudd med det bærende prinsippet om vandelskontroll i politiregisterloven.

Vandelsenheten mener at en slik endring primært bør vurderes på et overordnet og helhetlig plan, og at en slik bestemmelse om muligheten for å kreve fornyet politiattest bør lovfestes i politiregisterloven. Dersom man ikke ønsker en generell hjemmel for alle formål eller typer politiattester, kan bestemmelsen utformes som en forskriftshjemmel.

Vandelsenheten legger til grunn at spørsmålet om forrang vil bli berørt i en eventuell høring dersom det foreslås regler i særregelverk som avviker fra politiregisterlovens regler om vandelskontroll.

Virkeområde

Vandelsenheten bemerker at det ved eventuell lovendring må tas stilling til om endringen skal få tilbakevirkende kraft, eller om den kun skal gjelde for ansettelse, oppdrag mv. som skjer fra bestemmelsens ikrafttredelse.

Hovedregelen i norsk rett er at lover ikke gis tilbakevirkende kraft. Dersom det er aktuelt å gi en lov tilbakevirkende kraft, må også forholdet til Grunnloven § 97 vurderes.

Dersom personer ansatt forut for lovendringens ikrafttredelse ved fornyelse underlegges krav om oppdatert utvidet og uttømmende politiattest, kan dette gi urimelige konsekvenser. Vi viser til at det kan medføre at straffereaksjoner anmerkes på politiattesten som ikke ble, eller ville blitt, anmerket på en barneomsorgsattest. Dette vil klart være til ugunst for arbeidstaker. Selv om de tidligere begåtte handlingene var straffbare da de ble begått, og vedkommende har sonet sin straff, vil endringen føre til at de tidligere straffereaksjonene kan få nye negative konsekvenser i form av at vedkommende muligens ikke kan fortsette i sitt eksisterende yrke. Det kan videre stilles spørsmål om hvordan det står seg med tanke på reglene om avtalerettslig ugyldighet og oppsigelsesvern.

Vandelsenheten vurderer at forslag 106 ikke bør gis tilbakevirkende kraft. Det vises til at dette er hovedregelen i norsk lovgivning, også på politiattestområdet, og at det vil være svært inngripende overfor privatpersoner. Videre vises det at det vil gi betydelige og uoversiktlige økonomiske og administrative konsekvenser for Vandelsenheten, nærmere beskrevet nedenfor. Vår anbefaling medfører at personer tilsatt forut for lovendringens ikrafttredelse verken omfattes av krav om uttømmende og utvidet politiattest eller krav om fremleggelse av oppdatert politiattest. At loven ikke gis tilbakevirkende kraft vil etter vår vurdering innebære at kravet om fornyet politiattest i praksis først vil slå inn etter utløpet av tidsintervallet for fornyelse, for eksempel 1/2/3 år etter krav om jevnlig oppdatering av politiattest trår i kraft, og bety foreleggelse av oppdatert *uttømmende og utvidet* politiattest forutsatt vedtakelse av forslag 105.

Dersom endringen skulle få tilbakevirkende kraft, legger vi til grunn at kravet om fornyet politiattest vil gjelde alle typer ansettelser, engasjementer og oppdrag i barnevernet siden krav om fremleggelse av politiattest ble innført. Vi vurderer dette, sett i sammenheng med forslag 105, som en lite hensiktsmessig løsning. Skulle forslaget likevel gis tilbakevirkende kraft, ber vi om tydelige avklaringer vedrørende hvilken type politiattest som skal fremlegges ved fornyelse. Vi bemerker i denne sammenheng at det etter reglene om fornyet vandelskontroll i politiregisterloven § 43 og politiregisterloven § 35-5 som utgangspunkt ikke kan utleveres andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten.

Dersom lovgiver vedtar å gi forslag 106 tilbakevirkende kraft, vurderer vi at dette bør gjennomføres slik at det er opprinnelig type politiattest fremlagt ved tiltredelse som kreves oppdatert, sml. politiregisterloven § 43. Dette innebærer at en person ansatt forut for lovendringens ikrafttredelse, og som på tiltredelsestidspunktet var underlagt krav om barneomsorgsattest, ved fornyelse er underlagt krav om oppdatert barneomsorgsattest. Videre innebærer det at en person ansatt etter lovendringens ikrafttredelse og som på tiltredelsestidspunktet var underlagt krav om uttømmende og utvidet politiattest, ved fornyelse er underlagt krav om oppdatert uttømmende og utvidet politiattest.

Vandelsenheten har for øvrig ingen innvendinger til utvalgets forslag 106.

Til orientering er Justis- og beredskapsdepartementet i gang med å utrede mulig fornyelsesordning for *barneomsorgsattest*. Bakgrunnen er to anmodningsvedtak fra Stortinget 18. februar 2021 der Stortinget ber regjeringen om å blant annet komme tilbake til Stortinget med sak om å gjennomføre en fornyelsesordning for barneomsorgsattest. En slik fornyelsesordning vil også omfatte barneomsorgsattester utstedt i medhold av barnevernsloven § 12-11. Vandelsenheten ble våren 2023 forelagt bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av mulig fornyelsesordning. Utredningen er per dags dato under arbeid og det er for tidlig å si noe om konsekvensene, utover at en fornyelsesordning av barneomsorgsattest vil medføre en betydelig økning i saksinngangen. Det vises til at det i 2022 ble utstedt totalt 218 023 barneomsorgsattester.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag 105

Utvalgets forslag om å innføre krav om uttømmende og utvidet politiattest vil medføre at det blir mer tidkrevende å behandle søknader, ettersom man ofte må gjennomgå og kvalitetssikre flere opplysninger fra straffeattesten og forelegge siktelsener for påtalemyndigheten for vurdering. Det er likevel vanskelig å estimere hvor mye merarbeid det vil kunne medføre. Ettersom kravet bare vil gjelde for nyansettelser antar vi at denne praksisen vil medføre en økning i merarbeid over tid.

En utvidelse av ordningen vil også medføre merarbeid for andre deler av politiet, særlig påtalemyndigheten. Vi viser til at siktelsener skal forelegges påtaleansvarlig før de kan påføres politiattesten, jf. politiregisterforskriften § 31-2. Videre må enheten ofte kontakte distriktene for å få oversendt kopi av tiltalebeslutninger, ikke-rettskraftige dommer, forelegg etc. i verserende saker på grunn av mangelfulle opplysninger i Strasak og SSP.

Forslag 106

Utvalgets forslag om å innføre krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer oppdrag i barnevernet, både offentlig og privat, vil kunne medføre betydelig økning i antall søknader på kort og lang sikt. Omfanget av økningen avhenger primært av hvor ofte det skal kreves oppdatert politiattest og om krav til slik oppdatert politiattest gis tilbakevirkende kraft.

I 2022 utgjorde søknader om politiattest til barnevernsformål 3,6 % (18 007 saker) av den totale saksinngangen knyttet til politiattest ved Vandelsenheten. Det er imidlertid grunn til å tro at det totale antall søknader om politiattest til barnevernsformål vil øke i 2023 sammenlignet med 2022, som følge av at det i den nye barnevernsloven (i kraft 01.01.23) ble innført krav om politiattest for flere stillinger/funksjoner/oppdrag.

Dersom forslaget ikke gis tilbakevirkende kraft og det for eksempel innføres krav om *årlig* oppdatering av attesten, vil det innebære økt saksinngang på mer enn 18 000 søknader fra året etter lovendringens ikrafttredelse. Saksinngangen vil sannsynligvis øke med mellom 10-15 % hvert år.

Dersom forslaget gis tilbakevirkende kraft, vil den økte saksinngangen bli betydelig større og slå inn allerede ved lovendringens ikrafttredelse. I og med at det er knyttet stor usikkerhet til hvor stor søknadsmengde dette vil utgjøre, er det vanskelig for oss å vurdere konkret hvilke konsekvenser dette vil få for Vandelsenheten. Det er imidlertid hevet over tvil at det vil ha stor innvirkning på enhetens kapasitet med utgangspunkt i dagens bemanning,

Det kommer stadig flere lovendringer som gir nye hjemler for krav om politiattest, noe som i sum kan medføre en større belastning for enheten. Antall formål (hjemmelsgrunnlag for politiattest) har økt fra 80 til 157 på de siste fem årene. Vi ser at inngangen av politiattestsøknader øker med cirka 20-30 000 saker hvert år. Samtidig behandler en saksbehandler ved enheten gjennomsnittlig cirka 21 500 politiattester per år, noe som tilsier at saksbehandlingsmengden øker med cirka et årsverk hvert år. Enheten har dessuten et nasjonalt ansvar med en stadig mer kompleks portefølje og mottar svært mange henvendelser utenom de konkrete søknadene om politiattester. I samvirke med andre faktorer vil endringene derfor potensielt kunne ha personellmessige konsekvenser for enheten.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.