

Høringsnotat – politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og behov for gjennomgangen

1.2 Terminologi

2 Oversikt over forslagene

3 Dagens krav til politiattester

4 Rettslig grunnlag for utstedelse av politiattest mv.

4.1 Om politiattest – rettslig grunnlag

4.2 Politiregisterutvalget (NOU 2003:21)

4.3 Særlig om Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 4. nov 1950 (EMK) art. 8

5 Hensyn for og mot krav om politiattest

5.1 Beskyttelseshensynet

5.2 Tillitshensynet

5.3 Personvernens hensynet

5.4 Resosialiseringshensynet

5.5 Ressurshensynet

5.6 Samlet vurdering

6 Begrenset eller uttømmende politiattest

7 Formålet med politiattest

8 Straffebud det er aktuelt å inkludere på begrenset politiattest

8.1 Vurderingstemaet

8.2 Seksualforbrytelser

8.2.1 *Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av alle de aktuelle politiattestene – bør fortsatt fremgå*

8.2.2 *Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå*

8.2.3 *Seksualforbrytelser som fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene, bør trolig ikke fremgå*

8.2.4 *Ytterligere seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå*

8.2.5 *Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett ikke fremgår av de aktuelle politiattestene – bør trolig ikke fremgå*

8.2.6 *Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett ikke fremgår av de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå*

8.3 Volds-og ranskriminalitet

8.3.1 Innledning

8.3.2 *Legemskrenkelser – de grove tilfellene bør trolig fremgå*

8.3.3 *Forsettlig drap – bør trolig fremgå*

8.3.4 *Ran – bør trolig fremgå*

8.3.5 *Andre straffebud relatert til volds-og maktbrud – bør trolig fremgå*

8.4 Overtredelser av narkotikalovgivningen

9 Tidsbegrensninger og konsekvenser

9.1 Anmerkning med eller uten tidsbegrensning – begrensede attester

9.2 Konsekvensen av anmerkning på attesten – begrensede attester

9.3 Særlig om uttømmende attester

10 Områder for politiattester

11 Verserende saker

11.1 Begrensede politiattester

11.2 Uttømmende politiattester

11.3 Særlig om forelegg

12 Enhetlig regulering

Høringsnotat – politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og behov for gjennomgangen

Kravene om politiattester for personer som skal utføre oppgaver overfor barn og unge har blitt innført særskilt på hvert enkelt område over tid. Kravene har ikke tidligere blitt sett i sammenheng og vurdert samlet.

Områder der det i dag er krav om politiattest hvor personer skal ha oppgaver knyttet til barn og unge er innenfor: barnevern, asylmottak, adopsjon, barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole, universitet og høyskole, helse- og sosialtjeneste og frivillig sektor.

Formålet med kravene i dag er primært å hindre at personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for seksuelle overgrep mot barn får komme i stillinger eller posisjoner hvor de kan begå nye overgrep mot mindreårige. Det minnes likevel om at krav om politiattest kun har en begrenset forebyggende funksjon, idet en attest utstedt uten merknader naturligvis ikke gir noen garanti for at en person er egnet til å ha oppgaver ovenfor barn og unge.

Våren 2006 opprettet Barne- og likestillingsdepartementet en interdepartemental arbeidsgruppe som har foretatt en helhetlig gjennomgang av krav om politiattester for personer som skal ha oppgaver overfor barn og unge. Arbeidsgruppen har foruten Barne- og likestillingsdepartementet, bestått av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet.

Justisdepartementet sender ut denne høringen som ansvarlig fagdepartement for lov 11. juni 1971. nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) og forskrift 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering (strafferegistreringsforskriften). Det presiseres at det ikke er tatt stilling til noen av de forslag til endringer i gjeldende rett som fremkommer i høringsnotatet.

1.2 Terminologi

Politiattestene kan deles inn i tre grupper:

En *ordinær politiattest* er en attest hvor det anmerkes straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger den enkelte har begått, med de begrensninger i forhold til mildere og eldre reaksjoner som fremgår av strafferegistreringsloven § 6 første og andre ledd. Den tidsperioden reaksjonen skal vises på attesten knyttes til ilagt reaksjon.

En *uttømmende politiattest* er en attest som viser brudd på alle straffebestemmelsene og uten tidsbegrensning.

Med en *begrenset politiattest* forstås en attest som inneholder opplysninger om straffer, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak knyttet til utvalgte straffebestemmelser. For begrensede attester fremgår det vanligvis av hjemmelsgrunnlaget at det ikke gjelder noen tidsbegrensning. Dagens politiattester på områder der personer skal ha oppgaver knyttet til mindreårige er hovedsakelig begrensede.

2. Oversikt over forslagene

Hovedinnholdet i problemstillingene som høringsnotatet tar opp er følgende:

- a) Hovedregelen bør fortsatt være et krav om begrenset politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige. Det er imidlertid spørsmål om den begrensede politiattesten, i tillegg til dagens seksuelle overgrep mot barn, bør utvides til å omfatte enkelte seksuelle overgrep mot voksne, grove legemskrenkelser, forsettlig drap, ran, mishandling i nære relasjoner, menneskehandel og narkotikaforbrytelser. I forlengelsen av dette reises spørsmålet om seksuelle overgrep og drap bør vises uten tidsbegrensning, mens de øvrige forholdene bør vises i samsvar med de begrensninger som følger av strafferegistreringsloven § 6.
- b) Om det ovenfor personer som etter tillatelse eller godkjenning fra myndighetene over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem, bør være et krav om uttømmende politiattest.
- c) Om personer med anmerkninger knyttet til seksuelle overgrep ikke skal få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige.
- d) Om det bør avgjøres særskilt på hvert enkelt område hvorvidt konsekvensene av anmerkninger om andre forhold enn seksuelle overgrep skal være et forbud mot å ha oppgaver overfor mindreårige, eller skal bero på en konkret vurdering fra arbeidsgivers/opplegsgivers side.
- e) Om kravet til innholdet i politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige bør være enhetlig og reguleres felles i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest (nå strafferegistreringsloven, eventuelt i ny politiregisterlov). Hjemmel til å kreve slik attest bør fortsatt forankres i særlovgivningen.

3. Dagens krav til politiattester

Barnevernet

Hjemmel

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-10, og forskrift 15. oktober 1999 nr. 1090 om politiattest i henhold til barnevernloven.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Det skal kreves politiattest av den som skal ansettes i barneverntjenesten eller i en privat eller kommunal barneverninstitusjon. Fra andre som skal utføre oppgaver for institusjonen og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg der, kan det kreves politiattest. I forskriften er det presisert at dersom eier av privat institusjon skal arbeide eller oppholde seg regelmessig i institusjonen, skal vedkommende legge fram tilfredsstillende politiattest.

Videre skal det kreves politiattest av den eller de som skal godkjennes som fosterforeldre. Fra andre som bor i fosterhjemmet, støttekontakter, tilsynsførere, private som tar i mot barn som avlastningstiltak, samt andre som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak, kan det kreves politiattest. Det er presisert i forskriften at politiattest for støttekontakter, tilsynsførere og personer som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak, i alle tilfeller bør kreves framlagt dersom oppgaven innebærer direkte kontakt med barn og unge som omfattes av loven.

Attestens innhold

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på lov 22. mai 1902 nr. 5 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) §§ 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 og 204a. Politiattesten skal vise om personer er siktet eller tiltalt for overtredelse av de nevnte straffebud. Dette innebærer at også verserende saker skal framgå av attesten.

I forskriften blir det presisert at overføring til konfliktråd, påtaleunntatelser og henlagte siktelsler og tiltaler ikke skal framgå av attesten, jf. § 5 annet ledd.

Konsekvensen av anmerkninger

Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse av de nevnte straffebud er utelukket fra å utføre arbeid eller oppgaver som omhandlet i bestemmelsen.

Asylmottak

Hjemmel

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 41c.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Den som skal ansettes i statlig asylmottak skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Kravet er ment å gjelde både for ansettelse i faste stillinger, vikariater og engasjementer.

Videre kan det kreves politiattest fra andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak. Dette skal sikre en fleksibel løsning, hvor det vil være opp til oppdragsgiver å foreta en skjønnsmessig vurdering av behovet for å kreve politiattest i det enkelte tilfellet. Hvorvidt det er en reell mulighet for at barn og unge kan bli utsatt for seksuelle overgrep, er i henhold til forarbeidene sentralt i en slik vurdering. Forarbeidene framhever videre at personer det kan være aktuelt å kreve politiattest fra, omfatter tolker, helsepersonell, lærere, idrettsledere og andre som bistår utlendingsmyndighetene i arbeidet med aktiviteter i eller utenfor mottaket (lønnende og ulønnede), men som ikke har et formelt ansettelsesforhold.

Attestens innhold

Politiattesten skal vise om vedkommende er "siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt" for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204a. der den fornærmede er under 18 år, jf. § 41c annet ledd.

Konsekvensen av anmerkninger

Den som er ilagt forelegg eller dømt for overtredelse av de nevnte straffebud er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller andre oppgaver som nevnt ovenfor.

Adopsjon

Hjemmel

Forskrift 20. des. 1974 nr. 4 om strafferegistrering § 12 nr. 4 a), jf. lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering § 10 nr. 3.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Det følger av strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 4 a), at det i adopsjonssaker kan kreves uttømmende attest. Av retningslinjer for adopsjon¹ går det fram at politiattest skal legges ved adopsjonssøknaden.

Attestens innhold

Politiattesten skal være uttømmende.

Konsekvensen av anmerkninger

Konsekvensen av eventuelle merknader i politiattesten er ikke regulert. Eventuelle merknader tas i betraktning i en helhetsvurdering av om adopsjonssøknaden skal innvilges.

Barnehagen

Hjemmel

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 19, samt forskrift 16. des. 2005 nr. 1509 om politiattest i henhold til barnehageloven.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Den som skal arbeide i barnehage skal ”legge fram tilfredsstillende politiattest. Med den som skal arbeide i barnehage menes ”alt barnehagepersonale som har ulike oppgaver i barnehagen, personer som innehar langvarige vikariater, vikarer tilknyttet en mer etablert vikarordning og sivilarbeidere”, jf. forskriftens § 2 annet ledd. Av merknader til forskriften følger at plikt til å levere attest gjelder alle som skal arbeide i barnehage, uavhengig av stilling, såfremt de er til stede i barnehagens åpningstid. Det går videre fram av merknadene at det avgjørende for om en person omfattes avplikten til å levere politiattest vil bero på om vedkommende kan sies å ha sitt daglige virke i barnehagen og om det er mulighet for å opparbeide seg et tillitsforhold til barna.

Også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, kan det kreves attest. Av merknader til loven går det fram at denne gruppen refererer seg til 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.

Ved godkjenning av privat barnehage skal attest framlegges av eier dersom vedkommende selv skal arbeide i eller av andre grunner oppholde seg regelmessig i barnehagen. For at vilkåret om regelmessig opphold skal være oppfylt, må det dreie seg om opphold av regelmessig karakter over noe tid og vedkommende må ha mulighet til å være i kontakt med barna og opparbeide et tillitsforhold til dem, jf. merknader til forskriften. Det går også fram av merknadene at vilkåret må tolkes ut fra formålsbetraktninger, nemlig å forhindre seksuelle overgrep mot barn.

Politiattest kan kreves fra eier av barnehagens lokaler, samt familiemedlemmer som er til stede i åpningstiden.

Attestens innhold

Attesten skal vise om vedkommende er ”siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn”. Det skal således ikke inntas opplysninger om ilagte forelegg.

¹ Rundskriv Q-1045 des. 2002, med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon, BFD. Se kap. 5 og 9.

Hva som menes med seksuelle overgrep mot barn er ikke definert i loven, men følger av forskriften og omfatter straffeloven § 195, § 196, § 200 annet ledd, § 201 bokstav c og § 204a.

Konsekvensen av anmerkninger

Personer som ikke kan framlegge tilfredsstillende politiattest, er utelukket fra arbeid i barnehager. Videre skal kommunen nekte godkjenning av barnehagen dersom det ikke legges fram tilfredsstillende politiattest for eier eller familiemedlemmer.

Skolefritidsordningen (SFO)

Hjemmel

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring (opplæringslova) § 13-7 sjette ledd, jfr. § 10-9, med forskrift 23. juni 2006 kap. 15.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

I henhold til opplæringslova § 13-7 sjette ledd, jfr. § 10-9, må den som ansettes i skolefritidsordningen legge frem politiattest.

I forskrift til opplæringslova § 15-1 er det presisert at alle som skal tilsettes i skolefritidsordningen, skal legge frem attest fra politiet. Kravet gjelder både fast personell og midlertidig tilsatte.

Attestens innhold

Den som skal ansettes i skolefritidsordningen må legge frem politiattest som viser om vedkommende er "sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep," jfr. opplæringslovens §§ 13-7 sjette ledd og 10-9. Hva som menes med seksuelle overgrep er nærmere regulert i forskriftene, hvor det går fram at attesten skal vise om personen er "sikta, tiltalt eller dømd for brot på straffelova §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 første og andre ledd og § 201 bokstav b og c", jf. forskrift til opplæringslova § 15-2 (1).

Det er videre presisert i forskriftene at forelegg, overføring til konfliktråd, påtaleunntatelser, frikjennelser og frafalte siktelser eller tiltaler ikke skal fremgå av attesten.

Konsekvensen av anmerkninger

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, kan ikke bli ansatt i skolefritidsordningen, jfr. opplæringsloven §§ 13-7 sjette ledd og 10-9 (1).

Skolen

Hjemmel

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring (opplæringslova) § 10-9, med forskrift 23. juni 2006 kap. 15, og lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskolelova), § 4-3, med forskrift 14. juli 2006 kap. 8.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Den som skal tilsettes i grunnskolen må legge fram politiattest og også "andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen" kan avkreves politiattest.

Også den som skal tilsettes i den videregående skole legge fram politiattest. Det foreligger imidlertid ingen hjemmel til å kreve politiattest av andre personer som regelmessig oppholder seg i den videregående skole.

I forskrift til opplæringslova § 15-1 og i forskrift til friskolelova § 8-1, er det presisert at alle som skal tilsettes i grunnskolen, den videregående skolen eller skolefritidsordningen, skal legge fram attest fra politiet. Kravet gjelder både fast personell og midlertidig tilsatte.

Attestens innhold

Den som skal tilsettes i grunnskolen må legge fram politiattest som viser om vedkommende er "sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep mot barn". Hva som menes med seksuelle overgrep mot barn er nærmere regulert i forskriftene, hvor det går fram at attesten skal vise om personen er "sikta, tiltalt eller dømd for brot på straffelova §§ 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd og § 201 bokstav c".

Den som skal tilsettes i den videregående skole må legge fram politiattest som viser om vedkommende er "sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep". Den nærmere reguleringen av hva politiattesten skal vise følger av forskriftene som bestemmer at det skal framgå om personen er "sikta, tiltalt eller dømd for brot på straffelova §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 første og andre ledd og § 201 bokstav b og c.

Det er videre presisert i forskriftene at forelegg, overføring til konfliktråd, påtaleunntatelser, frikjennelser og frafalte siktelser eller tiltaler ikke skal framgå av attesten.

Konsekvensen av anmerkninger

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, kan ikke bli tilsatt i grunnskolen.

Hva som blir konsekvensen av eventuelle anmerkninger i politiattesten ved tilsettinger i den videregående skole, er verken regulert i opplæringslova eller friskolelova, eller i de tilhørende forskrifter.

Universiteter og høyskoler

Hjemmel

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitetsloven) § 4-9, samt forskrift om opptak til universiteter og høyskoler 10. oktober 2005 nr. 1191, kapittel 6.

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Det kan "i studier der studenter kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring," kreves at studentene legger fram politiattest "ved opptak til, eller underveis i studiet".

Bestemmelsen i § 4-9 innebærer ikke at det er opp til det enkelte universitet eller høyskole om politiattest skal kreves eller ikke. § 4-9 gir hjemmel til å kreve politiattest, mens en plikt til å framlegge slik attest følger av forskrift 10. oktober 2005 nr. 1191.²

Av forskriften § 6-1 går det fram at "søkere som er nevnt i dette kapittel må legge frem politiattest i forbindelse med opptak." Samtidig presiseres nærmere hvilke opplysninger som skal framgå av politiattesten. (Hvilke søkere som er pliktige til å framlegge politiattest behandles nedenfor, sammen med hva politiattesten skal inneholde.)

² Jf. Ot.prp. nr. 69 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 11. juli 1986 nr. 53 om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler, under 8. Merknader til de enkelte paragrafer, Til § 10 j Uttestenging fra klinisk undervisning eller praksisopplæring grunnet straffbare forhold. I Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) Om lov om universiteter og høyskoler foreslår departementet å videreføre de dagjeldende bestemmelsene om bortvisning og utestengning (uendret) i en felles lov. Departementet viser i denne forbindelse til behandlingen av bestemmelsene i Ot. prp. nr. 69 (2001-2002).

I henhold til Norsk Lovkommentar,³ kommentar til § 4-9 (1), kan det på bakgrunn av bestemmelsens formål bare kreves politiattest hvor denne kontakten skjer på en slik måte at det kan være aktuelt å foreta utelukkelse fra undervisningen pga. hensyn til pasienter, klienter, elever, barnehagebarn eller andre, etter tredje ledd i bestemmelsen. Hvis kontakten med disse personene kun skjer i sammenhenger hvor studenten er under full kontroll av lærere eller annet personell, vil utelukkelse på dette grunnlaget ikke være aktuelt, og det er ikke grunnlag for å stille krav om politiattest.

Attestens innhold

Politiattesten skal vise om vedkommende er "siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep, grove voldsforbrytelser eller straffbare forhold vedrørende besittelse og bruk eller omsetning av narkotiske stoffer eller medikamenter". Hvis det er gitt "særlige regler for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning".

Søkere til visse oppramsede utdanninger må framlegge politiattest tilsvarende den som i lov kreves for yrkesutøvelsen, nærmere bestemt i forbindelse med opptak til: allmennlærerutdanning, faglærerutdanning, praktisk pedagogisk utdanning, førskolelærerutdanning, barnevernspedagogutdanning, sosionomutdanning og lærer- og førskolelærerutdanning ved Rudolf Steinerhøyskolen.⁴

For visse utdanninger kreves politiattest som gjelder straffebestemmelser om sedelighet og vold. I henhold til forskriften § 6-3, må søkere til profesjonsutdanning i spesialpedagogikk, profesjonsutdanning i pedagogikk og utdanning til tolk for døve, døvblitte og døvblinde, framlegge politiattest som viser merknader om siktelse, tiltale eller dom for overtredelse av straffeloven kap. 19 med unntak av § 202 og § 204, og straffeloven §§ 229, 231, 233, 235 og 236.

I § 6-3 annet ledd presiseres at tidsbegrensningen i strafferegistreringsloven § 6, ikke gjelder anmerkninger i forhold til straffeloven § 195, § 196, § 201 første ledd bokstav c og § 200 andre ledd (samt de nå opphevede bestemmelsene i § 212 første ledd nr. 3 og § 212 annet ledd).

For visse utdanninger kreves politiattest som gjelder straffebestemmelser om seksuelle overgrep mot barn. Forskriften stiller krav om politiattest som viser merknader om siktelse, tiltale eller dom for overtredelse av straffeloven § 195, § 196, § 200 annet ledd og § 201 bokstav c, i forbindelse med opptak til ballettpedagogutdanning, kateketutdanning, kirkevergeutdanning, menighetssekretærutdanning, trenerutdanning, utdanning i friluftsliv, kultur og naturrettleiing, og eurytmiutdanning.

Etter endring ved forskrift av 15. juni 2007 kreves det nå etter § 6-4 (2) at søkere til utdanninger som fører fram til følgende yrker må fremlegge politiattest: audiograf, ergoterapeut, fysioterapeut, klinisk ernæringsfysiolog, lege, optiker, ortopedingeniør, psykolog, radiograf, sykepleier, tannlege, tannpleier og vernepleier.

³ Fotnote 295

⁴ Det er i forskriften § 6-5 (2) presisert at politiattest i forbindelse med opptak til barnevernspedagogutdanning og sosionomutdanning skal inneholde merknader om forelegg i samsvar med kravet i barnevernloven.

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 204a (seksualforbrytelser og barnepornografi). Tidsbegrensningen i strafferegistreringsloven § 6 gjelder ikke.

Det nye kravet til politiattest gjelder for opptak fra og med opptak til studieåret 2007-2008.

Konsekvensen av anmerkninger

Av loven § 4-9 (3) følger at ”den som er dømt for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i denne forbindelse.” Den praktiske konsekvensen av en utestengning fra praksisopplæring eller klinisk undervisning, er at studenten ikke kan gå opp til eksamen, og dermed ikke får vitnemål.

Den som er siktet eller tiltalt for nærmere bestemte straffbare forhold, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, klienter, barn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

Anmerkning på politiattesten fører således ikke automatisk til tap av rett til å delta i praksisopplæring/klinisk undervisning. En nasjonal nemnd avgjør om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Student som ikke kan følge obligatorisk praksisopplæring/klinisk undervisning kan ikke få vitnemål.

Helse- og sosialtjenesten

Hjemmel

Helse og omsorgsdepartementet (HOD) la den 9. juni 2006 fram Ot.prp.nr. 86 (2005-2006) Om lov om endringer i helsepersonelloven, sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover. Forslaget til lovendringer ble vedtatt 22. desember 2006. De nye bestemmelsene om krav om politiattest trådte i kraft 1. april 2007.

Når og av hvem politiattesten kan/skal kreves

Lovendringene innebærer at personell som skal yte helse- eller sosialtjenester til mindreårige og personer med utviklingshemming skal avkreves politiattest. For helsepersonell kreves politiattest framlagt dersom personen skal yte tjenester til barn eller personer med utviklingshemming. Etter lov om sosiale tjenester skal det kreves politiattest fra den som ansettes i en stilling som innebærer tjenesteyting til barn eller personer med utviklingshemming. Personell som bare sporadisk yter slike tjenester som nevnt, og som i alminnelighet ikke vil være alene med barn eller personer med utviklingshemming, omfattes ikke av kravet om politiattest.

Attestens innhold

Formålet med lovendringen er å forebygge seksuelle overgrep mot mindreårige og personer med utviklingshemming. 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 204a.

Konsekvensen av anmerkninger

Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelser av de omtalte bestemmelser, er utelukket fra å yte helsehjelp eller sosiale tjenester til barn eller personer med utviklingshemming.

I tillegg er det inntatt bestemmelser som hjemler krav til politiattest i samsvar med helsepersonelloven § 20 a i følgende lover:

- Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene
- Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten
- Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.

Frivillig sektor

Hjemmel

Strafferegistreringsforskriften § 12 bokstav p).

Når og av hvem politiattest kan/skal kreves

Til bruk for frivillige organisasjoner for personer som, lønnet eller ulønnet, utfører eller skal utføre oppgaver for organisasjonen som innebærer et tillits- eller ansvars forhold overfor mindreårige eller personer med utviklingshemming.

Attestens innhold

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, § 201 bokstav c), § 203 eller 204a

Konsekvensen av anmerkninger

Forskriften inneholder ingen bestemmelser om hvilke konsekvenser eventuelle anmerkninger skal få.

4. Rettslig grunnlag for utstedelse av politiattest mv.

4.1 Om politiattest – rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for utstedelse av politiattest følger av strafferegistreringsloven § 5. Nærmere regler om til hvilke formål politiattest kan utstedes, fremgangsmåte og lignende følger av strafferegistreringsloven §§ 5 og 6, samt strafferegistreringsforskriften §§ 12 til 15.

Krav om politiattest er en form for vandelskontroll. Ved krav om politiattest benyttes kun opplysninger som er samlet inn i forbindelse med den enkelte straffesak. En politiattest er en attest utferdiget av politiet til ”*annet bruk enn for strafferettspleien*” med opplysninger ”*om hvorvidt en person har vært gjenstand for strafferettslige reaksjoner eller for andre tiltak i anledning straffbare handlinger som han har begått*”, jf. strafferegistreringsloven § 5.

4.2 Politiregisterutvalget (NOU 2003: 21)

For ordens skyld nevnes at Politiregisterutvalget i august 2003 la frem sin utredning (NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger). Utredningen munner ut i et forslag til ny lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), som er ment å erstatte strafferegistreringsloven mv.

4.3 Særlig om Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 4. nov 1950 (EMK) art. 8

Av internasjonale konvensjonsbestemmelser av særlig relevans for vurderingen av krav om politiattest nevnes Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 4. november 1950 (EMK) art. 8 om retten til privatliv særskilt. Bestemmelsen er inkorporert gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven), og gjelder således som norsk lov. Bestemmelsene i EMK går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning.

Formidling av opplysninger fra strafferegisteret, ved å utlevere politiattest, er å anse som et inngrep i retten til respekt for privatlivet, jf. EMK art. 8 nr. 1. Inngrep i retten til privatliv vil være en krenkelse, med mindre de tre kumulative vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2 er oppfylt. For det første må det finnes et lovgrunnlag for inngrepet (å utlevere politiattest). For det andre må inngrepet ha et legitimt formål. Det kan anføres at utlevering av politiattester gjøres både av hensyn til den offentlige trygghet, for å forebygge kriminalitet og for å beskytte helse og eventuelt moral. Det kan ikke være tvilsomt at ordninger med politiattester for personer som skal arbeide med mindreårige har et legitimt formål. For det tredje må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette innebærer at opplysningene i politiattesten (inngrepet) ikke må gå lenger enn det som er nødvendig ut i fra formålet (blant annet for å forebygge kriminalitet eller beskytte helse og moral), og de må være relevante for å forhindre overgrep mot barn.

5 Hensyn for og mot krav om politiattest

5.1 Beskyttelseshensynet

Beskyttelseshensynet er det sentrale hensynet som taler for krav om politiattest overfor personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige. Hensynet tilsier at barn og unge bør beskyttes mot å komme i tillits- eller avhengighetsforhold til personer som kan påføre dem skader og/eller svært uheldig påvirkning.

Det følger av både nasjonal og internasjonal rett at staten har et særlig ansvar for å sikre at hensynet til barnets beste blir ivaretatt og at barn beskyttes mot overgrep.

Krav om fremleggelse av politiattest av personer som skal utføre oppgaver overfor barn og unge vil bidra til å forhindre at personer som har begått straffbare handlinger som omfattes av politiattestene får utføre slike oppgaver. Dels ved at personer som har begått slike straffbare handlinger ikke søker seg til posisjoner der de vil bli avkrevd politiattest og dels ved at personer med merknader på politiattesten ikke vil bli gitt adgang til å utføre oppgavene.

5.2 Tillitshensynet

En stor andel barn og unge tilbringer i dag mye tid sammen med andre enn sine foreldre (i barnehage, skole, fritidskole eller ved ulike aktiviteter utenfor hjemmet). Noen har dessuten behov som gjør at de i forskjellig grad mottar tjenester fra offentlige hjelpeinstanser (helsevesen, barnevern mv.).

Krav om politiattest vil kunne bidra til å besørge tilliten til at barn og unge tas hånd om av trygge voksne personer, når de ivaretas av andre enn foreldrene.

5.3 Personvern hensynet

I politiattester tas det inn taushetsbelagte, personsensitive opplysninger. Hver enkelt vil ha en åpenbar interesse i at disse opplysningene behandles på en forsvarlig måte og at de ikke viderefremmes i større grad enn strengt nødvendig.

Utlevering av politiattester med merknader utgjør unntak fra politiets taushetsplikt og medfører et inngrep i den personlige integritet. Det er både i den enkeltes og samfunnets interesse at kravene om politiattest begrenses. Det er imidlertid grunn til å tro at det i dag sjelden utstedes politiattester med merknader. Dette fordi det antas at personer med merknader avstår fra å søke de aktuelle stillingene/oppgavene eller trekker seg når de blir avkrevd politiattest.

5.4 Resosialiserings hensynet

Det er av stor betydning både for den enkelte lovbrøyer og for samfunnet at den som har begått et lovbrudd og som har gjennomført straffen, blir integrert i samfunnet igjen og får mulighet til å forsørge seg ved en jobb. Sosial ekskludering etter endt soning kan oppleves som en ytterligere straff og belastning. Mange straffedømte foretar ikke nye lovbrudd etter endt straffegjennomføring. Overfor dem vil det virke urimelig og hindre en ellers god resosialisering dersom krav om politiattest medfører at de ikke får tilgang til stillinger/oppgaver de er kvalifisert for og ønsker seg.

Krav om politiattest der personer skal utføre oppgaver overfor mindreårige vil ikke utelukke personene fra andre typer arbeid og oppgaver. Men jo mer utbredt ordninger med krav om politiattest blir og jo mer omfattende krav til hva slik attest skal omfatte, desto vanskeligere blir resosialiseringen.

5.5 Ressurshensynet

Utvidelse av ordningen med politiattester til flere områder og eventuelt adgang til å kreve fornyede politiattester, vil medføre at de økonomiske og administrative konsekvensene for staten blir mer omfattende enn i dag. Ved betydelig ressursøkning blir spørsmålet om økt ressursbruk lar seg forsvare i forhold til hva som oppnås.

5.6 Samlet vurdering

Ved utforming og anvendelse av krav til politiattester er det et behov for å vurdere og å avveie de ulike hensynene som er nevnt ovenfor. Beskyttelseshensyne må tillegges stor vekt. Hvor stor vekt vil avhenge av hva politiattesten vil kunne beskytte barn og unge mot. Dersom politiattesten vil kunne gi barn og unge en viss beskyttelse mot seksuelle og andre alvorlige fysiske og psykiske overgrep, må dette tillegges betydelig vekt. I kombinasjon med tillitshensynet vil da personvern hensynet, resosialiseringshensynet eller ressurs hensynet ikke kunne tillegges større vekt, verken hver for seg eller til sammen. Det vil i stedet bli sentralt å sørge for å balansere hensynene på en slik måte at personvern hensynet, resosialiseringshensynet og ressurs hensynet ivaretas så langt det er mulig i lys av det overordnede beskyttelsesbehovet.

6 Begrenset eller uttømmende politiattest

Etter en avveining av de ulike hensyn nevnt under forrige punkt (pkt. 4) bør hovedregelen være at det stilles krav om begrenset politiattest, og ikke uttømmende politiattest, for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Da vil kontrollen ikke omfatte flere straffebud enn det som er nødvendig ut fra formålet med attesten.

Imidlertid er det et spørsmål om man bør stille krav om uttømmende attest der personer etter tillatelse eller godkjenning fra myndighetene over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem. For adoptivforeldre stilles allerede slikt krav, og kanskje bør et slikt krav også gjelde for fosterforeldre og for foreldre i avlastningshjem.

Personer som tildeles slikt omsorgsansvar for mindreårige i foreldrenes sted kommer i en helt spesiell særstilling ovenfor en sårbar gruppe. De mindreårige plasseres i deres private hjem hvor det offentliges mulighet for innsyn og kontroll er begrenset, og hvor mulighetene for overgrep og/eller skadelig påvirkning kan være stor. Eventuelle merknader på en uttømmende politiattest kan tas med i en helhetsvurdering av om aktuelle personer er egnet til å utøve omsorgsansvaret.

7 Formål

Av dagens krav til politiattest kan det utledes at formålet primært har vært å forhindre at mindreårige blir utsatt for seksuelle overgrep fra personer som tidligere har begått seksuelle overgrep mot barn.

Både beskyttelseshensynet og tillitshensynet trekker i retning av at krav om begrensede politiattester overfor personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha et videre formål enn å beskytte mindreårige mot seksuelle overgrep. Personvernens hensynet og rehabiliteringshensynet tilsier imidlertid at formålet bør begrenses til det som er strengt nødvendig. Etter en avveining av disse hensynene kan en tenke seg at formålet utvides til å omfatte følgende:

Å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige, ved å hindre at mindreårige får tilknytning til personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for å ha begått alvorlige straffbare handlinger som kan gjøre dem uegnet til å ha oppgaver overfor mindreårige.

Ved krav om uttømmende politiattest for personer som skal adoptere eller tildeles heldøgns omsorgsansvar for mindreårige barn, bør formålet være *å bidra til å sikre at personene er egnet for oppgaven.*

8 Straffebud det er aktuelt å inkludere på begrenset politiattest

8.1 Vurderingstemaet

En sentral problemstilling er om dagens begrensede politiattester bør utvides til å omfatte andre forbrytelser enn seksuelle overgrep mot barn. I vurderingen må man avveie de ulike hensyn (jf. pkt. 5) for og i mot, og politiattesten bør derfor avgrenses til straffebud som rammer handlinger som i relasjon til mindreårige må ansees særlig alvorlige og dermed særlig relevante. Med utgangspunkt i et utvidet formål (jf. pkt. 7) med begrensede politiattester, kan det være grunn til å se nærmere på om straffebud som omfatter forbrytelser under følgende kategorier bør inntas i politiattesten: seksuelle overgrep mot voksne, forbrytelser som inneholder grove elementer av volds- eller maktbruk og narkotikaforbrytelser.

Utvidelse av de straffebud som skal tas med i politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige vil ikke være til hinder for at man kan videreformidle opplysninger til arbeidsgiver/opplegsgiver om brudd på andre straffebud i særlige tilfelle hvor det foreligger hjemmel for dette.

I det følgende (pkt. 8.2 flg.) omtales de straffebud som det kan være aktuelt at den begrensede politiattesten skal omfatte, samt enkelte andre straffebud som anses særlig relevante. De aktuelle lovbestemmelsene og kort beskrivelse av innholdet i disse følger vedlagt.

Vurderingen av om det enkelte straffebud bør inkluderes eller ikke på politiattesten, tar utgangspunkt i de hensyn som er omtalt ovenfor (i pkt. 5) og formålet med krav om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige (i pkt. 7). Personer som har begått visse typer straffbare handlinger anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige som muliggjør overgrep eller skadelig påvirkning, og løsningen blir i så fall at anmerkninger knyttet til det aktuelle straffebudet bør tas med på politiattesten.

Dersom inkludering av straffebudet er i tråd med dette formålet med politiattest, kan behovet for enhetlig og oversiktlig regulering tilsi at straffebudet bør fremgå av alle de aktuelle politiattestene.

8.2 Seksualforbrytelser

8.2.1 Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av alle de aktuelle politiattestene – bør fortsatt fremgå

I dag fremkommer overtredelser av straffeloven §§ 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), 200 andre ledd (seksuell handling med barn under 16 år mv.) og 201 bokstav c (uanstendig atferd i nærvær av barn under 16 år) på de aktuelle politiattestene. Seksuelle overgrep mot barn innebærer integritetskrenkelser som kan påføre barn alvorlige og langvarige skader.

8.2.2 Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå

Dette gjelder 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/opsikt), 197 (incest), 199 (seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn mv).

Straffeloven § 192 (voldtekt) innebærer en integritetskrenkelse med stort skadepotensiale, og er et uttrykk for misbruk av et overmaktsforhold.

Bestemmelsene i straffeloven §§ 193 og 199 rammer rene overmaktsforhold. Straffeloven § 194 rammer seksuell omgang med noen som står under vedkommendes myndighet eller oppsikt, og vil for eksempel ramme seksuell omgang der det er en grov ubalanse mellom en voksen og en ungdom (som i en barneverninstitusjon). Det *kan* altså dreie seg om et misbruk av et overmaktsforhold for å skaffe seg seksuell omgang. Bestemmelsen i straffeloven § 197 rammer kun seksuell omgang med *slektning i rett nedstigende linje*. Det kan vanskelig tenkes at seksuell omgang mellom to voksne personer i rett nedstigende linje er basert på egen fri vilje fra den yngste. Der det er begått incest med barn under 16 år anvendes straffeloven § 197 sammen med (i konkurrans) § 195 eller § 196. Er det derimot begått incest med ungdom fra 16 år og oppover, må straffeloven § 197 inkluderes for at forholdet skal fremgå av politiattesten.

Personer som har brutt straffeloven §§ 193, 197 og 199 har begått handlinger som innebærer et 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

være tilfelle. Der personen har tilegnet seg seksuell omgang ved å misbruke et overmaktsforhold må personen anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige.

8.2.3 Seksualforbrytelser som fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene – bør trolig ikke fremgå

Overtredelser av straffeloven §§ 200 første ledd (seksuell handling med en som ikke har samtykket) og § 201 b (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor en som ikke har samtykket) fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene.

De to straffebudene rammer seksuell handling og seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd overfor personer som er over den seksuelle lavalder. Det foreligger ikke krav om misbruk av overmaktsforhold. Handlingene synes ikke å være av en slik art at det er en særlig fare for at personer som har begått slike vil begå alvorlige overgrep mot eller ha alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige.

8.2.4 Ytterligere seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå

Straffeloven § 203 (seksuell omgang eller handling med person under 18 år mot vederlag) rammer kjøp av seksuelle tjenester av mindreårige. Bestemmelsen bidrar til å gi mindreårige et særskilt vern mot prostitusjon. Den rammer forhold av ulik alvorlighetsgrad, men det kan argumenteres for at personer som rammes av straffebudet har utvist en holdning til kjøp av seksuelle tjenester fra ungdom som gjør at vedkommende vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige.

Straffebudet inkluderes i dag på politiattestene på alle aktuelle områder, med unntak av barnehageområde og skoleområde. Det er tvilsomt om straffebudet bør fremgå på de aktuelle politiattestene.

Straffeloven § 204 a rammer barnepornografi. Barnepornografi gjengir ofte faktiske seksuelle overgrep mot barnet. Selve de seksuelle overgrepene rammes av andre og strengere bestemmelser. Den videre befatningen med barnepornografi kan likevel virke som et fortsatt overgrep og etterspørsel etter slikt materiale legger grunnlaget for nye overgrep. Personer som har hatt slik befatning med barnepornografi som straffebudet omfatter, har vist en holdning til seksuelle overgrep mot mindreårige som vanskelig kan aksepteres i forholdt til å ha oppgaver ovenfor mindreårige.

8.2.5 Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett ikke fremgår av de aktuelle politiattestene – bør trolig ikke fremgå

Brudd på straffeloven §§ 198 (samleie med bror eller søster), 201 bokstav a (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd på offentlig sted), 202 ("hallikvirksomhet") og 204 (visse former for befatning med pornografi) fremgår ikke av de aktuelle politiattestene. Handlingene er av en slik art at man kan formode at det ikke er særlig fare for at personer som har begått slike vil begå alvorlige overgrep mot eller ha alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige.

8.2.6 Seksualforbrytelser som etter gjeldende rett ikke fremgår av de aktuelle politiattestene – bør trolig fremgå

Straffeloven § 201 a (grooming) ble vedtatt 13. april 2007 og trådte i kraft samme dag. Bakgrunnen for straffebudet er særlig at flere sider ved nye kommunikasjonsmidler som

internett og mobiltelefon har gjort barn mer utsatt for overgrep. Det nye straffebudet skal bidra til å hindre at barn utsettes for alvorlige seksuelle overgrep, og straffebudet styrker barns rettigheter.

8.3 Volds- og ranskriminalitet

8.3.1 Innledning

Det kan stilles spørsmål ved om personer som har krenket andres personlige integritet på en alvorlig måte og som 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. Man bør derfor vurdere om volds- og ranskriminalitet bør vises på politiattestene.

8.3.2 Legemskrenkelseser – de grove tilfellene bør trolig fremgå

De minst alvorlige legemskrenkelsene, legemsfornærmelsene, blir regulert i straffeloven § 228, mens lovens § 229 regulerer de mer alvorlige krenkelseser, legemsbeskadigelsene. Grov legemsbeskadigelse reguleres i straffeloven § 231.

Det er et overordnet mål å reduseres risikoen for at barn kan bli utsatt for voldelig atferd. Den straffbare handlingen etter straffeloven § 228 er ikke i seg selv av en slik alvorlig karakter at personene som har begått dem vil kunne ansees uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige.

Straffeloven § 229 rammer forhold av ulik alvorlighetsgrad. Første straffalternativ rammer de minst alvorlige legemsbeskadigelsene som grenser nedad mot legemsfornærmelsene. Andre straffalternativ rammer tilfeller der handlingen påfører offeret skader av et visst omfang. Tredje straffalternativ rammer de mest alvorlige legemsbeskadigelsene der handlingen resulterer i at offeret dør eller påføres betydelig skade på legeme eller helbred. Disse handlingene grenser oppad mot grov legemsbeskadigelse i § 231. Antakeligvis rammer § 229 andre og tredje straffalternativ voldshandlinger med så alvorlige konsekvenser for offeret at de bør fremgå på politiattestene. Strl. § 231 rammer voldshandlinger som er enda grovere enn de som rammes av strl. § 229 andre og tredje ledd.

8.3.3 Forsettlig drap – bør trolig fremgå

Det er sjelden fare for gjentakelse ved forsettlig drap, som rammes av straffeloven § 233. Likevel kan det hevdes at det forhold at en person har begått et drap medfører en fare for at vedkommende ikke har de grenser som personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha.

8.3.4. Ran – bør trolig fremgå

Grove ran, jf. straffeloven § 268, innebærer straffbare handlinger hvor gjerningspersonen viser en klar vilje til bruk av makt og tvang for å oppnå egen fortjeneste. Grove ran kjennetegnes ofte av stor hensynsløshet fra gjerningspersonens side og offeret påføres ofte omfattende og langvarige plager.

Ved simpelt ran, jf. straffeloven § 267, vurderes handlingen totalt sett ikke som like grov, selv om gjerningspersonen også har viser vilje til bruk av makt og tvang for å oppnå egen fortjeneste. Spørsmålet om forholdet skal dømmes som simpelt eller grovt ran kan bero på andre forhold enn viljen til bruk av makt og tvang, bl.a. størrelsen på utbyttet eller om ranet er nøye planlagt (altså andre forhold enn graden av integritetskrenkelseser). Svaret på om både simpelt og grovt ran bør fremgå av de aktuelle politiattestene er tvilsomt.

8.3.5 Andre straffebud relatert til volds- eller maktbruk – bør trolig fremgå

Straffeloven § 219 (mishandling i nære relasjoner) omfatter handlinger som er straffbare også etter andre bestemmelser i straffeloven. Disse straffebudene dekker likevel ikke alle aspekter ved mishandling i nære relasjoner. Kjernen i straffeloven § 219 er den vedvarende og gjentagende krenkelsen og mishandlingen av en nærstående. I tillegg omfatter bestemmelsen krenkelser av og skader på den psykiske integriteten. Dette fanges ikke opp av bestemmelsene i straffeloven om legemskrenkelser, med mindre legemskrenkelsen har hatt til følge en betydelig skade i form av en alvorlig psykisk skade. Straffeloven § 219 anvendes normalt ikke lenger sammen med andre straffebestemmelser, men i stedet for disse. Skal man derfor sikre seg at handlingene etter straffeloven § 219 omfattes, så må straffeloven § 219 fremgå av politiattesten.

Straffeloven § 224 (menneskehandel) omfatter bruk av andre mennesker for å oppnå egen fortjeneste. Handel med mennesker er en alvorlig krenkelse av individets personlige frihet og integritet. Menneskehandel foregår ofte over landegrensene og blant annet situasjonen i prostitusjonsmarkedet har gjort menneskehandel til en utfordring i Norge. Personer som har deltatt i menneskehandel har begått slike krenkelser mot andre at det er en fare for at de ikke har de grenser som personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha.

8.4 Overtredelser av narkotikalovgivningen

Straffeloven § 162 første ledd inneholder grunnbestemmelsen om narkotikaforbrytelse. Andre og tredje ledd omhandler grov narkotikaforbrytelse, fjerde ledd uaktsom overtredelse og femte ledd medvirkning.

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.

Beskyttelseshensynet tilsier først og fremst at straffebudet fremgår av politiattester der personer skal ha oppgaver knyttet til ungdom. Tillitshensynet kan imidlertid tilsi at straffebudet også bør fremgå på politiattester der personer skal ha oppgaver knyttet til mindre barn.

Straffeloven § 162 rammer et omfattende spekter av narkotikaforbrytelser, fra de simple brudd til de kvalifiserte narkotikaforbrytelsene. I praksis vil stoffets art og kvantum være avgjørende for om handlingen vurderes som grov eller ikke. Under tvil antas det at hele straffeloven § 162 bør fremgå.

Besittelse og bruk av narkotika rammes av lov om legemiddel av 4. desember 1992 nr. 132 (legemiddeloven). Personer som er avhengige av narkotika bør ikke ha oppgaver knyttet til mindreårige, idet misbruket gjør dem dårligere egnet til å ivareta mindreårige. Det er dessuten fare for at personer som selv misbruker narkotika kan rekruttere unge mennesker til uheldige miljøer eller påvirke deres holdninger til å prøve å bruke slike stoff.

Legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd rammer både faste brukere av narkotika og de som en gang har blitt pågrepet med en brukerdose og som aldri benytter narkotika igjen. Mange unge mennesker har benyttet f.eks. cannabis en eller annen gang. Gruppen som bruker narkotika er uensartet både med hensyn til hyppighet av bruken og livssituasjon forøvrig. Det kan vanskelig

hevdes at det er en risiko for at alle som har benyttet cannabis kan skade mindreårige direkte eller ha skadelig innflytelse på dem. Dette taler mot at straffebudet skal fremgå av politiattesten. Det antas at politiattesten bare skal inkludere de alvorlige straffbare handlinger, og besittelse og bruk av narkotika er i seg selv ikke en alvorlig forbrytelse som påfører andre mennesker skade.

På den andre siden er det primært mer faste misbrukere som straffes etter legemiddeloven. Narkotikamisbruk kan være vanskelig å oppdage i en ansettelsesprosess. Dersom straffebudet skal fremgå av politiattesten, vil det kunne forhindre at narkomane får oppgaver knyttet til mindreårige. Dessuten kan man fastsette at strafferegistreringsloven § 6 skal gjelde i forhold til slike lovbrudd. Brudd på legemiddeloven vil i så fall kun fremgå av politiattesten i en kortere tidsperiode. Det er svært tvilsomt om legemiddeloven bør inkluderes på de aktuelle politiattestene.

9 Tidsbegrensninger og konsekvenser

9.1. Anmerkning med eller uten tidsbegrensning – begrensede attester

Dagens politiattester overfor personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige er primært begrensede attester der det ikke gjelder noen tidsbegrensning i forhold til de straffebestemmelser som omfattes.

Prinsippet om at en behandling av opplysninger ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet (nødvendighetsprinsippet) er et grunnleggende personvernprinsipp. Går man for langt, kan dette være i strid med retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Krav om at politiattesten skal vise overtredelser som ligger langt tilbake i tid, kan gi urimelige utslag.

På den annen side taler det mot tidsbegrensning dersom informasjonen om en anmerkning som ligger langt tilbake i tid vil kunne bidra til en bedre beskyttelse av mindreårige. Når attester uten tidsbegrensning skal benyttes må det i utgangspunktet være fordi beskyttelseshensynet må gå foran hensynet til resosialisering og personvern. Enkelte straffbare handlinger er av en slik karakter at de bør fremgå uavhengig av når de er begått.

I begrensede politiattester kan det anføres at reaksjoner i forhold til seksualforbrytelser og drap anmerkes uten tidsbegrensning. Øvrige reaksjoner bør i så fall anmerkes med de begrensninger som følger av strafferegistreringsloven § 6.

9.2 Konsekvensen av anmerkning på attesten – begrensede attester

På de aller fleste områder hvor det i dag kreves fremlagt politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige, er konsekvensene av en merknad på attesten et forbud mot å utføre oppgavene.

I en rettsstat er det et hovedprinsipp at den som har sonet sin straff skal anses for å ha gjort opp for forholdet. Et yrkesforbud vil kunne virke urimelig i enkelttilfeller hvor overtredelsen ligger langt tilbake i tid og vedkommende har resosialisert seg og for øvrig har en plettfriandel. De nærmere omstendighetene rundt enkelte lovbrudd kan også være slik at det i særlige tilfeller vil være urimelig om personen er utelukket fra å kunne få oppgaver knyttet til mindreårige.

På den annen side vil det kunne være en krevende oppgave for potensiell oppdragsgiver/ arbeidsgiver å foreta en konkret vurdering av om konsekvensen av en anmerkning skal bli at vedkommende ikke får utføre oppgaven/arbeidet. Et ansettelsesforbud sikrer en ensartet

praksis og er et tydelig signal om at samfunnet ikke ønsker at personer som har begått nærmere angitte lovbrudd skal utføre visse oppgaver overfor mindreårige.

De sektorer hvor det vil være aktuelt å kreve politiattest fordi vedkommende skal ha oppgaver knyttet til mindreårige er ulike, blant annet når det gjelder barnas alder, hvor nært forholdet vil være og i hvilken grad muligheten for skadelig påvirkning er til stede. Det kan være behov for ulike regler på de ulike områder med hensyn til hvilke konsekvenser en merknad på attesten skal få.

Det er også et spørsmål om det kan være grunn til å velge ulike løsninger for de forskjellige straffebudene med hensyn til konsekvenser av anmerkninger. Det er svært vanskelig å tenke seg at personer som er dømt for alvorlige seksualforbrytelser skal kunne anses å være egnet til å ha oppgaver overfor mindreårige, og det er da også lovforbud mot dette i Norge.

Det kan være grunn til å regulere på en ensartet måte at personer med anmerkninger knyttet til seksuelle overgrep, med unntak av straffeloven §§ 194 (seksuell omgang med noen som er innsatt eller plassert i anstalt eller institusjon under kriminalomsorgen, politiet eller barnevernet og som står under vedkommendes myndighet eller oppsikt) og 203 (seksuell omgang med person under 18 år mot vederlag), ikke skal få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige. Årsaken til at forbudet antakelig ikke bør omfatte disse to bestemmelsene er at ansettelsesforbud her i visse tilfelle kan føre til urimelige resultater. Selv om det ofte vil være tilfellet, er det ikke et vilkår etter straffeloven § 194 at det foreligger misbruk av situasjonen, og straffeloven § 203 vil kunne føre til domfellelse av en gutt på 19 år som kjøper seksuelle tjenester av en jente på 17 år.

Det kan synes nærliggende at sentrale forhold ved krav om politiattester for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør reguleres felles i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest (nå strafferegistreringsloven, eventuelt i ny politiregisterlov). Det er imidlertid ikke gitt at konsekvensene av krav om politiattest er et forhold som bør reguleres i denne lovgivningen. Alternativet er at det innføres en ensartet regulering av dette i særlovgivningen på hvert enkelt område, f.eks. slik lovtekst: *"Person med anmerkning knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, 201 c), 201 a og 204 a skal ikke få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige"*.

Når det gjelder straffeloven §§ 194 og 203 og de øvrige foreslåtte straffebudene ut over de som gjelder seksualforbrytelser, er sannsynligvis det enkelte fagdepartement på sine områder nærmest til å vurdere hva konsekvensene av en anmerkning bør være.

9.3 Særlig om uttømmende politiattester

Slike attester, som kan utstedes der personer skal adoptere eller over tid eller jevnlig ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, bør sannsynligvis ikke ha noen tidsbegrensning.

Konsekvensene av anmerkningene bør eventuelt også her reguleres nærmere i særlovgivningen. Personer med anmerkninger vedrørende de alvorlige seksualforbrytelsene bør ikke få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige.

10 Områder for politiattest

Krav om begrenset politiattest bør stilles der personer skal ansetts i stillinger eller tildeles oppgaver der vedkommende kommer i posisjoner som muliggjør fysiske overgrep overfor

mindreårige eller etablering av en nærmere tilknytning til mindreårige, forutsatt at posisjonene består over noe tid eller inntreer jevnlig.

Det kan være at det bør innføres et krav på andre aktuelle områder enn de som er nevnt i dette høringsnotatet. Dette vil forhindre at personer som vil få anmerkninger på områder der det stilles krav om politiattest i stedet søker mot områder der det ikke stilles krav om politiattest. Det må imidlertid være opp til det enkelte departement å foreta vurderingen i forhold til de respektive ansvarsområder.

11 Verserende saker

11.1 Begrensede politiattester

Nødvendighetsprinsippet, altså at behandling av opplysninger ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet, er et grunnleggende personvernprinsipp. På områder hvor personer skal ha oppgaver knyttet til mindreårige, fremgår det som regel av hjemmelsgrunnlaget at verserende saker, dvs. siktelsler og tiltaler, skal anmerkes på attesten. Slike anmerkninger vil bety et større inngrep i den personlige integritet fordi det er større usikkerhet knyttet til saken enn der den har vært undergitt rettslig prøving.

Spørsmålet om verserende saker skal anmerkes på politiattesten, må bero på en konkret avveining av de hensyn som gjør seg gjeldene. Barn og unges behov for beskyttelse må vurderes opp mot det grunnleggende prinsipp om at en person skal anses uskyldig inntil vedkommende er funnet skyldig etter loven og dømt.

Beskyttelseshensynet må også veies opp mot personvernens hensynet. Rammen for den personlige integritet er ikke absolutt og statisk, men må vurderes i forhold til andre personers berettigede interesser og styrken i disse interessene. Selv om retten til privatliv er en grunnleggende menneskerettighet, må denne rettigheten her veies mot behovet for å beskytte barna.

Når det gjelder seksuelle overgrep er skadepotensialet stort, og beskyttelsesbehovet må veie tungt. Hensynet til å beskytte barna mot personer der det er en viss sannsynlighet for at personen har begått seksuelle overgrep tilsier at hensynet til uskyldspresumpsjonen og retten til privatliv må vike i perioden frem til siktelsen eller tiltalen eventuelt frafalles.

Når det gjelder de øvrige straffebudene som trolig bør fremgå av attesten, dreier disse seg også om forbrytelser med stort skadepotensiale. Formålet med kravet om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor barn er å beskytte barna mot overgrep og skadelig innflytelse. Det kan derfor være relevant å markere verserende saker også når det gjelder de andre straffebudene. Tidsperioden hvor slike saker fremgår vil være av begrenset varighet, og frafalte siktelsler og tiltaler skal ikke fremkomme av attesten.

11.2 Uttømmende politiattester

Siktelsler og tiltaler bør nok tas med på de uttømmende politiattestene som kan utstedes der personer skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, idet det er vel så viktig at dette fremgår av disse uttømmende politiattestene som av de begrensede politiattestene.

11.3 Særlig om ilagte forelegg

I dag skal på ilagte forelegg ikke medtas på enkelte områder (bl.a. barnehageområdet). Det antas at forelegg kan være en praktisk reaksjon ved brudd på enkelte av de straffebudene som

trolig bør fremkomme på politiattestene. Av hensyn til en helhetlig regulering kan det derfor være nødvendig at ilagte forelegg skal fremgå på alle politiattestene for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige.

12 Enhetlig regulering

For å innføre en mer enhetlig regulering av ordningene med politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige, kan det innføres felles bestemmelser i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest (nå strafferegistreringsloven, eventuelt ny politiregisterlov) som regulerer politiattestens formål, adgang til å kreve politiattest og politiattestens innhold. Hjemmelsgrunnlaget for politiattest på det enkelte område er det nok fortsatt mest hensiktsmessig at fortsatt reguleres i særlovgivningen på det enkelte område.

Forslag til lovtekst:

Krav om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige – barneattest

§ X Virkeområde

Dette kapittelet gjelder politiattester som skal utstedes til personer som skal adoptere eller ha oppgaver overfor mindreårige som medfører at de over tid eller jevnlig kommer i posisjoner som muliggjør overgrep mot, eller skadelig innflytelse på, mindreårige.

§ Y Politiattestens formål

Formålet med krav om politiattest for personer som skal adoptere eller tildeles heldøgns omsorgsansvar for mindreårige er å bidra til å sikre at personene er egnet for oppgavene.

Formålet med krav om politiattest for andre personer som skal tildeles oppgaver overfor mindreårige er å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige, ved å hindre at mindreårige får tilknytning til personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for å ha begått alvorlige straffbare handlinger som kan gjøre dem uegnet til å ha oppgaver overfor mindreårige.

§ Z Politiattestens innhold

Politiattester som utstedes til personer som skal adoptere eller over tid eller jevnlig ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige kan være uttømmende og utvidede dersom det følger av hjemmelsgrunnlaget.*

*På øvrige politiattester skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, 201 c), 201 a, 203, 204 a, 219, 224, 229 andre og tredje straffalternativ, 231, 233, 267 og 268. Brudd på straffeloven §§ 192 til 197, 199, 200 andre ledd, 201 c, 201 a, 203 og 204a og 233 skal anmerkes uten tidsbegrensning som følger av § 6 ** første ledd nr. 4-9. Brudd på de øvrige bestemmelsene som nevnt i dette ledd skal anmerkes i samsvar med § 6 **.*

Dersom det skal innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av andre ledd, må det foreligge særlige grunner for dette. Begrensningene eller utvidelsene må fremgå av hjemmelsgrunnlaget.

* Det vil si at politiattesten også skal omfatte siktelser og tiltaler

** Strafferegistreringsloven