

# Kommentarer<sup>1</sup> til høringsnotat om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige

Ref Justisdepartementet, brev ref 200504909-/IBF

av stipendiat / høgskolelektor Ida Baklund<sup>2</sup>

Oslo 26.4.07

I denne kommentaren vil jeg først komme med noen innledende betraktninger om vurdering av personer som ikke bør bli sykepleiere. Hensikten er å sette de påfølgende konkrete kommentarene om politiattest inn i en faglig sammenheng. Disse vil bli strukturert rundt punktene under "2. oversikten over forslagene" i høringsnotatet.

## Innledende betraktninger

Dagens formål om politiattest tar utgangspunkt i å hindre den siktete, tiltalte, den som er ilagt forelegg eller dømt for seksuelle overgrep mot barn å komme i stillinger hvor de kan begå nye overgrep. Formålet tar utgangspunkt i "forbryteren". Fra et sykepleiefaglig perspektiv er det ønskelig at formålet tar utgangspunkt i den som har behov for vern, nemlig barnet. Kravet om politiattest bør derfor ha et overordnet beskyttende formål. Yrkesutøvelse i sykepleie er regulert i helsepersonelloven som nettopp i sitt formål retter fokus mot dette; *Lovens formål er å bidra til sikkerhet for pasienter og kvalitet i helsetjenesten samt tillit til helsepersonell og helsetjeneste* (HPL§1). Et slikt fokus legger en del føringer noe jeg kommer tilbake til underveis i kommentarene.

Å verne den som har behov for vern er også sentralt i utdanningssammenheng. Det er derfor av betydning at all studentvurdering også retter seg mot å vurdere hvordan studentens handlinger og atferd søker å beskytte den som har behov for beskyttelse, her pasienten. All vurdering av student, fra opptak, gjennom studiet og til sertifisering og sykepleieren som autorisert yrkesutøver bør sees i en sammenheng. Sykepleierstudentene har ca halve studietiden i klinisk praksis og er å anse som helsepersonell når de utfører helsehjelp etter loven (HPL § 3,1 avsn, pkt 3). Deres studentarbeid skal derfor også utøves pasientsikkert, med kvalitet og på en måte som inngir tillit slik autorisert sykepleie skal utøves.

Vurdering av studentenes kunnskaper, holdninger og ferdigheter gjøres kontinuerlig i form av både formative og summative vurderinger. Universitets - og høgskoleloven gir rom for flere forsøk hvis studenten ikke består en praksisperiode, noe som kan være problematisk fra et beskyttelsesperspektiv men helt legitimt ut fra et læringsperspektiv. Det er imidlertid lite diskutert i høgskolen hva som skal ha forrang men erfaringen er at studentens læring prioriteres. En fortløpende skikkethetsvurdering skal imidlertid utføres gjennom hele studiet. En evaluering av skikkethetsvurdering i lærerutdanningen<sup>3</sup> viser imidlertid at forskriften anvendes i meget begrenset grad. Fra studieåret 2007-2008 kreves det også politiattest ved

<sup>1</sup> med et sykepleiefaglig og pedagogisk fokus

<sup>2</sup> egne kommentarer, basert på arbeid med dr.gradsprosjektet "uegnet for yrket"  
<http://www.hio.no/content/view/full/43506>

<sup>3</sup> lærerutdanningen har hatt skikkethetsvurdering siden 16.aug 1999, sykepleierutdanningen siden 1.aug 2006.. evaluering foregått i forhold til lærerutdanningen, jfr. Gabrielsen.

opptak til sykepleierutdanningen. Det er også tilgang til å kreve at studenten legger frem politiattest underveis i studiet.

Etter studiet har studenten rett til å søke autorisasjon hvis alle delene av utdanningen er bestått, praktisk tjeneste er gjennomført<sup>4</sup>, er under 75 år og ikke er uegnet for yrket (HPL § 48). Autorisasjon gir rett til yrkestittel og dermed rett til å utøve yrket. Svært få får avslag på første gangs søknad om autorisasjon på bakgrunn av å være uegnet for yrket<sup>5</sup>, tross at flere offentlige instanser har opplysningsplikt<sup>6</sup> til autorisasjonskontoret ved mistanke eller bekymring om uegnethet og at utdanningsinstitusjonene erfarer vanskeligheter med å veilede studenter ut av studiet. Ved inngangen til yrkeslivet har arbeidsgiver plikt til å avkreve politiattest ved ansettelse av personell som skal yte helse- eller sosialtjenester til mindreårige eller personer med utviklingshemming. Etter det reguleres yrkesutøvelsen av arbeidsrett, profesjonens etiske standard og myndighetenes tilsynsordninger. Når det gjelder det siste må det ha skjedd en handling av en slik karakter at det blir opprettet tilsynssak.

Sammenhengen kan skisseres slik;

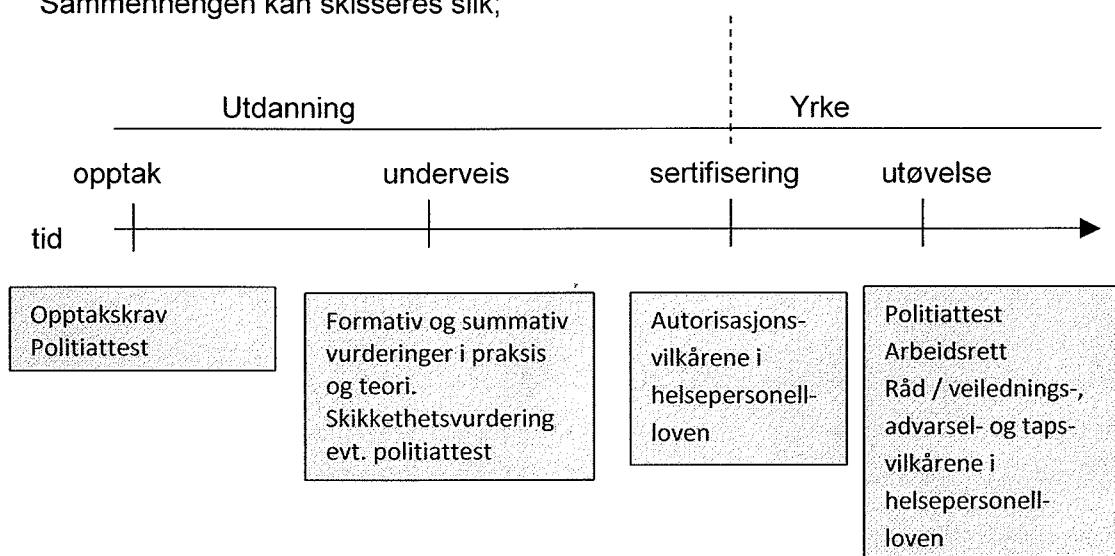


Fig 1 en sammenhengende vurdering av student / yrkesutøver

Det anvendes begrepene skikket / uskikket og egnet / uegnet om hverandre både i høringsnotatet og i andre juridiske arbeider, både forarbeider, lov og forskrift. Hva som skiller begrepene er uklart. HPL anvender begrepet uegnet og det sees derfor hensiktsmessig at begrepsparet egnet/ uegnet anvendes også i lovteksten om politiattest. Det skulle vært ønskelig ut fra et helhetsperspektiv, jfr. ovenfor, at begrepsparet også ble anvendt i lovverket som regulerer universitet – og høyskoler når det gjelder å stadfeste atferd – noe er. I utdanningssammenheng kan begrepsparet skikket/uskikket være hensiktsmessig å bruke for underveis i studie å markere læringsprosessen, slik det gjøres i skikkethetsforskriften. Skikket kan dermed være et uttrykk for noe man kan bli ved hjelp av læring, mens egnet er noe man er / forblir.

<sup>4</sup> gjelder ikke sykepleie men for eksempel studier med turnustjeneste

<sup>5</sup> et pågående dr.gr prosjekt fant fem avslagsvedtak i tidsepoken 2001-2006/3

<sup>6</sup> for eksempel politi, jfr. politiinstruks § 5, høyskolene, jfr. UHL § 4-8, pkt 2

## Ad pkt 2 a)

### Politiattestens betydning og omfang

Som en overordnet forståelse av politiattestens betydning er det viktig å poengtere dens begrensede betydning og ikke la den bli en sovepute i et meget viktig arbeid om å verne sårbare grupper mot potensielt skadelig atferd. Imidlertid tror jeg man ikke skal undervurdere attestens forebyggende effekt ovenfor dem det gjelder eller kan gjelde, ei heller den tillitskapende effekt den kan ha i forhold til den åttmenne befolkning. Det betyr imidlertid at systemet som skal forvalte loven må være så konsistent som mulig i forhold til beskyttelseshensynet og gi få skjønnsmessige rom i forhold til personvern, resosialisering og ressurser.

I høringsnotatet stilles det spørsmål ved hvilke strafferettslige handlinger som skal anmerkes med eller uten tidsbegrensning i politiattesten, jfr. § 6 i strafferegisterloven. Følgende paragrafer bør anmerkes uten tidsbegrensning i tillegg til de som allerede er foreslått i forslag til lovtekst; straffelovens § 219 (mishandling i nære relasjoner), § 162 (narkotikaforbrytelser) og legemiddelovens § 24 og 31 (besittelse og bruk av narkotika). Det skal videre påpekes at det kan se ut som det ikke er helt overensstemmelse med tekst og § når det gjelder straffelovens § 201, jfr. lovtekstforslaget og bokstaveringsmed og uten parentes. Det stilles også spørsmålsteget med hvorfor straffelovens § 201 b) (seksuell krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær eller ovenfor en som ikke har samtykket til det) er utelukket helt fra lovtekstforslaget. For eksempel vil blotting falle innenfor denne paragrafen, en handling som ikke direkte er skadelig men i høy grad svekker tilliten til den som gjør det og dermed også implisitt tilliten til alle i yrkesgruppen. En pasient er avhengig av at sykepleier er tillitsverdig fordi det å være pasient i seg selv er å være sårbar for at deres tillit skal misbrukes / brukes til noe de ikke kan stå innenfor selv. Spesielt viktig er dette i forhold til pasientgrupper som ikke i den gitte situasjonen er autonome, enten pga lav alder (barn), av en eller annen grunn er under vergemål eller på grunn av sykdom eller behandling ikke er kognitivt rasjonelt til stede.

I forhold til sykepleierutdanningen bør politiattesten sees i nærmere sammenheng med de virkemidler som allerede finnes for å regulere studentenes kliniske praksis, spesielt Universitets- og Høgskolelovens bestemmelser om bortvisning og utestegning. Ettersom utestegningsbestemmelsene enten er tidsbegrenset (§ 4-8) eller er avhengig av nemndas avgjørelse (§ 4-9, pkt 5) er det lite rom for rask utestenging. En slik utestenging må kunne skje raskt grunnet en spesifikk hendelse eller for å forhindre en mulig hendelse. Dette er problematisk. Likeså er en nemndavgjørelse vanskelig å vente på i starten av et studium, da det i sykepleierutdanningen er kort tid mellom studiestart og første praksisperiode. Det bør søkes å finne løsninger som tilfredsstillende disse skisserte problemstillingene. En måte er å si at en siktelse eller en tiltalte er et noktikum for utestenging, uansett utfall av en rettssak. Motargumentet ligger i at "tvil skal komme tiltalte til gode". Men med hovedvekt på beskyttelseshensynet er det pasienten som bør få dra nytte av tvilen som ligger i en siktelse / tiltale. Man kan bruke midlertidig utestenging, for eksempel 1 år. Sannsynligheten for dom innen et år er stor. I forhold til ilagt forelegg kan også midlertidig utestenging anvendes, for eksempel tre år. Utestenging i forhold til siktelse og tiltale bør være et

standardisert prinsipp som kan forvaltes av den enkelte utdanningsinstitusjon. Slik det nå er, er det bare nasjonal nemnd som kan, etter uttalelse fra styret / institusjonens nemnd avgjøre om studenten kan nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring (UHL § 4-9, pkt 4 og 5). Det styrker verken beskyttelseshensynet for den som har behov for å vernes, ei heller fremmer forebyggelse av noe som kan oppstå i fremtiden. I forhold til slike saker det her er snakk om, er det viktig å også lage ordninger som kan forhindre en mulig skade.

I forhold til sykepleiere / studenter bør politiattesten, som skissert, være en begrenset politiattest. Ut fra et overordnet beskyttelsesformål bør politiattestens innhold også omhandle andre strafferettslige forhold som kan skade barn enn seksuelle overgrep. Imidlertid er det ikke bare barn som trenger beskyttelse. I sykepleie er pasienten, uansett alder eller konstitusjon, i en sårbar situasjon som fordrer vern mot en hver form for skade. Det er stilt spørsmål i høringsnotatet om politiattesten bør utvides til å omfatte enkelte seksuelle overgrep også mot voksne samt grov legemskrenkelse, forsettelig drap, ran, mishandling i nære relasjoner, menneskehandel og narkotikaforbrytelser. Et overordnet juridisk beskyttelseshensyn for alle pasienter er i overensstemmelse med det beskyttelseshensyn sykepleiers mandat krever (HPL § 1) og som sykepleiers etiske standard setter (Yrkesetiske retningslinjer for sykepleiere, 2001). Det hadde derfor sykepleiefaglig vært rett og ikke skille pasientgruppene fra hverandre. Alle sykepleiers pasienter har lik rett til beskyttelse men det er sykepleiers oppgave å gi individuell sykepleie avhengig av i hvilken grad pasienten selv har krefter, vilje og kunnskap til å utføre de handlinger som bidrar til helse eller gjenvinning av helse (eller til en fredfull død) (fritt etter Henderson, 1998).

### **Vold og sykepleie**

Som forlengelse av overstående vil jeg kommentere høringsnotatets spørsmål om straffelovens § 219 (mishandling i nære relasjoner). Sykepleie er i høy grad et relasjonelt yrke, hvor det stilles store krav til yrkesutøver / student i forhold til graden av nærhet / distanse, graden av privat / profesjonell relasjon. En siktelse/ tiltale / bot / dom for mishandling i nære relasjoner bør i forhold til sykepleie anses som en varselampe om atferd som kan være uforenelig med sykepleiers relasjonelle side. Brudd på straffelovens § 219 bør derfor anmerkes uten tidsbegrensning når det gjelder sykepleie.

### **Narkotika og sykepleie**

Svært mange vedtak om tilbakekall av autorisasjon gjelder bruk/ misbruk av narkotika. Sykepleie er et fag som i stor utstrekning har nærkontakt med og tilgang til narkotiske stoffer. Studenter og sykepleiere som ruser seg vil innenfor sykepleiers yrkeskontekst lett ha tilgang og kunne bli fristet til utnytte denne tilgangen på narkotika. Samtidig er sykepleie et yrke som krever stor grad av nøyaktighet, både i for eksempel ferdigheter men også i observasjonsevne. En ruset person vil kunne gjøre stor skade i for eksempel utførelse av prosedyrer, eller i presisjonsoppgaver som legemiddelhåndtering eller ikke klare å observere vesentlige observasjoner ved pasientens helse eller ved å ikke gi pasienten den nødvendige pleie og omsorg.

I forhold til siktelse og tiltale etter straffelovens § 162 (narkotikaforbrytelser) vil en student / yrkesutøver erfaringsmessig inngå i et avvennings / rehabiliteringsopplegg (for eksempel akan) for eksempel med ukentlige urinprøver osv. I denne tiden bør den siktede / tiltalte student / yrkesutøver ikke, ut fra et beskyttelseshensyn, ha tilgang til praksis. Dette bør

anmerkes i politiattest med tidsbegrensning tilsvarende klare kriterier for når evt. vedkommende kan komme tilbake (for eksempel antall år med dokumentert månedlige rene urinprøver osv). Det samme bør gjelde med brudd på legemiddelovens § 24 og 31.

#### **Ad pkt 2 b)**

Ingen kommentarer

#### **Ad pkt 2 c)**

Personer med anmerkninger om seksuelle overgrep skal ikke få ha adgang til å ha oppgaver ovenfor mindreårige uansett fagområde. I sykepleie bør anmerkningen i politiattesten være uten tidsbegrensning begrunnet i et overordnet beskyttelseshensyn og i forhold til et allment preventivt hensyn om å bevare befolkningens tillit til helsepersonell og helsetjeneste.

#### **Ad pkt 2 d)**

Anmerking om andre straffbare forhold enn seksuelle overgrep mot mindreårige, som for eksempel vold og bruk av narkotika, bør på lik linje som seksuelle overgrep ha konsekvenser for klinisk undervisning / praksisopplæring / yrkesutøvelse. Dette må ikke tillegges arbeidsgivers styringsrett å bestemme.

#### **Ad pkt 2 e)**

Det bør utstedes en politiattest pr person, regulert i en ny politiregistreringslov. En slik politiregistreringslov kan bli bindeleddet mellom de ulike delene av en sammenhengende vurdering av person fra opptak til studie til autorisert yrkesutøvelse. Hjemmel for hvert strafferettslige saksområde bør forankres i særlov. Jeg har tidligere påpekt at få får avslag på søknad om første gangs autorisasjon tross at flere offentlige instanser har opplysningplikt og utdanningsinstitusjonene erfarer vanskeligheter med å veilede studenter ut av studiet. Hva som egentlig er årsaken til den lave opplysningsfrekvensen, er ikke kjent. For å bøte på dette kan man imidlertid tenke seg et krav om ny politiattest vedlagt søknad om autorisasjon. Fordelen er preventiv for kommende yrkesutøvelse, ulempen er økt ressursbruk.

#### **Oppsummering**

Formålet med politiattest må ha et overordnet beskyttende formål.

Attesten må være så standardisert / enhetlig som mulig og sees i sammenheng med andre virkemidler med samme formål; opptakskrav, formativ / summativ vurdering underveis i studiet, fortløpende / kontinuerlig vurdering av skikkethet gjennom studiet, vitnemål, vurdering ved sertifisering (autorisasjonsvilkårene), vurdering i yrkeskonteksten (arbeidsrettslig, tilsyn).

Begrepsparene egnet / uegnet og skikket / uskikket må brukes konsistent i lovverket.

Følgende paragrafer bør anmerkes uten tidsbegrensning i tillegg til de som allerede er foreslått i forslag til lovtekst; straffelovens § 219 (mishandling i nære relasjoner), § 162 (narkotikaforbrytelser) samt legemiddelovens § 24 og 31 (besittelse og bruk av narkotika).

Det kan se ut som det ikke er helt overensstemmelse med tekst og § når det gjelder straffelovens § 201, jfr. lovtekstforslaget og bokstavering med og uten parentes.

Det stilles spørsmålstegn med hvorfor straffelovens § 201 b) ikke er med.

En siktelse eller en tiltalte må være et noktikum for utestenging, uansett utfall av en rettssak.

Et overordnet juridisk beskyttelseshensyn for alle pasienter er i overensstemmelse med det beskyttelseshensyn sykepleiens mandat krever (HPL § 1) og som sykepleiens etiske standard setter (Yrkesetiske retningslinjer for sykepleiere, 2001).

Brudd på straffelovens § 219 bør anmerkes uten tidsbegrensning når det gjelder sykepleie.

Brudd på straffelovens § 162 bør anmerkes i politiattest med tidsbegrensning tilsvarende klare kriterier for når evt. vedkommende kan komme tilbake (for eksempel antall år med dokumentert månedlige rene urinprøver osv). Det samme bør gjelde med brudd på legemiddelovens § 24 og 31.

Personer med anmerkninger om seksuelle overgrep skal ikke få ha adgang til å ha oppgaver ovenfor mindreårige uansett fagområde. I sykepleie bør anmerkningen i politiattesten være uten tidsbegrensning.

Anmerking om andre straffbare forhold enn seksuelle overgrep mot mindreårige, som for eksempel vold og bruk av narkotika, bør på lik linje som seksuelle overgrep ha konsekvenser for klinisk undervisning / praksisopplæring / yrkesutøvelse.

Det bør lages en ny politiregistreringslov. Hjemmel for hvert strafferettslige saksområde bør forankres i særlov.