



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Justisdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:
200504909

Vår ref.:
08/077

Dato:
29. april 2008

HØRINGSUTTALELSE – POLITIATTEST FOR PERSONER SOM SKAL HA OPPGAVER KNYTTET TIL MINDREÅRIGE

Det vises til departementets brev av 12. februar 2008 med vedlagt høringsnotat av 7. februar 2008. Oslo statsadvokatembeter er ikke oppført på listen over høringsinstanser og har mottatt brevet og notatet fra riksadvokaten med oppfordring om å avgi høringsuttalelse.

1. Generelle synspunkter

Oslo statsadvokatembeter ser det som meget positivt at departementet gjennom høringsnotatet nå søker å forbedre det forebyggende tiltak som utstedelse av politiattester representer. Som påpekt i høringsnotatet, veier hensynet til å beskytte barn meget tungt i de interesseavveiningene som må gjøres når man skal vurdere det fremtidige regelverk for utstedelse av politiattester med det formål å beskytte barn mot overgrep.

Innledningsvis vil Oslo statsadvokatembeter imidlertid påpeke at notatet bærer preg av at man synes å overvurdere betydningen av registeropplysninger om tidligere begåtte straffbare handlinger. I en ansettelsesprosess vil en vurdering av den enkelte søkers CV og ikke minst innhenting av referanseopplysninger forut for et eventuelt intervju normalt gi verdifulle opplysninger om søkeren. Den formen for informasjonsinnhenting må tas i betraktning når man skal vurdere i hvilken utstrekning strafferegisteret skal benyttes som kilde for opplysninger i ansettelsessaker.

2. Reglens plassering i lovverket og behovet for samordning

Som notatet viser, er det i dag en rekke bestemmelser spredt i forskjellige særlover som regulerer både når slike politiattester kan utferdiges og hva innholdet skal være i slike begrensede politiattester. Dette er uheldig, blant annet fordi regelverket blir svært uoversiktlig for de medarbeidere i politiet som utferdiger attestene med den mulige følge at praksis blir uensartet og muligens også i strid med gjeldende lovgivning. Oslo statsadvokatembeter støtter derfor forslaget i notatets punkt 12 om å innføre en mer enhetlig regulering av ordningene med politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige. Disse begrensede politiattestenes innhold bør derfor reguleres i den nye loven om politiregistre. Som foreslått i notatet, bør imidlertid hjemmelsgrunnlaget for politiattest på det enkelte område likevel

fortsatt være regulert i særlovgivningen på det enkelte område. Dette synes naturlig ettersom det dreier seg om vandelskrav for å utøve en bestemt virksomhet som i seg selv er gjenstand for lovgivning.

3. Hva slags avgjørelser bør tas med?

I punkt 11.3 i notatet anbefales det at også ilagte forelegg skal fremgå på alle attester for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Blant annet som følge av tilståelser hender det at seksuallovbrudd som må anses som relevante i denne sammenheng, får sin reaksjon i form av forelegg. Av den grunn bør forelegg utvilsomt tas med i disse politiattestene.

I lovtkastet § Z benyttes formuleringen ”personen er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for...”. Formuleringen ”ilagt forelegg” er ikke helt heldig. For det første ”ilegges” ikke forelegg; de utferdiges, jf. straffeprosessloven § 255. For det andre er det vel heller ikke gunstig å la utferdigelsen av et forelegg være avgjørende. Ved utferdigelsen oppnår uansett den mistenkte status som siktet, og vedkommende vil således fanges opp av det første alternativet i oppramsingen. Det er først når et forelegg er vedtatt at det foreligger en rettskraftig avgjørelse. Følgelig foreslår vi følgende formulering: ”personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for...”.

4. Hvilke straffebud bør tas med?

Så langt har formålet med de begrensede politiattestene vært å forhindre at mindreårige blir utsatt for seksuelle overgrep fra personer som tidligere har begått seksuelle overgrep mot barn. I forslaget til lovtekst er formålet endret til ”... å forhindre overgrep mot eller alvorlige skadelig innflytelse på mindreårige...”. Oslo statsadvokatembeter vil påpeke at en slik generell angivelse av formålet representerer en betydelig utvidelse og at det presise innholdet av formålet vanskelig lar seg avgrense på en tilfredsstillende måte. Begrepet ”skadelig innflytelse” vil kunne oppfattes svært forskjellig. I lovforslaget er enkelte alvorlige forbrytelser nevnt. En så vidt omfattende formålsangivesle som er forelått, kan i og for seg tilsi at en rekke andre straffebud bør tas med. En notorisk vinningsforbryter vil utvilsomt kunne utøve uheldig innflytelse på barn dersom han gir aktivt gir uttrykk for sin manglende respekt for andres eiendom. Tilsvarende vil for eksempel en krigsforbryter også kunne tenkes å ha holdninger som det kan være ønskelig å beskytte mindreårige mot. I punkt 4.2 og 4.3 nedenfor vil vi ved vurderingen av de foreslåtte straffebud som skal tas med, komme tilbake til denne problemstillingen.

4.1 Seksualforbrytelser

Høringsnotatets gjennomgang av de eksisterende hjemler for begrensede politiattester viser at det er behov for en ajourføring av enkelte av bestemmelsene for å få fange opp endringer i straffeloven. I tillegg ser man også at det kan være ønskelig med en mer enhetlig regulering, jf. hva vi har anført foran under punkt 2.

Når det gjelder seksualforbrytelser, mener vi det er behov for å utvide antall straffebud som skal tas med i de begrensede politiattestene. I notatet foreslås det at voldtektsbestemmelsen (straffeloven § 192) tas med. Dette slutter vi oss til. Dersom en person er dømt for voldtekt av en 16-åring, vil fornærmedes alder være slik at ugjerningen ikke vil rammes av andre straffebud. Det er neppe uenighet om at en person med en slik domfellelse ikke bør ansettes som lærer for eksempel på en ungdomsskole eller på en videregående skole.

Oslo statsadvokatembeter vil utvide listen over seksuallovbrudd som bør tas med i politiattestene ytterligere. I lovforslaget er bare bokstav c) tatt med i tilknytning til straffeloven § 201. Paragraf 201 er den såkalte ”blotter-paragrafen”. Første ledd bokstav c) gjelder seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år. Første ledd bokstavene a) og b) gjelder henholdsvis ”på offentlig sted” og ”i nærvær av eller overfor noen som ikke har samtykket til det”. Saklig sett skulle man i utgangspunktet kunne legge til grunn at alternativet i bokstav c) er tilstrekkelig ut i fra formålet med politiattesten. I praksis vil det nok – blant annet av bevismessige grunner – være noe tilfeldig hvilket av alternativene i bestemmelsen som benyttes. Alternativet ”på offentlig sted” vil derfor kunne bli benyttet også om blotterens intensjon har vært å blotte seg for mindreårige. Av den grunn vil vi anbefale at straffeloven § 201 tas med uten en begrensning til første ledd bokstav c).

Uvisst av hvilken grunn er straffeloven § 204 første ledd bokstav c) ikke tatt med i forslaget. Bestemmelsen retter seg mot det å overlate pornografi til personer under 18 år og bør utvilsomt tas med i opplistingen over straffebud som bør tas med i politiattestene. Kun forsettlige overtredelser bør imidlertid tas med, jf. bestemmelsens tredje ledd, som også gjør uaktsomme overtredelser straffbare.

4.2 Voldsforbrytelser m.m.

I høringsnotatet punkt 8.3 omhandles volds- og ranskriminalitet, samt straffeloven §§ 219 og 224. Oslo statsadvokatembeter er naturligvis enig i ønsket om å redusere risikoen for at barn kan bli utsatt for voldelig atferd. Vi tror imidlertid ikke at den foreslåtte lovendringen er noe egnet virkemiddel for å nå formålet.

En enkeltstående domfellelse for en legemskrenkelse behøver slett ikke innebære at den domfelte er uegnet til å ha med mindreårige å gjøre. Gjentatte overtredelser – også av straffeloven § 228 (legemsfornærmelser) vil imidlertid kanskje kunne innebære en risiko som gjør at vedkommende ikke burde arbeide med mennesker – verken barn eller voksne. Som man ser vil det være vanskelig å finne de rette kriteriene for egnethet til å ha med mindreårige å gjøre når man skal vurdere betydningen av en begått voldshandling.

Oslo statsadvokatembeter kan heller ikke se at domfellelse for ran nødvendigvis gjør en person uskikket til å ha oppgaver overfor mindreårige. Også her vil vi tro at informasjon gjennom CV, referanser og intervju med den aktuelle kandidat vil være mer verdifulle informasjonskilder.

Det bør trolig unngås at tidligere drapsdømte får arbeide med mindreårige. En drapsdømt vil normalt ha fått en fengselsstraff eller sikring/forvaring av en slik varighet at ved å sjekke CV og referanser vil søkerens domfellelse uansett bli kjent. Det skulle således ikke være noe behov for å ta med en slik domfellelse i politiattesten.

Oslo statsadvokatembeter kan ikke se noen grunn til at straffeloven §§ 219 eller 224 skal tas med i de bergrensede politiattestene. At disse bestemmelsen er tatt med, synes å være et utslag av at bestemmelsene nylig er endret og av den grunn har vært en del i fokus. Det er andre bestemmelser i straffeloven som det kunne være like nærliggende å ta med.

Når det gjelder utformingen av lovutkastet, vil vi påpeke at avgrensningen av hvilke legemskrenkelser som skal tas med, vil bli noe tilfeldig. Hvis man først skal ha med legemskrenkelser, vil det vel være naturlig å trekke en grense nedad. Men vi vil likevel peke

på at om et forhold rammes av første eller annet straffalternativ i straffeloven § 229, ofte beror på tilfeldigheter.

For øvrig gjør vi oppmerksom på at utformingen av lovforslaget når det gjelder ran, innebærer at både simple og grove ran vil bli tatt med. Det er uvisst om dette er tilsiktet. Straffetrusselen for simple ran fremgår nemlig også av straffeloven § 268.

Når Oslo statsadvokatembeter ikke støtter forlaget om rutinemessig å ta med voldsforbrytelser m. m. i de begrensede politiattestene, vil vi ikke unnlate å nevne at politiet uansett vil kunne ha anledning til å videreformidle opplysninger til en arbeidsgiver selv om opplysningene ikke tas med i en politiattest. Det vises i den forbindelse til hjemlene strafferegistreringsloven § 7 og straffeprosessloven § 61 c nr. 5 og 6, som alle er omtalt i NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern punkt 3.4.4.5.

4.3 Narkotikaforbrytelser

Oslo statsadvokatembeter støtter ikke forslaget om å ta med overtredelser av narkotikalovgivningene blant de straffebed som skal med i de begrensede politiattestene. Slik vi forstår notatet, er forslaget om å ta med overtredelser av straffeloven § 162 begrunnet med tre formål: For å hindre omsetting av narkotika blant mindreårige, for å hindre at uheldige holdninger til bruk av narkotika spres blant mindreårige og for å hindre at narkotikamisbrukere får med barn og ungdom å gjøre.

Det er svært lite sannsynlig at en som er dømt for befatning narkotika, vil benytte seg av en stilling for eksempel som lærer til å selge av narkotika på skolen hvor han arbeider. Videre er det ikke nødvendigvis slik at personer som er straffet for befatning med narkotika, sprer uheldige holdninger til bruk av narkotika. Eksemplene på det motsatte er vel kanskje i flertall. Å holde aktive narkomane unna barn og ungdom er naturligvis ønskelig – på samme måte som det er uheldig å ansette alkoholikere i slike stillinger. For å oppå dette formålet antar vi at andre virkemidler er mer egnet enn bruk av politiattester.

I lovutkastet er ikke overtredelser av legemiddeloven § 31, jf. § 24 tatt med. I den forbindelse vil vi påpeke at de fleste som har overtrådt legemiddeloven, også har gjort seg skyldig i en overtredelse av straffeloven § 162 første ledd. Det er ofte bevismessige tilfeldigheter som avgjør om vedkommende straffes bare for overtredelse av legemiddeloven eller for både overtredelse av legemiddeloven og straffeloven § 162 første ledd. Antall unge som har hatt befatning med narkotika er etter hvert blitt svært høyt, også antall straffede. Det vil etter vår oppfatning ikke være riktig – og heller ikke formålstjenlig – å hindre så vidt store grupper av befolkningen fra å ha med mindreårige å gjøre.

5. Konsekvensene av anmerkninger

Oslo statsadvokatembeter mener at konsekvensene av eventuelle anmerkning i de begrensede politiattestene bør bli gjenstand for regulering i den enkelte særlov og ikke i strafferegistreringsloven/politiregisterloven. Samtidig vil vi advare mot at det i stor grad faststettes automatiske virkninger av eventuelle anmerkninger i politiattestene. En arbeidsgiver eller oppdragsgiver må – av hensyn til ønsket om å oppnå en fornuftig bruk av registeropplysninger – i mange tilfeller pålegges å utøve et skjønn. Særlig dersom de omfattende utvidelsene som foreslås i høringsnotatet blir gjennomført, er det behov for utstrakt skjønnutøvelse. Men også når det gjelder seksualforbrytelser bør det for visse bestemmelsers del foretas en skjønnsmessig vurdering av konsekvensene av en anmerkning. I høringsnotatet nevnes straffeloven §§ 194 og 203. I tillegg mener vi at betydningen av

anmerkninger om straffereaksjoner for overtredelser av § 192 og § 201 også må bli gjenstand for en skjønnmessig vurdering.

For tiden opplever vi ofte at det påberopes såkalte retttekniske grunner for å ha et stivbent og lite fleksibelt regelverk. Skal man oppnå rettferdighet i enkeltsaker, er det ofte nødvendig at ansvarlige myndigheter utøver et skjønn. Slike skjønnsmessige vurderinger kan fra tid til annen være vanskelige, men likevel er det påkrevet at de blir foretatt. Nettopp i den type saker som høringsnotatet dreier seg om, kan konsekvensene av et vedtak bli svært store og en konkret skjønnsutøvelse er derfor særlig nødvendig.

Med hilsen

Lasse Qvigstad
førstestatsadvokat

Stein Vale
statsadvokat

Kopi: Riksadvokaten