

08 MAI 2008

Justisdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
8 MAI 2008	
SAKSNR.:	200504909
AVD/KONT/BEH:	PIA/PIA/1BF
DOK.NR. 151	ARKIVKODE: 415.3

DERES REF
200504909-/IBF

VÅR REF
08/1119-ven

DATO
6.5.2008

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

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justisdepartementets (JD) oversendelse av høringsbrev datert 12.2.2008, om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige.

UDI slutter seg i all hovedsak til Justisdepartementets forslag om nye felles bestemmelser i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest. I det store og det hele tiltrer vi utastet til lovbestemmelsene om virkeområde, politiattestens formål og politiattestens innhold. Vi har imidlertid enkelte merknader som gjelder enkelte av punktene i høringsnotatet og noen av de foreslåtte lovbestemmelsene.

For UDI vil krav om politiattest være relevant i forhold til personer som har oppgaver i asylmottak. Bestemmelsene om krav om politiattest fra disse personene er regulert i utlendingsloven § 41 c. Bestemmelsen omfatter bare seksualforbrytelser, og den gang bestemmelsen var på høring var UDI enig i at politiattesten ikke skulle omfatte andre straffebestemmelser. Vi ser imidlertid at det er gode argumenter for å utvide politiattestens innhold til andre bestemmelser, og viser til våre merknader om dette under. Utlendingsloven § 41 c avgrenser for øvrig merknadene om lovbrudd til der fornærmede er under 18 år. UDIs vurdering er at fornærmedes alder ikke bør være et kriterie for om lovbruddet skal anmerkes i politiattesten eller ikke, og at farepotensialet overfor mindreårige ikke nødvendigvis blir mindre selv om lovbruddet er forøvet mot en voksen person.

For øvrig ønsker vi å påpeke at det i dag ikke finnes hjemmelsgrunnlag i særlovgivningen for å innhente politiattest fra personer som vil være hjelpeverge for mindreårige, herunder for enslig mindreårige asylsøkere. Dette bør inntas i lovgivningen.

KOMMENTARER TIL ENKELTE PUNKTER I HØRINGSBREVET

Til punkt 5 Hensyn for og mot krav om politiattest

Utlendingsdirektoratet er enig i at det i utforming av kravet til politiattest er behov for å vurdere og å avveie de ulike hensyn som er nevnt i punkt 5.1 til 5.5. UDI er i hovedsak enig i det som er skrevet om de ulike relevante hensynene i punkt 5.1 til 5.5 og om samlet vurdering i punkt 5.6. Direktoratet har likevel noen merknader til innholdet i punkt 5.4.

Til punkt 5.4 Resosialiseringshensynet

Direktoratet er enig i at nødvendighetsvurderingen av kravet til politiattest forutsetter at det tas tilstrekkelig hensyn til forbryterens mulighet for resosialisering i samfunnet.

JD skriver i punkt 5.4 annet avsnitt at "jo mer utbredt ordninger med krav om politiattest blir og jo mer omfattende krav til hva slik attest skal omfatte, desto vanskeligere blir resosialiseringen". Direktoratet er enig i betraktningen om at innholdet i politiattest fra personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige, ikke er mer omfattende enn det som er formålstjenlig. Samtidig er det viktig at kravet tar utgangspunkt i et akseptabelt risikonivå som tar nødvendig høyde for mindreåriges sårbarhet, ved at beskyttelseshensynet tillegges stor vekt der det er en viss sannsynlighet for at gjerningsmannen vil handle på en måte som kan skade mindreårige fysisk eller psykisk.

Barn vil ofte være i situasjoner som i vesentlig grad innebærer et tillitsforhold til voksne ansvarspersoner, for eksempel i barnehagen, på skolen, eller i idrettslag. Barn har ofte ikke tilsvarende evne eller mulighet for å trekke seg ut av faresituasjoner som voksne, og barn er generelt lettere å manipulere til å ikke fortelle til andre om handlinger de blir utsatt for. I hvilken grad voksne kan utgjøre en trussel overfor barn, avhenger også av de faktiske mulighetene for overgrep og påvirkning av barnet, herunder om andre ansatte på arbeidsstedet kan fange opp hva som skjer, og om andre omsorgspersoner eller det offentlige har mulighet for innsyn og kontroll.

Direktoratet mener at det må utvises forsiktighet med å vektlegge hensynet til gjerningsmannens muligheter for resosialisering hvis dette kan gå på bekostning av hensynet til den mindreårige. For øvrig kan gjerningsmannens muligheter for resosialisering i samfunnet og muligheter for å forsørge seg selv, fortsatt skje ved å søke annet type arbeid, eventuelt etter en omskolering.

Til punkt 6 Begrenset eller uttømmende politiattest

Direktoratet er enig i at begrenset politiattest skal være hovedregelen. Formålet tilsier ikke at alle straffbare handlinger gjenspeiler personlighetstrekk som kan utgjøre en trussel overfor barns fysiske eller psykiske helse.

Vi er enig i at det bør stilles krav om uttømmende attest fra personer som etter tillatelse eller godkjenning fra myndighetene, over tid eller jevnlig, skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem. Voksne i slike posisjoner har ansvar for den alminnelige oppdragelsen av barna, utover å sørge for barnas trygghet og sikkerhet. Derfor er det viktig at det offentlige gjør det vi kan for å forsikre oss om at ansvarspersonen har gode forutsetninger for å være en trygg og ansvarsfull voksenperson, slik at barnet får gode oppvekstvilkår og kan utvikle seg til et trygt og

ansvarlig individ. En måte å gjøre dette på er å kreve en uttømmende attest som kan indikere at vedkommende har utvist en generelt god framferd.

Til punkt 7 Formål

UDI er enig i at begrensede politiattester må omfatte flere typer straffbare handlinger enn seksualforbrytelser. Direktoratet legger til grunn at også andre typer handlinger som kan gjenspeile mer eller mindre varige holdninger og personlighetstrekk hos gjerningsmannen, kan utgjøre en potensiell trussel overfor mindreårige, og disse handlingene bør derfor også omfattes av politiattesten.

Direktoratet oppfatter i utgangspunktet at forslaget til formålsbestemmelse balanserer beskyttelseshensynet, personvernens hensynet og resosialiseringshensynet på en god måte. Vi ønsker likevel å tilføye at alle tidligere straffbare handlinger som kan indikere fare for at det blir begått nye handlinger som er egnet til å skade barn må anses uakseptable. Mindreårige trenger vern også mot handlinger som det kan ta "skade" av, og desto mer når den voksnes arbeidsoppgaver innebærer et vesentlig tillits- eller ansvarsforhold.

Terskelen for hvilke straffbare handlinger som skal omfattes av politiattesten bør derfor ikke bare legges ut i fra hvor alvorlige skader en gjentatt handling overfor mindreårige vil være i seg selv. Den bør også legges ut i fra i hvilken grad det er rimelig å tro at tidligere handling gjenspeiler mer eller mindre varige holdninger og personlighetstrekk som erfaringsmessig kan utløse nye skadelige handlinger eller at vedkommende kan fortsette å utvise holdninger som påvirker de mindreårige på en uheldig måte.

Til punkt 8 Straffebud som er aktuelt å inkludere på begrenset politiattest

Til punkt 8.1 Vurderingstemaet

I første avsnitt annet punktum står det at politiattesten bør avgrenses til straffebud som "...i relasjon til mindreårige må ansees særlig alvorlige...".

Vi viser i denne sammenheng til høringsbrevet punkt 5.6 der det fremgår at "Beskyttelseshensynet må tillegges stor vekt", og "betydelig vekt" dersom politiattesten kan gi barn en viss beskyttelse mot alvorlige overgrep". Det kan virke som om innholdet i punkt 8.1 tillegger personvern- og resosialiseringshensynet større vekt, enn det avveiningen i punkt 5.6 skulle vise.

UDI mener at politiattesten må inneholde merknader om handlinger som kan innebære et reelt skadepotensiale overfor mindreårige som vedkommende kommer i kontakt med gjennom sitt arbeid. Vi har gitt nærmere kommentarer om vurderingstema under punkt 7 Formål.

Til punkt 8.2 Seksualforbrytelser

Til punkt 8.2.1:

JD skriver at overtredelser etter straffeloven §§ 195, 196, 200 annet ledd og 201 bokstav c bør fremgå av ny lov. UDI mener at bestemmelsene bør fremgå av politiattesten.

Til punkt 8.2.2:

JD skriver at overtredelser etter straffeloven §§192, 193, 194, 197 og 199 trolig bør fremgå av ny lov. UDI mener det ikke er tvilsomt at disse bestemmelsene bør fremgå av lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest. Dette er etter direktoratets oppfatning handlinger som kan gjenspeile uakseptable og varige holdninger og personlighetstrekk hos gjerningsmannen, og som kan utgjøre en potensiell trussel overfor mindreårige.

Til punkt 8.2.3:

JD skriver at overtredelser etter straffeloven §§ 200 første ledd og 201 b trolig ikke bør fremgå av politiattesten. UDI er enig i dette.

Til punkt 8.2.4:

JD skriver at overtredelser etter straffeloven §§ 203 og 204 a trolig bør fremgå av politiattesten. UDI mener at disse bestemmelsene bør fremgå av politiattesten.

Det kan virke som om annet avsnitt står i motstrid til overskriften på underpunktet. I avsnittet står det om straffeloven § 203 at det er "tvilsomt om straffebudet bør fremgå på de aktuelle politiattestene". Det er uklart for oss om utsagnet viser tilbake til forrige setning i samme avsnitt om "barnehageområdet og skoleområdet", eller om det er ment generelt for alle aktuelle politiattester. Uansett mener UDI at det ikke kan være tvilsomt at dette straffebudet bør omfattes av politiattesten. Kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige er en uakseptabel handling. Etter vår oppfatning gjenspeiler dette holdninger som bør medføre merknad i de aktuelle politiattestene.

For å belyse hvor alvorlig staten ser på kjøp av seksuelle tjenester i alminnelighet, så kan vi vise vi til lovforslaget i Ot.prp. nr 48 (2007-2008) om kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv. fra voksne. Proposisjonen ble fremlagt for Stortinget 18.4. 2008. I den forutgående høringsrunden ble det fra flere høringsinstanser uttrykt at etterspørselen viser et holdningsproblem, og at etterspørselen er tiltakende. Det ble også vist til at sex-bransjen kjennetegnes av ikke-likeverdige aktører og at tvang og ufrihet ofte er til stede. Blant folk flest er det nok mange meninger om et forbud mot kjøp av seksuelle tjenester. Mange mener at et forbud griper for sterkt inn i menneskers integritet og retten til å bestemme over egen kropp. Likevel har staten tatt et standpunkt, og begrunnelsen er særlig knyttet til å finne tiltak som kan motvirke etterspørsel som fremmer utnytting av mennesker i ufrivillig prostitusjon. Mange mennesker som er i prostitusjon er kommet dit fordi de er i en sårbar situasjon.

Selv om det nok er variasjoner i gjerningsmannens modenhet og tanke om alvorligheten i sin handling, så mener UDI at det ikke kan være tvilsomt at straffeloven § 203 bør fremgå av politiattesten. Handlingens skadelige konsekvenser er alvorlige nok.

Til punkt 8.2.5:

JD skriver at overtredelser etter straffeloven §§ 198, 201 bokstav a, 202 og 204 trolig ikke bør fremgå av politiattestene. Begrunnelsen som gis for dette er at "Handlingene er av en slik art man kan formode at det ikke er særlig fare for at personer som har begått slike lovovertridelser vil begå alvorlige overgrep mot eller ha alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige."

UDI er enig i dette når det gjelder straffeloven §§ 198, 201 bokstav a og 204, men ikke når det gjelder § 202 (hallikparagrafen).

Handlinger som rammes av hallikparagrafen gir uttrykk for en holdning om at det er uproblematisk å kjøpe seksuelle tjenester, og at det er greit å tjene på at andre selger slike tjenester. I mange tilfeller kan grensedragningen mot menneskehandel være vanskelig å trekke og/eller bevise. Det virker rimelig å legge til grunn at mange halliker utnytter at noen er i en sårbar situasjon og endog bruker tvang mot dem, for å skaffe seg utbytte av at de selger seksuelle tjenester. I flere straffesaker med tiltale for menneskehandel har dommen vært straff for hallikvirksomhet. Grunnen er at det ofte kan være vanskelig for påtalemyndigheten å bevise at gjerningsinnholdet i straffeloven § 224 første og annet ledd (menneskehandel) er oppfylt. For øvrig vil all organisering av et barns prostitusjon være menneskehandel, jf straffeloven § 224 tredje ledd.

UDI mener at samfunnet må gjøre det som er mulig for å hindre at mindreårige blir rekruttert inn i prostitusjon. UDI mener derfor at overtredelser etter straffeloven § 202 bør fremgå av politiattesten.

Til punkt 8.2.6:

JD skriver at overtredelser av straffeloven § 201a (grooming) trolig bør fremgå av politiattesten. UDI er enig i at denne bestemmelsen bør fremgå av politiattesten.

Til punkt 8.3 Volds- og ranskriminalitet

Til punkt 8.3.2:

JD skriver at de grove tilfellene av legemskrenkelser trolig bør fremgå av politiattesten, det vil si straffeloven §§ 229 og 231.

Videre skriver JD at mindre alvorlige legemskrenkelser, legemsfornærmelsene i § 228, "ikke i seg selv er av en slik alvorlig karakter at personene som har begått dem vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige."

Vår oppfatning er at personer som har utøvet legemskrenkelser, har vist at de ikke har de grenser for voldsutøvelse som må kreves for å kunne arbeide med mindreårige. Derfor bør merknader om alle straffealternativene i § 229 inntas i politiattesten.

UDI er enig i at overtredelser av straffeloven § 228 ikke skal inntas i politiattesten.

Til punkt 8.3.3:

JD skriver at overtredelse av straffeloven § 233, om forsettlig drap, trolig bør fremgå av politiattesten.

UDI er enig i JDs vurderinger i dette punktet.

Til punkt 8.3.4:

JD skriver at overtredelse av straffeloven § 268 om grovt ran trolig bør fremgå av politiattesten. Begrunnelsen er knyttet til at gjerningspersonen har utvist "klar vilje til bruk av makt og tvang til å oppnå egen fortjeneste", at handlingen ofte kjennetegnes av "stor

hensynsløshet" og at skadene på offeret ofte er alvorlige. UDI er enig i at overtredelse av straffeloven § 268 bør fremgå av politiattesten.

JD skriver at det er tvilsomt om overtredelse av straffeloven § 267, om simpelt ran, bør fremgå av politiattesten. Det vises blant annet til at handlingen ikke vurderes som like grov som grovt ran. JD skriver at overtredelsene "viser vilje til bruk av makt og tvang for å oppnå egen fortjeneste", og at spørsmålet om handlingen skal dømmes etter § 267 eller § 268 "kan bero på andre forhold enn viljen til bruk av makt eller tvang."

UDIs innfallsvinkel til denne vurderingen, er at begge typer av overtredelser kan indikere karaktertrekk der gjerningsmannen ikke unnviker fra å bruke vold eller utvise annen utilbørlig og skadelig atferd. Det virker derfor for tilfeldig om kun overtredelser etter § 268 skal inntas i politiattesten. For øvrig viser vi til våre merknader i annet avsnitt til punkt 8.3.2.

UDI mener derfor at overtredelser etter straffeloven § 268 bør inn i politiattesten.

Til punkt 8.3.5:

JD skriver at overtredelse av straffeloven § 219 om mishandling i nære relasjoner trolig bør fremgå av politiattesten.

UDI er enig i at denne bestemmelsen bør fremgå av politiattesten.

Til punkt 8.4 Overtredelser etter narkotikalovgivningen

JD argumenterer for at i hvert fall noen av overtredelsene i straffeloven § 162 bør fremgå av politiattesten. Straffeloven § 162 rammer ulovlig befatning med narkotiske stoffer som ikke kun gjelder ulovlig besittelse til eget bruk etter legemiddeloven §§ 31 jf 24.

I annet avsnitt vises det til faren for at gjerningsmannen kan "rekruttere unge mennesker til miljøet eller påvirke deres holdninger til slike stoffer." UDI er enig i denne innfallsvinkelen til spørsmålet om at straffebudet skal fremgår av politiattesten.

I tredje avsnitt sonderer JD mellom ungdom og barn, ved å si at beskyttelseshensynet er særlig viktig i forhold til ungdom og at tillitshensynet er særlig viktig i forhold til mindre barn. UDI forstår at hensynene kan gjøre seg gjeldende i ulik grad overfor disse to gruppene. UDIs vurdering er at det ikke går et klart skille mellom ungdom og yngre barn når det gjelder behovet for å verne dem mot å bli påvirket av slike inntrykk. Ungdom som barn har varierende forutsetninger for å stå imot skadelig påvirkning. Direktoratet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å bruke denne sonderingen som grunnlag for å konkludere om arbeid med ungdom skal kreve politiattest med merknader om overtredelser av straffeloven § 162 eller ikke. Det samme gjelder i forhold til arbeid med mindre barn. Direktoratet mener at denne sonderingen ikke kan få betydning i den endelige avgjørelsen av hvilke straffebud som skal inngå i politiattesten.

I tredje avsnitt skriver JD at det "Under tvil antas at hele straffeloven § 162 bør fremgå" av politiattesten. Det vises til at § 162 omfatter gjerninger med spekter fra simple brudd på bestemmelsen til kvalifiserte narkotikaforbrytelser, og at grovheten av lovbruddet vil kunne avhenge av "stoffets art og kvantum". Vår vurdering er at denne sonderingen ikke er hensiktsmessig fordi den underliggende faren for rekruttering av unge mennesker og

skadelig påvirkning av deres holdninger uansett er tilstede. Ulovlig bruk av alle typer narkotiske stoffer må anses uakseptabelt, og derfor kan samfunnet heller ikke akseptere at mindreårige utsettes for fare for rekruttering eller påvirkning til å bruke noen typer av narkotiske stoffer.

I avsnitt seks uttrykker JD skepsis til at overtredelser av legemiddeloven § 31, jf § 24, skal inntas i politiattesten. Straff for slik overtredelse kan i teorien også ramme ungdom som er i "utprøvningsfase", uten at handlingene egentlig uttrykker en fare for å rekruttere andre til å prøve det samme. Imidlertid opplyser JD at det "primært er faste misbrukere som straffes etter legemiddeloven."

Vår vurdering er at mindreårige ikke bør utsettes for fare for rekruttering eller skadelig påvirkning av noen som har overtrådt straffeloven § 162 eller legemiddeloven § 31 jf 24. Det kan være et fornuftig grep, som JD skriver om i syvende avsnitt, at brudd på legemiddeloven kun fremgår i en kortere tidsperiode. Hvor lang tid som skal ha gått siden gjerningen ble begått eller straffen ble idømt, er ikke enkelt å gi et klart svar på. Perioden må i hvert fall være såpass lang at man med rimelig trygghet kan legge til grunn at gjerningen ikke lenger representerer noen fare. Det er mulig at tidsbegrensningen for øvrig bør betinge at vedkommendes livssituasjon viser at han/hun ikke lenger misbruker narkotika.

Til punkt 9 Tidsbegrensninger og konsekvenser

Til punkt 9.1:

UDI er enig i de hensyn som oppstilles for og i mot tidsbegrensning av merknader i begrenset politiattest.

Vi oppfatter imidlertid at skillet som trekkes i fjerde avsnitt mellom merknader som man tenker seg skal tidsbegrenses og de som ikke skal tidsbegrenses, er for tilfeldig. Direktoratet mener at det er flere ulovlige handlinger enn seksualforbrytelser og drap som bør anmerkes uten tidsbegrensning, der beskyttelseshensynet må veies tyngre enn resosialiseringshensynet.

Til punkt 9.2:

I dette punktet anføres det ulike argumenter for en tidsbegrensning av merknader om visse lovbrudd.

UDI er enig i de argumentene som anføres, og at disse bør brukes i avveilingen av hvilke merknader som bør tidsbegrenses og etter hvor lang tid. Tidsbegrenset oppføring bør være knyttet til grovere lovbrudd, og da særlig i forhold til ulike typer seksualforbrytelser og voldskriminalitet. For øvrig er det viktig som JD påpeker i siste avsnitt, at det enkelte fagdepartement må være nærmest til å vurdere på sine områder hva konsekvensene av en anmerkning bør være.

Til punkt 11 verserende saker

Til punkt 11.1:

JD gjør her en avveiling av beskyttelseshensynet opp mot personvernens hensynet i vurderingen av om verserende straffesaker skal anmerke på attesten.

JD skriver i fjerde avsnitt at ved seksuelle overgrep er skadepotensialet stort, og at hensynet til uskyldspresumpsjon og retten til privatliv derfor må vike i perioden frem til siktelse eller tiltale eventuelt frafalles. UDI er enig i dette.

Videre skriver JD i femte avsnitt at også "de øvrige straffebudene som trolig bør fremgå av attesten" har et stort skadepotensiale, og at det derfor kan være relevant å også markere verserende saker angående disse straffebudene. UDI er enig i dette. Direktoratet mener også at dette må gjelde de straffebud som vi har argumentert for skal inntas i politiattesten, jf over under punkt 8, blant de som JD har vurdert som mer usikre.

Til punkt 11.2:

UDI er enig i at verserende saker skal markeres i uttømmende attester.

Til punkt 11.3:

UDI er enig i at illagte forelegg bør inntas i politiattesten.

Til punkt 12 Enhetlig regulering

JD foreslår innføring av felles bestemmelser i lovgivningen om utferdigelse av politiattest som regulerer attestens formål, adgang til å kreve attest og attestens innhold. Videre anser JD det som mest hensiktsmessig at hjemmelsgrunnlaget for å innehente politiattest fortsatt reguleres i særlovgivningen.

UDI ser på innføring av felles bestemmelser som en hensiktsmessig løsning. Man kan med dette oppnå en normering av systemet med politiattester på områder som gjelder arbeid med mindreårige, som igjen kan virke førende for argumentasjonen knyttet til utforming av hjemmelsgrunnlag i særlovgivningen.

Til forslaget til lovtekst

Til § X Virkeområde:

UDI stiller spørsmål ved hvorfor det her brukes formuleringen "skadelig innflytelse", når det i § Y brukes "alvorlig skadelig innflytelse".

Til § Y Politiattestens formål:

Vi viser til våre merknader under punkt 7 Formål, angående hvilke intensjoner man har med å skrive "alvorlig skadelig innflytelse" i stedet for "skadelig innflytelse". Vi oppfatter likevel at utvalget av de lovbestemmelser som er inntatt i lovforslaget § Z, indikerer beskyttelseshensynet og resosialiserings- eller personvernens hensynet er avveid på en god måte.

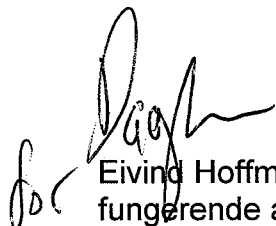
Til § Z Politiattesten innhold:

Til annet avsnitt bemerker vi at forslaget ikke omfatter brudd på straffeloven § 202 (hallikparagrafen) eller § 229 første straffealternativ (skade en annen på "Legeme eller Helbred"). UDI mener at merknader om brudd på begge disse bestemmelsene bør inntas i politiattesten.

Tredje avsnitt gjelder merknader om lovbrudd som ikke skal være tidsbegrenset. JD har ikke tatt med brudd på straffeloven §§202 (hallikparagrafen), 224 (menneskehandel), 228 og 229 (legemskrenkelser), og 267 og 268 (simpelt og grovt ran). UDI mener at §§ 202, 224, og 268 er lovbrudd av så grov karakter at merknader om dette bør være tidsubegrenset.

Med hilsen


Ida Børresen
direktør


Eivind Hoffmann
fungerende avdelingsdirektør