

06 MAI 2008



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

JUSTISDEPARTEMENTET	
6 MAI 2008	
SAKSNR.:	200504909
AVD./KONT./BEH.:	PIA/PIA/IBF
DOK.NR.:	136
ARKIVKODE:	415.3

Justis - og politidepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Norsk senter for menneskerettigheter
P.b. 6706 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo
Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Dato: 30.april 2008
Deres ref.: 200504909-/IBF
Vår ref.: 2008/187

Høring - politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige

I. Innledning

Det vises til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 12.2.2008 om *politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige*. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR). Høringsuttalelsen er også sendt per e-post i dag (postmottak@jd.dep.no).

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jfr. kgl. res. av 21. september 2001) og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge, er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som nasjonal institusjon.

SMR vil i det følgende begrense sine kommentarer til de sider ved høringsnotatet som berører Norges menneskerettslige forpliktelser. På generelt grunnlag vil SMR vise til at etter vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gjelder Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon (BK) som norsk lov og skal ha forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid, jfr. menneskerettsloven §§ 2 og 3.¹ Flere andre sentrale konvensjoner er innarbeidet i alminnelig lov.

Dette innebærer at konvensjonenes rettighetsbestemmelser utfyller eller begrenser virkeområdet for øvrig lovgivning på områder hvor denne ikke er i tråd med konvensjonenes krav. Lovgivning som ikke er utarbeidet på en slik måte, må tolkes innskrenkende i lys av disse konvensjonene.

SMR peker på at menneskerettslige spørsmål skal identifiseres og drøftes av utredere, jfr. Utredningsinstruksen punkt 2.3.2:

”Forholdet til menneskerettigheter. Utredere skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.”

¹ Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvor konvensjonene er inntatt som vedlegg.

2. Arbeidsgruppens forslag

Krav om politiattest for personer med oppgaver overfor barn og unge, er blitt innført særskilt på hvert enkelt fagområde over tid. En interdepartemental arbeidsgruppe har nå sett på og vurdert disse kravene i sammenheng. Høringen er basert på arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger.

I høringsnotatet reises det bl.a. spørsmål om begrenset politiattest, i tillegg til å omfatte seksuelle overgrep mot barn slik tilfellet er i dag, bør utvides til å omfatte enkelte seksuelle overgrep mot voksne, grove legemskrenkelser, forsettlig drap, ran, mishandling i nære relasjoner, menneskehandel og narkotikaforbrytelser. Videre reises det spørsmål om personer som etter tillatelse eller godkjenning fra myndighetene over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem, bør avkreves uttømmende politiattest. I tillegg tar høringsnotatet opp problemstillingen om personer med anmerkninger knyttet til seksuelle overgrep skal få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige, evt. om dette skal bero på en konkret vurdering fra arbeidsgivers eller oppdragsgivers side.

Hjemmel til å kreve politiattest bør i følge arbeidsgruppen fortsatt forankres i særlovgivningen, men det stilles spørsmål om kravet til innholdet i politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige bør være enhetlig og reguleres i den felles i lovgivningen som regulerer utferdigelse av politiattest (nå strafferegistreringsloven, eventuelt i ny politiregisterlov).

Departementet har ikke tatt stilling til den utvidelsen av dagens politiattester som er skissert i høringsnotatet.

3. Innspill fra Norsk senter for menneskerettigheter

Høringsnotatet reiser mange konkrete spørsmål som departementet i følge høringsbrevet foreløpig ikke har tatt stilling til. SMR finner det derfor ikke naturlig å kommentere arbeidsgruppens forslag i detalj, men vil i det følgende gi noen generelle innspill til departementets videre arbeid med forslagene.

FNs barnekonvensjon er en menneskerettighetskonvensjon som omhandler barns spesielle behov. Artikkel 3 understreker at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved anvendelsen av konvensjonen. Hensynet til barnet er både et overordnet prinsipp og en avveiningsnorm i konkrete saker. FNs barnekonvensjon artikkel 34 pålegger videre statene å påta seg å *"beskytte barn mot alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk"* og herunder *"hindre at noen [...] tilskynder eller tvinger barn til å delta i enhver form for ulovlig seksuell aktivitet"*.

SMR understreker at BK artikkel 34 har en selvstendig rettslig betydning. En utvidelse av dagens politiattester vil kunne bidra til å hindre overgrep mot barn og dermed også bidra til å oppfylle det vernet barn har krav på etter BK, hvilket er positivt.

Utfordringen i dette arbeidet – sett i et menneskerettslig perspektiv – er å realisere disse rettighetene i barnekonvensjonen samtidig som en ikke skaper konflikt med andre relevante menneskerettighetsbestemmelser.

Artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er også relevant for vurderingen av krav om politiattest (jfr. høringsnotatet kapittel 4.3). EMK artikkel 8 verner, i

likhet med SP artikkel 17, retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Kjernen i begrepet er at individet har rett til en privat sfære, hvor det fritt kan utfolde og utvikle seg. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har uttalt at privatliv er et vidt begrep, som ikke kan defineres uttømmende.² Formidling av opplysninger i form av en politiattest, vil i utgangspunktet være et inngrep i enkeltpersoners privatsfære. Et slikt inngrep vil imidlertid ikke være konvensjonsstridig så lenge det tilfredsstiller kravene i EMK artikkel 8(2). Inngrepshjemmelen i EMK artikkel 8(2) er tredelt; (i) inngrepet må ha hjemmel i lov (lovskravet); (ii) forfølge ett av de opplistede formålene og (iii) være nødvendig i et demokratisk samfunn. SMR anbefaler at departementet knytter vurderingen av de ulike hensyn som nevnes i kapittel 5 i høringsnotatet tettere opp til vurderingen av artikkel 8(2), og da særlig hvorvidt inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. EMD har i sin praksis formulert dette siste spørsmålet som et krav til at det skal foreligge forholdsmessighet (proporsjonalitet) mellom inngrepet og det formålet som søkes oppnådd, og tillegger her den enkelte stat en viss skjønnsmargin.

Politimesteren kan i følge strafferegistreringsforskriften § 12p³ utferdige politiattest til bruk for frivillige organisasjoner. EMK artikkel 11 og SP artikkel 21 og 22 beskytter forsamlings- og foreningsfriheten. Dersom bruken av politiattest utvides kan dette ha konsekvenser for den enkeltes foreningsfrihet. Aktuelle inngrep i retten til foreningsfrihet kan for eksempel bestå i at staten forhindrer eller vanskeliggjør borgerens mulighet for å slutte seg til en forening.⁴ Slike inngrep må være hjemlet i artikkel 11(2) om det ikke skal oppstå konvensjonsstrid. Rett til foreningsfrihet sikrer imidlertid også foreninger rett til å fastsette egne vedtekter og regulere egne forhold, herunder betingelser for medlemskap.⁵ Foreninger kan i utgangspunktet fritt bestemme hvem som kan være medlem av foreningen.⁶ Dersom bruken av politiattest arrangeres på en slik måte at det kan ha konsekvenser for den enkeltes foreningsfrihet, må departementet i lovforarbeidene foreta en avveining av medlemmets rettigheter, organisasjonens interesser og myndighetenes hjemmel for å gjøre inngrep i henhold til artikkel 11(2).

ØSK artikkel 6 og ILO-konvensjon nr. 122 om ansettelser⁷ pålegger staten å respektere og sikre blant annet retten til arbeid. Retten til arbeid kan imidlertid ikke forstås som en absolutt rett til ansettelse.⁸ En eventuell utvidelse av dagens politiattester vil imidlertid ha konsekvenser for enkeltpersoners adgang til visse yrker og forslaget må følgelig også vurderes i forhold til retten til arbeid.

² Se for eksempel Peck mot Storbritannia, dom av 28.1.2003, avsnitt 57.

³ Se Lovdata, Forskrifter om strafferegistrering: <http://www.lovdata.no/for/sf/jd/xd-19741220-0004.html#12>

⁴ Se for eksempel Bota mot Romania, avgjørelse av 12.10.04

⁵ Se Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) mot Storbritannia, dom av 27.02.2007, §38

⁶ Se Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) mot Storbritannia, dom av 27.02.2007, §39

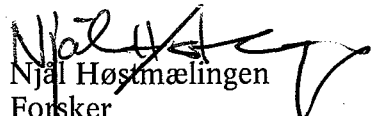
⁷ Employment Policy Convention (No.122) concerning Employment Policy:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k_ilo122.htm


⁸ General Comment No. 18 from the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, avsnitt 6. Se: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

4. Avslutning

SMR anbefaler at departementet i det videre arbeidet går nærmere inn på forslagene forhold til menneskerettighetene som påpekt ovenfor, og at disse vurderingene synliggjøres i den kommende proposisjonen.

Med hilsen


Njal Høstmælingen
Forsker


Ingvild Bartels
Juridisk rådgiver