

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref:		
Saksbehandler:	vch 200503488	41
Vår ref:	05/4385	
Arkivkode:	511.2	22-11-05
Dato:	18.11.2005	
	HRA	ASD

Høring – krav om politiattest for helsepersonell og sosialpersonell

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) foreslår i høringsnotatet at det kan avkreves politiattest fra sosial- og helsepersonell som skal yte helse- og sosialtjenester til barn og utviklingshemmede. Politiattesten skal vise om vedkommende er eller har vært siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffelovens bestemmelser om seksuelle overgrep mot barn og barnepornografi. Det foreslås at attesten skal legges fram ved tilbud om stilling, inngåelse av avtale med det offentlige om privat praksis mv eller ved melding om helsepersonells åpning, overtakelse eller inntreden i privat praksis. Det foreslås videre at personer som er ilagt forelegg eller dømt for overtredelse av disse bestemmelsene i straffeloven, skal være utelukket fra å arbeide med barn og utviklingshemmede.

Departementets hovedbegrunnelse for å innføre krav om politiattest for helse- og sosialpersonell er at dette kan bidra til å hindre seksuelle overgrep mot barn og utviklingshemmede personer som mottar hjelp fra helse- og sosialtjenesten. Etter departementets vurdering vil krav om politiattest virke forebyggende i det personer som har merknader om seksuelle overgrep i politiattesten må antas å ikke søke stillinger der man må legge fram politiattest. Videre begrunnes forslaget med at sammenhengen i lovverket tilsier at også sosial- og helsepersonell kan avkreves politiattest, og det vises til en rekke lover der det allerede er hjemmel for å kreve politiattest for å arbeide med barn og mindreårige.

Det blir hevdet at dersom det ikke stilles krav om politiattest for helse- og sosialpersonell, vil dette være en av få arenaer uten slikt krav, noe som vil kunne medføre at disse sektorene vil kunne være attraktive nettopp for dem som har anmerkninger.

VIL INNHENTING AV POLITIATTEST BIDRA TIL Å OPPNÅ HENSIKTEN MED Å HINDRE OVERGREP?

Sosial- og helsedirektoratet er enig i departementets vurdering om at et krav om politiattest uten merknader som vilkår for ansettelse i noen grad vil kunne virke forebyggende i forhold til ansettelser av potensielle overgripere. Det er grunn til å anta at de som ikke kan legge fram politiattest uten merknader ikke vil søke seg til stillinger der slik attest kreves.

Samtidig er det kjent at ulike seksuelle overgrep overfor barn sjelden anmeldes, påtales og straffes. Det faktiske omfanget av slike overgrep er ukjent, men det legges til grunn at det foreligger betydelige mørketall. En politiattest uten anmerkninger kan ikke tas som en garanti for at vedkommende ikke har begått seksuelle overgrep mot barn; attesten viser bare at vedkommende ikke er blant de få som anmeldes. Et krav om politiattest vil derfor bare kunne gi tjenestemottaker en begrenset trygghet.

Sosial- og helsedirektoratet

Det er grunn til å påpeke at en adgang til å kreve politiattest bare er et av flere forebyggende tiltak som arbeidsgiver bør gjennomføre. Gode ansettelsesprosedyrer, organisering av tjenestene og veiledning/oppfølging av arbeidstaker er av stor betydning for å forebygge seksuelle overgrep mot barn og utviklingshemmede.

Sosial- og helsedirektoratet vil særlig understreke viktigheten av at arbeidsgiver sørger for god internkontroll og tilrettelegging for et godt arbeidsmiljø, og viser til forskrift 2002-12-20 nr 1731 om internkontroll i sosial- og helsetjenesten, som har som formål å "bidra til faglig forsvarlige sosial- og helsetjenester og at sosial- og helselovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene". Internkontroll skal bidra til faglig forsvarlige sosial- og helsetjenester, og er et verktøy som skal sikre at daglige arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav. Dette er særlig viktig på områder der svikt kan få alvorlige følger. Mye tyder på at det er et økende fokus på arbeid med internkontroll og arbeidsmiljø. Shdir anser at dette vil kunne være viktige virkemidler for å hindre at personer som mottar sosial- og helsetjenester blir utsatt for fysiske, psykiske, seksuelle eller økonomiske overgrep. Arbeidsgivers eller kommunens vektlegging av internkontroll og organisering av arbeidet og et godt arbeidsmiljø vil i tillegg til å hindre overgrep også hindre at noen urettmessig blir mistenkt eller beskyldt for å begå slike overgrep. Krav om politiattest vil ikke kunne erstatte arbeidet på dette området, men komme i tillegg.

SAMMENHENG I LOVERKET

Verken helsepersonelloven eller lov om sosiale tjenester har i dag hjemmel for å kreve politiattest fra helsepersonell eller sosialpersonell. Sosialpersonell som skal yte sosiale tjenester til mindreårige kan avkreves politiattest etter forskrifter om strafferegistrering §12. Blant annet inneholder barnehageloven, opplæringsloven og barnevernloven bestemmelser med krav om fremleggelse av politiattest der formålet med attesten er å bidra til å forebygge og hindre at mindreårige blir utsatt for seksuelle overgrep. Med hjemmel i universitetsloven §4-9 kan det kreves framlagt politiattest ved opptak til studier der studenter vil komme i kontakt med pasienter, klienter, mindreårige o.a. som del av den kliniske undervisningen eller praksisundervisningen. Politiattesten etter lov om universitet og høyskoler skiller seg ut ved å omfatte flere lovbrudd; i tillegg til å registrere siktelse, tiltale eller dom for seksuelle overgrep generelt, kan attesten også vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for grove voldsforbrytelser og straffbare forhold vedrørende besittelse og bruk eller omsetning av narkotiske stoffer eller medikamenter. I tillegg skal særlige regler for krav om politiattest gitt for bestemte typer yrkesutøvelse, gjelde tilsvarende for studenter i praksisopplæring eller klinisk undervisning.

Samtidig med foreliggende høringsnotat, har Justisdepartementet sendt på høring et forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å kreve politiattest. Formålet er også her å beskytte barn mot seksuelle overgrep.

Det faktum at det på flere områder enten allerede foreligger eller foreslås hjemmel for å kreve at personer som i sin utdanning, yrkesutøvelse eller deltakelse i frivillig arbeid kommer i kontakt med mindreårige, skal legge fram politiattest, må antas å medføre at personer som ikke kan legge fram en ren attest, ikke vil søke seg til disse arenaene. Når stadig flere arenaer blir stengt for dem, vil det likeså kunne antas at arenaer som

ikke er omfattet av krav til politiattest vil kunne bli mer attraktive. Det vil derved kunne være et uheldig signal til samfunnet dersom ikke barn og utviklingshemmede som mottar sosiale tjenester eller helsetjenester skal gis tilsvarende beskyttelse som f.eks barnehage- og skolebarn. Etter Direktoratets vurdering tilsier hensynet til sammenhengen i lovverket for at også helse- og sosialpersonell skal kunne avkreves politiattest.

BEHOV FOR BESKYTTELSE AV PERSONER SOM IKKE KAN VARETA EGNE INTERESSER CONTRA PERSONVERN HENSYN OG MULIGHET FOR RESOSIALISERING

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMC) artikkel 8 nr 1 slår fast at alle har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Et krav om politiattest kan anses som et inngrep i denne bestemmelsen, stride mot hensynet til personvern og kan vanskeliggjøre resosialisering av siktete eller straffedømte. Etter EMC artikkel 8 nr 2 kan imidlertid inngrep foretas dersom det er i samsvar med lov og er nødvendig "i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter". Dette innebærer at det må foreligge hjemmel i lov for å kreve politiattest, og at formålet med å kreve politiattest vurderes som mer tungtveiende enn hensynet til respekt for privatliv og hensynet til personvern. Videre er det et viktig prinsipp at den som har blitt frikjent eller har sonet sin straff, skal ha rett til å "begynne på nytt". Slik vil et krav om politiattest stå i motstrid til hensynet til resosialisering og muligheten for at den som er siktet, tiltalt eller dømt for et alvorlig lovbrudd skal kunne bli ferdig med saken.

Gjeldende bestemmelser om å kunne kreve framlagt politiattest av personer som skal arbeide med barn, eller universitetslovens hjemmel for å innhente en mer omfattende politiattest ved opptak til utdanning, er begrunnet med hensynet til å hindre at barn, pasienter og klienter blir utsatt for seksuelle eller andre overgrep fra personer som innehar visse stillinger eller posisjoner som kan innebære mulighet til å begå slike overgrep. Hensynet til barnas, pasientenes og klientenes rettssikkerhet er derved blitt prioritert framfor hensyn til personvern, resosialisering mv. Det er ingen grunn til å vurdere innføring av krav om politiattest for sosial- og helsepersonell på annen måte enn krav om politiattest for lærere, førskolelærere osv.

Sosial- og helsedirektoratet vil presisere at hensynet til resosialisering må anses som tungtveiende, og at personer som har sonet ferdig skal gis muligheter for å delta i samfunnet og yrkeslivet som andre. Å bli utestengt fra visse typer arbeid, stillinger eller utdanninger er et onde, men det er viktig å presisere at konsekvensen av krav om å legge fram politiattest slik departementet foreslår verken innebærer generell utestenging eller et generelt yrkesforbud. En sykepleier, psykolog, vernepleier eller annet helse- og sosialpersonell som ikke kan legge fram en attest uten merknader, vil være avskåret fra visse stillinger der det kreves politiattest. Forøvrig vil vedkommende kunne benytte seg av sin utdanning og yrkeserfaring og ha adgang til relevant yrkesutøvelse på lik linje med andre.

PERSONKRETSEN SOM SKAL BESKYTTES

Bkgrunnen for utarbeidelsen av foreliggende forslag om politiattest, er at Stortinget 14.juni 2000 vedtok at "Regjeringen legger fram en vurdering og lovforslag til hvordan vandelsattest for helsepersonell kan sikre at barn som søker til helsevesenet, ikke møter helsepersonell som har begått seksuelle overgrep mot barn eller umyndige".

I høringsnotatet foreslår departementet at også utviklingshemmede som mottar sosial- og helsetjenester skal omfattes i tillegg til barn og mindreårige. Dette er personer som på grunn av alder eller utviklingshemming er særlig sårbare og særlig avhengige av tjenesteyter, og som derfor vil ha et særlig behov for beskyttelse mot overgrep.

Departementet har vurdert om det bør fremlegges politiattest fra sosial- og helsepersonell som skal yte helsehjelp til alvorlig syke, gamle, demente, og andre som på forskjellige måter kan ha vanskelig for å ivareta egne interesser og beskytte seg selv mot overgrep. Departementet skriver at dersom "det skulle innføres politiattest for å hindre overgrep mot andre pasientgrupper, vil det være naturlig at flere lovbrudd inngår i attesten, for eksempel grov vold. En slik politiattest vil være mer inngripende for det enkelte helsepersonell og i større grad hindre resosialisering. Det kan også vise seg å gi en falsk trygghet. Oppklaringsprosenten på noen typer kriminalitet er langt lavere enn ønskelig, og det er derfor en rekke personer som har begått straffbare handlinger uten å være straffet eller registrert hos politiet".

Departementet konkluderer med at det bør utvises tilbakeholdenhet med å innføre krav om politiattest i forhold til stadig nye grupper, særlig på bakgrunn av at politiattest bare er et av virkemidlene for å hindre at pasienter og klienter blir utsatt for overgrep, og finner det hensiktsmessig å begrense krav om politiattest til helsepersonell som skal yte tjenester til barn og utviklingshemmede. Departementets begrunnelse for ikke å utvide personkretsen som skal beskyttes er forøvrig identisk med argumentene mot å kreve politiattest for arbeid med barn og utviklingshemmede.

Sosial- og helsedirektoratet er i utgangspunktet enig i departementets vurdering av at man skal være kritisk i forhold til hvilke persongrupper som skal omfattes. I løpet av livet vil hele befolkningen ha behov for helsetjenester, og svært mange vil motta sosiale tjenester. Det er ingen ensartet gruppe som mottar tjenester fra sosial- og helsetjenesten. Den enkeltes behov for tjenester varierer fra en enkelt, kortvarig kontakt til omfattende og sammensatte tjenester over lengre tid, kanskje gjennom hele livet. Tjenestemottaker vil i varierende grad være avhengig av tjenesten. Dette gjør at tjenestemottaker i varierende grad står i et avhengighetsforhold til tjenesteyter. Det som er felles, er at de fleste som har behov for tjenester av noe omfang vil være i en sårbar situasjon og vil langt på vei være prisgitt tjenesteyter. Dette kunne tale for at man innførte et generelt krav om politiattest for helse- og sosialpersonell. Sosial- og helsedirektoratet finner likevel at innføring av krav om politiattest bør forbeholdes grupper med et særlig behov for beskyttelse, slik som barn og unge under 18 år og mennesker med utviklingshemming over 18 år.

I motsetning til departementet finner imidlertid direktoratet at også andre grupper som mottar helse- og sosialtjenester kan ha behov for slik beskyttelse en politiattest kan gi. Eksempelvis kan dette gjelde personer med alvorlige demenstilstander eller andre lignende lidelser, personer med visse psykiatriske lidelser eller manifestasjoner og andre som midlertidig eller varig ikke er i stand til å ivareta sine interesser på grunn av sykdom, skade eller annen tilstand og som, i likhet med barn og utviklingshemmede, midlertidig eller varig er helt avhengig av å motta tjenester fra sosial- og helsetjenesten og som kan være utsatt for overgrep fra helse- og sosialpersonell.

BEGRENSNING TIL SEKSUELLE OVERGREP/BARNEPORNOGRAFI, NÆRMERE OM POLITIATTESTENS INNHOLD
Høringsnotatet begrenser politiattesten til å omfatte seksuelle overgrep mot barn. Det kan stilles spørsmål om attesten også bør omfatte andre lovovertrедelser som for eksempel seksuelle forbrytelser generelt, grove voldsforbrytelser, narkotikarelaterte forbrytelser og andre straffbare forhold av en viss alvorlighetsgrad. Problemstillingen er aktuell i det det kan vises til tilfeller av alvorlige og kritikkverdige forhold ved enkelte institusjoner der det kritikkverdige var knyttet til ansatt personell med tidligere kriminell bakgrunn, bl a i forhold til vold og misbruk. Når innhenting av politiattest foreslås for helse- og sosialpersonell som skal arbeide med utviklingshemmede i tillegg til barn, bør attesten ikke være begrenset til seksuelle overgrep mot barn, men seksuelle overgrep generelt.

Under behandlingen av Dok 8:41, jf Inst. S. Nr 194 (1999-2000), stilte sosialkomiteens flertall spørsmål om ikke også andre kriminelle handlinger enn seksuelle overgrep burde diskvalifisere for tett og nær kontakt med barn. Det ble stilt spørsmål om ikke forbrytelser som drap, grov vold, voldtekt og pornografisk virksomhet burde vurderes i denne sammenheng. Videre ble det påpekt at det også kan være andre forhold av mindre graverende karakter enn de ovennevnte, der det er nødvendig å stille spørsmål om skikkethet knyttet til det å ha ansvar for barns velvære. I følge høringsnotatet har departementet vurdert om politiattesten, i tillegg til seksuelle overgrep mot barn, også bør vise om vedkommende er dømt for grove voldsforbrytelser og andre straffbare forhold. Departementet viser her til parallelliteten til den mer omfattende bestemmelsen lov om universiteter og høyskoler.

Departementet mener at dette er viktige argumenter for å behandle seksuelle lovbrudd særskilt og viser til at seksuelle overgrep er særlig krenkende og ødeleggende for dem som rammes og at det knytter seg en særlig fare til at overgriperen kan begå nye seksuelle overgrep.

Sosial- og helsedirektoratet er enig i departementets vurdering av at dette er viktige argumenter for å behandle seksuelle lovbrudd særskilt, men finner at det også er andre lovbrudd som kan få alvorlige konsekvenser for dem som rammes. I sin argumentasjon mot at andre forbrytelser, så som annen grov vold, økonomisk utroskap, og andre forbrytelser utøvd av helse- og sosialpersonell, skal omfattes, skriver departementet at "Ofre for slike forbrytelser vil også lettere kunne kompenseres gjennom erstatning med grunnlag i arbeidsgiveransvaret som lovovertrедerens arbeidsgiver vil ha". Sosial- og helsedirektoratet vil her understreke at ikke bare de som utsettes for seksuelle overgrep, men også pasienter og klienter som i en avhengighetssituasjon utsettes for fysiske, psykiske eller økonomiske overgrep av alvorlig eller gjentakende art, vil kunne oppleve alvorlige og (lang)varige fysiske og psykiske skader og senfølger på grunn av overgrepene. SHdir vil anta at departementet med sitt utsagn verken har ment å bagatellisere eller forenkle konsekvensen av slike overgrep, eller vil påstå at disse overgrepene kan kompenseres gjennom en eventuell økonomisk erstatning.

Direktoratet foreslår å utvide politiattesten til, i tillegg til de foreslåtte bestemmelsene, å omfatte alvorlige seksuelle forbrytelser generelt og alvorlige voldsforbrytelser.

KONSEKVENSER AV ANMERKNING PÅ POLITIATTESTEN

Etter departementets syn vil konsekvensen av å legge fram en politiattest som viser at søker er dømt eller ilagt forelegg for seksuelle overgrep, være at vedkommende ikke

blir ansatt. Attest som er innhentet etter at vedkommende er ansatt og som inneholder slike merknader, vil på tilsvarende måte innebære at vedkommende blir sagt opp fra sin stilling. Dette begrunnes med at slike lovbrudd må anses uforenlig med å inneha en stilling der man yter tjenester til barn eller utviklingshemmede.

Sosial- og helsedirektoratet vil presisere at utestenging er knyttet til en rettskraftig dom. Attest som viser at vedkommende er siktet eller tiltalt vil i følge forslag til lovtekst ikke ha utestenging som konsekvens. Det må likevel antas at en attest som viser at vedkommende er siktet eller tiltalt i realiteten vil få samme virkning ved at vedkommende ikke ansettes.

Det går ikke klart fram om det er tenkt noen begrensning bakover i tid for de opplysningene attesten skal inneholde, eller om også eldre reaksjoner skal medtas. Dette vil i så fall innebære en utestenging fra visse typer arbeid for resten av yrkeslivet. Til sammenligning har helsepersonell som har fått tilbakekalt sin autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning etter helsepersonelloven §57, mulighet for å få autorisasjon mv tilbake etter §62 forutsatt at vedkommende "godtgjør at han/hun er skikket". Seksuelle overgrep mot pasienter uansett alder, vil være en tilbakekallsgrunn. Hvis vedkommende på et senere tidspunkt godtgjør å være skikket, kan Statens helsetilsyn gi autorisasjonen tilbake. Sosial- og helsedirektoratet stiller spørsmål til om ikke man burde se hen til helsepersonellovens system med mulighet for på et senere tidspunkt å kunne vise at grunnlaget for utestenging ikke lenger er til stede. Særlig vil dette være ønskelig dersom politiattesten utvides utover departementets forslag. Hvis en større personkrets og/eller flere kriminelle handlinger skal omfattes, vil det kunne være grunn til å åpne for en mer nyansert vurdering av hvilke konsekvenser en dom skal få, og om politiattesten attesten skal være begrenset i tid.

TYPE POLITIATTEST

Hensynet til samfunnets behov for beskyttelse må veies opp mot hensynet til den som avkreves politiattest. Dette tilsier formålet med politiattesten er mer tungtveiende enn hensynet til personvernet, at det foreligger et reelt behov for politiattest og at de opplysningene som skal komme fram i attesten ikke går ut over det som følger av formålet og behovet. Sosial- og helsedirektoratet er derfor enig i at det skal stilles krav om "avgrensede uttømmende politiattester", dvs attesten skal bare inneholde opplysninger som er nødvendige ut fra det formålet attesten er ment å ivareta.

VIL INNHENTING AV POLITIATTEST BIDRA TIL Å HINDRE OVERGREP?

Innføring av krav om politiattest må antas å hindre at personer som har anmerkninger om seksuelle overgrep, får jobb eller verv som gir anledning til på ny å foreta slike overgrep. Imidlertid vil en attest uten merknader ikke være en garanti for at søker ikke har foretatt seg handlinger som nevnt eller ikke vil komme til å foreta seg slike. Det er kjent at seksuelle overgrep mot barn, derunder barnepornografi, sjelden avdekkes og anmeldes og at det er til dels betydelige mørketall. Det er derved en reell fare for at krav om politiattest, og framvisning av en ren attest, vil kunne gi falsk trygghet i det den kan forstås og tolkes som at vedkommende ikke på noe tidspunkt har vært eller vil kunne bli en overgriper. Slik vil forslaget kunne bli en sovepute for arbeidsgiver og kolleger. I verste fall kan dette resultere i at arbeidsgiver og kolleger og andre vil kunne redusere oppmerksomheten mot risikoen for overgrep. Samtidig er det grunn til å presisere at selv om det er store mørketall om forekomsten av seksuelle overgrep, er

de fleste som ønsker å arbeide med barn og utviklingshemmede verken tidligere eller potensielle overgripere.

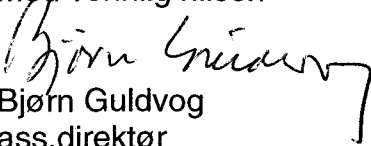
Det er viktig å understreke at en attest uten merknader ikke kan tas til innekt for annet enn at vedkommende ikke er registrert i politi- eller strafferegisteret. Dette betyr at man må være realistisk i forhold til hva man kan oppnå med å innføre krav om politiattest. Det må understrekes overfor arbeidsgiver, kolleger og andre at innføring av politiattest ikke må være en sovepute og at det fortsatt vil være av vesentlig betydning å innhente nødvendige opplysninger om søker, blant annet om tidligere arbeidsforhold. Krav om politiattest skal ikke komme i stedet for, men i tillegg til arbeidsgivers ansvar for å organisere virksomheten og arbeidet slik at risikoen for at overgrep kan skje minimaliseres.


KONKLUSJON

Sosial- og helsedirektoratet støtter forslaget om at det på visse vilkår kan kreves politiattest som viser om helse- og sosialpersonell er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffelovens bestemmelser om seksuelle overgrep mot barn og barnepornografi. Vi er enig i departementets vurdering av at et slikt krav i noen grad kan virke forebyggende i forhold til ansettelse av potensielle overgripere, og at sammenhengen i lovverket tilsier at det bør stilles krav om politiattest ved tilsetning i stillinger hvor arbeidstaker skal yte helsetjenester eller sosiale tjenester til barn og utviklingshemmede personer. Sosial- og helsedirektoratet ber departementet vurdere å utvide kretsen som skal beskyttes. Det er her nærliggende å tenke på personer med visse psykiatriske tilstander, personer med alvorlige demenstilstander og andre som varig eller forbigående ikke er i stand til å ivareta sine interesser på grunn av sykdom, skade eller annen tilstand, og som er helt avhengig av å motta tjenester fra sosial- og helsetjenesten. Sosial- og helsedirektoratet anmoder videre om at det blir foretatt en revurdering av at attesten bare skal omhandle seksuelle overgrep mot barn slik at også alvorlige brudd på straffelovgivningens bestemmelser om seksualforbrytelser generelt, voldskriminalitet og narkotikaforbrytelser skal omfattes. Dette begrunnes med at det overordnede formålet med innføring av krav om politiattest er at dette antas å hindre overgrep mot pasienter og klienter.

Samtidig vil vi understreke at et krav om politiattest bare gir en begrenset trygghet for tjenestemottaker, og at dette bare er et av flere forebyggende tiltak som arbeidsgiver bør gjennomføre. Det er særlig viktig at arbeidsgiver, kommunene/avtalepartner prioriterer arbeidet med internkontroll og tilrettelegger for et best mulig arbeidsmiljø. Det anses som særdeles viktig å informere om ordningen, hva man kan forvente av den og andre virkemidler for å hindre overgrep mot barn og utviklingshemmede.

Med vennlig hilsen


Bjørn Guldvog
ass.direktør


Harald E. Hauge
avdelingsdirektør