

Forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å kreve politiattest

Fra arbeidsgruppen nedsatt av Justisdepartementet

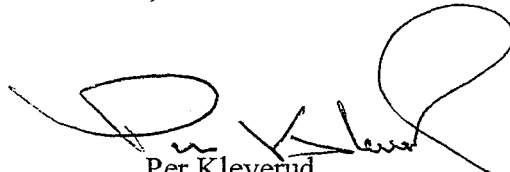
Til Justis- og politidepartementet, Politiavdelingen

Arbeidsgruppen ble nedsatt av Politiavdelingen 13. februar 2004. Etter mandatet skal arbeidsgruppen fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest for sine medarbeidere. Arbeidsgruppen legger med dette frem sin utredning med forslag til hjemmel for å kunne kreve politiattest til dette formålet.

Arbeidsgruppen foreslår prinsipalt at hjemmelen innarbeides i strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 4 første ledd som ny bokstav p), idet dette er best i samsvar med strukturen i strafferegistreringslovgivningen. Under Stortingets behandling av Dok. Nr. 8:60 (2002-2003), var det imidlertid et flertall i Justiskomiteen som ville at hjemmelen skulle inntas direkte i strafferegistreringsloven, jf. Innst. O. nr. 81 (2002-2003). Arbeidsgruppen foreslår derfor subsidiært at hjemmelen inntas som en ny § 10 i strafferegistreringsloven.

Arbeidsgruppens innstilling og forslag er i det vesentlige enstemmig, men representanten for LNU foreslår at personkretsen som det kan kreves politiattest for, begrenses til å gjelde ansatte i organisasjonen.

Oslo, november 2004

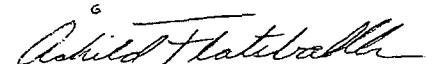


Per Kleverud
leder

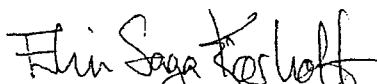


Henriette Hillestad Thune

Erik Rostad Ness



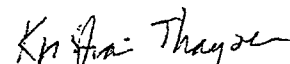
Åshild Flatebakken



Elin Saga Kjørholt



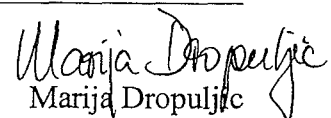
Per Tøien



Kristian Thaysen



Magne Svor



Marija Dropuljic

1.	SAMMENDRAG	4
1.1	INNLEDNING	4
1.2	SAMMENDRAG AV RAPPORTENS INNHOLD	4
2.	ARBEIDSGRUPPENS MANDAT OG SAMMENSETNING	6
2.1	ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING.....	6
2.2	ARBEIDSGRUPPENS MANDAT	6
3.	BAKGRUNN.....	7
3.1	INNLEDNING	7
3.2	STORTINGETS BEHANDLING AV DOK. NR. 8:60 (2002-2003).....	7
3.3	KORRESPONDANSE MELLOM REDD BARNA OG JUSTISDEPARTEMENTET.....	8
3.4	OPPFØLGNINGEN FRA JUSTISDEPARTEMENTET	8
4.	GJELDENDE RETT OG POLITIREGISTERUTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER PÅ POLITIATTESTOMRÅDET.....	9
4.1	INNLEDNING	9
4.2	HJEMMELSGRUNNLAG	9
4.3	NASJONALE REGLER OM POLITIATTEST FOR PERSONER SOM SKAL HA TILLITS- OG ANSVARSFORHOLD OVERFOR MINDREÅRIGE.....	10
	<i>Lov om barnehager</i>	<i>10</i>
	<i>Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)</i>	<i>10</i>
	<i>Lov om universiteter og høyskoler (universitetsloven)</i>	<i>10</i>
	<i>Lov om barneverntjenester (barnevernloven)</i>	<i>11</i>
	<i>Lov om sosiale tjenester</i>	<i>12</i>
4.4	DANMARKS "BØRNEATTEST"	13
4.5	POLITIREGISTERUTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER PÅ POLITIATTESTOMRÅDET...	13
5.	BESKRIVELSE AV FRIVILLIG SEKTOR.....	14
5.1	INNLEDNING	14
5.2	BESKRIVELSE AV DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE	14
	<i>5.2.1 Innledning.....</i>	<i>14</i>
	<i>5.2.2. Frivillighetens omfang og innhold.....</i>	<i>15</i>
	<i>5.2.3 Noen beskrivende trekk ved frivillige organisasjoner.....</i>	<i>15</i>
	<i>5.2.4 Sammenkjedete strukturer i frivillige organisasjoner.....</i>	<i>16</i>
5.3	ULIKE FORMER FOR DELTAGELSE I FRIVILLIGE ORGANISASJONER	16
	<i>5.3.1 Innledning.....</i>	<i>16</i>
	<i>5.3.2 Arbeidstakere og oppdragstakere.....</i>	<i>16</i>
	<i>5.3.3 Andre tilknytningsformer.....</i>	<i>16</i>
6.	ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	18
6. 1.	INNLEDNING	18
6.2.	AVGRENSNING PÅ ORGANISASJONSNIVÅ.....	19
	<i>6.2.1 Grunnleggende krav.....</i>	<i>19</i>
	<i>6.2.2 Organisasjonstype.....</i>	<i>19</i>
	<i>6.2.3 Formelle krav til den frivillige organisasjonen.....</i>	<i>20</i>
	<i>6.2.4 Formålsbetraktninger.....</i>	<i>21</i>

6.3.	AVGRENSNING PÅ INDIVIDNIVÅ.....	21
6.3.1	<i>Innledning.....</i>	21
6.3.2	<i>Deltagelse i organisasjonen.....</i>	21
6.3.3	<i>Oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold for mindreårige.....</i>	22
6.3.4	<i>Medarbeidere i utlandet.....</i>	23
6.4	POLITIATTESTENS INNHOLD.....	23
6.5	HJEMMEL I LOV ELLER FORSKRIFT.....	24
6.6	PRAKTISK HÅNDTERING AV ORDNINGEN.....	25
	<i>Innledning.....</i>	25
	<i>Prosedyrer for innhenting, bruk og makulering.....</i>	25
	<i>Utlevering av politiattest.....</i>	25
	<i>Identifisering av søknadsberettiget, organisasjonen og formålet.....</i>	25
	<i>Lokalt utstederorgan.....</i>	25
	<i>Informasjonsplikt - stillingsannonse.....</i>	25
	<i>Konsekvenser av anmerkninger på politiattesten.....</i>	26
	<i>Skjema 26</i>	
	<i>Gebyr 26</i>	
	<i>Oppbevaring av politiattesten – taushetsplikt.....</i>	26
	<i>Fornyelse av attesten.....</i>	26
	<i>Utarbeidelse av veileder.....</i>	26
	<i>Andre tiltak.....</i>	27
6.7	BEHOV FOR SAMORDNING AV REGLENE.....	27
7.	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....	27
	<i>Politiattest til frivillige organisasjoner.....</i>	28
8.	MERKNADER TIL BESTEMMELSEN.....	28
9.	FORSLAG TIL HJEMMEL.....	29

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Arbeidsgruppen legger med dette frem sin rapport og sitt utkast til en hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest for sine medarbeidere. Bakgrunnen for arbeidsgruppens arbeid, fremgår av arbeidsgruppens mandat, se del 2 og 3.

Rapporten består av ni deler. Del 2 gir bakgrunnen for arbeidsgruppens mandat og sammensetning. Del 3 gir bakgrunnen for rapporten. Del 4 gir oversikt over gjeldende rett, herunder rettstilstanden i Danmark, samt Politiregisterutvalgets forslag til endringer på politiattestområdet. Del 5 gir en beskrivelse av frivillig sektor. Del 6 inneholder arbeidsgruppens vurderinger mens del 7 tar for seg de administrative og økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag. Del 8 inneholder merknader til utkast til hjemmel og del 9 inneholder forslag til hjemmel.

Nedenfor presenteres en oversikt over hovedpunktene i arbeidsgruppens rapport.

1.2 Sammendrag av rapportens innhold

Det er i de senere år kommet krav fra flere hold om tiltak for å beskytte barn mot seksuelle overgrep. Som ledd i dette arbeidet er det på flere områder blitt fastsatt krav om fremleggelse av politiattest for personer som skal arbeide med barn. Formålet med et slikt krav er å hindre at personer som tidligere er dømt for overgrep mot barn, eller er siktet eller tiltalt for slike handlinger, får stillinger eller kommer i posisjoner der de kan begå nye overgrep. Krav om politiattest er fastsatt blant annet i barnevernloven av 17. juli 1992 og barnehageloven av 5. mai 1995.

Arbeidsgruppen er i sitt mandat bedt om å fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest fra sine medarbeidere.

Beskrivelse av frivillig sektor

Begrepet "frivillig organisasjon" omfatter et stort og heterogent knippe av organisasjoner. Den typiske frivillige organisasjonen kan fremstilles som en sammenslutning av mennesker rundt et felles, uegennyttig mål, og med ressurser fra deltagerne/medlemmene for å realisere målet. Et felles trekk ved frivillige organisasjoner er deres grunnleggende frikobling fra det offentlige, og at de ikke skal brukes til å berike medlemmene økonomisk. Videre er arbeid gjennom egeninnsats en vesentlig del av de aktiviteter som foregår i regi av de frivillige organisasjonene.

Begrepet frivillig organisasjon er nærmere definert blant annet i St.meld nr 27 (1996 -1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner. Definisjonen omfatter blant annet organisasjoner som kjennetegnes ved at de har et allmennyttig siktemål, bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner og har en demokratisk styringsstruktur. Definisjonen omfatter også blant annet stiftelser med allmennyttige formål, og trossamfunn og livssynsorganisasjoner. Utenfor definisjonen faller blant annet fagforeninger, student- og elevorganisasjoner, politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner.

Frivillige organisasjoner kan samarbeide på forskjellige nivåer og danne såkalte sammenkjedete strukturer. En rekke frivillige organisasjoner er medlem(mer) i en eller flere andre organisasjoner.

Personer som arbeider eller utfører oppgaver i frivillige organisasjoner, kan delta i organisasjonene på ulike måter. En rekke frivillige organisasjoner har medarbeidere som er ansatt som alminnelige arbeidstakere i organisasjonen. Frivillige organisasjoner kan også ha knyttet til seg oppdragstakere. For øvrig er det svært mange som på ulikt vis er knyttet til frivillig sektor i Norge. De fleste vil falle inn under begrepene medlemmer, frivillige eller tillitsvalgte.

Arbeidsgruppens vurderinger

Retten til å kreve fremlagt politiattest omfatter frivillige organisasjoner, slik disse er definert i St.meld. nr. 27 (1996 -1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og dessuten fagforeninger, student- og elevorganisasjoner, politiske partier eller deres ungdomsorganisasjoner samt bistandsorganisasjoner med hovedorganisasjon utenfor Norge.

Ikke enhver løser anlagt gruppering kan gis rett til å kreve fremlagt politiattest. Det er et krav at organisasjonen har et organ som kan representere organisasjonen utad. Organisasjonen bør i tillegg ha egne lover eller vedtekter, men dette er ikke avgjørende. I organisasjoner som består av sammenkjedete strukturer, vil det underliggende eller samarbeidende organet bare ha rett til selv å kunne kreve politiattest fremlagt dersom dette har organ(er) som kan representere det utad. Også her bør organet ha egne lover eller vedtekter.

Det er et vilkår for at en organisasjon skal kunne fremsette krav om politiattest at den personen det skal kreves politiattest fra har tilstrekkelig tilknytning til organisasjonen. Det avgjørende for å kunne kreve politiattest er om vedkommende person, uavhengig av tilknytningsform, utfører oppgaver for organisasjonen. Både faste og midlertidige ansatte, oppdragstakere, engasjerte, tillitsvalgte m.v. kan det således kreves politiattest fra.

For at det skal kunne kreves politiattest må oppgavene som utføres i organisasjonene være av en slik karakter at de innebærer et nærmere tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige, som åpner for en mulighet for at mindreårige kan bli utsatt for overgrep. Det er et krav at oppgaven i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige.

Politiattestens innhold skal tilsvare strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav o) om krav om politiattest i forbindelse med tilsetting av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. De straffbare forhold som skal anmerkes på politiattesten er således straffeloven § 193, § 194, § 195, § 196, § 197, § 199, § 200 andre ledd, § 201 bokstav c, § 203, og § 204 første ledd bokstav d og f. Politiattest kan bare utstedes dersom den frivillige organisasjonen og den aktuelle medarbeideren oppfyller de krav som er skissert ovenfor. Det er bare den attesten gjelder, som selv skal kunne søke om og motta politiattesten, og vedkommende må identifisere seg og godtgjøre hva som er formålet med attesten.

De frivillige organisasjonene bør informere om retten til å kreve politiattest, og ved ansettelser bør dette fremgå av stillingsannonsen eller annen kunngjøring. Politidirektoratet bør utarbeide en veileder til bruk i de frivillige organisasjonene. I tillegg bør den enkelte organisasjon utarbeide rutiner for innhenting av politiattest. Rutinene bør nedfelles skriftlig.

Hjemmelen for å kreve politiattest fastsettes som et tillegg til strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav p), alternativt som ny § 10 i strafferegistreringsloven.

2. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

2.1 Arbeidsgruppens sammensetning

Den 13. februar 2004 nedsatte Justisdepartementet en arbeidsgruppe for å utarbeide utkast til en hjemmel for å kunne kreve politiattest for ansatte og andre medarbeidere i frivillige organisasjoner. Arbeidsgruppen fikk slik sammensetning:

Politimester Per Kleverud (leder)	Politidirektoratet
Rådgiver Henriette Hillestad Thune	Kultur- og kirkedepartementet
Rådgiver Eirik Rostad Ness	Barne- og familiedepartementet
Rådgiver Åshild Flatebakken	Barne- og familiedepartementet
Juridisk rådgiver Elin Saga Kjørholt	Redd Barnas Norgesprogram
Per Tøien	Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité
Kristian Thaysen	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Underdirektør Magne Svør	Justisdepartementet
Politiinspektør Eva Lynghjem (sekretær)	Politidirektoratet

Eva Lynghjem ved Politidirektoratet fratrådte som sekretær i mai 2004 og ble erstattet av Marija Dropuljic ved Oslo politidistrikt.

Arbeidsgruppen har hatt 7 møter.

2.2 Arbeidsgruppens mandat

I Justisdepartementets brev til arbeidsgruppens medlemmer 13. februar 2004, ble det gitt slikt mandat:

Arbeidsgruppens oppgave vil være å fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest for sine medarbeidere. Slik departementet ser det, vil det trolig være mest krevende å definere hvilken personkrets innenfor det frivillige arbeidet som skal kunne avkreves politiattest. Det vises i denne sammenheng til flertallet i Justiskomiteen som i Innst. O. nr. 81 (2002 - 2003) uttaler på side 2:

"Flertallet vil påpeke viktigheten av at man avklarer for hvilke posisjoner i frivillige organisasjon det kan kreves politiattest. Etter flertallets vurdering bør det være et krav at stillingen "i vesentlig grad" innebærer et tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige. Dette både fordi politiet trenger et klart regelverk for å kunne utstede politiattester i henhold til lovgivers intensjon, og videre fordi en politiattest inneholder sensitive opplysninger som ikke skal spres utover det nødvendige. Flertallet vil fremheve at hensynet til taushetsplikt, oppbevaring og makulering av opplysningene som fremkommer av en politiattest, må være ivaretatt før slik attest kan utleveres. Organisasjonene ønsker selv å bestemme i hvilke posisjoner det er hensiktsmessig å kreve begrenset politiattest. Det legges også vekt på at kravet om slik attest må

fastsettes i forkant fra oppdragsgivers side slik at alle potensielle medarbeidere likestilles."

Det fremgår av brevet fra Justisdepartementet at arbeidsgruppens oppgave er å fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest for sine "medarbeidere" og at det trolig vil være mest krevende å definere hvilken "personkrets" innenfor det frivillige arbeidet som skal kunne avkreves politiattest. I Justiskomiteens innstilling beskrives denne personkretsen ved bruk av begreper som "posisjoner", "stilling", "medarbeider". Arbeidsgruppen tolker mandatet slik at departementet ønsker en nokså vid adgang til å kunne innhente politiattest for personer som har en tilknytning til organisasjonen, og at det ikke er avgjørende om vedkommende er ansatt eller har en stilling i organisasjonen. Arbeidsgruppen antar etter dette at det avgjørende for å kunne kreve politiattest er om vedkommende medarbeider, uavhengig av tilknytningsform, utfører oppgaver i organisasjonen som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige.

3. Bakgrunn

3.1 Innledning

Det har i de senere år kommet krav fra flere hold om tiltak for å beskytte barn mot seksuelle overgrep. Dette har sin bakgrunn blant annet i enkeltepisoder der barn er blitt misbrukt av voksne som har et spesielt nært og tillitsfullt forhold til barnet.

På bakgrunn av dette har det på flere områder blitt fastsatt krav om fremleggelse av politiattest for personer som skal arbeide med barn. Formålet med et slikt krav er å hindre at personer som tidligere er dømt for overgrep mot barn, eller er siktet eller tiltalt for slike handlinger, får stillinger eller kommer i posisjoner der de kan begå nye overgrep. Krav om politiattest er fastsatt blant annet i barnevernloven av 17. juli 1992, barnehageloven av 5. mai 1995, opplæringslova av 17. juli 1998 og universitetsloven av 12. mai 1995. Den 19. mai 2003 ble det foretatt en endring i strafferegistreringsforskriften av 20. desember 1974, som åpner for at kommunene kan kreve politiattest av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. Det tas sikte på at denne hjemmelen skal innarbeides i sosialtjenesteloven.

3.2 Stortingets behandling av Dok. nr. 8:60 (2002-2003)

Storingsrepresentantene Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen fremmet 6. februar 2003 et privat forslag om utvidet bruk av politiattest i forhold til personer som får ansvaret for barn (Dok. nr. 8:60, 2002-2003). Forslaget gikk ut på en endring i strafferegistreringsloven om at enhver som søker å inneha stilling, lønnet eller ulønnet, skal fremvise politiattest før stillingen tiltres, dersom stillingen i vesentlig grad innebærer et tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige. Det ble foreslått begrensninger i hvilke opplysninger som skulle anmerkes og at det kunne gis nærmere forskrifter om gjennomføring av bestemmelsen, herunder hvilke typer stillinger som skal omfattes i tvilstilfeller.

I sitt svar til justiskomiteen 24. april 2003 uttaler justisministeren blant annet:

"Jeg vil på nytt vurdere spørsmålet om et krav om politiattest for alle som arbeider med barn og unge, og jeg vil ta dette opp med berørte departementer. Et slikt krav

reiser en rekke spørsmål som må avklares, både med hensyn til plassering av hjemmelen, ordningens omfang, avgrensninger, innhold og saksbehandlingsregler."

Forslaget ble behandlet av justiskomiteen 15. mai 2003, som i Innst. O. nr. 81 (2002-2003) uttaler på side 2:

"Flertallet vil påpeke viktigheten av at man avklarer for hvilke posisjoner i frivillige organisasjon det kan kreves politiattest. Etter flertallets vurdering bør det være et krav at stillingen "i vesentlig grad" innebærer et tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige. Dette både fordi politiet trenger et klart regelverk for å kunne utstede politiattester i henhold til lovgivers intensjon, og videre fordi en politiattest inneholder sensitive opplysninger som ikke skal spres utover det nødvendige. Flertallet vil fremheve at hensynet til taushetsplikt, oppbevaring og makulering av opplysningene som fremkommer av en politiattest, må være ivaretatt før slik attest kan utleveres. Organisasjonene ønsker selv å bestemme i hvilke posisjoner det er hensiktsmessig å kreve begrenset politiattest. Det legges også vekt på at kravet om slik attest må fastsettes i forkant fra oppdragsgivers side slik at alle potensielle medarbeidere likestilles."

Den 10. juni 2003 traff Stortinget slikt anmodningsvedtak nr. 486:

"Stortinget ber Regjeringen utforme forslag til lovhjemmel som gir adgang for frivillige organisasjoner til å kreve begrenset politiattest av sine medarbeidere. Stortinget ber Regjeringen fremme slikt forslag så fort som mulig (jf. Innst. O. nr. 81)."

3.3 Korrespondanse mellom Redd Barna og Justisdepartementet

I brev fra Redd Barna av 7. februar 2003 til justisminister Odd Einar Dørum, foreslås det at frivillige organisasjoner gis mulighet til å kreve fremleggelse av politiattest for medarbeidere i organisasjonene. Henvendelsen fra Redd Barna er gjort på vegne av 28 frivillige organisasjoner. Bakgrunnen for kravet om politiattest er å bidra til å sikre barn mot risikopersoner, særlig tilknyttet stillinger og engasjementer der de voksne har spesielt nær kontakt med barna.

I svaret fra statssekretær Jørn Holme 27. mars 2003 heter det avslutningsvis blant annet:

"Jeg har merket meg henvendelsen og forslaget fra Redd Barna, som har støtte fra 27 andre organisasjoner. Jeg har også merket meg synspunkter som er kommet frem i media den siste tiden, blant annet fra barneombud Trond Waage i Aftenposten 19. mars 2003 (vedlagt). På bakgrunn av dette er departementet villig til å vurdere dette spørsmålet på nytt og vil i denne sammenheng ta kontakt med andre berørte departementer."

3.4 Oppfølgingen fra Justisdepartementet

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak og henvendelsen fra organisasjonene, besluttet Justisdepartementet å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utforme en hjemmel som gir adgang for frivillige organisasjoner til å kreve begrenset politiattest for sine medarbeidere.

Justisdepartementet så det som hensiktsmessig at de departementene som har tilknytning til det frivillige barne- og ungdomsarbeidet deltok i en slik arbeidsgruppe, og inviterte disse til å delta i arbeidsgruppen ved brev av 2. september 2003. Det ble samtidig sendt brev til Redd Barna hvor de frivillige organisasjonene ble invitert til å delta i arbeidsgruppen. Politidirektoratet ble anmodet om å lede arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppens mandat og sammensetning ble fastsatt 13. februar 2004.

4. Gjeldende rett og Politiregisterutvalgets forslag til endringer på politiattestområdet

4.1 Innledning

Nedenfor følger en kort oversikt over hjemmelsgrunnlag for utstedelse av politiattester og en presentasjon av sentrale nasjonale regler om politiattest for personer som skal ha tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige. Videre følger en presentasjon av Danmarks "børneattest". Avslutningsvis følger en oppsummering av enkelte av Politiregisterutvalgets sentrale forslag til endringer på politiattestområdet i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern.

4.2 Hjemmelsgrunnlag

Politiattest kan utstedes etter strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 1, «når det i lov eller med klar hjemmel i lov er fastsatt at en person må godtgjøre at han har ført en hederligandel, er straffet e.l.». Slike krav er inntatt i en rekke spesiallover som regulerer en bestemt virksomhet og hvor det er fastsatt vandelskrav til de som tilsettes eller som på annen måte har en tilknytning til virksomheten.

For det andre er det i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 2 - 4 oppregnet en rekke formål som politiattest kan utstedes til. Hovedsakelig er det offentlige organer som kan kreve fremleggelse av politiattest i forbindelse med blant annet ansettelser. I nr. 4 er det regnet opp til sammen 15 formål som det kan kreves politiattest til. Den siste tilføyselsen i bestemmelsen gjelder krav om politiattest for personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. Denne bestemmelsen ble vedtatt i 2003.

For det tredje kan attest utstedes til de formål Politidirektoratet, tidligere Justisdepartementet, har samtykket til, jf. strafferegistreringsloven § 10 nr. 6 jf. strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 5. Det er utarbeidet flere rundskriv og instruksjoner med hjemmel i denne bestemmelsen. Bestemmelsen er ment å fungere som en "sikkerhetsventil" for de tilfeller hvor det oppstår behov for en politiattest til et formål som ikke er direkte hjemlet i lov eller forskrift.

4.3 Nasjonale regler om politiattest for personer som skal ha tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige

Lov om barnehager

Etter barnehageloven § 20 må den som skal arbeide i barnehage legge frem tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn er utelukket fra å arbeide i barnehage. Den enkelte kommune kan videre kreve politiattest også fra andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven inneholder bestemmelser om politiattestens innhold, virkeområde, oppbevaring, tilintetgjøring, taushetsplikt m.v.

Etter forskriftens § 3 skal politiattestene på barnehageområdet omfatte:

strl. § 195	seksuell omgang med barn under 14 år
strl. § 196	seksuell omgang med barn under 16 år
strl. § 200, 2. ledd	seksuell handling med noen under 16 år eller forledelse av barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd
strl. 201, c	seksuelt krenkende eller uanstendig adferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Etter opplæringslovas § 10-9 må den som skal tilsettes i grunnskolen legge frem politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn kan ikke tilsettes i grunnskolen. Den enkelte kommune kan videre kreve politiattest også fra andre personer som regelmessig oppholder seg i grunnskolen. Etter friskoleloven § 4-3 gjelder opplæringsloven § 10-9 tilsvarende for frittstående skoler (friskoler).

Forskrift til opplæringslova, kapittel 15, inneholder bestemmelser om politiattestens innhold, fremgangsmåte, behandling, taushetsplikt m.v. Etter § 15-1 skal også alle som skal tilsettes i skolefritidsordningen legge frem politiattest. Etter § 15-2 skal politiattestene på grunnskoleområdet omfatte de samme straffebestemmelsene som på barnehageområdet (strl. §§ 195, 196, 200 2. ledd og 201 c).

Lov om universiteter og høyskoler (universitetsloven)

Etter lov om universiteter og høyskoler § 42 a kan det kreves at studenter til studier der studenten vil komme i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring, legger fram politiattest ved opptak til studiet.

Politiattesten skal, alt etter hvilke studier det er snakk om, vise om vedkommende er *siktet, tiltalt eller dømt* for straffbare forhold innenfor kategoriene *seksuelle overgrep, grove voldsforbrytelser eller straffbare forhold vedrørende besittelse og bruk, eller omsetning av narkotiske stoffer eller medikamenter*.

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning.

Den som er *dømt* for forhold som innebærer at vedkommende *må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre*, kan *utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning* hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i den forbindelse.

Den som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omfattes av politiattesten, kan *utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt*, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, klienter, barn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i den forbindelse.

En nasjonal nemnd oppnevnt av Utdannings- og forskningsdepartementet avgjør, etter uttalelse fra styret, om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Departementet er klageinstans for nemndas vedtak.

Forskrift om politiattest ved opptak til høgre utdanning gir bl.a. nærmere regler om hva politiattestene skal omfatte i forhold til ulike typer studier. Etter forskriftens §§ 3 og 4 fremgår det at det for enkelte utdanningskategorier (profesjonsutdanning i spesialpedagogikk, profesjonsutdanning i pedagogikk og utdanning til tolk for døve, døvblitte og døvblinde) kan kreves politiattester som omfatter straffebestemmelser om sedelighet og vold (strl. kap. 19 med unntak av §§ 202 og 204 og strl. §§ 229, 231, 233, 235 og 236) mens det for andre utdanningskategorier (ballettpedagogutdanning, kateketutdanning, kirkevergeutdanning, menighetssekretærutdanning, trenerutdanning, utdanning i friluftsliv, kultur og naturretting) kan kreves politiattester som omfatter straffebestemmelser om seksuelle overgrep mot barn (strl. §§ 195, 196, 200 2. ledd og 201 c).

Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Etter barnevernloven § 6-10 skal den som skal *ansettes i barneverntjenesten* eller i en *offentlig eller privat institusjon* og de som skal *godkjennes som fosterforeldre* legge fram tilfredsstillende politiattest. Etter bestemmelsen kan det videre kreves politiattest også fra *andre som utfører oppgaver for institusjoner* og som *har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg der*, fra *andre som bor i fosterhjemmet* samt fra *støttekontakter, tilsynsførere, private som tar i mot barn som avlastningstiltak og andre som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak*.

Da bestemmelsen om politiattest ble sendt ut på høring foreslo Barne- og familiedepartementet at politiattesten, på samme måte som politiattesten etter forskriften til barnehageloven § 20, skulle begrenses til straffeloven §§ 195, 196 og deler av § 212. Etter innspill fra flere høringsinstanser ble imidlertid listen over straffebestemmelser betraktelig utvidet, og listen har også senere vært gjenstand for endringer. Politiattester som kan innhentes på barnevernområdet omfatter således flere straffebestemmelser enn de som kan innhentes i forbindelse med ansettelser i barnehager og grunnskolen.

Det følger av barnevernloven § 6-10, 5. ledd at politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på:

strl. § 193	seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold
strl. § 194	seksuell omgang med noen som er innsatt eller plassert i anstalt eller institusjon under kriminalomsorgen eller politiet eller i institusjon under barnevernet
strl. § 195	seksuell omgang med barn under 14 år
strl. § 196	seksuell omgang med barn under 16 år
strl. § 197	seksuell omgang med slektning i nedstigende linje
strl. § 199	seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn eller noen annen person under 18 år som står under hans omsorg, myndighet eller oppsikt
strl. § 200, 2. ledd	seksuell handling med noen under 16 år eller forledelse av barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd
strl. § 201, c	seksuelt krenkende eller uanstendig adferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år
strl. 204, 1 d	produksjon, innførsel, besittelse m.m. av barnepornografi

Den som er ilagt forelegg eller dømt for overtredelse av disse straffebudene er utelukket fra å utføre arbeid eller oppgaver for barneverntjenesten.

Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven inneholder bl.a. bestemmelser om politiattestens innhold, virkeområde, oppbevaring, tilintetgjøring, taushetsplikt m.v.

Lov om sosiale tjenester

Det er i dag ingen generell hjemmel i sosialtjenesteloven for å kreve fremlagt politiattest ved ansettelser i sosialsektoren, men kun hjemmel for utstedelse av politiattest i forbindelse med tilsetting av personer som skal yte tjenester til mindreårige. Slik hjemmel ble fastsatt av Justisdepartementet 19. mai 2003 ved en endring i § 12 nr. 4 i *strafferegistreringsforskriften*. Endringen gir kommunene *adgang* til å kreve politiattest ved tilsetting av personer *som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav a-d*. Endringen medfører at kommuner nå kan kreve fremlagt politiattest ved ansettelse av avlastere, støttekontakter, personer som arbeider med praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, og personer som skal arbeide i bolig med heldøgns omsorgstjeneste som skal yte tjenester til mindreårige.

Politiattesten skal vise om vedkommende er *siktet, tiltalt, ilagt forelegg* eller *dømt* for de samme straffebudene som barnevernloven § 6 -10, 5. ledd lister opp, men omfatter i tillegg brudd på to nylig innførte straffebud som gjelder kommersiell seksuell utnyttelse av barn og unge:

strl. § 203

seksuell omgang eller handling med en person
under 18 år mot vederlag

strl. § 204 1. l. bokstav f)

forledelse av noen under 18 år til å la seg avbilde
som ledd i kommersiell fremstilling av rørlige og
urørlige bilder med seksuelt innhold, eller
produksjon av slike fremstillinger hvor noen under
18 år er avbildet

For en liste over de fleste av gjeldende lover, forskrifter og rundskriv for utstedelse av politiattester, se Rundskriv G 99/2000 fra Justisdepartementet.

4.4 Danmarks "børneattest"

Etter det arbeidsgruppen har kjennskap til, er det kun Danmark som har etablert et system for utstedelse av politiattest til personer som skal arbeide med barn, som det er naturlig å sammenligne med.

I Danmark er adgangen til å kreve politiattest regulert i "Bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret)". Det følger av "bekendtgørelsens" § 36 at Rigspolitichefen etter begjæring i forbindelse med "ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har en direkte kontakt med børn under 15 år" kan utstede en politiattest som omfatter brudd på straffebestemmelsene som gjelder seksuelle overgrep mot barn (en såkalt "børneattest").

"Bekendtgørelsen" gir kun en rett til å kreve politiattest, og det er opp til arbeidsgiveren/lederen i organisasjonen om slik attest skal kreves eller ikke. Det er arbeidsgiveren/lederen i organisasjonen som kan innhente attesten fra rett myndighet, men dette forutsetter samtykke fra den attesten gjelder.

Det vurderes for tiden om retten til å innhente en "børneattest" på enkelte områder skal suppleres med et lovpålagt krav om at offentlige myndigheter og private institusjoner skal innhente "børneattest" til bruk ved ansettelse eller beskjeftigelse av personer som i forbindelse med utførelse av sine oppgaver skal ha direkte kontakt med barn under 15 år.

4.5 Politiregisterutvalgets forslag til endringer på politiattestområdet

Politiregisterutvalget har i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern, lagt frem sin utredning om behandling av opplysninger i politiet. Utredningen munner ut i et forslag til ny lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

Forslaget til ny lov omfatter en til dels betydelig omarbeiding av dagens regler om vandelskontroll og attester. Når det gjelder politiattestene fremmer utvalget i hovedsak følgende forslag:

- Lovfesting av fem formål som berettiger hjemmel for politiattest, herunder lovforslagets § 31 nr. 3:
"For å utelukke fysiske og juridiske personer som har vært ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger som gjør dem uegnet for stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende som i vesentlig grad

innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller overfor andre som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemming har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser.”

- Hjemmelsgrunnlag for politiattester skal fastsettes i lov og forskrift, ikke i rundskriv.
- Hjemmelsgrunnlaget bør stå i spesiallovgivningen, med unntak av hjemler som vanskelig passer inn i egen særlov.
- Samtlige hjemler i spesiallovgivningen tas også inn i forskrift til politiregisterloven. Dette vil gi Justisdepartementet en mer sentral rolle ved utarbeidelsen av regler om politiattest samtidig som det vil kunne gi en mer ensartet praksis både mht. når det skal gis attest og i forhold til attestens nærmere innhold. Dette vil også gi politiet en nyttig oversikt over hjemlene for utstedelse av politiattest.
- Det opprettes et hovedskille mellom ordinære politiattester (som verken omfatter de eldste eller de mildeste lovovertrედelsene) og uttømmende politiattester (som omfatter samtlige lovovertrედelser uten tidsbegrensning bakover i tid). Uttømmende politiattester kan igjen inndeles i uttømmende politiattest og avgrenset uttømmende politiattest (hvor avgrenset uttømmende politiattest er avgrenset til enkelte straffebud eller typer straffbare handlinger).
- Det gis adgang til å kreve fornyet politiattest etter tre år. Begrunnelsen er at det kan oppstå situasjoner hvor arbeidsgiver eller det offentlige får mistanke om at en person har begått en straffbar handling som er av betydning for vedkommendes stilling eller tillatelse.
- Det anbefales ikke at det som en generell regel åpnes for å anmerke verserende saker på politiattester, det vil si saker som ennå ikke er rettskraftig avgjort. Etter utvalgets syn bør det så langt som mulig foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om det ut fra formålet med attesten vil være relevant å markere en verserende sak.

5. Beskrivelse av frivillig sektor

5.1 Innledning

Arbeidsgruppen er i sitt mandat bedt om å fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest fra sine medarbeidere. Før arbeidsgruppen går nærmere inn i denne problemstillingen, er det nødvendig å gi en kort beskrivelse av frivillig sektor.

5.2 Beskrivelse av de frivillige organisasjonene

5.2.1 Innledning

I Norge omfatter begrepet ”frivillig organisasjon” et stort og heterogent knippe av organisasjoner. I det følgende vil karakteristiske trekk ved den frivillige sektoren i Norge kort bli beskrevet. Gjennomgangen er ikke uttømmende. For en nærmere drøftelse vises det til St.meld nr 27 (1996-1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, St.meld nr 44

(1997-1998) Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner samt Rapport avgitt i 2004 fra Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner.

5.2.2. Frivillighetens omfang og innhold

Wollebæk og Sivesind¹ definerer frivillig arbeid som ulønnet innsats man gjør for andre enn slekt og nære venner. Arbeidet blir regnet som ulønnet selv om man mottar godtgjørelse for utgifter, eller en mindre symbolsk betaling. Eksempler på frivillig arbeid er blant annet styreverv, instruksjon og trening, transport, kampanjeaktivitet, informasjonsarbeid, dugnad, innsamling og omsorgsarbeid.

Frivillig arbeid (Utdrag av tabell)			
	Antall frivillige 1998*	Arbeidstimer siste mnd. per frivillig (gj. snitt)	Antall årsverk**
Frivillige organisasjoner	1 700 000	10.71	126 000
Frivillighetssentralene	30 000	6.30	1 300
* Som frivillig regnes den som har arbeidet frivillig i løpet av det siste året. En frivillig kan ha gjort flere frivillige innsatser, dvs. arbeidet for flere virksomheter, men telles bare en gang for hver kategori.			
** Ett årsverk beregnes til 1740 timer.			

Slik det fremgår av tabellen legges det hvert år ned en betydelig innsats i frivillig arbeid.

5.2.3 Noen beskrivende trekk ved frivillige organisasjoner

Den typiske frivillige organisasjonen kan beskrives som en sammenslutning av mennesker rundt et felles, uegennyttig mål, og med ressurser fra medlemmene for å realisere målet. Inntektene sikres blant annet gjennom innsamlinger, medlemskontingenter og offentlige overføringer. Fellesnevneren for en slik organisasjon er fraværet av tvang på alle nivåer og ideelle motiver som grunnleggende drivkraft for alt engasjement. Videre er arbeid gjennom egeninnsats en vesentlig del av de aktiviteter som foregår i og i regi av de frivillige organisasjonene.

Et fellestrekk for frivillige organisasjoner er deres grunnleggende frikobling fra det offentlige. De skal kunne opprettes og nedlegges uten offentlig medvirkning. Dette understreker uavhengigheten fra stat og andre offentlige myndigheter, og tilhørigheten til det sivile samfunnet. Kravet om frikopling hindrer likevel ikke at en organisasjon kan være økonomisk avhengig av myndighetene for sin eksistens, eller at den kan ha representanter for det offentlige i sine styringsorganer. Et annet typisk kjennetegn på en frivillig organisasjon, er kravet til medlemskap og demokratisk struktur. En frivillig organisasjon er gjerne bygget opp på medlemskap av enkeltindivider som kan trekke seg ut når de selv ønsker det. I noen frivillige organisasjoner er ikke medlemskapet så sentralt, deltakelsen er basert på personlig

¹ Dag Wollebæk og Karl Henrik Sivesind i artikkelen "Er deltakelse i frivillig arbeid nyttig på arbeidsmarkedet?", publisert i Søkelys på arbeidsmarkedet, 2000 årgang 17:131-138.

kjennskap mer enn formell tilhørighet. Det er primært i store, landsomfattende organisasjoner med en hierarkisk struktur og et profesjonelt lederskap at kravet til medlemskap er viktig.

Et ytterligere typisk kjennetegn ved frivillige organisasjoner, er at de ikke kan brukes til å berike medlemmene økonomisk. Dette skiller frivillig, økonomisk virke fra næringslivets økonomiske virke.

Frivillige organisasjoner kan også ha andre formelle strukturer som for eksempel stiftelser etter lov om stiftelser m.m. av 23. mai 1980 nr. 11.

5.2.4 Sammenkjedete strukturer i frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner kan samarbeide på forskjellige nivåer og danner såkalte sammenkjedete strukturer. En rekke frivillige organisasjoner er medlem(mer) i en eller flere andre organisasjoner. Topporganisasjonen blir i slike tilfeller ofte benevnt forbund. En organisasjon kan være hovedorganisasjon/forbund i forhold til en eller flere andre organisasjoner men underorganisasjon i en annen konstellasjon. Blant annet er arbeidslivets organisasjoner, de politiske partier og idretten organisert på denne måten.

5.3 Ulike former for deltagelse i frivillige organisasjoner

5.3.1 Innledning

Frivillig sektor består som nevnt av en rekke ulike typer organisasjoner og driftsformer. Personer som arbeider eller utfører oppgaver innenfor dette feltet kan være tilknyttet organisasjonene på ulike måter. I det følgende vil enkelte deltagelses- og tilknytningsformer bli gjennomgått.

5.3.2 Arbeidstakere og oppdragstakere

En rekke frivillige organisasjoner har medarbeidere som er ansatt som alminnelige arbeidstakere i organisasjonen. Dessuten vil organisasjonene ofte knytte til seg frivillige personer som påtar seg oppdrag på vegne av organisasjonen (oppdragstakere).

5.3.3 Andre tilknytningsformer

Det er svært mange som på ulikt vis er knyttet til frivillig sektor i Norge. De fleste vil kunne defineres som medlem, frivillig eller tillitsvalgt. I de fleste tilfeller er en og samme person både medlem og frivillig medarbeider, og ofte også tillitsvalgt. Det er store forskjeller mellom de ulike organisasjonene når det gjelder organisering, andel medlemmer, andel frivillige medarbeidere og andel tillitsvalgte. Som medlem, frivillig eller tillitsvalgt i en frivillig organisasjon vil man kunne inneha en rekke roller og funksjoner, og utføre en rekke arbeidsoppgaver på vegne av, eller i organisasjonen.

For å gi et nærmere bilde av hvordan dette landskapet ser ut, gis det i det følgende enkelte konkrete eksempler på ulike tilknytningsformer i frivillige organisasjoner.

Medlem

Hvorvidt en person er medlem i organisasjonen eller ikke, avgjøres i utgangspunktet av organisasjonens eget regelverk. Et medlemskap vil normalt skape rettigheter og plikter for medlemmet.

Tillitsvalgt

Slik begrepet indikerer, er en tillitsvalgt direkte demokratisk valgt av et organ i organisasjonen for en tidsbegrenset periode.

Ulike verv og oppgaver

I det følgende gis det noen eksempler på ulike verv og oppgaver i frivillige organisasjoner.

Idrettstrener

Treneren er en person som leder og gir opplæring i en konkret idrettsgren. Vedkommende er ikke tillitsvalgt i egenskap av å være trener. Ofte vil treneren også være medlem i organisasjonen, men ikke alltid. Noen trenere er ansatt av klubben, men hoveddelen av trenere er frivillige som har påtatt seg oppgaven/vervet å trene et lag uten å motta vederlag.

Instruktør

Med begrepet instruktør forstås et verv/oppgave med spesielt ansvar for faglig opplæring av medlemmer innen et konkret og avgrenset felt. Det eksisterer en rekke instruktører innenfor de ulike idrettsorganisasjonene, innenfor kor- eller korpsvirksomhet, teater eller speiding. De fleste instruktører vil ha samme tilknytning til organisasjonen som en idrettstrener, jf. ovenfor.

Søndagsskoleleder

Dette er frivillige som har påtatt seg oppgaven/vervet å ha ansvaret for timene på søndagsskolen. Søndagsskolelederne er også ansvarlige for oppfølging av hjelpelederne. Deres oppgave og tilknytning til den frivillige organisasjonen kan sammenlignes med idrettstrenere, se ovenfor.

Delegasjonsleder

I organisasjonen CISV Norge Internasjonale Barneleire etableres det en egen delegasjon dersom barn eller unge i organisasjonen reiser til utlandet. Lederen for delegasjonen må være over 21 år. Vedkommende har formelt hovedansvar for at barnas sikkerhet er ivarettatt, for selve den praktiske reisen og for kontakt med de lokale arrangørene. Alle delegasjonsledere må ha gjennomgått Ledertreningsseminaret. Ledernes oppgave og tilknytning er sammenlignbar med idrettstreneren, se ovenfor.

Prosjektverv

Begrepet prosjektverv kan omfatte både verv eller oppgaver som aktive medlemmer i en organisasjon kan bli tildelt for å jobbe med et konkret arrangement, felt eller i en tidsbegrenset periode. Det er ingenting i veien for at personer som innehar disse prosjektvervene også er tillitsvalgte, men den konkrete funksjonen eller oppgaven de utfører er ikke gitt dem formelt av et lands- eller årsmøte. Til forskjell fra tillitsverv, hvor man etter å ha akseptert å stille til valg, må gjennom en formell valgprosess, rekrutteres man til prosjektverv enten ved eget initiativ eller ved at man blir plukket av en lederperson og på denne måten forespurt om man er villig til å utføre dette vervet. I begge tilfeller må det foreligge en aksept fra personen selv for at vedkommende kan sies å inneha et verv. Eksempler på prosjektverv er oppmann i et idrettslag, materialforvalter eller noteforvalter i et musikkorps.

Kasserer

Kassereren er den i et styre som har ansvaret for økonomi og regnskap. Vedkommende er dermed en tillitsvalgt som har påtatt seg/er tillagt denne bestemte oppgaven.

Tidsbegrensete engasjementer

Ettåringstjeneste

En ettåring er en person som, mot å få dekket kost, losji samt eventuelt en svært symbolsk lønn, arbeider frivillig for en organisasjon i et års tid. Slike ettåringer kan være tilknyttet organisasjonen gjennom en arbeidskontrakt eller annen avtale.

Fredskorpsdeltaker

Flere frivillige organisasjoner har prosjekter knyttet til Fredskorpset. Dette er programmer for lederutveksling mellom organisasjoner i Norge og søsterorganisasjoner i utviklingsland. Organisasjonene utveksler unge ledere for en periode på 3 måneder til 3 år. De enkelte partnerorganisasjonene definerer selv innhold i utvekslingen, konkrete målsettinger, arbeidsoppgaver for deltakerne, varighet, krav til deltakerne etc. Deltakerne i disse utvekslingsprosjektene kalles Fredskorpsdeltakere, og vil normalt være tilknyttet organisasjonene gjennom en arbeidskontrakt.

6. Arbeidsgruppens vurderinger

6.1. Innledning

Arbeidsgruppen er bedt om å utforme en hjemmel som gir adgang for frivillige organisasjoner til å kreve politiattest fra sine medarbeidere. Dette forutsetter for det første en nærmere definering av hvilke organisasjoner som skal være omfattet av hjemmelen og som sådan tilstås rett til å kreve fremlagt politiattest. Denne problemstillingen vil bli behandlet under 6.2. For det andre er det nødvendig å definere hvilke medarbeidere i de frivillige organisasjonene som skal omfattes av ordningen. Dette blir behandlet nedenfor under punkt 6.3. Det nærmere innholdet i den politiattesten som skal kunne kreves fremlagt, og den nærmere håndteringen av ordningen, er behandlet under punkt 6.4 og punkt 6.5. Avslutningsvis under punkt 6.6 behandles spørsmål om retten til å kreve fremlagt politiattest skal hjemles i lov eller forskrift.

Arbeidsgruppen er i sitt mandat bedt om å fremme forslag til hjemmel for frivillige organisasjoner til å innhente politiattest fra sine medarbeidere. Formålet med en slik hjemmel er å forhindre at personer som er uskikket til å arbeide med barn kommer i slike posisjoner i frivillige organisasjoner at de kan begå overgrep mot barn. Dette er et viktig formål.

Samtidig ser arbeidsgruppen det uheldige i at det innføres krav om politiattest på stadig flere områder, idet dette gjør det vanskelig for straffedømte å komme tilbake til samfunnet. Det er dessuten en fare for at krav om politiattester skaper "falsk trygghet". De fleste overgrep oppdages antagelig vis ikke og fremgår dermed ikke av politiattester.

Arbeidsgruppen ser videre at et utbredt krav om politiattester kan virke hemmende på det frivillige arbeidet. Et krav om å måtte fremlegge politiattest for å få lov til å utføre arbeid for frivillige organisasjoner kan av enkelte oppleves som arbeidskrevende og omstendelig, og vil kunne medføre at enkelte vil vegre seg mot å påta seg oppgaver for frivillige organisasjoner.

Det vil bli opp til den enkelte organisasjon å trekke en grense for hvem det skal kreves politiattest fra. I tillegg til at dette i seg selv er vanskelig, kan en slik gresedragning skape uro internt i organisasjonene. Frivillige organisasjoner kan ikke pålegges å kreve politiattester fra sine medarbeidere. Det kan likevel vise seg å bli vanskelig å la være å kreve politiattest idet det vil kunne oppstå en fare for at potensielle overgripere ellers forflytter seg til lag, foreninger eller klubber hvor det ikke er innført krav om politiattest.

Et viktig prinsipp i norsk frivillighetspolitikk er at organisasjonene i størst mulig grad skal drive sitt arbeid fritt ut fra egne forutsetninger. Staten skal i minst mulig grad styre organisasjonenes virksomhet, og i følge Sem-erklæringen skal forholdene legges til rette for at lag og foreninger skal kunne drive sine aktiviteter tilnærmedesvis skjemafritt. Arbeidsgruppen har søkt å ivareta dette prinsippet i forbindelse med arbeidet med utarbeidelse av en hjemmel.

6.2. Avgrensning på organisasjonsnivå

6.2.1 Grunnleggende krav

I det følgende vil arbeidsgruppen vurdere hvilke frivillige organisasjoner som bør omfattes av retten til å kreve fremlagt politiattest.

Som nevnt omfatter begrepet "frivillig organisasjon" et stort og heterogent knippe av organisasjoner. Forutsetningen for at en organisasjon skal omfattes av retten til å kreve fremlagt politiattest av sine medarbeidere, er at den frivillige organisasjonen har karaktertrekk som er typiske for en frivillig organisasjon. Den typiske frivillige organisasjonen kan fremstilles som en sammenslutning av mennesker rundt et felles, uegennyttig mål, og med ressurser fra deltagerne/medlemmene for å realisere målet. Et felles trekk ved frivillige organisasjoner er videre deres grunnleggende frikobling fra det offentlige, og at de ikke skal brukes til å berike medlemmene økonomisk. Se nærmere om dette ovenfor under punkt 5.2.3.

6.2.2 Organisasjonstype

I St.meld. nr. 27 (1996-1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, avgrenses begrepet frivillig organisasjon til følgende organisasjonstyper:

1. Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - Har et allmennyttig siktemål
 - Bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
 - Har en demokratisk styringsstruktur
2. Virksomheter som eies eller drives av en organisasjon som faller inn under punkt 1.
3. Stiftelser med allmennyttige formål
4. Økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som formål
5. Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

For noen virksomheter som faller inn under punkt 2 og 4 foreligger det hjemmel for å kreve politiattest ved ansettelser, se ovenfor under kapittel 4.

Barne- og ungdomsarbeid i Den norske kirke er i en annen posisjon enn andre trossamfunn og livssynsorganisasjoner, jf. punkt 5 ovenfor. Ettersom Den norske kirke er statlig, og dermed faller utenfor den definisjon av frivillig organisasjon som er lagt til grunn av arbeidsgruppen, vil hjemmelen ikke åpne for å kreve politiattest av personer som deltar i for eksempel konfirmantopplæringen. En del barne- og ungdomsarbeid innen menigheten vil imidlertid også være tilknyttet en frivillig organisasjon, for eksempel Norsk søndagsskoleforbund, KFUM/KFUK, Norges Kirkesangerforbund m.v. Selv om arbeidet skjer i regi av menigheten, vil tilknytningen til en frivillig organisasjon gjøre at politiattest kan innhentes for medarbeiderne med hjemmel i den bestemmelsen som foreslås.

Etter arbeidsgruppens oppfatning vil f.eks Norges Idrettsforbund, Norges Speiderforbund og Norges 4H være typiske eksempler på organisasjonstyper som faller inn under punkt 1 i definisjonen ovenfor, mens for eksempel behandlingsinstitusjoner i helse- og sosialsektoren, skoler og barnehager, faller inn under punkt 2. Arbeidsgruppen antar videre at Stiftelsen Kirkens Bymisjon og Human-Etisk Forbund vil falle inn under henholdsvis punkt 3 og 5, og at foreldredrevne barnehager faller inn under punkt 4.

Etter arbeidsgruppens vurdering er den avgrensning som er gitt ovenfor i nevnte Stortingsmelding hensiktsmessig også i forhold til den problemstilling gruppen skal behandle. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at de organisasjoner som er omfattet av Stortingsmeldingens definisjon er å anse som frivillige organisasjoner, og dermed omfattet av retten til å kunne kreve fremlagt politiattest av sine medarbeidere. Dette gjelder likevel med enkelte unntak.

Arbeidsgruppen anser at *fagforeninger, student- og elevorganisasjoner, politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner* er frivillige organisasjoner som omfattes av retten til å innhente politiattest, selv om de faller utenfor den definisjon som er gitt i Stortingsmeldingen ovenfor. Det samme gjelder *bistandsorganisasjoner som har sin hovedorganisasjon utenfor Norge*, slik som for eksempel Plan Norge og SOS Barnebyer.

6.2.3 Formelle krav til den frivillige organisasjonen

Politiattester kan inneholde sensitive opplysninger, som blant annet gjør at det må stilles krav til oppbevaring mv. I lys av dette kan ikke enhver løser anlagt gruppering gis rett til å kreve fremlagt politiattest. Etter arbeidsgruppens oppfatning innebærer dette at organisasjonen bør ha organ(er) som kan representere organisasjonen utad, for eksempel et styre, en generalforsamling eller et årsmøte.

Også rettssikkerhetsmessige hensyn kan anføres for at organisasjonen må ha et organ som representerer det utad; Enkeltpersoner som på en eller annen måte er involvert i organisasjonens aktiviteter skal ikke kunne fremsette krav om politiattest uten at dette gjøres på vegne av et organ i organisasjonen. Praksis med innhenting av politiattester bør dessuten være enhetlig og konsekvent, og dette vil best kunne sikres ved at retten til å innhente politiattest ligger hos et organ som representerer organisasjonen utad.

Den som avkreves politiattest må sikres at dette skjer i tråd med en konsekvent praksis.

Organisasjonen bør i tillegg ha egne lover eller vedtekter som kan fremlegges når begjæring om politiattest fremsettes for politiet. Dokumentene vil kunne være et nyttig hjelpemiddel når

utstedende myndighet skal ta stilling til om politiattest kan utstedes eller ikke. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 6.6.

I organisasjoner som består av sammenkjedete strukturer, vil det underliggende eller samarbeidende organet bare ha rett til å kunne kreve politiattest fremlagt dersom det underliggende/samarbeidende organ har egne organ (er) som kan representere det utad. Også her bør organet ha egne lover eller vedtekter.

6.2.4 Formålsbetraktninger

Arbeidsgruppen vil understreke at formålet med bestemmelsen er å hindre at personer som er straffet for seksualforbrytelser, eller siktet eller tiltalt for slike, settes til oppgaver som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Dersom en person som søker politiattest legger frem dokumentasjon fra en organisasjon om at han er aktuell for slike oppgaver og fremlegger organisasjonens vedtekter m.v. må politiet legge avgjørende vekt på formålet med attesten, dersom det er i tvil om attest skal utstedes. Organisasjonens formelle struktur bør være underordnet i en slik sammenheng. Noe annet vil kunne føre til at mindreårige, som er i sammenlignbare situasjoner, vil få forskjellig beskyttelse mot overgrep avhengig av organisasjonens struktur.

6.3. Avgrensning på individnivå

6.3.1 Innledning

Det følger av mandatet at frivillige organisasjoner ikke kan kreve politiattest fremlagt av enhver person med tilknytning til organisasjonen. Slik det fremgår av punkt 2.2 ovenfor, anser likevel arbeidsgruppen at Justisdepartementet ønsker en nokså vid adgang til å kunne innhente politiattest for personer som har en tilknytning til organisasjonen, og at det ikke er avgjørende om vedkommende er ansatt eller har en stilling i organisasjonene. Hvordan grensen nærmere skal trekkes, vil bli behandlet nedenfor under punkt 6.3.2.

Det må i tillegg foreligge en situasjon som gjør at det oppstår et beskyttelsesbehov overfor mindreårige. Det er først i situasjoner hvor det eksisterer et tillits- eller ansvarsforhold til mindreårige, at behovet for innhenting av politiattest aktualiseres. Denne problemstillingen behandles under punkt 6.3.3.

6.3.2 Deltagelse i organisasjonen

Det er et vilkår for at en organisasjon skal kunne fremsette krav om politiattest at den aktuelle personen har en tilstrekkelig nær tilknytning til organisasjonen. Denne problemstillingen behandles i det følgende.

Som nevnt under punkt 2.2 tolker arbeidsgruppen mandatet slik at Justisdepartementet ønsker en nokså vid adgang til å kunne innhente politiattest for personer som har en tilknytning til organisasjonen, og at det ikke er avgjørende om vedkommende er tilsatt, tillitsvalgt, frivillig m.v. I Justiskomiteen innstilling beskrives denne personkretsen ved bruk av begreper som "posisjoner", "stilling", "medarbeider". Arbeidsgruppens flertall antar at det avgjørende for å kunne kreve politiattest er om vedkommende medarbeider, uavhengig av tilknytningsform, "utfører oppgaver" i eller for organisasjonen som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold

overfor mindreårige. Begrepet dekker engasjementer av enhver art, langvarige og kortvarige oppdrag, faste og midlertidige ansettelser, alminnelige oppdragstakere, tillitsverv mv. Utenfor begrepet faller rene medlemskap i organisasjonen med mindre det i medlemskapet ligger en implisitt forpliktelse til å utføre bestemte oppgaver på organisasjonens vegne.

Når begrepet "utføre oppgaver" legges til grunn ved fastsettelsen av hjemmelsgrunnlagets anvendelsesområde, vil for eksempel den person som har påtatt seg å være trener for et fotballag for mindreårige, være omfattet av hjemmelen. Tilsvarende vil gjelde for en forelder som har ansvar for en korpstur eller en Danmarkstur. Derimot vil ikke en rent "medfølgende forelder" være omfattet.

Arbeidsgruppens flertall erkjenner at den nærmere grensegangen her vil kunne være uklar. Arbeidsgruppens flertall anbefaler derfor at organisasjonen i sin vurdering lar formålet med forskriftshjemmelen være avgjørende, og at organisasjonen i tvilstilfeller bør la forskriftshjemmelen omfatte vedkommende person. Det formål hjemmelen skal ivareta, å beskytte barn mot seksuelle overgrep, må antas å veie tyngre enn hensynet til den person som blir avkrevd politiattest.

For å lette organisasjonenes arbeid her, bør likevel Politidirektoratet utarbeide en veileder hvor en rekke funksjoner og oppgaver som normalt vil være omfattet av hjemmelen, er listet opp. Se nærmere nedenfor.

Et mindretall i arbeidsgruppen, bestående av representanten fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, er uenig i at adgangen til å kreve politiattest skal være så vid som beskrevet ovenfor. Medlemsorganisasjonene i Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner har fattet vedtak om at retten til å kreve politiattest bare skal gjelde i ansettelsesforhold.

6.3.3 Oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold for mindreårige

Som nevnt er det et vilkår for at en organisasjon skal kunne fremsette krav om politiattest at den aktuelle personen har en klar tilknytning til organisasjonen. Dette er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning. Det må også foreligge en situasjon som gjør at det foreligger et beskyttelsesbehov overfor mindreårige.

I mandatet er dette beskrevet slik at stillingen *i vesentlig grad må innebære et tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige*. Arbeidsgruppen er enig i at ikke enhver kontakt med mindreårige bør gi organisasjonen anledning til å kreve politiattest, og anser mandatets beskrivelse som dekkende for den terskel som må settes for å hindre eventuelt misbruk og begrense omfanget av retten til å kreve fremlagt slik attest.

Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at "tillits- og ansvarsforhold" bør erstattes med "tillits- eller ansvarsforhold". Det kan tenkes situasjoner hvor den voksne påtar seg oppgaver som ikke vil innebære et direkte ansvarsforhold overfor mindreårige, men hvor organisasjonen likevel bør ha hjemmel til å kunne kreve fremlagt en politiattest. En kan for eksempel tenke seg at en speidergruppe, bestående av en rekke barn og noen voksne speiderledere, er på hyttetur. En voksen person har påtatt seg oppgaven å lage mat for barna, og er også med på turen. Her vil ikke vedkommende ha et ansvarsforhold overfor barna ut over det ansvar vedkommende har for å lage maten. Posisjonen som kokk på en slik hyttetur

vil likevel kunne være egnet til å skape et tillitsforhold til barna. Hvorvidt personen skal være omfattet av hjemmelen til å innhente politiattest eller ikke, vil være avhengig av om den oppgave vedkommende skal utføre i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold. Arbeidsgruppen understreker at det i dette ligger en terskel. Ikke enhver befatning med mindreårige vil bringe hjemmelen til anvendelse.

Den sentrale problemstillingen blir dermed hvilke typer oppgaver som er av en slik karakter at de **i vesentlig grad innebærer et slikt tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige**. Arbeidsgruppen mener følgende kriterier kan være et utgangspunkt for en slik vurdering.

- Oppgaven må gi eller sette personen i en **posisjon** i forhold til mindreårige som muliggjør overgrep
- Oppgaven må gi eller sette personen i en slik posisjon over noe **tid**, enten sammenhengende eller flere ganger med jevne mellomrom

Noen eksempler:

Trener eller instruktør

En trener eller en instruktør vil både kunne ha en posisjon overfor mindreårige som medfører et nærmere tillits- eller ansvarsforhold og ha denne posisjonen over tid.

Administrativt tillitsvalgt

En administrativt tillitsvalgt vil vanligvis være det over tid, men vil vanligvis ikke være i en posisjon overfor mindreårige som kan medføre et nærmere tillits- eller ansvarsforhold.

Funksjonærer på arrangementer

Det er neppe noen grunn til å tro at funksjonærer verken vil komme i posisjoner overfor mindreårige som medfører et nærmere tillits- eller ansvarsforhold eller vil oppfylle krav om å være i en slik posisjon over tid.

Leder under turneringer

En leder på en idrettsturnering eller, for eksempel Norway Cup eller en korpsfestival, vil både kunne komme i posisjoner overfor mindreårige som medfører et tillits- eller ansvarsforhold og ha en slik posisjon over tid.

6.3.4 Medarbeidere i utlandet

I mange frivillige organisasjoner foregår hoveddelen av organisasjonens aktiviteter i utlandet. Organisasjonene har ofte medarbeidere utsendt fra Norge. Også i slike tilfeller vil det være behov for å kunne avkreve politiattest.

6.4 Politiattestens innhold

På grunnlag av behandlingen i Stortinget synes det klart at man ønsker en hjemmel for frivillige organisasjoner til å kreve politiattest fra sine medarbeidere, for å hindre at personer som er tidligere straffet for seksuelle overgrep, eller siktet eller tiltalt for slike, søker seg til organisasjonene for fortsette sin virksomhet. Arbeidsgruppens mandat gjenspeiler dette.

Utviklingen av stadig nye hjemler for krav om politiattest har vist at gruppen av straffbare forhold som skal anmerkes på attesten også utvides. Etter universitetsloven § 42 a skal

politiattesten, i tillegg til seksuelle overgrep, også omfatte grove voldsforbrytelser og overtredelse av narkotikalovgivningen, jf. kap. 4.3 ovenfor. Arbeidsgruppen har drøftet om også politiattest til bruk for frivillige organisasjoner bør inneholde opplysninger om vedkommende er straffet m.v. for volds- eller narkotikaovertridelser, og ser at formålet med å beskytte barna kan tilsi at også denne gruppen straffbare forhold bør anmerkes på attesten. Dersom en person er straffet for å ha omsatt narkotika, vil dette selvsagt være en nyttig opplysning for organisasjonen. Arbeidsgruppen anser likevel, ut fra mandatet og samordningen med tilsvarende bestemmelser om politiattest, at hjemmelen til å kreve politiattest bør begrenses til å omfatte seksuelle overgrep.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det hensiktsmessig at hjemmelen utformes på samme måte som den sist vedtatte bestemmelse som det er naturlig å sammenligne med, Strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav o) om krav om politiattest i forbindelse med tilsetning av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. De straffbare forhold som skal anmerkes på politiattesten etter denne bestemmelsen er straffeloven § 193, § 194, § 195, § 196, § 197, § 199, § 200 andre ledd, § 201 bokstav c, § 203, og § 204 første ledd bokstav d og f.

Arbeidsgruppen finner det videre hensiktsmessig at hjemmelen for frivillige organisasjoner tilsvare de øvrige bestemmelsene på den måten at den omfatter personer som er siktet, tiltalt eller dømt for denne type handlinger. Hjemmelen bør være uttømmende slik at alle forhold bakover i tid skal anmerkes på attesten.

6.5 Hjemmel i lov eller forskrift

Det fremgår av anmodningsvedtaket at regjeringen ble bedt om å utforme forslag til lov hjemmel som gir adgang for frivillige organisasjoner til å kreve begrenset politiattest. Under justiskomiteens behandling, jf. Innst. O. nr. 81 (2002-2003), var dette gjenstand for diskusjon, og flertallet ønsket at retten til å avkreve politiattest skulle hjemles i lov. I Dok. nr. 8:60 (2002-2003) var det foreslått at hjemmelen skulle inntas i strafferegistreringsloven. Et mindretall fra Høyre og Kristelig Folkeparti, mente at hjemmelen burde kunne fastsettes i strafferegistreringsforskriften i mangel av en egen særlov på dette området.

Arbeidsgruppens vurdering er at bestemmelsene om politiattest allerede i dag er nokså uoversiktlige. Det vises til punkt 4.2 ovenfor, hvor det fremgår at hjemler for utstedelse av politiattest finnes både i særlovgivningen, strafferegistreringsforskriften og i rundskriv fra Justisdepartementet/Politidirektoratet. Dersom det fastsettes en særskilt hjemmel for krav om politiattest til et bestemt område (frivillige organisasjoner) i strafferegistreringsloven, vil det bryte med strukturen for utstedelse av politiattester og gjøre regelverket enda mer uoversiktlig.

Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at hjemmelen for å kreve politiattest fastsettes som et tillegg til strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 (ny bokstav p), og har utarbeidet et forslag i tråd med dette. Arbeidsgruppen vil videre anbefale at spørsmålet om å hjemle kravet om politiattest direkte i loven, utsettes og vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Politiregisterutvalgets utredning, jf. punkt 6.7 nedenfor.

Arbeidsgruppen har imidlertid utarbeidet et alternativt forslag til ny § 10 i strafferegistreringsloven.

6.6 Praktisk håndtering av ordningen

Innledning

Det er viktig at ordningen praktiseres slik at ingen mistenkeliggjøres. Det er derfor viktig at organisasjonene definerer i forkant om oppgavene som skal utføres vil kreve politiattest. Det bør informeres om at politiattest vil bli avkrevd den som skal utføre oppgaven. Når man så har identifisert den som faktisk skal utføre oppgaven, er det bare denne personen som skal innhente politiattest. Det er bare den som tilbys en stilling som skal avkreves politiattest, ikke samtlige søkerne.

Prosedyrer for innhenting, bruk og makulering

I alle organisasjoner bør prosedyrer for innhenting, bruk og makulering av politiattesten nedfelles skriftlig. Arbeidsgruppen viser til uttalelsen fra Justiskomiteen i Innst. O. nr. 81 (2002-2003), hvor det heter at kravet om politiattest må fastsettes i forkant fra oppdragsgivers side, slik at alle potensielle medarbeidere likestilles. Etter arbeidsgruppens vurdering bør organisasjonen ha klare kriterier for når den vil kreve politiattest. Det må ikke bero på tilfeldigheter om det skal avkreves politiattest. Politiattest må bære kunne kreves av ansvarlig person i organisasjonen som har nødvendig fullmakt til dette fra organisasjonens styrende organer.

Utlevering av politiattest

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det bare den attesten gjelder som selv skal kunne søke om politiattest. Regelen skal sikre den enkeltes oversikt og kontroll med egne personopplysninger og forebygge at noen utrettmessig får utstedt politiattest. Dette er i samsvar med dagens praksis for utstedelse av politiattest til andre formål.

Identifisering av søknadsberettiget, organisasjonen og formålet

Som nevnt skal det bare kunne avkreves politiattest av den som skal utføre oppgaven, for eksempel skal bare den som tilbys en stilling avkreves politiattest, ikke samtlige som søker.

Den som begjærer politiattest må overfor utstedende myndighet identifisere seg og godtgjøre hva som er formålet med attesten. Søkeren må fremlegge dokumentasjon på hvilken oppgave vedkommende skal utføre for organisasjonen og at oppgaven innebærer et vesentlig tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Dokumentasjon for dette kan være et vedtak i styrende organ eller organisasjonen kan stille et brev til politiet som bekrefter disse forholdene. Dermed dokumenteres også den frivillige organisasjonens eksistens.

Nærmere regler om dette bør fastsettes av Politidirektoratet i en veileder, jf. nedenfor.

Lokalt utstederorgan

Arbeidsgruppen anbefaler en ordning med lokal utstedelse av politiattester. Dette er i samsvar med dagens ordning for utstedelse av politiattester til andre formål.

Informasjonsplikt - stillingsannonse

Det er arbeidsgruppens oppfatning at organisasjonene på forhånd må informere søkere og andre aktuelle medarbeidere om at det vil bli krevd fremleggelse av politiattest før vedkommende settes til oppgaver i organisasjonen som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Rutiner for informasjon om dette, og synliggjøring av at organisasjonene har et bevisst forhold til hvilke personer som skal ha ansvar for

mindreårige, vil være minst like viktige forebyggende tiltak som det å benytte seg av hjemmelen i praksis.

Dersom den aktuelle personen skal ansettes i en stilling i organisasjonen, bør det fremgår av stillingsannonse at aktuelle søkere vil bli avkrevd politiattest. Også dette er i samsvar med dagens praksis for utstedelse av politiattester til andre formål.

Konsekvenser av anmerkninger på politiattesten

Bestemmelsen gir en adgang for organisasjonen til å kreve politiattest av sine medarbeidere. En anmerkning vil ikke i seg selv innebære en ubetinget utelukkelse fra organisasjonen, og det må være opp til organisasjonen å vurdere hvilke konsekvenser en eventuell anmerkning skal få. Av hensyn til likebehandlingen bør imidlertid organisasjonen ha interne regler for hvordan den skal håndtere en slik situasjon. Etter arbeidsgruppens vurdering tilsier formålet med bestemmelsen at en person, som har anmerkninger på politiattesten, ikke settes til oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Det må likevel være organisasjonen som, ut fra en helhetsvurdering, tar stilling til hvilke følger en anmerkning på politiattesten bør få.

Skjema

Arbeidsgruppen anbefaler at Politidirektoratet utarbeider et særskilt skjema til bruk for søknad om politiattest fra medarbeidere i frivillige organisasjoner. Skjemaet bør utformes slik at søker gjøres oppmerksom på hvilken dokumentasjon som skal vedlegges søknaden.

Gebyr

Arbeidsgruppen anbefaler at det ikke bør ilegges gebyr for utstedelse av politiattest. Også dette er i samsvar med dagens praksis for utstedelse av politiattester til andre formål.

Oppbevaring av politiattesten – taushetsplikt

Etter arbeidsgruppens oppfatning skal ikke politiattesten bli lagret hos organisasjonene, men kun fremvises av vedkommende som er avkrevd attesten. Arbeidsgruppen ser likevel at det kan oppstå tilfeller hvor vedkommende sender inn politiattesten pr post eller at den på annen måte blir liggende hos organisasjonen i en periode. Etter strafferegistreringsforskriften § 20 skal politiattesten oppbevares utilgjengelig for uvedkommende og den skal effektivt tilintetgjøres etter å ha vært benyttet til det oppgitte formål. Dette stiller krav til den fysiske oppbevaringen av attesten og at organisasjonen har klare rutiner for makulering av attesten etter at "rekrutteringsprosedyren" er avsluttet.

Fornyelse av attesten

Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig at man følger forslaget i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern, om at det gis adgang til å kreve fornyelse av politiattesten etter tre år, se kapittel 4.

Utarbeidelse av veileder

For å sikre gode rutiner i forbindelse med avkreving av politiattest, bør hver enkelt organisasjon utarbeide rutiner hvor prosedyrer for avkreving av politiattest nedfelles skriftlig. Disse bør bygge på en veileder utarbeidet av Politidirektoratet. Rutinene bør inneholde ulike sider ved vurderingen av i hvilke tilfeller politiattest kan og bør kreves, rutiner for hvordan dette faktisk skal gjennomføres, samt hvilket organ som har myndighet til å kreve politiattest.

Politidirektoratet gir tradisjonelt sine instruksjoner og veiledninger til politiet i form av rundskriv. Arbeidsgruppen anser det som hensiktsmessig at Politidirektoratet, i forbindelse med ikrafttredelse av bestemmelsen, utformer et utfyllende rundskriv til politidistriktene som også kan tjene som en veileder for organisasjonene ved deres fastsettelse av egne interne rutiner.

Andre tiltak

Arbeidsgruppen ønsker å understreke at innhenting av politiattest ikke alene vil kunne bidra til å fjerne faren for at barn og ungdom utsettes for uønskete handlinger fra voksnes side. Politiattest må suppleres med innhenting av andre opplysninger og øvrige virkemidler, for eksempel opplæring eller intervju med vedkommende person som er aktuell for oppgaven i den frivillige organisasjonen, eller innhenting av referanseopplysninger.

6.7 Behov for samordning av reglene

Det fremgår ovenfor at det på en rekke områder kan kreves fremleggelse av politiattest for personer som tilsettes i stillinger eller gis posisjoner hvor de kommer i nær kontakt med barn. Disse reglene har hovedsakelig et felles formål, nemlig å hindre seksuelle overgrep mot barn. Til tross for dette har bestemmelsene nokså forskjellig utforming, og arbeidsgruppen ser behov for en samordning av hjemlene. Arbeidsgruppen er kjent med at Justisdepartementet arbeider med oppfølgingen av Politiregisterutvalgets utredning (NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern), og anbefaler at man i dette arbeidet vurderer hvorvidt man best mulig kan oppnå et enhetlig regelverk på området.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

Utstedelse av politiattester er en forvaltningsoppgave. Politiattester utstedes som regel av politidistriktet der søkeren bor eller har tilknytting.

Politiattest inneholder opplysninger om en person har vært gjenstand for strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning av straffbare handlinger som han/hun har begått. I begjæringen om politiattest skal det opplyses hva attesten skal brukes til.

De siste årene har det vært en formidabel økning i søknadsmengden og formål.

Tabellen nedenfor viser statistikk for Oslo politidistrikt fra 1993 til 2003.

År	Ordinær	Uttømmende	Begrenset	Merarbeid/avslag	Totalt
2003	3039	3647	3629	2474	12689
2000	2286	2517	3403	1703	9914
1996	3194	833	2121		6619
1993					3720

I 1993 har Oslo politidistrikt utstedt totalt 3 720 politiattester. I 1996 kom lov/forskrift om politiattest for arbeid i barnehagen og det ble innhentet 2121 attester til dette formålet. Dette medførte en betydelig økning i antall søknader. Fra 1996 til 2003 var denne økningen på ca. 100 prosent. Flere nye hjemler kom til, blant annet opplæringsloven, vaktvirksomhetsloven, ID-kort til alle norske lufthavner. Uttømmende politiattester har derfor hatt en markant økning på 437 prosent fra 1996 til 2003.

Utlendingsseksjonen/Bevillingssekssjonen utsteder andre former for vandelsattester ved behandling av forskjellige tillatelser, f. eks. søknad om bosetting, norsk statsborgerskap, lotteri, førerkort, alkoholbevilling osv. Disse er ikke med i statistikken.

Politiattest til frivillige organisasjoner

Det foreligger ikke eksakte opplysninger om antall politiattester utstedt i 2003 for hele landet. Ved gjennomføring av politireformen har de fleste politidistriktene desentralisert utstedelse av politiattester til stasjoner og lensmannskontorer. Lensmannskontorene og stasjonene rapporterer ikke statistikk om utstedelse av politiattester til politidistriktene. Tallene som er mottatt viser at det har vært en sterk økning i antall utstedelser av politiattester de siste 10 årene.

Arbeidsgruppens forslag til hjemmel vil kunne medføre et større antall henvendelser fra publikum om søknad og utstedelse av politiattest og et større antall utstedelser av politiattester. De økonomiske konsekvensene av arbeidsgruppens forslag vil imidlertid avhenge av antall søkere og i hvor stor utstrekning organisasjonene faktisk vil benytte seg av sin rett til å kreve politiattest fremlagt av sine medarbeidere. En økning av antall søknader må imidlertid påregnes. Det må videre antas at den største belastningen vil falle på Oslo og de andre store politidistriktene.

Desentraliseringen medfører at flere personer i politiet trenger opplæring. Innføring av et nytt formål for utstedelse av politiattest vil dessuten erfaringsmessig føre til flere henvendelser fra publikum om adgangen til å utstede attest og om hvordan man skal gå frem for å innhente politiattest. Arbeidsgruppen antar at gruppens forslag vil medføre et økt behov for opplæring, med de økonomiske konsekvensene det vil føre med seg.

Arbeidsgruppen antar at det vil være behov for nye årsverk i politiet.

8. Merknader til bestemmelsen

Formålet med bestemmelsen er å gi frivillige organisasjoner adgang til å kreve politiattest av personer i organisasjonen som skal arbeide med mindreårige.

Det fremgår innledningsvis at politiattest kan utstedes "til bruk" for frivillige organisasjoner. Det er personen selv som må søke om politiattest og attesten skal utferdiges direkte til vedkommende, jf. strafferegistreringsforskriften § 13. Både søknaden om politiattest og utferdigelse av attesten skal skje på fastsatt blankett, jf. forskriften § 14. Organisasjonen er bruker av opplysningene i attesten, og må forholde seg til bestemmelsene i strafferegistreringsforskriften § 20, hvor det heter at personer som får kjennskap til opplysninger fra politiets registre plikter overfor uvedkommende å bevare taushet om de opplysningene kan har fått kjennskap om. Dette innebærer at det kun er den eller de personene i organisasjonen som har direkte med tilsetningen/rekrutteringen å gjøre, som kan gjøres kjent med innholdet i politiattesten.

Politiattest kan kun avkreves av personer som skal utføre oppgaver for organisasjonen som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Det er ikke noe krav at vedkommende skal tilsettes i organisasjonen. Det kan kreves politiattest også av frivillige, ulønnede medarbeidere som skal arbeide med mindreårige. Det er således ikke vedkommendes formelle tilknytning til organisasjonen som er avgjørende, men om

vedkommende gjennom sin funksjon eller posisjon for organisasjonen får et så nært forhold til barna at overgrep kan finne sted.

I bestemmelsens andre ledd er det fastsatt at søkeren også skal fremlegge dokumentasjon fra organisasjonen om at søkeren er aktuell for oppgaver som nevnt i første ledd. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er å begrense antall søknader om politiattest til kun å omfatte personer som reelt sett er aktuelle for oppgaver som nevnt. Dette gjelder både ved ansettelser og når organisasjonen knytter til seg frivillige medarbeidere. For ansettelser vil regelen innebære at det kun er den eller de som tilbys en stilling som avkreves politiattest, og ikke samtlige søkere til stillingen. Bestemmelsen vil dessuten sikre at organisasjonen i hvert enkelt tilfelle må foreta en reell vurdering av om vedkommendes oppgaver eller funksjoner er av en slik karakter at han vil komme i et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige.

Det er et krav etter bestemmelsen, at denne dokumentasjonen fremlegges sammen med søknaden.

Ved søknad om politiattest til dette formål kan politiet også kreve at søkeren fremlegger organisasjonens vedtekter eller et annet dokument som beskriver organisasjonens virksomhet og struktur. Det må antas at politiet ikke alltid vil ha kunnskaper om den organisasjonen som skal bruke attesten, og det vil da være rimelig at organisasjonen dokumenterer at den er en organisasjon som faller inn under ordningen.

Tredje ledd inneholder en oppregning av hvilke forhold som skal anmerkes på politiattesten, og det vises til nærmere gitte bestemmelser i straffelovens kapittel om seksualforbrytelser. Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for ett eller flere av disse forholdene. Det er således ikke et krav om at det foreligger en rettskraftig avgjørelse i saken.

Det kan tenkes situasjoner der vedkommende er anmeldt for et av forholdene som er listet opp i bestemmelsen, men at det ennå ikke foreligger en siktelse. Det vil være av betydning for formålet med attesten at organisasjonen blir kjent med et slikt forhold, og politiet bør i et slik tilfelle forelegge saken for Politidirektoratet til avgjørelse etter strafferegistreringsforskriften § 15 tredje ledd. I slike tilfeller vil Politidirektoratet regelmessig forespørre vedkommende politijurist om status i etterforskningen og om det ligger an til siktelse. Hvis det ligger an til at saken skal henlegges, skal forholdet ikke anmerkes.

Enkelte frivillige organisasjoner driver virksomheter som medfører at de også omfattes av andre bestemmelser om politiattest. Frivillige organisasjoner som driver barnehager vil for eksempel omfattes av bestemmelsene om politiattest i barnhageloven. I den grad frivillige organisasjoner omfattes av andre bestemmelser som har krav om at politiattest skal innhentes, vil disse bestemmelsene gå foran bestemmelsen om politiattest for frivillige organisasjoner.

9. Forslag til hjemmel

Forslag til endring i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr 4 ny bokstav p)

Til annet bruk enn for strafferettspleien kan politimesteren utferdige politiattest bare i følgende tilfelle:

4. til følgende formål:

p) Til bruk for frivillige organisasjoner for personer som, lønnet eller ulønnet, skal utføre oppgaver for organisasjonen, som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige.

Sammen med søknaden skal det fremlegges dokumentasjon fra organisasjonen om at søkeren er aktuell for oppgaver som nevnt ovenfor. Det kan også kreves at søkeren fremlegger organisasjonens vedtekter eller annet dokument som beskriver organisasjonens virksomhet og struktur.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven § 193, § 194, § 195, § 196, § 197, § 199, § 200 annet ledd, § 201 bokstav c), § 203, § 204 første ledd bokstav d og f.

Forslag til endring av strafferegistreringsloven (alternativ)

Ny § 10 skal lyde:

Det kan utstedes politiattest til bruk for frivillige organisasjoner for personer som, lønnet eller ulønnet, skal utføre oppgaver for organisasjonen, som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige.

Sammen med søknaden skal det fremlegges dokumentasjon fra organisasjonen om at søkeren er aktuell for oppgaver som nevnt ovenfor. Det kan også kreves at søkeren fremlegger organisasjonens vedtekter eller annet dokument som beskriver organisasjonens virksomhet og struktur.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven § 193, § 194, § 195, § 196, § 197, § 199, § 200 annet ledd, § 201 bokstav c), § 203, § 204 første ledd bokstav d og f.

Nåværende § 10 blir ny § 11 og § 11 blir ny § 12.