



# Innst. O. nr. 81

(2002-2003)

## Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Dokument nr. 8:60 (2002-2003)

**Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen om lov om endringer i lov om strafferegistrering 11. juni 1971 nr. 52. (Utvidet bruk av vandelssattest i forhold til personer som får ansvar for barn)**

Til Odelstinget

### 1. SAMMENDRAG

Stortingsrepresentant Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen har den 6. februar 2003 fremsatt følgende forslag:

"Vedtak til lov  
om endring i lov 11. juni 1971 nr. 52 om  
strafferegistrering

#### I

I lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering gjøres følgende endring:

Ny § 10 skal lyde:

Enhver som søker å inneha stilling, lønnet eller ulønnet, skal fremvise politiattest før stillingen tiltes, dersom stillingen i vesentlig grad innebærer til-lits- og ansvarsforhold overfor mindreårige.

En politiattest etter første ledd skal dog kun omfatte forhold som gjelder seksuallovbrudd, vold, og straffbare forhold knyttet til omgang med barn. Begrensningene i § 6 gjelder ikke politiattest utstedt etter denne bestemmelsen.

Kongen kan gi forskrifter om gjennomføring av denne bestemmelsen. Herunder hvilke type stillinger som skal omfattes i tvilstilfeller.

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

#### II

Denne lov trer i kraft straks."

Forslagsstillerne viser til at det nylig i programmet "Brennpunkt" på NRK avsløres bestialske seksuelle overgrep mot små barn. Det avsløres blant annet at pedofile under dekning av å være hjelpearbeidere utnytter barn. Tidligere medieoppslag viser at pedofile har en tendens til å søke virksomheter som innebærer tett omgang med barn.

For barnehager og skoler finnes allerede et regelverk for ansettelse med bred politisk oppslutning som har til hensikt å ivareta mindreårige sin trygghet og rettssikkerhet i det daglige. Ved ansettelse i skole og ved offentlige barnehager må man nå legge frem politiattest ved ansettelse. Andre institusjoner som jobber med barn og unge har derimot i dag ikke mulighet til å anvende politiattest som et middel til å sikre seg mot potensielle overgrepere. Dette skillet virker, etter forslagsstillerens oppfatning, noe kunstig da fokus bør være på barns trygghet når de er overlatt til andre voksne personer enn foreldrene, for kortere eller lengre tid.

En politiattest for personer som jobber tett med barn, vil være et verktøy som virker preventivt og trygghetsskapende for barn og foreldre. Voksnes personvern bør ikke gå på bekostning av mindreårige sin trygghet. De fleste personer som jobber i det daglige med barn og unge, gjennom frivillighet eller i lønnet arbeid, utfører en utmerket og samfunnsnødvendig oppgave; det er også i deres interesse at respekten og tilliten til deres funksjon opprettholdes over enhver tvil.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Anne Hellen Rui og Knut Storberget, fra Høyre, lederen Trond Helleland, Carsten Dybevig og Linda Cathrine Hofstad, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, viser til forslagene i Dokument nr. 8:60 (2002-2003) som har vært forelagt Justisdepartementet for uttalelse. Justisministeren har gitt sin vurdering av forslaget i brev til komiteen av 24. april 2003. Brevet følger vedlagt denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg brevet fra Redd Barnas Rettighetssenter som ble sendt til justisminister Odd Einar Dørum den 7. februar 2003 på vegne av 28 frivillige organisasjoner. I brevet bes det om at frivillige organisasjoner gis en mulighet til å kreve begrenset politiattest av sine medarbeidere. Flertallet støtter forslaget fra de frivillige organisasjonene. 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 ivarettatt 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.

Flertallet deler organisasjonenes bekymring for at kravet til politiattest i stadig flere yrker kan føre til at "risikopersoner" for barn vil søke seg mer aktivt inn i frivillige organisasjoner. Flertallet vil samtidig på det sterkeste understreke at en politiattest bare må være ett av flere virkemidler for å forhindre at barn utsettes for overgrep. De aller fleste overgripere blir aldri avslørt, et krav om politiattest vil derfor bare avsløre et fåtall overgripere. Samtidig kan et krav om å framlegge attest være et signal til eventuelle overgripere om at vedkommende organisasjon er oppmerksom på problemet, og har øyne og ører åpne.

Flertallet har merket seg at Røde Kors har innledet et samarbeid med andre frivillige organisasjoner for å utvikle en egenerklæring som vil være egnet for alle med tilknytning til organisasjonsarbeid rettet mot barn og unge. Dette som et supplement til ønske om mulighet til å kreve politiattest for grupper av ansatte. Flertallet vurderer denne type tiltak som meget positivt.

Flertallet mener at forslaget slik det er utformet i Dokument nr. 8:60 (2002-2003) gir for liten fleksibilitet for organisasjonene. Flertallet fremmer derfor følgende alternative forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utforme forslag til lov hjemmel som gir adgang for frivillige organisasjoner til å kreve begrenset politiattest av sine medarbeidere.

Stortinget ber Regjeringen fremme et slikt forslag så fort som mulig."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at Justisdepartementet har signalisert en positiv holdning til ønsket om en lovendring som muliggjør at frivillige organisasjoner i forbindelse med hjelpearbeid i utlandet, etter ønske kan stille krav om politiattest for ansettelse eller engasjement. Disse medlemmer er videre kjent med at departementet er bekymret for at en generell mulighet for organisasjonene til å kreve politiattest fra ansatte og frivillige, vil virke hemmende og negativt på det frivillige engasjement i befolkningen. Justisdepartementet påpeker dessuten i sitt brev til komiteen av 24. april 2003 at det vil kunne være vanskelig å trekke grensen mellom organisasjoners arbeid blant barn og unge og andre arrangementer og møtesteder av tilsvarende karakter.

Disse medlemmer vil påpeke at strafferegistreringsloven i dag åpner for at politiattest kan utstedes dersom det i lov eller med klar hjemmel i lov er fastsatt at en person må dokumentere at vedkommende har ført en hederlig vandel, ikke tidligere er straffedømt eller lignende. I forskrift til loven oppregnes nærmere angitte formål som utstedelse slik attest skal tjene. Videre er Politidirektoratet gitt fullmakt til å samtykke i at det også i andre tilfeller kan utstedes politiattest.

Justisdepartementet mener at det vil bryte med strafferegistreringslovens struktur å fastsette en bestemmelse i loven som regulerer utstedelse av politiattest til særskilt formål, og disse medlemmer har merket seg dette. Disse medlemmer støtter departementets vurdering om at en ny hjemmel for å kreve politiattest til bestemte formål bør, hvis mulig, reguleres i den aktuelle særlovgivning. Dersom det ikke finnes egnet særlovgivning for dette formålet, støtter disse medlemmer departementets anbe-

faling om å ta bestemmelsen inn i strafferegistreringsforskriften § 12.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener i likhet med forslagsstillerne at det er viktig å ivareta barn og unges sikkerhet i forhold til potensielle overgripere, og slutter seg til deres forslag og de synspunkter som fremkommer i forslaget.

Disse medlemmer merker seg at Barneombudet ønsker innført slike regler som her er foreslått. Barneombudet påpeker at justisministeren er i utakt med folk flest når man ikke støtter et slikt forslag. Det er også stor støtte for forslaget i Røde Kors. Videre har Redd Barna tidligere reist lignende krav.

Disse medlemmer har merket seg at en del bruker en noe underlig begrunnelse for å gå imot et forslag som det foreliggende. Det er fra flere, blant annet justisministeren, argumentert med at dette på sikt vil virke hemmende på frivillige organisasjoner. Disse medlemmer mener det er noe i denne argumentasjonen som svikter. For det første er det slik at mange av disse organisasjonene selv ønsker slike regler. For det annet må det vel være viktigere å beskytte barn mot overgrep, enn at en potensiell overgriper skal få jobbe i en slik organisasjon. Barns sikkerhet må ikke ofres med et argument om at organisasjonslivet er for viktig til at man ønsker å sette en stopper for potensielle overgripere i slike miljøer. Det er nettopp det at organisasjoner rammes av slike skandaler som virker hemmende på organisasjonsaktivitet. Det er heller slik at en regel om utvidet bruk av vandelsattest vil virke fremmende for dette arbeidet, da foreldre vil føle at det er trygt å overlate barna til tillitsvalgte og andre i organisasjonen i forbindelse med for eksempel arrangementer.

Disse medlemmer har også tidligere satt fokus på bruk av politiattest bl.a. i Dokument nr. 8:117 (2001-2002). Intensjonen hos disse medlemmer har hele tiden vært å bidra til å forebygge, slik at faren for misbruk av barn reduseres. Selv om en ikke vil make å komme problemet til livs, skal ethvert mulig tiltak benyttes. Barns sikkerhet skal ha første prioritet!

Disse medlemmer mener at forslaget fra flertallet ikke går langt nok, men vil likevel gi forslaget subsidiær støtte.

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### **Vedtak til lov**

om endring i lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering

#### **I**

I lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering gjøres følgende endring:

Ny § 10 skal lyde:

Enhver som søker å inneha stilling, lønnet eller ulønnet, skal fremvise politiattest før stillingen tiltres, dersom stillingen i vesentlig grad innebærer tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige.

En politiattest etter første ledd skal dog kun omfatte forhold som gjelder seksuallovbrudd, vold, og straffbare forhold knyttet til omgang med barn. Begrensningene i § 6 gjelder ikke politiattest utstedt etter denne bestemmelsen.

Kongen kan gi forskrifter om gjennomføring av denne bestemmelsen. Herunder hvilke type stillinger som skal omfattes i tvilstilfeller.

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

#### **II**

Denne lov trer i kraft straks.

## **3. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

#### **vedtak:**

#### **I**

Dokument nr. 8:60 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen om lov om endringer i lov om strafferegistrering 11. juni 1971 nr. 52. (Utvidet bruk av vandelsattest i forhold til personer som får ansvar for barn) - vedlegges protokollen.

## II

Stortinget ber Regjeringen utforme forslag til lovhemmel som gir adgang for frivillige organisa-

sjoner til å kreve begrenset politiattest av sine medarbeidere.

Stortinget ber Regjeringen fremme et slikt forslag så fort som mulig.

Oslo, i justiskomiteen, den 15. mai 2003

**Trond Helland**

leder

**Gunn Karin Gjøl**

ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 24. april 2003.**

**Dok. nr. 8:60 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen om lov om endring i lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering. (Utvidet bruk av vandelssattest i forhold til personer som får ansvar for barn)**

Jeg viser til brev 9. april 2003 fra lederen av Stortingets justiskomite, stortingsrepresentant Trond Helleland, vedlagt Dok. nr. 8:60 (2002-2003) fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen om ovennevnte.

#### *Innledning.*

I Dok. nr. 8:117 (2001-2002) ble det blant annet fremmet forslag om krav om "særskilt politiattest som spesifikt har til hensikt å avdekke tidligere straffeforhold/om for seksuelle overgrep mot mindreårige, for voksne som i sitt virke, frivillig eller lønnet, står i et tillits- og ansvarsforhold ovenfor mindreårige." Stortingsrepresentantene Woldseth og Knudsen sto bak også dette forslaget.

I mitt svar til Justiskomiteen 31. mai 2002 sluttet jeg meg til forslaget for så vidt gjaldt kravet om politiattest for avlastere og støttekontakter etter lov om sosiale tjenester. Justisdepartementet har hatt på høring et forslag om endring av strafferegisterforskriften, som åpner for at kommunene kan kreve fremlagt begrenset politiattest i forbindelse med tilsetting av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav a-d. Forslaget har fått bred tilslutning og endringen vil trolig tre i kraft i løpet av mai 2003.

Når det for øvrig gjaldt forslaget om krav om politiattest for alle som arbeider innenfor eller deltar i det frivillige barne- og ungdomsarbeidet, fant jeg det ikke formålstjenlig å slutte meg til dette. Begrunnelsen for dette var primært en frykt for at krav om politiattest kan virke hemmende og negativt for det frivillige arbeidet, som for en stor del baserer seg på ulønnet og uegennyttig innsats fra voksne. Jeg fant det også vanskelig å trekke opp grensen mot de aktiviteter der barn og voksne møtes og hvor det vil være unaturlig og lite hensiktsmessig å fremsette krav om politiattest for de voksne. I Innst. S. nr. 26 (2002-2003) slutter flertallet i Justiskomiteen seg til min vurdering om at et krav om politiattest for frivillige kan virke hemmende og negativt for det frivillige arbeidet og at det kunne være vanskelig å trekke grensen mot andre møtesteder av tilsvarende karakter. Flertallet fant at det ikke var tilrådelig å gå videre med et forslag om et krav om politiattest for personer

som arbeider eller deltar i det frivillige barne- og ungdomsarbeidet. Ettersom forslaget den gang hovedsakelig tok sikte på deltakere innen det frivillige barne- og ungdomsarbeid og idrettsbevegelsen, orienterte jeg Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirkedepartementet om Dok. 8 forslaget og om mitt svarbrev til Justiskomiteen 31. mai 2002.

#### *Brev fra Redd Barnas rettighetssenter 7. februar 2003.*

Redd Barna har, på vegne av 28 organisasjoner, sendt meg et brev 7. februar 2003, hvor det bes om at frivillige og humanitære organisasjoner gis en lovmessig mulighet for å kunne kreve politiattest ved engasjementer og ansettelser av personer som skal arbeide med barn og unge. I svar til Redd Barna 27. mars 2003 fra statssekretær Jørn Holme, heter det avslutningsvis:

"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 sammenhengen ta kontakt med andre berørte departementer. Departementet, som meddelt av meg i NRK-programmet Standpunkt, er ikke minst åpen for en lovendring for å muliggjøre at frivillige organisasjoner i forbindelse med hjelpearbeid i utlandet etter ønske kan stille krav om politiattest for ansettelse eller engasjement."

Som det fremgår av svaret, vil departementet ta dette spørsmålet opp med de aktuelle departementene.

#### *Forslaget i Dok. nr. 8:60 (2002-2003).*

I forslaget foreslås det en ny bestemmelse 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 foreslås begrensninger i hvilke opplysninger som skal anmerkes og at det kan gis nærmere forskrifter om gjennomføring av bestemmelsen, herunder hvilke typer stillinger som skal omfattes i tvilstilfeller.

Strafferegistreringsloven gir hjemmel for etablering av et sentralt strafferegister, bøterregister og andre registre til politiets bruk som det antas å være behov for. I tillegg har loven bestemmelser om bruk og

utlevering av opplysninger om straffereaksjoner i form av politiattest. Loven har også bestemmelser om taushetsplikt og gir Kongen fullmakt til å fastsette forskrifter til gjennomføring av loven. Loven tar ikke sikte på direkte å regulere til hvilke formål det kan kreves politiattest.

Forskrifter om strafferegistrering ble gitt med hjemmel i strafferegistreringsloven 20. desember 1974. I forskriften § 12 gis det nærmere regler om utstedelse av politiattest, blant annet om til hvilke formål det kan utstedes attest. Hovedregelen er at politiattest kan utstedes, dersom det i lov eller med klar hjemmel i lov er fastsatt at en person må godtgjøre at han har ført en hederlig vandel, er ustraffet eller lignende. Det kan også utstedes politiattest til nærmere gitte formål som er nevnt i forskriften § 12. I tillegg til dette er Politidirektoratet gitt fullmakt til å samtykke i at det også i andre tilfeller kan utstedes politiattest.

Det er strafferegistreringslovgivningen som regulerer utstedelse og bruk av politiattester. Dette regelverket forvaltes av Justisdepartementet, for så vidt gjelder adgangen til å utlevere opplysninger fra politiets registre, herunder utstedelse av politiattester, og hvilke prosedyrer og formkrav som skal gjelde. Hvorvidt det skal stilles krav om politiattest for ansettelse i visse stillinger eller ved opptak til forskjellige studier eller til andre formål, må i første rekke vurderes av vedkommende fagmyndighet. Etter min vurdering bør spørsmålet om krav om politiattest for personer som er engasjert i frivillig barne- og ungdomsarbeid, for eksempel innen idrettslag, speiderbevegelse, menighetsarbeid med videre, i første omgang vurderes av Kultur- og kirkedepartementet og Barne- og familiedepartementet som er ansvarlige for disse sektorene.

Det vil bryte med strukturen i strafferegistreringsloven å fastsette en bestemmelse i selve loven som regulerer utstedelse av politiattester til et særskilt formål, - i dette tilfellet til personer som skal arbeide med barn og unge. Vi bør holde fast på hovedregelen om at en hjemmel for å kreve politiattest til et bestemt formål, skal fastsettes i den særlovgivningen som regulerer virksomheten. Dersom det ikke er noen særskilt lov som regulerer virksomheten (frivillig barne- og ungdomsarbeid m.v.) vil det være naturlig å ta bestemmelsen inn i strafferegistreringsloven § 12. Denne løsningen har vi valgt i forhold til personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav a-d, i påvente av at hjemmelen tas direkte inn i sosialtjenesteloven.

Jeg fastholder mine tidligere motforestillinger mot en generell hjemmel for å kreve politiattest for personer som arbeider innenfor eller deltar i det frivillige barne- og ungdomsarbeidet. Som nevnt tidli-

gere er jeg imidlertid åpen for å vurdere dette på nytt i samråd med andre berørte departementer. Etter min mening må det foretas en rekke avklaringer blant annet med hensyn til hvilke organisasjoner, institusjoner og virksomheter som skal gis en adgang til å kreve politiattest. Det må også avklares hvilke posisjoner vedkommende må ha i virksomheten for at det skal kunne utløse et krav om politiattest. Som forslagsstillerne er inne på, bør det være et krav om at "stillinger i vesentlig grad" innebærer et tillits- og ansvarsforhold overfor mindreårige. For politiet, som skal utstede attestene, vil det være nødvendig å ha et klart regelverk å forholde seg til. Det er tross alt snakk om utlevering av sensitive opplysninger, og vi må forsikre oss om at disse ikke utleveres i større grad enn det som er strengt nødvendig. Vi må også forsikre oss om at det er en organisert og etablert virksomhet som er mottaker av opplysningene, slik at hensynet til taushetsplikt og oppbevaring og makulering av opplysningene ivaretas.

Det synes å være en utbredt oppfatning at et krav om politiattest alene er en forsikring mot å få "uønskede" personer inn i en virksomhet. Jeg må advare mot en slik forestilling, som lett vil kunne bli en sovepute for den ansvarlige og som i neste omgang kan bli brukt som et argument for å fraskrive seg ansvar. Jeg vil understreke og gjenta at fremleggelsen av en "ren" politiattest ikke i seg selv er noen garanti for at vedkommende er skikket til å inneha oppgaver knyttet til arbeid med barn og unge. En politiattest vi kun opplyse om en person er tidligere straffet for nærmere angitte forhold eller om han eventuelt er under etterforskning for slike forhold. Det kan godt være at vedkommende har begått utuktige handlinger uten at dette er kommet til politiets kunnskap, enten fordi handlingen ikke er blitt anmeldt eller fordi han ikke er blitt identifisert som gjerningsmann. Det er derfor grunn til presisere at krav om politiattest kun må være et supplement til andre opplysninger om vedkommende, for eksempel fra vedkommende selv eller fra hans referanser.

Jeg vil i denne sammenheng vise til brevet fra Røde Kors hvor det blant annet heter:

"Organisasjonene er klar over at krav om politiattest bare er et av flere virkemidler i arbeidet med å bekjempe seksuelle overgrep mot barn. For å tydeliggjøre organisasjonens holdning på dette området vil vi også samarbeide om utviklingen av en egenerklæring som vil være egnet for alle med tilknytning til organisasjonsarbeid rettet mot barn og unge. Egenerklæringen vil være anvendelig i lang flere tilfeller enn krav om begrenset politiattest."

Jeg synes at organisasjonene her viser en ansvarlig holdning og en seriøs tilnærming til problemet. Disse tankene bør videreutvikles og organisasjonene

bør involveres i det videre arbeidet med sikte på å få til en realistisk og gjennomførbar ordning.

Det er også grunn til å nevne at Politiregisterutvalget, som blant annet skal gjennomgå strafferegistreringsloven og utarbeide forslag til ny lov om politiregistre, herunder gjennomgå reglene for bruk av politiattest, skal avgi sin utredning 1. juli 2003. Selv om utvalget neppe vil komme direkte inn på hvilke personer, grupper eller formål som kan utløse et krav om politiattest, vil dets vurderinger og avveininger være nyttige å ta med seg i arbeidet.

### *Konklusjon*

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, avgrensinger, innhold og saksbehandlingsregler. De økonomiske og administrative konsekvensene må også utredes.

Etter min vurdering vil det ikke være formålstjenlig å vedta forslaget i Dok. nr. 8:60 (2002-2003) om endring i strafferegistreringsloven slik dette er fremsatt.