

Forslag til retningslinjer for bruk av politiattest (barneomsorgsattest) i Den norske kirke

Utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, Kirkerådet og bispedømmerådene, 2011

Innhold

1	BAKGRUNN	4
1.1	Innledning	4
1.2	Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeidsform	4
1.3	Formål og hensyn	5
1.3.1	Beskyttelseshensyn og tillitshensyn	5
1.3.2	Kriminalitetsforebyggende hensyn	5
1.3.3	Kvalitetshensyn i den enkelte virksomhet	6
1.3.4	Resosialiserings- og personvern hensyn	6
1.3.5	Ressurshensyn	6
1.3.6	Annet forebyggende arbeid	6
2	OM KIRKELOVEN OG POLITIREGISTERLOVEN	7
2.1	Kirkeloven	7
2.1.1	Lovens ordlyd	7
2.2	Politiregisterloven	7
2.2.1	Begrepet "politiattest"	7
2.2.2	Ulike typer politiattest	7
2.2.3	Barneomsorgsattest	7
2.3	Hjemmelens begrensninger	9
2.4	Politiattest ved arbeid i barnehager	9
3	HVA BETYR DETTE I DEN NORSKE KIRKE?	9
3.1	HVA kan kreves?	9
3.2	HVEM kan kreve politiattest	9
3.3	NÅR kan politiattest kreves fremlagt	10
3.3.1	Ved tilsetting	10
3.3.2	Unntaksvis ved senere endringer av stillingens innhold og oppgaver	10
3.3.3	Ved bruk av frivillige	11
3.3.4	For utlevering av nye eller oppdaterte opplysninger	11
3.4	FRA HVEM kan det kreves politiattest?	11
3.4.1	Bakgrunn	11
3.4.2	Stillingskategorier	13
3.4.3	Om midlertidig tilsatte	13
3.4.4	Frivillige som bør omfattes av ordningen	13
3.5	Særlig om studenter og praksisutplassering	14

3.6	Særlig om personell fra andre land	14
4	HVORDAN GJØR VI DET I PRAKSIS?	15
4.1	Prosedyre for innhenting av politiattest	15
4.1.1	Tilsatte	15
4.1.2	Innhenting av attest for frivillige	15
4.1.3	Innhenting av nye eller oppdaterte opplysninger	16
4.1.4	Attestinnhenting for studenter i menighetspraksis	16
4.1.5	Oppbevaring/makulering	16
4.2	Konsekvenser av anmerkninger på attesten	16
4.3	Kostnader	16
5	FORSLAG TIL REGLER/RETNINGSLINJER	17
6	NOTER/KILDER	18

1 BAKGRUNN

1.1 Innledning

Stortinget vedtok i juni 2010 enkelte mindre justeringer i det kirkelige lovverk, deriblant i kirkelovens § 29. Ved denne lovendringen gis kirkelige organer hjemmel til å kunne kreve politiattest framlagt ved tilsetting av prester, undervisningspersonale og annet kirkelig personell som skal ha omsorg for og oppgaver knyttet til mindreårige. Den nye bestemmelsen trer i kraft fra 1. januar 2012.

1.2 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeidsform

Lovbestemmelsen innebærer ingen generell adgang for kirkelige organer til å kreve framlagt politiattest ved alle tilsettinger. Det må derfor gjøres konkrete vurderinger i den enkelte tilsettingssak både om hjemmelsgrunnlaget er oppfylt og hvorvidt hjemmelen ønskes tatt i bruk. For å sikre en forutsigbar praksis, var det, på et møte mellom FAD, Kirkerådet, BM og KA i februar 2011 (KLK), enighet om at det burde utarbeides noen felles retningslinjer for de ulike kirkelige arbeidsgiverne for håndheving av det nye regelverket. KA ble anmodet om å lede arbeidet.

Vedtak i **KLK 2/11** **Praksis ved innhenting av politiattest**

Oppfølging av sak 27/10. Det ble vist til behandling i Bispemøtet, jf. sak BM 15/11. Det er enighet om at det primære ansvaret ligger hos arbeidsgiverne, dvs. fellesrådene og bispedømmerådene. Det er samtidig ønskelig med felles retningslinjer for utarbeidelse av forutsigbar praksis. Ikrafttredelse vil avhenge av ikrafttredelse av politiregisterloven, antakeligvis 1/7-11 eller 1/1-12.

Vedtak

KA, som representant for fellesrådene, og 1-2 stiftsdirektører, som representanter for bispedømmerådene, anmodes om å utarbeide et forslag til veiledende retningslinjer som kan drøftes på et senere møte i KLK. Kirkerådet og FAD konsulteres i prosessen. KA tar initiativ til oppstart.

En arbeidsgruppe med representanter for bispedømmerådene, Kirkerådet og KA ble nedsatt våren 2011. Følgende har deltatt i arbeidsgruppen:

- Marit Halvorsen Hougsnæs, direktør KAs arbeidsgiveravdeling (leder)
- Ingrid B. Tenfjord, advokat KA
- Helene Horsfjord, rådgiver KA (tiltrådte høsten 2011)
- Rolf Simeon Andersen, stiftsdirektør Tunsberg bispedømmeråd
- Grete Christophersen, personalrådgiver Borg bispedømmeråd
- Kristine Aksøy, seksjonsleder Kirkerådet

KAs medlemmer i arbeidsgruppen har hatt ansvaret for utformingen av innstillingen.

Arbeidsgruppen har hatt fire møter. Som del av arbeidet, har følgende instanser vært invitert til å møte arbeidsgruppen:

- Norges idrettsforbund (møtte med kommunikasjonssjef Per Tøien, 4. november 2011)
- PF (møtte med advokat Per Hostad 14. november 2011)
- Diakonforbundet (møtte med Leiv S Hope 14. november 2011)
- Fagforbundet (møtte med Unni Rasmussen 14. november 2011)
- Kateketforeningen (møtte med Harald Skarsaune 14. november 2011)
- MFO (møtte med Anders Hovind 14. november 2011)

Øvrige arbeidstakerorganisasjoner på kirkelig sektor var invitert, men møtte ikke.

Arbeidsgruppen har også konsultert Kirkeavdelingen i FAD, Norges kirkevergelag v/ leder Bård Bårdsen og studiesjef Øystein Lund, MF.

Utvalget oversender denne rapporten inkludert sitt forslag til anbefalte regler/retningslinjer (rapportens kapittel 5) til Kirkerådet og KA for behandling på deres møter i begynnelsen av desember 2011. Dersom det gis tilslutning til utvalgets anbefalinger, vil disse bli oversendt bispedømmerådene, kirkelige fellesråd og menighetsråd for behandling med sikte på i kraft-tredelse så snart som mulig etter 1.1.2012. Det forutsettes at de lokale organer selv må vedta reglene/retningslinjene som gjeldende i egen virksomhet.

1.3 Formål og hensyn

Det primære formålet med å kreve fremlagt tilfredsstillende politiattest fra personer som har oppgaver overfor mindreårige, er å beskytte barn og unge mot seksuelle overgrep og andre krenkelser. Bruken av denne type attester aktualiserer samtidig andre problemstillinger. Lovgivningen må derfor avveie ulike hensyn som taler for og mot krav om politiattest – både generelt og her spesifikt i forhold til de spesielle hensyn som gjelder ved oppgaver knyttet til barn.

1.3.1 Beskyttelseshensyn og tillitshensyn

Beskyttelseshensynet er det overordnede hensynet ved krav om politiattest. Hensynet tilsier at barn og unge bør beskyttes mot overgrep og krenkelser. Både nasjonal og internasjonal rett sier at staten har et særlig ansvar for å beskytte barn mot bl.a. overgrep.

Krav om politiattest vil i utgangspunktet bare beskytte mot overgrep fra personer som tidligere er dømt for alvorlige kriminelle handlinger. Et slikt krav gir likevel tydelige signaler om virksomhetens holdninger, og gjør derigjennom virksomheten mindre attraktiv for personer med uærlige hensikter. At overgrep tas på alvor, vil bidra til å øke tilliten til at barn og unge er godt ivaretatt i virksomhetens arbeid.

1.3.2 Kriminalitetsforebyggende hensyn

Forebygging av ulike former for kriminalitet er en sentral samfunnsoppgave. Forebygging er samtidig krevende. Kriminalitet forstås ut fra komplekse årsakssammenhenger, og det er vanskelig å dokumentere entydige effekter av avgrensede tiltak. Hovedbegrunnelsen for ordningen med politiattest som et forebyggende tiltak i forhold til seksuelle overgrep, er dokumentasjon på høy gjentakelsesfare blant personer som har utført seksuelle overgrep.

Målrettede tiltak innrettet mot å hindre disse identifiserbare enkeltpersonene i gjentakelse, blir derfor vurdert som ett av flere virkemidler.

1.3.3 Kvalitetshensyn i den enkelte virksomhet

Krav om å fremlegge attester i forbindelse med tilsetning i et arbeidsforhold eller en frivillig medarbeiderrolle, inngår i den alminnelige kompetanse- og kvalitetssikringsprosess som enhver arbeidsgiver iverksetter når en ledig stilling skal besettes. Medarbeidernes kompetanse, kvaliteter og integritet utgjør en kritisk ressurs for de fleste virksomheter; Den norske kirke inkludert.

Slik fremlegges attester på dokumentert formalkompetanse, attester som dokumenterer prestasjoner fra tidligere arbeidsforhold osv. Bruk av referanser, vandelsattester mv. er andre eksempler på virkemidler arbeidsgiver anvender for å kvalitetssikre beslutningsprosessen før tilsetning.

En utskrift fra politiregisteret vil kunne bekrefte at den aktuelle søker ikke er dømt for brudd på (deler av) norsk straffelov. Dette gir likevel ingen garanti for at søkeren ikke vil kunne utføre slike i fremtiden. Politiattesten gir også i utgangspunktet kun oversikt over saker som er avsluttet i rettsapparatet, ettersom verserende saker som hovedregel ikke anmerkes. Det samme gjelder selvsagt saker som er henlagt eller aldri ble anmeldt og derfor ikke er fanget opp av rettsapparatet.

1.3.4 Resosialiserings- og personvernensyn

Det er personvernensyn som ligger til grunn for at opplysninger om enkeltpersoners straffbare forhold ikke viderefremmes i større grad enn nødvendig. Betydningen, både for lovbrøyteren og for samfunnet, av at den som har begått lovbrudd og gjennomført straffen blir integrert i samfunnet igjen, må også tas i betraktning.

1.3.5 Ressurshensyn

Krav om politiattest vil også måtte vurderes ut fra en rimelighetsbetraktning med hensyn til ressursbruk. Utstedelse av attester fra politiregistrene må kunne forsvares i forhold til annen bruk av politiressursene i samfunnet. Ettersom forebyggende arbeid generelt er vanskeligere å dokumentere direkte effekt av, er dette et viktig spørsmål. Et flertall på Stortinget har etter samlet vurdering valgt å prioritere ressurser til dette tiltaket som ett av flere tiltak for å sikre barn trygge omgivelser og oppholdssteder. Det har ikke vært tilsvarende flertall for å utvide formålet til også å omfatte andre utsatte grupper i kirkelig arbeid.

1.3.6 Annet forebyggende arbeid

Krav om politiattest er bare ett av flere tiltak som kan forebygge overgrep og krenkelser av barn og unge. Det kontinuerlige bevisstgjørende og holdningsskapende arbeidet vil være grunnleggende. I dette inngår ansvaret for å organisere arbeidet slik at overgrep i minst mulig grad muliggjøres. I forbindelse med rekruttering av nye medarbeidere, er innhenting av referanser fra tidligere arbeidsforhold særdeles viktig. En gjennomtenkt, forebyggende organisering av arbeidet vil også beskytte tilsatte og frivillige mot urettmessige anklager om utilbørlig adferd og overgrep.

2 Om kirkeloven og politiregisterloven

2.1 Kirkeloven

Kirkeloven gir lovbestemte kirkelige organer hjemmel til å kreve "barneomsorgsattest" slik denne er definert i politiregisterloven § 39 (se nedenfor).

2.1.1 Lovens ordlyd

Kirkeloven § 29 Krav om medlemskap mv., andre ledd:

Lovbestemte organer i Den norske kirke kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av personer som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

2.2 Politiregisterloven

Politiregisterloven, som sannsynligvis trer i kraft i løpet av 2012, avløser nåværende lov om strafferegistrering, og er ment å gi en samlet oversikt over reglene for vurdering, innsamling, systematisering, lagring og utlevering av opplysninger fra politiets registre. En viktig del av dette er vandelskontroll, herunder utlevering av politiattest i visse tilfeller.

2.2.1 Begrepet "politiattest"

En politiattest inneholder opplysninger om hvorvidt en person har vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd. Politiattesten kan også opplyse om saker mot vedkommende som enda ikke er rettskraftig avgjort.

Attesten blir bare skrevet ut til konkrete formål, ikke på generelt grunnlag. Det er ikke anledning til å få utstedt politiattest til fritt bruk – det må foreligge en konkret hjemmel for å kunne få utstedt attesten, og attesten skal kun benyttes til det angitte formål.

2.2.2 Ulike typer politiattest

Ulike begreper brukes i forhold til attester for ulike formål og med ulike hjemler. Politiattesten kan altså gi forskjellig informasjon alt etter hvilket formål den er utstedt til.

En politiattest kan være avgrenset eller uttømmende, og ordinær eller utvidet. En avgrenset politiattest inneholder opplysninger kun om bestemte typer lovbrudd (med eller uten tidsbegrensning), mens en uttømmende attest angir alle typer lovbrudd, og i utgangspunktet uten tidsbegrensning bakover i tid. En utvidet attest angir i tillegg verserende saker – altså der dom eller annen straff enda ikke er avsagt. En såkalt "ordinær politiattest" (den attesten som det er vanlig å kunne kreve), slik denne er definert i § 40, angir de fleste lovbrudd av en viss alvorlighet, men med tidsbegrensning bakover i tid.

2.2.3 Barneomsorgsattest

Barneomsorgsattest – som er den typen attest nye § 29 i kirkeloven gir hjemmel for – er en egen type politiattest, som er ment for de tilfellene der en person skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Barneomsorgsattesten har fått en særbestemmelse i politiregisterloven § 39, og er samme type attest som utstedes for eksempel ved arbeid i barnehage og skole.

Lovens ordlyd:

§ 39. Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)

På politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4 skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201a, 203, 204a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267. Overtredelse av straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201a, 204a og 233 skal anmerkes i samsvar med § 41 nr. 1. Overtredelse av straffeloven §§ 162, 203, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231 og 268 jf. 267 skal anmerkes i samsvar med § 40.

Det må foreligge særlige grunner for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal kunne innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av første ledd.

Politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5 kan være uttømmende og utvidet, jf. § 41, dersom det følger av annen lovgivning.

Barneomsorgsattesten er en såkalt avgrenset, utvidet og delvis uttømmende attest. I det ligger at det kun er opplysninger knyttet til visse typer lovbrudd som oppgis. Både siktelse, tiltale, vedtatte forelegg og domfellelse for disse straffebestemmelsene skal imidlertid anmerkes. Frafalte siktelser og tiltaler vises ikke. Anmeldelser, frifinnelser og henleggelseser faller utenfor. De aktuelle lovbruddene skal oppgis delvis uten og delvis med begrensning bakover i tid.

Følgende bestemmelser anmerkes uten tidsavgrensning: § 192 (voldtekt), § 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling), § 194 (seksuell omgang med noen som er innsatt eller plassert i institusjon), § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), § 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), § 197 (seksuell omgang med slektning i nedstigende linje), § 199 (seksuell omgang med stebarn, fosterbarn osv.), § 200 annet ledd (seksuell handling med barn under 16 år), § 201 første ledd bokstav c (seksuelt krenkende handling i nærvær av barn under 16 år), § 201a (avtalt møte med barn med sikte på å foreta overgrep), § 204 a (barnepornografi) og § 233 (drap).

Noen bestemmelser anmerkes med en tidsavgrensning på 2/3/10 år slik dette er angitt i politiregisterloven § 40. Dette gjelder: § 162 (narkotikaforbrytelser), § 203 (seksuell omgang/handling med person under 18 år mot vederlag), § 219 (vold i nære relasjoner), § 224 (menneskehandel), § 229 annet og tredje straffalternativ (legemsbeskadigelse), § 231 (grov legemsbeskadigelse), og § 268 (grovt ran), jf. § 267 (ran). Tidsavgrensningen på 3 eller 10 år er avhengig av lengden/alvorlighetsgraden på idømt straff, mens 2-årsfristen gjelder dom på betinget fengsel eller bot begått av person under 18 år. De mildeste reaksjonene, som forenklet forelegg, anmerkes ikke.

Når det gjelder formuleringen i både politiregisterloven og kirke-loven om at attesten utstedes til "personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige", er det viktig å avklare hva som ligger i dette. Formuleringen er ny med politiregisterloven, og det er derfor lite annet å se hen til enn ordlyden og forarbeidene.

Det står ikke mye om dette, men i forarbeidene angis det at hovedformålet med bestemmelsen skal være "å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige, ved å hindre at mindreårige får tilknytning til personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for å ha begått alvorlige straffbare handlinger som kan gjøre dem uegnet til å ha oppgaver overfor mindreårige" (Ot. prp. nr 108). I vurderingen av hvilke stillinger som faller innenfor bestemmelsen og hvordan en eventuell anmerkning skal vurderes er det formålstjenlig å ha dette i mente.

Når uttrykket "politiattest" brukes i det videre, er det barneomsorgsattesten det vises til med mindre noe annet er spesifikt forutsatt.

2.3 Hjemmelens begrensninger

Kirkeloven setter rammene for når og hvilken politiattest som kan kreves. Loven gir anledning til å kreve politiattest for en rekke frivillige og tilsatte, men loven har også klare grenser for hva kirkelige organer har rett til å kreve.

Dette avsnittet er en oppsummering av begrensningene i hva kirken iht. loven kan gjøre. Punktene utdypes senere i dokumentet.

- Det er bare lovfestet kirkelig organ som kan kreve politiattest.
- Det kan bare kreves "barneomsorgsattest".
- Det kan bare kreves politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.
- Det kan ikke kreves politiattest for personer som allerede er tilsatt.
- Det kan vanligvis ikke kreves politiattest ved endringer i stilling.
- Det kan ikke kreves politiattest ved mistanke om straffbare forhold hos personer som ikke har blitt avkrevd politiattest tidligere.
- Politiattester fremlagt av personer fra andre land, vil ha begrenset verdi fordi den kun gjelder den tiden vedkommende har oppholdt seg i Norge, eller er utstedt i et land med andre ordninger for slike attester.
- Politiattester oppgir ikke straffbare forhold dersom de ikke har medført tiltale eller dom, med visse unntak for verserende saker.
- Loven gir ikke et påbud om å kreve politiattest for aktuelle tilsatte og frivillige. Det ansvarlige kirkelige organ er fri til ikke å kreve politiattest, selv om de har anledning til å gjøre det.

Det henvises forøvrig til betydningen av annet forebyggende arbeid, jf. pkt 2.3.6

2.4 Politiattest ved arbeid i barnehager

For ordens skyld nevnes at menighetsbarnehager (barnehager drevet i regi av menighetsråd eller fellesråd) lenge har hatt en egen hjemmel i barnehageloven for å kreve politiattest av sine ansatte, i likhet med alle andre barnehager. Endringen i kirkeloven får ingen innvirkning på denne hjemmelen.

3 Hva betyr dette i Den norske kirke?

3.1 HVA kan kreves?

Den nye bestemmelsen i kirkeloven § 29 gir kirken hjemmel til å kreve barneomsorgsattest, slik den er definert i politiregisterloven § 39.

3.2 HVEM kan kreve politiattest

Det er "lovbestemte organer i Den norske kirke" som har fått hjemmel til å kreve politiattest. Det vil si menighetsråd, menighetsmøtet, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd, kirkeråd, kirkemøtet, bispemøtet og Den norske kirkes lærenemnd. I praksis vil det være menighetsråd, kirkelig

fellesråd og bispedømmeråd som vil kreve politiattest, siden det er disse som tilsetter personer og engasjerer frivillige til arbeid knyttet til mindreårige.

Frivillig arbeid er i hovedsak aktuelt i den enkelte menighet – slik at det er menighetsrådene som i de fleste tilfeller vil måtte avkreve politiattest.

Frivillige organisasjoner har i noen år hatt en egen hjemmel for innhenting av politiattest for ansatte og frivillige. Der det kirkelige arbeidet utføres av en barne- og ungdomsorganisasjon, bør det ansvarlige kirkelige organ (normalt menighetsrådet) forsikre seg om at organisasjonen bruker sin hjemmel og krever politiattest for sine frivillige.

3.3 NÅR kan politiattest kreves fremlagt

Politiattest kan kreves fremlagt i følgende situasjoner:

3.3.1 Ved tilsetting

Politiattest kreves fremlagt ved tilsetting. Det er bare den som får tilbud om stillingen det kan kreves politiattest for, og ikke alle søkere evt. alle innstilte søkere. Det normale vil derfor være å gi tilbud om stilling "under forutsetning av" at politiattest uten anmerkninger blir fremlagt.

Tilsetting i ny stilling hos samme arbeidsgiver regnes som en ny tilsetting, og innebærer at arbeidsgiver kan kreve politiattest.

Politiattest kan ikke kreves fremlagt av biskopen i forbindelse med ordinasjon eller vigsling. Tidspunktet for fremlegging av politiattest er ved tilsetting. Det er det kirkelige organ som foretar tilsetting (normalt bispedømmeråd eller kirkelig fellesråd) som har hjemmel til å kreve slik attest fremlagt i forbindelse med tilsetting. Ordinasjon/vigsling i seg selv er ikke å regne som en tilsetting.

3.3.2 Unntaksvis ved senere endringer av stillingens innhold og oppgaver

Det kan som hovedregel ikke kreves politiattest for personer som allerede er tilsatt i en stilling, uavhengig av om personen ble tilsatt før loven trådte i kraft eller av andre grunner ikke ble avkrevd politiattest ved tilsetting.

Det kan tenkes unntakstilfeller der allerede tilsatt personell kan avkreves politiattest, men det presiseres at dette ikke er omtalt i forarbeidene eller lovens ordlyd. Det er derfor vanskelig å gi generelle retningslinjer, og dette må vurderes konkret i hvert tilfelle. Det anbefales å søke arbeidsrettslig rådgivning hos KA eller andre steder i slike tilfeller.

Det kan sannsynligvis kreves politiattest i for eksempel følgende tilfeller:

- Utvidelse av stilling, der den nye delen av stillingen har et annet innhold enn stillingen har hatt før – såkalt kombinasjonstilling. Den nye delen av stillingen blir da å anse som en nytilsetting, og med bakgrunn i dette vil det kunne kreves attest.
- Større endringer som er initiert og ønsket av arbeidstaker, forutsatt at det er et reelt valg å bli i den tidligere stillingen. Dette vil uansett gjelde der en som allerede er ansatt søker en ny stilling hos nåværende arbeidsgiver på vanlig måte.

Det kan sannsynligvis ikke kreves politiattest i følgende tilfeller:

- Ved endringer i arbeidsoppgaver som arbeidsgiver ønsker eller krever, eller som følger direkte av nedbemannings- eller omorganiseringsprosesser.
- Utvidelse av stilling når de nye oppgavene ikke skiller seg vesentlig fra de nåværende.

3.3.3 Ved bruk av frivillige

Politiattest kan kreves fremlagt ved rekruttering av frivillige som vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til barn og unge. Det er også anledning til å kreve politiattest fra frivillige som allerede er engasjert.

3.3.4 For utlevering av nye eller oppdaterte opplysninger

For personer som tidligere er avkrevd politiattest, kan det kirkelige organ som har krevd attesten få utlevert nye opplysninger av betydning, jf. politiregisterloven § 43. Dette gjelder dersom forutsetningene for utstedelse av politiattest fortsatt er tilstede – altså at vedkommende fortsatt er tilsatt/frivillig og har omsorg for eller oppgaver knyttet til barn og unge.

Forarbeidene til politiregisterloven går i liten grad inn på kriteriene for uthenting av slike opplysninger. Det opplyses at bestemmelsen er myntet på tilfellene der bruker (det kirkelige organ) får tilgang til informasjon som gir grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning for innholdet på politiattesten. Det er ikke ment å være mulighet for en ren "vasking av lister" for eksempel hvert tredje år.

3.4 FRA HVEM kan det kreves politiattest?

I følge kirkeovens § 29, annet ledd/politiregisterloven § 39, kan det kreves politiattest av personer som "vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige".

3.4.1 Bakgrunn

Formålet med bestemmelsen er iflg. politiregisterloven § 37 blant annet

- å forhindre overgrep og andre krenkelser av mindreårige
- å utelukke uegnede personer i stillinger som medfører ansvar for eller krever tillit hos blant annet mindreårige
- øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer, samt hensynet til om en tilsetning kan virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit
- forebygge at en person på ny vil begå lovbrudd

Det er personens faktiske oppgaver og funksjoner som legges til grunn, ikke stillingsbetegnelse eller utdanning. Kriteriet for å avgjøre hvorvidt det foreligger hjemmel, er som tidligere omtalt hvorvidt vedkommende har "omsorg for" eller "oppgaver knyttet til" mindreårige.

Omsorgsbegrepet forstås omfattende og brukes om bl.a. barnehager og heldøgnsomsorg (i institusjon). Her overtar andre det ansvar som normalt ivaretas av foreldrene. I kirkelig sammenheng vil dette bety personer som har ansvar i forbindelse med leir og weekendarrangementer mv. der kirkens medarbeidere overtar den helhetlige omsorgen for barn og unge for en kortere eller lengre periode. Disse vil klart falle inn under hjemmelen som muliggjør krav om politiattest.

Også personer som ivaretar oppgaver knyttet til mindreårige, kan avkreves attest. Hva slags oppgaver er ikke nærmere definert. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at tidligere

overgriper "kommer i posisjoner som... muliggjør etablering av en nærmere tilknytning til mindreårige" (Ot. prp nr. 108 (2008-2009) s. 155). Arbeidsgruppen har ut fra dette lagt til grunn en vid forståelse av hva slags type oppgaver det kan være tale om. Ansatte og frivillige som er direkte involvert i trosopplæring eller barne- og ungdomsarbeid har klart slike oppgaver. Ansvar for praktiske og/eller administrative oppgaver (låseansvarlig, ansvarlig for rydding og tilrettelegging av lokaler, vaktmesterfunksjoner mv.) vil etter vår vurdering også medføre mulighet for tilknytning til mindreårige. Derfor bør også praktiske og administrative oppgaver knyttet til barn og unge etter vår oppfatning forstås å være innenfor hjemmelsgrunnlaget.

Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til at vaktmestere og administrativt personale avkreves politiattest ved tilsetning i skoler og barnehager. Iflg. barnehageloven kan det også kreves politiattest for "andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen".

Forarbeidene til kirkeloven gir ut over dette ikke føringer for konkrete stillings- og frivilligkategorier. Arbeidsgruppen har lagt til grunn følgende vurderinger for de anbefalinger som fremmes:

- Å skille mellom stillinger og frivilligkategorier som vil komme inn under kravet om politiattest og de som ikke gjør det, er ikke uten videre enkelt. Det er derfor en fordel med enkle og klare retningslinjer, for å forenkle det lokale arbeidet ved tilsetninger.
- For å unngå unødvendig mistenkeliggjøring, bør krav om politiattest praktiseres så likt som mulig. Tydelige retningslinjer, som er enkle å forstå og følge, bidrar til ens praksis.
- Målsettingen om at en tilsetning ikke skal virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit, tilsier en bred praktisering av kravet om politiattest.
- Kirkelige tilsatte er i en særstilling når det gjelder tillit. Dette gir et spesielt ansvar som får konsekvenser for hvilke rammer kirken setter omkring sitt arbeid med barn og unge.
- Krav om politiattest gjelder uavhengig av stillingens størrelse eller hvor stor del av stillingen som innebærer arbeid med mindreårige.
- Det gjelder også uavhengig av graden av ansvar for aktiviteten eller arrangementet.
- Politiattest kan kreves av unge arbeidstakere/frivillige, ned til 15 år. Disse vil vanligvis ikke ha anmerkninger på attesten. Det er likevel viktig med et slikt krav av hensyn til tilliten til kirken og likebehandling av tilsatte. Unge arbeidstakere vil etter hvert bli eldre, og muligheten for å innhente nye opplysninger vil være stengt om politiattest ikke kreves ved tilsetningen.
- Barn og unge får lett tillit til voksne i deres nærhet, uavhengig av om den voksne har formelle roller knyttet til det arbeidet barnet deltar i eller ikke. Kirkelige tilsatte som er til stede i barnas omgivelser vil derfor ha en naturlig kontakt med, og ofte få et omsorgs- og tillitsforhold til disse barna.
- Trosopplæringsreformen i Den norske kirke har bidratt til økt aktivitet for barn og unge og at flere ansatte enn tidligere er involvert i dette arbeidet. Arbeidet er i større grad enn før organisert tverrfaglig og i team. Dette gjør at flere tilsatte enn de som tradisjonelt har hatt arbeid med barn og unge i sin stilling, nå har slike oppgaver.
- Tilsatte som ikke har oppgaver knyttet til barn og unge i sin stilling, men deltar i slikt arbeid som frivillig, kan avkreves politiattest på bakgrunn av det frivillige engasjementet.

3.4.2 Stillingskategorier

Politiattest kan kreves uavhengig av stillingskategori eller tittel, men er knyttet til arbeidsoppgavene. Veiledende kan man, etter arbeidsgruppens oppfatning, likevel si at dette vil gjelde for:

- prester og proster
- kateketer, menighetspedagoger og andre tilsatte i trosopplæring og barne- og ungdomsarbeid, for eksempel prosjektledere, trosopplæringsmedarbeidere/-ledere, menighetsarbeidere, ungdomsarbeidere, dirigenter, klubbledere mv.
- diakoner/diakoniarbeidere
- kirkemusikere
- kirketjenere
- daglige ledere og annet administrativt personale i menighet

Personell tilsatt i menighetsbarnehager, er allerede omfattet av krav om politiattest i medhold av barnehageloven, jf. også punkt 2.4.

3.4.3 Om midlertidig tilsatte

Det er ingen begrensning knyttet til om den tilsatte er inne på fast eller midlertidig basis, det er uansett anledning til å kreve politiattest. I forhold til såkalte enkelttjenester og andre helt korte vikariater eller oppdrag må det likevel trekkes en nedre grense – både av praktiske årsaker og fordi det i lovens forarbeider er krevet et visst tidsaspekt og kontinuitet i oppgavene og omsorgen overfor barn og unge for å kvalifisere.

Likevel er det viktig å være oppmerksom på tilfellene hvor enkeltstående vikaroppdrag går over til å være hyppigere, eventuelt går over i en fast ansettelse. Det bør ikke kreves særlig mye av gjentatte oppdrag/enkelttjenester før arbeidsgiver innhenter politiattest i de tilfellene oppgavene ellers kvalifiserer til dette. Kravet må fremsettes senest ved fast ansettelse.

Ved ansettelse i en svært liten stillingsprosent bør det også innhentes politiattest, av hensyn til at det kun er mulig å innhente politiattest ved tilsettingen og ikke ved en eventuell utvidelse av en stilling, jf. 3.3.2.

3.4.4 Frivillige som bør omfattes av ordningen

Det er de samme krav som legges til grunn for vurdering av hvorvidt frivillige skal avkreves attest som for ansatte. Det er frivillige som i sin tjeneste "har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige" som kan avkreves politiattest.

Når det gjelder hvilke grupper frivillige og typer frivillighet det kan innhentes politiattest i forbindelse med, er det rom for vurderinger. Også her gjelder at det er personens faktiske oppgaver som avgjør om personen kan avkreves politiattest, ikke tittelen på vervet eller jobben.

Veiledende vil arbeidsgruppen si at følgende kategorier frivillige bør avkreves politiattest:

- Medarbeidere over 15 år som regelmessig (3 ganger per semester eller mer) ivaretar oppgaver innenfor trosopplæring eller annet barne- og ungdomsarbeid (inkl. hovedledere, medhjelpere, gruppeledere, unge ledere og praktiske tilretteleggere mv.)
- Medarbeidere over 15 år på tidsavgrensede tiltak som strekker seg over mer enn 3 eller flere sammenhengende dager.

Foreldre vurderes på linje med andre medarbeidere, ut fra funksjon og omfang på deres frivillige innsats.

3.5 Særlig om studenter og praksisutplassering

Studenter i menighetspraksis omfattes av samme krav til politiattest som tilsatte.

En del studenter som skal ha praksis i kirken, avkreves politiattest ved opptak eller underveis i studiet. Innholdet i disse politiattestene er hjemlet i Universitets- og høgskoleloven, og pr. i dag samsvarer ingen av dem med barneomsorgsattesten som kreves for arbeid i kirken.

Andre studenter, for eksempel prester og kirkemusikere, avkreves ingen politiattest i studieløpet.

Det er derfor ingen av de studentene som skal ha praksis i kirken som avkreves en tilstrekkelig omfattende politiattest gjennom studiene. Ingen av utdanningsinstitusjonene har hjemmel til å kreve barneomsorgsattest.

Alle studenter som skal ha praksis, og som skal ha oppgaver som omfattes av krav om politiattest, bør derfor avkreves politiattest av ansvarlig kirkelig organ i forbindelse med praksisutplasseringen.

3.6 Særlig om personell fra andre land

En særlig problemstilling er knyttet til personell fra andre land. Problemet er i hovedsak knyttet til at arbeidsgiver/oppdragsgiver ikke får kontrollert vedkommendes vandel, men det kan også være problematisk for personen det gjelder, som dermed ikke har anledning til å dokumentere egen vandel. Det er likevel viktig å merke seg at personer som bor i Norge, men med kort botid, uansett kan oppfylle et krav om å levere politiattest, ettersom det ikke er krav om botid for å få attest utskrevet. Attesten vil ha begrenset informasjonsverdi, ettersom den kun omfatter saker i Norge i den korte perioden vedkommende har bodd her. Det er likevel ikke adgang til å nekte å godta en slik attest sett fra arbeidsgivers side.

Det er verdt å merke seg at hjemmelen i kirkeloven ikke gir anledning til å kreve attest innhentet fra utlandet. Lovgivningen gjelder norsk politiattest utstedt av norsk politi for forhold i det norske strafferegisteret. Imidlertid er det slik at på bakgrunn av EØS-lovgivning er likevel attest utstedt i EØS-land likestilt med norsk, jf. også politiregisterloven § 36. Det vil si at dersom tilsvarende attest kan fremlegges fra et EØS-land, skal arbeidsgivers anledning til å kreve politiattest etter kirkeloven § 29 anses oppfylt. Arbeidsgiver kan ikke avvise en arbeidssøker med attest fra et EØS-land med begrunnelse at attesten ikke tilfredsstillter kravene i Norge.

Problemstillingen gjelder derfor i hovedsak personer bosatt utenfor EØS-området, samt personer i EØS-land som av ulike grunner ikke kan fremlegge attest. Manglende politiattest vil sannsynligvis være saklig grunn til å ikke tilsette en person – særlig veid opp mot beskyttelsehensynet i forhold til barn. Vi oppfordrer likevel til å være varsom med uten videre å avvise søkere som av formelle grunner ikke kan fremlegge attest. For søkere som for øvrig anses kvalifisert for den aktuelle stilling, bør det ses på muligheten for å kunne vurdere skikkethet på eventuelle andre kontrollerbare måter.

4 HVORDAN gjør vi det i praksis?

4.1 Prosedyre for innhenting av politiattest

Generelle krav for at politiattest kan skrives ut:

- Politiattest kan bare skrives ut til den personen det gjelder.
- Personen må dokumentere at vedkommende avkreves politiattest av virksomhet som har hjemmel i lov.

4.1.1 Tilsatte

- Stillingsutlysningen må inneholde informasjon om at politiattest (barneomsorgsattest) vil bli avkrevd.
- Først når personen får tilbud om stillingen, kreves det attest. Det er ikke anledning til å innkreve fra alle søkerne, men kun den som skal ansettes. Det er viktig å gi til tilbud om stilling med forbehold om tilfredsstillende politiattest.
- Personen skal selv skaffe politiattesten til veie. Søknad om politiattest kan sendes til eller leveres på politistasjonen. Ved oppmøte må personen legitimere seg. Hvis søknaden sendes, skal kopi av pass eller førerkort vedlegges søknaden. En bekreftelse på at personen trenger politiattesten skal vedlegges søknaden (for eksempel tilsettingsbrev der dette kravet spesifiseres). Dersom den som skal forevise politiattest er under 18 år må en av de foresatte undertegne på søknadsskjemaet

4.1.2 Innhenting av attest for frivillige

I utgangspunktet gjelder samme rutiner for innhenting av politiattest fra frivillige som fra tilsatte.

Politidirektoratet har gitt Norges Idrettsforbund dispensasjon fra loven gjennom en forenklet ordning for innhenting av politiattest for frivillige. Bakgrunnen er at et svært stort antall frivillige er involvert i Idrettsforbundets aktiviteter. Ordningen innebærer at attestene fremskaffes på basis av en samlesøknad som administreres av det ansvarlige organ. Politiet oversender utferdiget attest til den enkelte frivillige som selv må besørge fremleggelse. Ordningen representerer først og fremst en forenkling for den frivillige og for politiet.

Det bør arbeides for rutiner og ordninger som gjør innhenting av politiattester for frivillige enklest mulig både for den frivillige og for det ansvarlige organ. Arbeidsgruppen har innhentet erfaringer fra Norges Idrettsforbund med den forenklede ordningen, og anbefaler at Den norske kirke søker Politidirektoratet om en forenklet ordning for innhenting av disse attestene.

Det ansvarlige organ, oftest menighetsrådet, må etablere et administrativt apparat som kan forestå og følge opp systemet med innhenting av politiattest fra frivillige. Dette vil gjelde uavhengig av om attester skal innhentes gjennom en forenklet ordning eller normalordningen, men med noe ulike oppgaver.

Når det gjelder krav om politiattest fra frivillige, har Idrettsforbundet entydige positive erfaringer. Til tross for en forventning om at krav om politiattest skulle føre til motstand fra de frivillige og mindre tilgang på frivillige, har det vist seg at ordningen gjennomgående er positivt mottatt. De frivillige er glade for at Idrettsforbundet tar overgrep på alvor og at idretten skal være et trygt sted å være. Mange frivillige er også foreldre til barn som deltar.

4.1.3 Innhenting av nye eller oppdaterte opplysninger

Når det gjelder innhenting av nye eller oppdaterte opplysninger er det ikke snakk om en ny attest, men om en direkte henvendelse til politiet fra arbeidsgiver/virksomheten angående en person man tidligere har blitt forevist barneomsorgsattest for. Virksomheten får beskjed fra politiet om hvorvidt det finnes ny informasjon om personen i forhold til de bestemmelsene som politiattesten skal omfatte. Dersom ingenting er registrert, avsluttes saken uten at den det gjelder blir informert. Dersom det foreligger nye opplysninger blir disse utlevert arbeidsgiver/virksomhet, samtidig som den det gjelder blir informert om at opplysningene er gitt.

4.1.4 Attestinnhenting for studenter i menighetspraksis

For studenter i menighetspraksis innhentes attest på samme måte som for personer som tilbys stilling, dvs. ved personlig fremmøte der man fremviser legitimasjon og dokumentasjon på at virksomheten krever politiattest. Studentene må få informasjon om kravet i god tid før praksisperioden starter, slik at de får tid til å skaffe til veie politiattesten.

4.1.5 Oppbevaring/makulering

Attestene bør makuleres eller tilbakeleveres arbeidstaker/frivillig etter kontroll. Virksomheten bør påse at alle relevante dokumenter, herunder arbeidsavtalen, er merket med at tilfredsstillende attest er fremvist og kontrollert.

4.2 Konsekvenser av anmerkninger på attesten

De kirkelige organer vil sannsynligvis svært sjelden oppleve at noen leverer en attest med anmerkning. Personer som har slike saker på rullebladet vil neppe være interessert i å søke stillinger som oppgir at politiattest kreves. Det er likevel viktig å ha tenkt igjennom hva slags vurderinger som gjøres dersom det kommer en attest med anmerkning.

Arbeidsgruppen tilrår som hovedregel at en anmerkning på barneomsorgsattesten medfører at vedkommende blir ansett som uaktuell for arbeid med barn og unge, og derved ikke tas inn som ansatt eller frivillig. Kriteriene og straffebestemmelsene som anmerkes er utvalgt fordi de er potensielt kritiske i forhold til kontakt med barn. For de mindre alvorlige reaksjoner, har barneomsorgsattesten innebygd en tidsbegrensning på opplysningene. Saker av mindre alvorlig karakter vil dermed bare utestenge vedkommende fra oppgaver knyttet til barn og unge for en viss periode. Hensynet til at mindre lovovertrедelser ikke skal gi en person livsvarig utestengelse, er dermed ivaretatt gjennom bestemmelsene i politiregisterloven.

Dersom arbeidsgiver oppdager nye forhold ved innhenting av nye eller oppdaterte opplysninger, bør en tilknytning som frivillig umiddelbart avsluttes. Dersom det gjelder en ansatt, vil arbeidsgiver måtte foreta en samlet arbeidsrettslig vurdering om hvorvidt det foreligger saklig grunnlag for å avslutte arbeidsforholdet. Det bør umiddelbart søkes rådgivning hos KA eller andre i slike tilfeller.

4.3 Kostnader

Verken bruker (arbeidsgiver/kirkelig organ) eller arbeidstaker/frivillig betaler noe for utstedelse av politiattest.

For kirkelige organer vil krav om politiattest ved tilsettinger kreve enkelte endringer i tilsettingsrutiner, men med en økt arbeidsbelastning som er minimal. Krav om politiattest for frivillige vil innebære noe administrativt merarbeid på menighetsplan.

5 Forslag til regler/retningslinjer

Utvalget anbefaler lovbestemte kirkelige organer i Den norske kirke å fastsette følgende lokale regler/retningslinjer for bruk av politiattest (barneomsorgsattest) i egen virksomhet:

1. Alle som skal tilsettes i stilling som innebærer omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (under 18 år) skal fremlegge tilfredsstillende politiattest i medhold av kirkelovens § 29. Kravet gjelder uavhengig av stillingsstørrelse.
2. Kravet gjøres kjent i utlysningstekst. Det skal ikke inngås arbeidsavtale før tilfredsstillende attest er fremvist.
3. Følgende stillingskategorier omfattes av kravet:
 - prester og proster
 - kateketer, menighetspedagoger og andre tilsatte i trosopplæring og barne- og ungdomsarbeid, for eksempel prosjektledere, trosopplæringsmedarbeidere/-ledere, menighetsarbeidere, ungdomsarbeidere, dirigenter, klubbledere mv.
 - diakoner/diakoniarbeidere
 - kirkemusikere
 - kirketjenere
 - daglige ledere og annet administrativt personale i menighet

Dersom andre stillingskategorier skal tillegges arbeidsoppgaver (forkynnelse, opplæring, diakoni, praktiske og administrative oppgaver mv.) knyttet til menighetens arbeid blant barn og unge, avkreves politiattest også for disse. Spørsmålet avklares før utlysing.

Ordningen gjelder ved utvidelse av stilling, der den nye delen av stillingen har et annet innhold enn stillingen har hatt før (kombinasjonsstilling), slik at den nye delen av stillingen blir å anse som en nytilsetting.

Kravet gjelder også ved frivillig skifte av stilling innen samme virksomhet.

4. Midlertidig tilsatte skal levere politiattest med mindre det er snakk om enkeltstående oppdrag.
5. Studenter som i menighetspraksis skal utføre oppgaver knyttet til mindreårige som del av sin kirkelige utdanning, skal fremvise tilfredsstillende politiattest.
6. Personer over 15 år som skal utføre ulønnet arbeid for et kirkelig organ (frivillige) innenfor trosopplæring eller annet barne- og ungdomsarbeid skal også fremlegge politiattest dersom de utfører slikt arbeid:
 - regelmessig (3 ganger per semester eller mer)
 - i forbindelse med tiltak som strekker seg over mer enn 3 sammenhengende dager/døgn

7. Attest utstedt fra EØS-land vurderes som tilsvarende norsk barneomsorgsattest.

For personer bosatt utenfor EØS-området, samt personer i EØS-land som av ulike grunner ikke kan fremlegge attest, men som for øvrig anses kvalifisert for den aktuelle stilling, bør det ses på muligheten for å kunne vurdere skikkethet på andre kontrollerbare måter.

8. Frivillige organisasjoner som ivaretar oppgaver på vegne av virksomheten/rådet, skal ha etablert forsvarlig ordning for innhenting av politiattest i organisasjonens egen regi.

6 Noter/kilder

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven)

FOR 1998-06-26 nr 607: Forskrift om det praktisk-teologiske seminar

FOR 2005-07-10: Forskrift om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurderinger etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10

FOR 2007-01-31 nr 173: Forskrift om opptak til høyere utdanning

Høringsnotat vedr endringer i gravferdslov og kirkelov. FAD juni 2010

Innhenting og håndtering av politiattester. Veileder for IDRETTSLAG i Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (udatert)

Lov om barnehager (barnehageloven)

Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

Lovvedtak 59 (2010-2011) til lov om gravferdsloven og enkelte andre lover

Ot.prp.nr.108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), Det Kgl justis- og politidepartement

Veiledning for frivillige organisasjoner som skal innhente politiattest. FrivillighetNorge (udatert)