

REDEGØRELSE OM REGLERNE FOR BØRNEATTESTER

Fra regeringens tværministerielle arbejdsgruppe

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	4
2. Kommissorium og arbejdsgruppens sammensætning	5
3. Redegørelsens opbygning	7
4. Den nuværende børneattestordning.....	8
4.1. Frivillig indhentelse af børneattester.....	8
4.2. Obligatorisk indhentelse af børneattester	9
4.3. Omfanget af udstedte børneattester.....	11
4.4. Rigsadvokatens underretning af arbejdsgiver om sager om seksuelt misbrug af børn.....	12
4.4.1. Rigsadvokatens vurdering af de indberettede oplysninger.....	13
4.5. Omfanget af indberetninger om sædelighedsforbrydelser mod børn under 15 år	14
5. Institutions- og personafgrænsning i børneattestreglerne	16
5.1. Systematikken i børneattestreglernes personafgrænsning	16
5.2. Behov for justering af den nuværende personafgrænsning	18
6. Overvejelser om betingelsen "institutionskreds"	20
6.1. Særligt om nye institutionstyper på de enkelte ministeriers områder	23
7. Overvejelser om betingelsen "arbejdsfunktion"	26
8. Overvejelser om betingelsen "direkte kontakt"	29
8.1. Konsekvensændringer i anden regulering	31
8.1.1. Kriminalregisterbekendtgørelsen og indberetningscirkulæret	31
8.1.2. Folkeoplysningsloven	32
8.2. Frivillige foreninger mv.....	33
9. Overvejelser om betingelsen "fast tilknytning"	36
10. Øvrige overvejelser om personafgrænsningen i børneattestreglerne.....	37
10.1. Personer, som har kontakt med børn via barnets ansættelsesforhold.....	37

10.2. Enkeltmandsvirksomheder som udbyder tjenester rettet mod børn under 15 år	38
10.3. Ægtefæller, samlevende og børn m.v.....	38
10.4. Overvejelser om forholdet til persondatalovens regler.....	39
11. Anvendelsen af børneattester i eksisterende ansættelsesforhold	41
11.1. Afgrænsning af den berørte persongruppe.....	41
11.2. Relevante arbejdsretlige grundsætninger	42
11.2.1. Den danske model.....	42
11.2.2. Ledelsesretten	42
11.2.3. Øvrige aftalte ansættelsesvilkår.....	43
11.3. Ansættelsesretlige problemstillinger i forhold til en udvidelse af børneattestloven.....	44
11.3.1. Ansættelsesretlige problemstillinger, hvis den ansatte ikke samtykker.....	44
11.3.2. Ansættelsesretlige problemstillinger, hvis der indhentes en positiv børneattest	45
11.4. Opsamling af drøftelser om de ansættelsesretlige aspekter	46
12. Inddragelse af domme m.v. vedrørende straffelovens § 223.....	48
12.1. Straffelovens bestemmelser om seksuelle krænkelse mod børn	48
12.2. Indholdet af en børneattest	49
12.3. Inddragelse af overtrædelser omfattet af straffelovens § 223	49
13. Behandlingstilbud til personer med seksuelle tanker om børn.....	51
13.1. Regeringens strategi "Handling bag ord"	51
13.2. Den forebyggende indsats i forhold til mulige krænkere	51
13.2.1. Undervisning i skolen.....	51
13.2.2. Rådgivning	52
13.3. Behandling i forhold til krænkere	53
13.3.1. Generelle behandlingstilbud for krænkere	53
13.3.2. Behandlingstilbud for dømte krænkere	54
13.3.3. Behandlings- og rådgivningstilbud i forhold til unge krænkere	55
13.3.4. Behandlingstilbud for udviklingshæmmede krænkere.....	56
14. Økonomiske og administrative konsekvenser ved ændring af reglerne	58
14.1. Beregningen af de økonomiske og administrative konsekvenser	58
14.1.1. Antallet af børneattester på årsbasis	58

14.1.2. Omkostninger pr. børneattest.....	60
14.1.3. Opgørelsen af de samlede økonomiske og administrative konsekvenser.....	61
14.2. Konsekvenser for små og nystartede virksomheder.....	62
15. Opsamling af arbejdsgruppens overvejelser.....	63

1. Indledning

Folketinget vedtog i 2005 lov om indhentelse af børneattester m.v., som gør det obligatorisk at indhente børneattester i en række situationer.

Reglerne om indhentelse af børneattester favner bredt. De dækker både kommunale nyansættelser af pædagoger i daginstitutioner, rejseselskabets ansættelse af børneguides og beskæftigelsen af den frivillige træner i den lokale fodboldklub m.v.. Regeringen vil sikre, at reglerne også fremadrettet indeholder den rette balance, så vi beskytter børn og unge uden at kvæle det frivillige engagement i foreningerne m.v. i administrative byrder.

Regeringen nedsatte den 15. december 2010 en tværministeriel arbejdsgruppe, som har haft til opgave at afdække, hvorledes der kan fastlægges en hensigtsmæssig grænse-
dragnings for den personkreds og institutionskreds, der skal indhentes børneattester på.

Den nuværende regulering af indhentelsen af børneattester betyder, at der skal indhentes børneattester ved ansættelse af personer, som skal have direkte kontakt med børn. Der er ikke i arbejdsgruppens kommissorium lagt op til en gennemgribende omkalfatring af reglernes formål og struktur, men derimod en optimering af en velfungerende ordning.

Arbejdsgruppen har derfor i sit arbejde lagt til grund, at den nuværende opbygning af reglerne bibeholdes. Arbejdsgruppen har redegjort for, hvorledes de eksisterende betingelser eventuelt kan justeres med henblik på at sikre en fortsat klar og hensigtsmæssig afgrænsning af de omfattede institutioner m.v. og personer.

Børneattester kan ikke forhindre alle seksuelle krænkelser af børn, men de er et vigtigt redskab i kampen mod de seksuelle krænkelser, som foretages af voksne uden familiær relation til det krænkede barn.

Rigshospitalet Sexologiske Klinik har i perioden 2001-2009 lavet statistik over den formodede krænkers relation til ofre i aldersgruppen 0-6 år¹. Disse tal viser, at 10 %² af henvendelserne vedrørte sager, hvor den formodede krænker var pædagogisk personale/lærer eller en anden voksen uden for familien. I 49 %³ af henvendelserne havde den formodede krænker en familiær relation til ofret. I 10 % af sagerne var den formodede krænker et barn udenfor familien, mens den formodede krænkers relation til ofret i 31 % af tilfældene var uvis.

Nærværende redegørelse udgør arbejdsgruppens afrapportering til kulturministeren.

¹ Statusrapport for 2008 og 2009, Team for Seksuelt Misbrugte Børn, Rigshospitalet, Maj 2010; Tabel 4, side 25.

² 7 % af sagerne vedrørte pædagogisk personale/ lærer, mens 3 % vedrørte en anden voksen udenfor familien.

³ 35 % af sagerne vedrørte fædre, 6 % var andre voksne i familien, 5 % var børn i familien og 3 % var stedfar/mors kæreste.

2. Kommissorium og arbejdsgruppens sammensætning

Kommissorium

Det ligger regeringen meget på sinde at sikre, at vores børn og unge kan færdes trygt i skoler, institutioner og til fritidsaktiviteter. Folketinget vedtog i 2005 lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. (L nr. 520 af 21. juni 2005), som trådte i kraft 1. juli 2005. Loven er en rammelov, som giver mulighed for, at relevante ministre kan fastsætte nærmere regler om obligatorisk indhentelse af børneattest, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personale, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år.

Følgende ministerier har udstedt bekendtgørelser om indhentelse af børneattester: Kulturministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Miljøministeriet, Kirkeministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Den 28. oktober 2010 fremsatte Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti henholdsvis beslutningsforslag nr. B 8 og nr. B 10 om en udvidelse af børneattestordningen. Begge beslutningsforslag lægger op til at udvide den personkreds, der skal indhentes børneattester på. Endvidere ønsker Dansk Folkeparti i sit beslutningsforslag at udvide ordningen til at omfatte eksisterende ansættelsesforhold. Begge beslutningsforslag rejser nogle væsentlige problemstillinger. De to beslutningsforslag havde udspring i en konkret sag, hvor en pædagog var ansat ved en filmskole i en type ansættelsesforhold, som ikke var omfattet af de gældende regler. Kulturministeren har på den baggrund tilkendegivet at ville nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som skal udrede de rejste problemstillinger.

I forlængelse heraf nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe, som har til opgave at afdække, hvorledes der kan fastlægges en hensigtsmæssig grænsedragning for den personkreds og institutionskreds, der skal indhentes børneattester på. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse belyse, i hvilket omfang der er behov for konsekvensændringer i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisterbekendtgørelsen) og cirkulære nr. 63 af 29. juli 2005 om bl.a. indberetning af straffesager vedrørende seksuelt misbrug af børn m.v. begået af personer, der er ansat eller beskæftiget med børn.

Arbejdsgruppen skal derudover udrede konsekvenserne af en eventuel udvidelse af børneattestordningen til eksisterende ansættelsesforhold samt en eventuel udvidelse til også at omfatte domme for overtrædelse af straffelovens § 223 (om samleje med en person under 18 år, der bl.a. er betroet den pågældende til undervisning). Arbejdsgruppen skal også afdække, hvordan en størst mulig ensartethed sikres i de bekendtgørelser, som en række ministerier har udstedt i medfør af børneattestlovens § 2.

Endvidere skal arbejdsgruppen redegøre for eksisterende behandlingstilbud til personer med seksuelle tanker om børn.

Endelig skal arbejdsgruppen afdække omfanget af de økonomiske og administrative konsekvenser, som en ændring af reglerne vil medføre, herunder kommunaløkonomiske konsekvenser.

Den tværministerielle arbejdsgruppe består af følgende ministerier: Kulturministeriet (formand) samt Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Kulturministeriet er sekretariat for udvalget.

Udvalget skal afgive en redegørelse til kulturministeren senest 1. juni 2011. Kulturministeren vil orientere Retsudvalget og Kulturudvalget herom.

Arbejdsgruppens sammensætning

Bente Skovgaard Kristensen, kontorchef, Kulturministeriet, (formand)

Jesper Jarnit, fuldmægtig, Justitsministeriet

Lars Andersen, fuldmægtig, Justitsministeriet

Vibeke Møller Mikkelsen, fuldmægtig, Beskæftigelsesministeriet

Frederik Hjorth, fuldmægtig, Finansministeriet

Lene Paikjær Jensen, fuldmægtig, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Maja Marker, fuldmægtig, Socialministeriet

Mette McPhail, specialkonsulent, Socialministeriet

Rasmus Rex, specialkonsulent, Kirkeministeriet

Kirsten Lippert, fuldmægtig, Undervisningsministeriet

Nina Svanborg, chefkonsulent, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Anna Thormann, fuldmægtig, Miljøministeriet

Louise Vagner, fuldmægtig, Økonomi- og Erhvervsministeriet (Konkurrence og Forbrugerstyrelsen)

Sekretariat for arbejdsgruppen:

Karen Søndergaard, fuldmægtig, Kulturministeriet (fra den 16. juni 2011)

Maj Vestergaard K-Hafstrøm, fuldmægtig, Kulturministeriet (indtil den 16. juni 2011)

Marie-Louise Helvang, fuldmægtig, Kulturministeriet

Morten Bloch Eidner, fuldmægtig, Kulturministeriet

Arbejdsgruppen har afholdt 3 møder i foråret 2011. Derudover har arbejdsgruppen inddraget Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i arbejdet med at afdække de økonomiske og administrative konsekvenser jf. kapitel 14.

3. Redegørelsens opbygning

Denne redegørelse afspejler arbejdsgruppens drøftelser om de problemstillinger, som er adresseret i arbejdsgruppens kommissorium jf. kapitel 2. Arbejdsgruppens overvejelser er gengivet i de enkelte kapitler. Desuden indeholder kapitel 15 en samlet oversigt over arbejdsgruppens overvejelser.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af de nuværende regler for indhentelse af børneattester samt baggrunden for disse regler. Dette kapitel indeholder også en beskrivelse af reglerne i Justitsministeriets indberetningscirkulære, som supplerer reglerne om indhentelse af børneattester.

I kapitel 5 beskrives den systematik, som er anvendt i reglerne for at afgrænse hvilke personer, der skal indhentes børneattester på. Systematikken er baseret på fire kumulative betingelser, der alle skal være opfyldt, for at der skal indhentes børneattest på en person.

De fire betingelser er uddybende gennemgået i kapitel 6-9. Disse kapitler indeholder også arbejdsgruppens overvejelser om eventuelle justeringer af de enkelte betingelser.

Kapitel 10 indeholder en beskrivelse af problemstillinger, som er relateret til personafgrænsningen i reglerne om indhentelse af børneattester.

I kapitel 11 redegøres der for de ansættelsesretlige konsekvenser ved eventuelt at udvide reglerne om indhentelse af børneattester til at omfatte eksisterende ansættelsesforhold. Dette kapitel er udarbejdet i samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og Kulturministeriet.

Kapitel 12 indeholder arbejdsgruppens udredning af konsekvenserne ved at inddrage domme m.v. vedrørende straffelovens § 223 i reglerne om børneattester. Dette kapitel er udarbejdet af Justitsministeriet.

I Kapitel 13 findes en beskrivelse af behandlingstilbud til personer med seksuelle tanker om børn. Dette kapitel er udarbejdet i samarbejde mellem Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Kulturministeriet.

Kapitel 14 indeholder arbejdsgruppens afdækning af de økonomiske og administrative konsekvenser ved at justere reglerne om indhentelse af børneattester. Dette kapitel er udarbejdet i samarbejde mellem arbejdsgruppens medlemmer og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som har foretaget beregningen de administrative konsekvenser.

4. Den nuværende børneattestordning

Formålet med reglerne om indhentelse af børneattester er at sikre, at der ikke i fx dagtilbud eller foreninger ansættes eller beskæftiges personer, som er eller har været involveret i sager om seksuelt misbrug af børn.

Børneattesterne har et forebyggende sigte og anvendes på ansættelsestidspunktet. Reglerne for indhentelse af børneattester skal ses i sammenhæng med det såkaldte indberetningscirkulære, hvorefter Rigsadvokaten underretter arbejdsgiveren, når personer i eksisterende ansættelsesforhold bliver sigtet i visse sager om seksuelt misbrug af børn, og en række nærmere betingelser i øvrigt er opfyldt.

Oprindeligt blev ordningen med børneattester indført som en frivillig ordning i 2001. Ordningen blev udvidet i 2005, således at det blev gjort lovpligtigt i en række tilfælde at indhente børneattest, jf. neden afsnit 4.1 om den frivillige ordning og afsnit 4.2. om den obligatoriske ordning.

I de tilfælde, hvor der i dag ikke er pligt til at indhente børneattester, kan arbejdsgiveren vælge at indhente en børneattest frivilligt.

Nedenfor beskrives de enkelte elementer af børneattestordningen samt rammerne for Rigspolitiets underretning af arbejdsgivere i eksisterende ansættelsesforhold.

4.1. Frivillig indhentelse af børneattester

Muligheden for at indhente børneattester blev etableret i 2001, da Justitsministeriet indsatte følgende bestemmelse om børneattester i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (kriminalregisterbekendtgørelsen).

” § 36. Rigspolitichefen kan efter begæring til brug for ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har en direkte kontakt med børn under 15 år, videregive oplysninger fra efterforskningsdelen om afgørelser, som er eller har været optaget i afgørelsesdelen, og som omfatter overtrædelse af straffelovens § 222, § 222 jf. §§ 224 og 225, og § 235 samt om overtrædelse af § 210 og 232, hvis forholdet er begået mod et barn under 15 år.

Stk. 2. Videregivelse af oplysninger efter stk. 1 kan kun ske efter samtykke fra den, oplysningerne angår. § 16 stk. 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. I forbindelse med Rigspolitichefens videregivelse af oplysninger efter stk. 1 skal det tydeligt fremgå, at en uberettiget videregivelse kan straffes.

Stk. 4. Ved skriftlig henvendelse til Rigspolitichefen kan en person få meddelelse om oplysninger, der er videregivet om den pågældende efter stk. 1.”

Denne bestemmelse betyder, at alle som ansætter eller beskæftiger personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har en direkte kontakt med børn under 15 år, frivilligt kan indhente børneattester hos Rigspolitiet, såfremt den pågældende person, der indhentes børneattest på, har givet sit samtykke.

Bestemmelsen definerer også rammerne for indholdet af en børneattest. Børneattesterne indeholder således oplysninger om afgørelser, dvs. fældende domme m.v., om følgende typer straffelovsovertrædelser: Incest, samleje eller anden kønslig omgængelse med børn under 15 år, udbredelse eller besiddelse af børnepornografi og blufærdighedskrænkelser over for børn under 15 år.

Oplysningerne på en børneattest hentes fra Kriminalregisterets efterforskningsdel. I modsætning til straffeattester – hvor afgørelser hentes fra Kriminalregisterets afgørelsesdel, og derfor fremgår i en kortere årrække – vil oplysninger på børneattesten fremgå i al den tid, hvor oplysningerne findes i Kriminalregisteret. Domme for grove sædelighedsforbrydelser slettes først fra Kriminalregisteret, når den registrerede fylder 80 år⁴. Øvrige sædelighedsforbrydelser slettes, når der er forløbet minimum 20 år⁵. Dette tidsrum varierer alt afhængigt af, hvilken type krænkelse, der er tale om.

4.2. Obligatorisk indhentelse af børneattester

Regeringen vurderede i 2005, at der var behov for at indføre en egentlig pligt for offentlige myndigheder og foreninger m.v. til i relevante sammenhænge at gøre brug af muligheden for at indhente børneattester. Derfor fremsatte regeringen et lovforslag om obligatorisk indhentelse af børneattester, som blev vedtaget i Folketinget.

Lov nr. 520 af 21. juni 2005 om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. trådte i kraft den 1. juli 2005⁶ (børneattestloven).

For en række myndigheder, institutioner og private foreninger har det således siden 2005 været en pligt at indhente børneattester ved ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år.

Om baggrunden for lovforslagets fremsættelse fremgår bl.a. følgende af lovens forarbejder

”Antallet af anmeldte overgreb begået af ansatte med opgaver i forhold til børn er meget begrænset. Efter regeringens opfattelse er det imidlertid afgørende, at der gøres alt, hvad der er muligt, for at sådanne overgreb kan undgås... etablering af en egentlig pligt må anses for bedst egnet til at sikre an-

⁴ Jf. pkt. 2.1. og pkt. 4. i bilag 4 i kriminalregisterbekendtgørelsen.

⁵ Jf. pkt. 2.2. i bilag 4 i kriminalregisterbekendtgørelsen.

⁶ Lov nr. 520 af 21. juni 2005 blev ændret ved lov nr. 429 af 29. maj 2008, således at revisionsbestemmelsen i lovens § 5, stk. 2, blev ophævet.

vendelsen af børneattester og derfor også bedst egnet til at sikre, at befolkningen – herunder ikke mindst forældrene – også på dette område kan have tillid til de institutioner m.v., som danske børn tilbringer en væsentlig del af deres tid i.”

Børneattestloven er en rammelov, som finder anvendelse på offentlige forvaltningsmyndigheder og private fysiske og juridiske personer jf. § 1. Loven indebærer ikke i sig selv en pligt til at indhente børneattest, men er grundlaget for, at relevante ministre har fastsat nærmere regler (bekendtgørelser) om obligatorisk indhentelse af børneattester, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgave, skal have direkte kontakt med børn under 15 år, jf. lovens § 2.

Loven giver også mulighed for, at det kan bestemmes, at forsætlig overtrædelse af reglerne for indhentelse af børneattester kan straffes med bøde jf. lovens § 2, stk. 4. Denne mulighed gælder dog ikke for offentlige forvaltningsmyndigheders overtrædelse. Endvidere kan juridiske personer (selskaber m.v.) pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Børneattestloven ændrer ikke på de formelle krav i forbindelse med indhentelse af børneattester, som følger af kriminalregisterbekendtgørelsens § 36⁷. Det er derfor fortsat en forudsætning, at den person, som børneattesten vedrører, har givet sit samtykke til indhentelsen af børneattester. I tilfælde, hvor den pågældende person ikke ønsker at give samtykke – og hvor børneattest derfor ikke kan indhentes – vil den pågældende ikke kunne ansættes i stillingen.

En børneattest indeholder følsomme personoplysninger om strafbare forhold. Behandling af sådanne oplysninger kræver normalt forudgående udtalelse og eller tilladelse fra Datatilsynet. Det fremgår imidlertid af børneattestlovens § 4, at myndigheder og foreninger m.v. som indhenter børneattester på grundlag af regler udstedt i medfør af lovens § 2, ikke skal foretage anmeldelse til eller indhente forudgående udtalelse eller tilladelse fra Datatilsynet i henhold til lov om behandling af personoplysninger kapitel 12 og 13 (persondataloven). Persondatalovens øvrige bestemmelser er ikke fraveget. Baggrunden for denne bestemmelse er uddybet nedenfor i kapitel 10.4.

Børneattestloven regulerer ikke, hvorvidt den pågældende myndighed, institution m.v. er berettiget til at ansætte en person, der er eller på et tidspunkt har været involveret i sager om seksuelle krænkelser af børn, og derfor har en ”positiv” børneattest. Dette vil skulle afgøres af vedkommende arbejdsgiver i overensstemmelse med de ansættelsesretlige regler og principper, der gælder på området.

Kulturministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kirkeministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Socialministeriet, Under-

⁷ Jf. lov om indhentelse af børneattester § 3

visningsministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet har udstedt bekendtgørelser i medfør af lovens § 2. Disse bekendtgørelser indeholder nærmere regler om indhentelse af børneattester på de enkelte ministeriers område.

Konkret uddyber bekendtgørelserne de betingelser, som skal være opfyldt, for at institutioner m.v. og personer er omfattet af reglerne for indhentelse af børneattester. Disse betingelser er beskrevet nedenfor i kapitel 5.

4.3. Omfanget af udstedte børneattester

I perioden 1. april 2001 til 1. oktober 2004, dvs. inden etableringen af den obligatoriske indhentelse af børneattester, udstedte Rigspolitiet i alt 124.924 børneattester, hvoraf der i 21 tilfælde blev videregivet oplysninger om domme om seksuelle overgreb mod børn (såkaldte positive børneattester).

Af forarbejderne til loven fremgår det, at:

”de forventede offentlige økonomiske merudgifter ved lovforslaget forventes at beløbe sig til ca. 5 mio. kr. årligt. Heraf udgør 3,6 mio. kr. Rigspolitiets udgifter i forbindelse med indhentelse af oplysninger fra Kriminalregisteret.”

Dette svarer til en forventning om, at lovforslaget ville medføre, at mængden af indhentede børneattester ville stige med ca. 167.000 børneattester årligt.

I 2010 udstedte Rigspolitiet 246.021 børneattester – heraf 64 positive børneattester, jf. tabel 1.

Tabel 1: Udviklingen i udstedte børneattester.

År	Udstedte børneattester	Heraf positive
2001	1.892	2
2002	34.653	4
2003	45.843	4
2004	64.689	14
2005	141.350	15
2006	172.394	21
2007	171.515	28
2008	190.985	32
2009	238.512	63
2010	246.021	64

På idrætsområdet har idrætsorganisationerne DIF, DGI og Dansk Firmaidrætsforbund siden 2008 undersøgt idrætsforeningernes indhentelse af børneattester og sideløbende iværksat informationskampagner om børneattestordningen.

Den første undersøgelse fra 2008 viste, at omkring en fjerdedel af foreningerne aldrig eller kun nogle gange indhentede børneattesterne, mens det et halvt år senere var otte procent, der undlod at gøre det. I undersøgelsen fra 2010 var det seks procent, der fort-

sat ikke overholdt loven. Derfor gør idrætsorganisationerne løbende en indsats for at få alle foreninger til at indhente børneattester.

Den seneste undersøgelse viste også, at næsten alle idrætsforeninger – 96 procent – ved, at det er et lovkrav, at indhente børneattester på nyansatte trænere og ledere m.v.

4.4. Rigsadvokatens underretning af arbejdsgiver om sager om seksuelt misbrug af børn

I forbindelse med etableringen af den obligatoriske ordning for indhentelse af børneattester foretog Justitsministeriet en revision af det såkaldte indberetningscirkulære (cirkulære nr. 64 af 29. juli 2005) Dette cirkulære indeholder bl.a. regler om indberetning om straffesager mod offentlig ansatte samt om straffesager vedrørende seksuelt misbrug af børn m.v. begået af personer, der er ansat eller beskæftiget med børn.

Det følger af indberetningscirkulæret, at indberetning om straffesager mod offentlig ansatte herunder sager om seksuelle krænkelser af børn, skal foretages af politiet, når der rejses sigtelse for en overtrædelse af straffeloven, jf. cirkulærets § 3, stk. 1. Om videregivelse af disse oplysninger til arbejdsgiveren fremgår følgende af cirkulærets § 6:

”§ 6. På grundlag af de indberetninger, der indsendes til Rigsadvokaten, underretter denne vedkommende ansættelsesmyndighed om sagen, når kendskab til sagen må antages at være af væsentlig betydning for ansættelsesmyndigheden i relation til den pågældendes ansættelsesforhold, og de hensyn, der taler for at underrette ansættelsesmyndigheden, klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår.”

Det følger også af cirkulæret⁸, at politiet skal foretage indberetning til Rigsadvokaten om straffesager mod personer, der som led i ansættelse eller beskæftigelse uden for den offentlige forvaltning har direkte kontakt med børn under 15 år, når der rejses sigtelse for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om seksuelle krænkelser af børn (§ 222, § 222, jf. §§ 224 og 225 og § 235 samt for overtrædelse af §§ 210 og 232, hvis forholdet er begået mod et barn under 15 år).

Reglerne for indberetning om personer, der som led i ansættelse eller beskæftigelse uden for den offentlige forvaltning har direkte kontakt med børn under 15 år gælder for både hovedansættelsesforhold og for bi- og fritidsbeskæftigelse. Bestemmelserne omfatter således også personer, der har påtaget sig ulønnet arbejde f.eks. i en idræts- eller spejderforening. Det må antages, at der ikke stilles krav om et egentligt formaliseret ansættelsesforhold, fx i form af en ansættelseskontrakt. Også mere løst funderede beskæftigelsesforhold vil være omfattet af bestemmelserne, forudsat det kan lægges til grund, at der ikke er tale om arbejde udført ved en enkeltstående og kortvarig lejlighed.

⁸ Cirkulæret §§ 7-9.

Herudover skal den pågældende som led i ansættelsen eller beskæftigelsen have direkte kontakt med børn under 15 år. Indberetning skal således alene ske, hvis den sigtede som et normalt led i sine arbejdsfunktioner har direkte kontakt med mindreårige børn.

Om videregivelse af disse oplysninger til arbejdsgiveren fremgår følgende af cirkulærets § 9:

”§ 9. På grundlag af de indberetninger, der indsendes til Rigsadvokaten, underretter denne vedkommende arbejdsgiver eller lignende om sagen, når kendskab til sagen må antages at være af væsentlig betydning for ansættelsen eller beskæftigelsen, og de hensyn, som taler for at underrette arbejdsgiveren, klart overstiger hensynet til den, oplysningerne angår.

Stk. 2. I forbindelse med Rigsadvokatens videregivelse af oplysninger efter stk. 1 skal det tydeligt fremgå, at der pålægges tavshedspligt med hensyn til oplysningerne, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 3, og at uberettiget videregivelse af oplysningerne straffes.”

4.4.1. Rigsadvokatens vurdering af de indberettede oplysninger

Som det fremgår af cirkulærets § 6 og § 9 underretter Rigsadvokaten vedkommende arbejdsgiver eller lignende, når kendskab til sagen må antages at være af væsentlig betydning for ansættelsen eller beskæftigelsen, og de hensyn, som taler for at underrette arbejdsgiveren, klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår⁹.

Spørgsmålet om videregivelse af de omhandlede oplysninger til arbejdsgiveren m.v. vil i overensstemmelse med reglerne om tavshedspligt bero på en konkret vurdering af, om hensynet til videregivelse af oplysningerne klart overstiger hensynet til hemmeligholdelse. Denne vurdering består af en toleddet prøvelse af hvorvidt:

- kendskab til sagen er af væsentlig betydning for arbejdsgiveren i relation til den pågældendes ansættelse eller beskæftigelse
- hensynet til underretning overstiger hensynet til hemmeligholdelse

Oplysninger om strafbare forhold er fortrolige og må derfor som udgangspunkt ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed¹⁰ eller til private¹¹. Med denne hovedregel må der således udvises en vis tilbageholdenhed i underretningspraksis.

Kendskab til sagen af væsentlig betydning

Det er en forudsætning for Rigsadvokatens underretning, at arbejdsgiveren m.v. har en væsentlig interesse heri, og at denne interesse relaterer sig til den pågældendes be-

⁹ Jf. § 9 i indberetningscirkulæret

¹⁰ jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 2, 1. pkt.,

¹¹ jf. straffelovens § 152 e, jf. § 152

skæftigelse. Bestemmelsen skal læses i lyset af cirkulærets øvrige bestemmelser¹² hvoraf det fremgår, at indberetningen til Rigsadvokaten bl.a. skal være ledsaget af oplysninger om den pågældendes ansættelsesforhold, herunder bl.a. arbejdsfunktion og stillingsbetegnelse eller tilsvarende oplysninger, hvor der er tale om bi- eller fritidsbeskæftigelse.

Dette indebærer, at der må foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den aktuelle lovovertrædelse har nogen relevans for den pågældendes ansættelse eller beskæftigelse. I praksis er der imidlertid også sket underretning ved lovovertrædelser, der ikke har haft en direkte sammenhæng med den pågældendes arbejdsopgaver, såfremt det i øvrigt har kunnet lægges til grund, at lovovertrædelsen relaterede sig til den pågældendes ansættelsesforhold. Som et eksempel herpå kan nævnes sigtelser mod togførere for blufærdighedskrænkelser.

Arbejdsgiveren m.v. skal have en væsentlig interesse i underretningen. Der foretages således ikke underretning om helt bagatelagte overtrædelser.

Hensynet til underretning overstiger hensynet til hemmeligholdelse

Det skal også vurderes, om de hensyn, der taler for at underrette arbejdsgiveren m.v., klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår.

Det er vanskeligt at opstille entydige retningslinjer for, hvornår underretning vil være berettiget, men som udgangspunkt kan det lægges til grund, at jo stærkere hensynet til underretning er, jo stærkere skal hensynet til hemmeligholdelse være, for at underretning undlades. Således kan der formentlig opstilles en formodning for, at alle straffelovsovertrædelser – såfremt de i øvrigt opfylder betingelserne i bestemmelsernes første led, jf. ovenfor – indberettes, medmindre der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder.

Ved vurderingen af hensynet til hemmeligholdelse må man forsøge at klarlægge de skadevirkninger, som en videregivelse af oplysningen kan have for den ansatte. Man kan f.eks. forestille sig, at underretning om en bagatelagtig lovovertrædelse væsentligt vil forværre den pågældendes muligheder for fremtidig ansættelse, beskæftigelse eller forfremmelse eller vil skade et tillidsforhold til arbejdsgiver m.v. På den anden side må der naturligvis også tages hensyn til, at en underretning vil kunne forebygge ny kriminalitet.

4.5. Omfanget af indberetninger om sædelighedsforbrydelser mod børn under 15 år

Rigspolitiet har foretaget en summarisk gennemgang af indberetningssagerne fra 2009 og 2010.

¹² Indberetningscirkulæret § 4, stk. 2, og § 8, stk. 2,

I 2009 og 2010 modtog Rigsadvokaten henholdsvis 118 og 141 indberetninger. Heraf vedrørte henholdsvis 24 og 19 sager sædelighedsforbrydelser mod børn under 15 år begået af en person, der som led i sine arbejdsfunktioner m.v. har direkte kontakt med børn under 15 år, jf. tabel 2 og 3.

Tabel 2: Indberetninger i 2009:

Sagstype	Sager	Underretning udeladt	Årsag
Samleje og anden kønslig omgang	7	1	Fratrædelse
Blufærdighedskrænkelse	11	4	fratrædelse, bortvisning og påtaleopgivelse
Børnepornografi	6		

Tabel 3: Indberetninger i 2010:

Sagstype	Sager	Underretning udeladt	Årsag
Samleje og anden kønslig omgang	7		
Blufærdighedskrænkelse	7	1	fratrædelse og sagens karakter
Børnepornografi	5		

Gennemgangen af de indberetninger, der angår sædelighedsforbrydelser mod børn, viser, at hensynet til underretning af vedkommende arbejdsgiver oftest klart vil overstige hensynet til hemmeligholdelse. Der er alene i et mindre antal tilfælde konstateret grunde, der har indebåret, at arbejdsgiveren eller den private forening m.v. ikke er blevet underrettet om de indberettede oplysninger. Det drejer sig navnlig om tilfælde, hvor pågældende sigtede allerede er fratrådt sin stilling og således ikke længere er beskæftiget det pågældende ansættelsessted. Der er endvidere ved den foretagne gennemgang konstateret et tilfælde, hvor der var sket påtaleopgivelse inden, der var taget stilling til, om der skulle ske underretning.

5. Institutions- og personafgrænsning i børneattestreglerne

Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen, at arbejdsgruppen skal afdække, hvorledes der kan fastlægges en hensigtsmæssig grænsedragning for de personer, der er omfattet af reglerne for indhentelse af børneattester. Formålet er at sikre en hensigtsmæssig og proportional indhentelse af børneattester, som er målrettet de personer, som i praksis har kontakt med børn og unge under 15 år.

Det er et lovkrav, at arbejdsgiveren m.v. ved ansættelse eller beskæftigelse af personer, som er omfattet af børneattestreglerne, indhenter en børneattest. Derfor er det væsentligt, at en eventuel udvidelse af kredsen af de omfattede personer bliver klart defineret, så der ikke kan opstå tvivl om, hvornår der er pligt til at indhente børneattest. Dette er særligt vigtigt, da det er strafbelagt ikke at indhente børneattester¹³.

Den kreds af personer, som er omfattet af reglerne for indhentelse af børneattester, afgrænses af fire kumulative betingelser, som skal være opfyldt, før der er pligt til at indhente børneattest. Denne systematik er central ved indhentelsen af børneattester og er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.

5.1. Systematikken i børneattestreglernes personafgrænsning

Reglerne om indhentelse af børneattester er centreret omkring lov om indhentelse af børneattester¹⁴. Med hjemmel i denne lov har en række ministerier udstedt bekendtgørelser, som fastsætter de nærmere administrative regler for indhentelse af børneattester.

Det følger af lovens forarbejder fra 2005, at:

”det ligger inden for rammerne af den bemyndigelse, der følger af forslaget til § 2, stk. 1, at en minister i forbindelse med udstedelse af de administrative forskrifter kan afgrænse de institutioner og den personkreds, der skal omfattes af den obligatoriske indhentelse af børneattest, på en sådan måde, at afgrænsningen bliver så klar og utvetydig som muligt. Lovforslaget indebærer således ikke en forpligtelse til at fastsætte regler om obligatorisk indhentelse af børneattest i forhold til alle de personer, der som led i udførelsen af deres opgaver kan få direkte kontakt med børn under 15 år.”

Denne systematik tager højde for, at forholdene på de enkelte ministeriers områder i visse tilfælde er så forskellige, at det ikke er hensigtsmæssigt i selve loven at fastsætte fælles regler om indhentelse af børneattester. I overensstemmelse med lovens forarbej-

¹³ Bekendtgørelsen nr. 969 af 25/9 2008 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet indeholder ikke en sanktionsbestemmelse. Ministeriet har tilkendegivet, at man i forbindelse med en kommende revision af bekendtgørelsen, vil indføje en sanktionsbestemmelse.

¹⁴ Lov nr. 520 af 21. juni 2005.

der har ministerierne koordineret udstedelsen af de administrative regler, således at der er en høj grad af ensartethed i bekendtgørelserne.

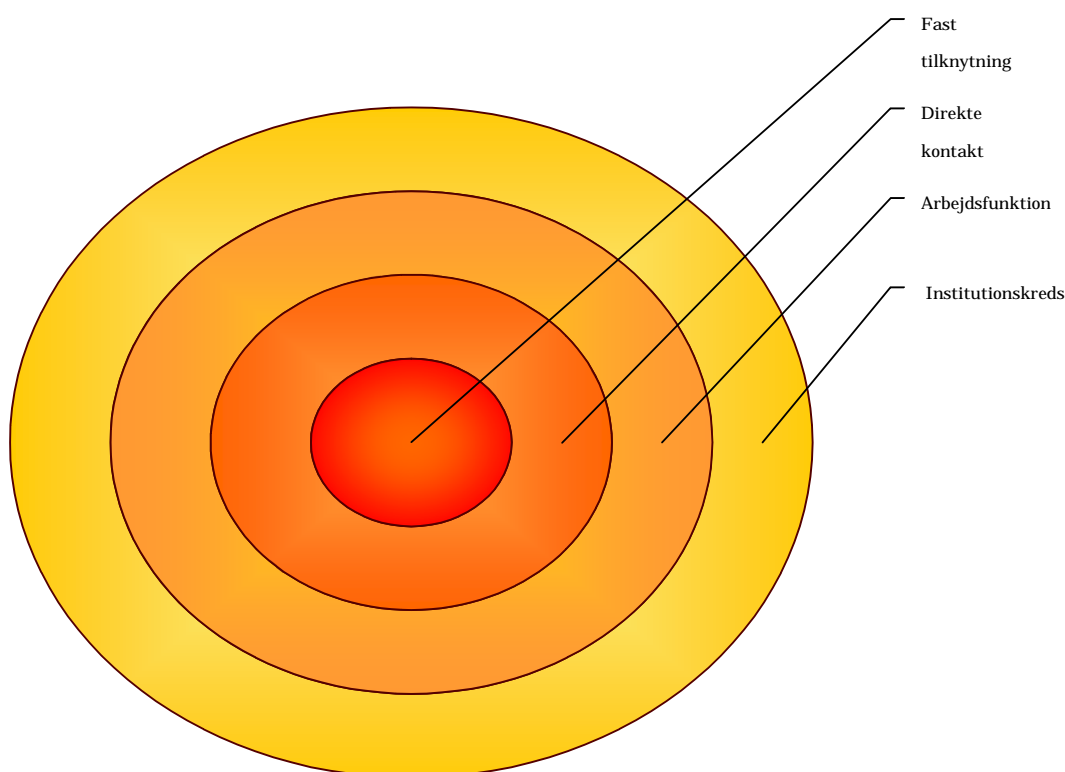
Den grundlæggende måde at afgrænse de omfattede personer på er fælles for alle ministerier. Afgrænsningen sker på baggrund af fire kumulative betingelser, som alle skal være opfyldt, før der er pligt til at indhente børneattest.

De fire (kumulative) betingelser er:

1. **Institutionskreds:** Det fremgår af bekendtgørelserne, hvilke institutioner m.v. der er omfattet af pligten til at indhente børneattester. Disse institutioner m.v. har pligt til at indhente børneattester, når de ansætter personale. Omfattede institutioner er fx idrætsforeninger, folkeskoler og dagtilbud til børn under 15 år.
2. **Arbejdsfunktion:** Det fremgår af bekendtgørelserne, at de omfattede institutioner m.v. skal indhente børneattester, når institutionerne ansætter personer i bestemte arbejdsfunktioner, fx trænere, lærere og pædagoger. Disse arbejdsfunktioner er opregnet i bekendtgørelserne.
3. **Direkte kontakt:** De omfattede institutioner m.v. skal indhente børneattester ved ansættelse af personer, som skal varetage omfattede arbejdsfunktioner, når personerne som led i arbejdsfunktionen skal have direkte kontakt med børn under 15 år. Denne betingelse indebærer fx, at en idrætsforening skal indhente børneattester på trænere, som har direkte kontakt med børn under 15 år. Derimod vil en træner for et voksenhold falde uden for betingelsen om direkte kontakt, da træneren som led i sine arbejdsfunktioner ikke har direkte kontakt med børn under 15 år.
4. **Fast tilknytning:** Endelig er det ansættelser af personer, hvor personen har fast tilknytning til institutionen, som er omfattet. Denne betingelse indebærer, at der ikke skal indhentes børneattest på personer, som alene har en enkeltstående eller kortvarig tilknytning til institutionen.

Der skal således indhentes børneattest i de tilfælde, hvor alle fire betingelser er opfyldt.

Figur 1: Personafgrænsningen i reglerne om indhentelse af børneattester



Denne afgrænsning gennem fire kumulative betingelser har til formål at lave en hensigtsmæssig afgrænsning, der på den ene side sikrer regler om, at der skal indhentes børneattester ved ansættelse af personer, der via deres arbejdsfunktion vil have direkte kontakt med børn. På den anden side sikres, at kravet om indhentelse af børneattester ikke skal være uproportionalt og uforholdsmæssigt byrdefuldt for de institutioner m.v., som er omfattet af reglerne.

5.2. Behov for justering af den nuværende personafgrænsning

Formålet med lov om indhentelse af børneattester og de udstedte bekendtgørelser er at sikre, at børn og unge under 15 år kan færdes trygt i daginstitutioner, fritidstilbud og foreninger m.v. uden at komme i direkte kontakt med personer, som har domme for seksuelle krænkelser af børn, jf. kapitel 4.

Personer, der ikke som led i udførelsen af deres arbejdsopgaver har direkte kontakt med børn, men som i forbindelse med deres arbejdsopgaver færdes fast på samme steder, som børn opholder sig, falder uden for den nuværende personafgrænsning. Der skal ikke indhentes børneattest på sådanne personer, når deres arbejdsopgaver ikke medfører direkte kontakt med børn. Det kan fx være havepersonale i daginstitutioner, pedeller i fritidsklubber eller tilsynspersonale i svømmehaller.

Sådanne personer vil, fordi de færdes fast samme steder som børn, være et kendt ansigt for børnene og har derved mulighed for, på eget initiativ, at iværksætte og opbygge et tillidsforhold til børnene, uanset at dette ikke følger direkte af deres arbejdsopgaver.

Det fremgår af forarbejderne til børneattestloven:

”at ordningens vigtigste anvendelsesområde er tilfælde, hvor ansættelsen eller beskæftigelsen skaber grundlag for et tillidsforhold mellem den voksne og et barn, men ordningen er ikke begrænset hertil.”

På den baggrund kan det overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at justere de nuværende betingelser, så de nævnte personer også omfattes af reglerne for indhentelse af børneattester.

Det skal hertil bemærkes, at fx pedeller med direkte kontakt til børn i dag er omfattet af reglerne om indhentelse af børneattester, når de ansættes ved folkeskoler og privatskoler på Undervisningsministeriets område. Der ansættes og beskæftiges imidlertid pedeller på andre ministeriers områder, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at overveje, om der er behov for at inddrage pedeller på andre ministeriers områder.

Arbejdsgruppen har lagt til grund, at der i forbindelse med overvejelser om en justering af personafgrænsningen tages udgangspunkt i børneattestreglernes grundlæggende formål og struktur, herunder at de fire betingelser opretholdes. Arbejdsgruppen har derfor afdækket, i hvilket omfang betingelserne vil kunne justeres, såfremt de nævnte personer ønskes omfattet af børneattestreglerne.

6. Overvejelser om betingelsen ”institutionskreds”

De udstedte bekendtgørelser indeholder en afgrænsning af, hvilke institutioner m.v. som er omfattet af den enkelte bekendtgørelse.

Denne institutionskreds har betydning for personafgrænsningen, idet alene ansættelse eller beskæftigelse på en institution m.v., som er omfattet af reglerne, udløser en pligt til indhentelse af børneattest, såfremt de øvrige betingelser for ansættelsen eller beskæftigelsens karakter er opfyldt jf. kapitel 5.

I tabel 4 er anført de institutionstyper, som er nævnt i de nugældende bekendtgørelser udstedt i medfør af lov om indhentelse af børneattester m.v.:

Tabel 4: Omfattede institutionstyper

Ministerium	Omfattede institutionstyper
Kulturministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Idrætsforeninger samt forbund og andre foreninger, hvor der foregår en fysisk aktivitet for udøveren - Foreninger og andre forbund, hvor der foregår tankeport eller e-sport - Musikskoler - Ballet- og danseskoler - Rideskoler og ridecentre - Motions- og fitnesscentre
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Den kommunale skolesundhedstjeneste. - Børneafdelinger og børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger på sygehuse - Private sygehuse - Børne- og ungdomspsykiatere, pædiatere og psykologer, der tiltræder overenskomsten mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn og henholdsvis Foreningen af Speciallæger og Dansk Psykologforening.
Justitsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Anerkendte og godkendte trossamfund¹⁵
Kirkeministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Den danske folkekirke. - Menighedsråd og andre folkekirkelige myndigheder og uddannelsesinstitutioner, valgmenigheder, døvemenigheder og andre særlige menigheder indenfor folkekirken
Miljøministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Skov- og Naturstyrelsen - Amdsråd, kommunalbestyrelser, private organisationer
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og In-	<ul style="list-style-type: none"> - Dansk Røde Kors og Jammerbugt kommune - Statsforvaltningerne

¹⁵ Det bemærkes, at Familiestyrelsen administrerer området med hjemmel i Kirkeministeriets bekendtgørelse herom (bekendtgørelse nr. 690 af 1. juli 2005).

tegration	
Socialministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunale dag-, fritids- eller klubtilbud. - Selvejende og private dag-, fritids- og klubtilbud samt private pasningsordninger omfattet af dagtilbudslovens § 78 - Privat pasning efter dagtilbudslovens § 80 - Kommunens egne tilbud for børn og unge efter § 32, § 36, § 52, stk. 3, nr. 6 eller nr. 7, og § 66, stk. 1, nr. 5, i lov om social service - Plejefamilie eller netværksplejefamilie efter lov om social service § 142, stk. 1, eller stk. 2 - Selvejende institutioner og private, der driver tilbud til børn og unge efter § 32, § 36, § 66, stk. 1, nr. 4 eller nr. 5, og § 78, stk. 7, i lov om social service - Frivillige sociale organisationer og foreninger, der modtager økonomisk støtte efter lov om social service § 18, stk. 2
Undervisningsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunalbestyrelser i egenskab af skolemyndighed - Regionsråd i egenskab af skolemyndighed - Frie grundskoler og private gymnasier med skoleafdeling, der tilbyder undervisning i henhold til lov om friskoler og private grundskoler m.v. - Efterskoler - Folkeoplysende foreninger og distriktsforeninger, der får tilskud eller anvist lokaler efter lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven), jf. dog stk. 4.
Økonomi- og Erhvervsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Erhvervsdrivende - Gælder kun for erhvervsdrivende, der ikke er omfattet af de øvrige bekendtgørelser udstedt i medfør af lov nr. 520 af 21. juni 2005.

Formålet med reglerne om indhentelse af børneattester er at sikre, at børn og unge under 15 år kan færdes trygt i daginstitutioner, fritidstilbud og foreninger uden at komme i direkte kontakt med personer, som har domme for seksuelle krænkelser af børn. Arbejdsgruppen har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at inddrage yderligere institutioner m.v. i reglerne om indhentelse af børneattester.

Der findes en række institutionstyper, som ikke er omfattet af reglerne, og hvor ansatte, som led i udførelsen af deres opgaver har direkte kontakt med børn under 15 år. Et eksempel kunne være museer, som i en række tilfælde udbyder aktiviteter eller har udstillinger, som retter sig specifikt mod børn.

På den baggrund er de ministerier, som har udstedt bekendtgørelser i medfør af lov om indhentelse af børneattester, fremkommet med forslag til eventuel inklusion af yderligere institutionstyper i børneattestordningen.

Konkret kunne følgende institutionstyper eventuelt inkluderes i ordningen:

Tabel 5: Mulige nye institutionstyper

Ministerium	Forslag til nye institutionstyper
Kulturministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Museer, herunder videnformidlende centre, historiske centre, historiske værksteder og bygninger, som udbyder udstillinger eller arrangerer aktiviteter, der kan sidestilles med museumslignende virksomhed (f.eks. Kattegatcentret, Fregatten Jylland, Trekroner) - Zoologiske anlæg og dyreparker - Kunsthaller - Nødhjælpsorganisationer/velgørenhedsorganisationer - Orkestre og kor - Teatre og teaterskoler - Forfatterskoler for børn og unge - Filmskoler for børn og unge - Skoler for kreative håndværk, fx billedskoler, for børn og ung - Radio- og TV-stationer - Biblioteker med børneafdelinger eller aktiviteter for børn, herunder børnehavebiblioteker med satellitudlån
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - private sygehuse og private klinikker, som varetager behandling (både ambulante, ved konsultation og under indlæggelse) af børn under 15 år og ikke har indgået behandlingsaftale eller overenskomst med det offentlige (omfatter bl.a. klinikker, drevet af børne- og ungdomspsykiatere, pædiatere og psykologer, uden overenskomst med det offentlige)
Justitsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptionsformidlende organisationer¹⁶
Kirkeministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Kirkeministeriet vurderer, at ingen yderligere institutioner er relevante
Miljøministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Specialpædagogiske institutioner som deltager i skovhjelperordninger
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	<ul style="list-style-type: none"> - Private organisationer, selskaber, statslige styrelser eller kommuner (indkvarteringsoperatører), der i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 5, på vegne af Udlændingesservice driver indkvarteringssteder for udlændinge.
Socialministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Socialministeriet vurderer, at ingen yderligere institutioner er relevante
Undervisningsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Ungdommens Uddannelsesvejledning
Økonomi- og Erhvervsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Ministeriets lovgivning vil blive gennemgået for at sikre, at alle relevante erhvervsdrivende er medtaget.

Det bemærkes, at ikke alle institutioner under de nævnte institutionstyper vil give ansatte m.v. mulighed for direkte kontakt til børn, hvorfor institutionsafgrænsningen

¹⁶ Se afsnit 6.1 for uddybning

nødvendigtvis må ses i sammenhæng med børneattestordningens øvrige afgrænsningsbetingelser. Som eksempel kan det tænkes, at der vil skulle indhentes børneattester for personer, der ansættes som børnebibliotekarer, men ikke for personer, der ansættes som bibliotekarer i øvrigt på eksempelvis et forskningsbibliotek uden børneafdeling eller aktiviteter for børn.

6.1. Særligt om nye institutionstyper på de enkelte ministeriers områder

Kulturministeriets område

Kulturministeriet vurderer, at museer er relevante at inddrage i Kulturministeriets bekendtgørelse, idet mange museer tilbyder udstillinger og aktiviteter rettet mod børn. Dette gælder uanset museets juridiske status (statsligt, statsanerkendt, kommunalt eller privat).

Endvidere vurderer Kulturministeriet, at det er relevant at inddrage institutioner, som ikke har status af museer, men som udbyder aktiviteter og udstillinger, der kan sammenlignes med museums lignende virksomhed, fx Fregatten Jylland og Vedersø Præstegård – Kaj Munks Minde, samt videnformidlende centre, fx Kattegatcentret og Fjord&Bælt.

Det vil også være relevant at inddrage zoologiske anlæg og dyreparker, kunsthaller, nødhjælps- og velgørenhedsorganisationer, orkestre og kor samt teatre og teaterskoler. I alle disse institutionstyper kan det forekomme, at personer som led i udførelsen af deres opgaver har direkte kontakt med børn under 15 år.

Det samme gør sig gældende for forskellige typer af institutioner, der udbyder undervisning til børn i kreative fag. Derfor er det relevant at inkludere forfatterskoler for børn og unge, filmskoler for børn og unge samt skoler for kreative håndværk for børn og unge, fx billedskoler.

I relation til radio- og tv-stationer er det den altovervejende hovedregel, at stationer ikke har ansatte m.v., som har direkte kontakt til børn. Der kan dog tænkes tilfælde, hvor ansatte eller ulønnede medarbejdere har eller har mulighed for at få direkte kontakt til børn under 15 år som led i udførelsen af deres opgaver. Eksempelvis kan det tænkes, at der produceres programmer med både voksne værter og børneværter, ligesom det kan tænkes, at der produceres programmer med faste børnedeltagere, fx i form af et børnepanel eller et børnepublikum. Derfor er radio- og tv-stationer medtaget på listen over institutionstyper, der bør inkluderes i børneattestordningen.

Det bemærkes, at i tilfælde, hvor en radio- eller tv-station er knyttet til en ungdomsskole eller lignende, vil stationen skulle opfattes som accessorisk virksomhed til skolen og vil derfor være omfattet af Undervisningsministeriets bekendtgørelse på området.

Endelig er det hensigtsmæssigt at inkludere biblioteker med børneafdelinger eller aktiviteter for børn, herunder børnehavebiblioteker med satellitudlån, idet ansatte m.v. i sådanne institutioner vil have mulighed for at få direkte kontakt med børn som led i udførelsen af deres opgaver.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets område

Det vurderes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at private sygehuse og private klinikker, som varetager behandling (både ambulant, ved konsultation og under indlæggelse) af børn under 15 år og ikke har indgået behandlingsaftale eller overenskomst med det offentlige, ikke er omfattet af Indenrigs- og Sundhedsministeriets nugældende bekendtgørelse. Herunder er omfattet klinikker, drevet af børne- og ungdomspsykiatere, pædiatere og psykologer, uden overenskomst med det offentlige.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i arbejdsgruppen tilkendegivet, at det fremadrettet vil være hensigtsmæssigt at inddrage disse institutionstyper i ministeriets bekendtgørelse.

Justitsministeriets område

Adoptionsformidlende organisationer er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af administrative forskrifter om indhentelse af børneattester, men indhentelse knyttes i praksis som vilkår til en tilladelse om at formidle adoptioner.

Justitsministeriet er for tiden ved at udarbejde en samlet bekendtgørelse, der både omfatter adoptionsformidlende organisationer samt anerkendte og godkendte trossamfund. Der er med bekendtgørelsen ikke tilsigtet en udvidelse af institutionskredsen men en præcisering og ændring af administrationen på området, således at børneattester for eftertiden skal indhentes på baggrund af bekendtgørelsen og ikke længere knyttes som vilkår til en tilladelse om at formidle adoptioner.

Kirkeministeriets område

Kirkeministeriet vurderer, at den nugældende bekendtgørelse på Kirkeministeriets område er dækkende i forhold til at sikre inklusion af alle relevante institutionstyper på Kirkeministeriets område.

Det bemærkes, at ressortansvaret for godkendelse og anerkendelse af trossamfund uden for den danske folkekirke, herunder meddelelse af vielsesbemyndigelse til sådanne trossamfunds præster, ligger i Justitsministeriet.

Miljøministeriets område

Det bemærkes, at naturvejledning og -formidling i regi af private virksomheder, der udbyder aktiviteter af denne art i almindelig forretningsmæssigt øjemed, fx Østersøekspeditioner og bæversafari, vil være omfattet af Økonomi- og Erhvervsministeriets bekendtgørelse.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations område

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration finder, at der er behov for, at ordlyden af ministeriets bekendtgørelse gøres mere generel, således at det sikres, at bekendtgørelsen fortsat vil omfatte alle relevante aktører også i det omfang, der måtte ske en udvidelse i kredsen af institutioner, som varetager drift af asylcentre, fx hvis flere kommuner end de i den nugældende bekendtgørelse nævnte påtager sig at drive asylcenter m.v.

Derfor vil det være hensigtsmæssigt, at følgende institutionstyper fremadrettet inkluderes i bekendtgørelsen: private organisationer, selskaber, statslige styrelser eller kommuner (indkvarteringsoperatører), der i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 5, på vegne af Udlændingesservice driver indkvarteringssteder for udlændinge.

Socialministeriets område

Socialministeriet vurderer at den nuværende institutionskreds på ministeriets område dækker de relevante institutioner.

Undervisningsministeriets område

Undervisningsministeriet vurderer, at det er relevant at inkludere Ungdommens Uddannelsesvejledning som ekstra institutionstype i Undervisningsministeriets bekendtgørelse, idet ansatte under Ungdommens Uddannelsesvejledning har direkte kontakt med unge under 15 år. Ansatte i Ungdommens Uddannelsesvejledning er kommunalt ansatte.

Det kunne endvidere overvejes at inkludere hus- og håndarbejdsskoler, som er selv-jørende institutioner, samt institutioner, der udbyder gymnasiale uddannelser, i børneattestordningen. I begge institutionstyper vil der i meget få tilfælde være børn under 15 år til stede. Det vurderes imidlertid, at antallet af børn under 15 år i de to institutionstyper er så begrænset, at effekten af indhentelse af børneattester på disse institutioners ansatte ikke vil kunne legitimere de administrative byrder, som en inklusion i ordningen vil påføre både institutionstyper og de administrerende offentlige myndigheder.

Økonomi- og Erhvervsministeriets område

Økonomi- og Erhvervsministeriet vil gennemgå ministeriets lovgivning for at sikre, at alle relevante institutionstyper er medtaget. Umiddelbart vurderer Økonomi- og Erhvervsministeriet dog ikke, at denne gennemgang vil medføre ændringer i bekendtgørelsen.

Transportministeriets område

Transportministeriet har tilkendegivet, at ministeriet vil udarbejde en bekendtgørelse inden for dets område.

7. Overvejelser om betingelsen ”arbejdsfunktion”

De udstedte bekendtgørelser indeholder en opremsning af de arbejdsfunktioner, der på det enkelte ministeriums område er omfattet af børneattestordningen. Det er således det enkelte ministerium, som fastlægger, hvilke arbejdsfunktioner der er omfattet på de enkelte områder, jf. lovens forarbejder:

”Det må bero på en vurdering inden for det enkelte område, hvilke nærmere tilfælde af ansættelse og beskæftigelse m.v. en pligt til indhentning af børneattester bør vedrøre”

Nedenfor er en oversigt over de arbejdsfunktioner, som er omfattet af de udstedte bekendtgørelser:

Tabel 6: Oversigt over omfattede arbejdsfunktioner

Ministerium	Omfattede arbejdsfunktioner
Kulturministeriet	Trænere, instruktører, holdledere, lærere, herunder assistenter, vikarer, afløsere og studerende i praktik.
Undervisningsministeriet	Ledere, lærere, svømmelærere, pædagoger, pædagogmedhjælpere, pedeller, skolepsykologer, tale/hørepedagoger, studerende i praktik, trænere, instruktører, assistenter samt afløsere og vikarer.
Socialministeriet	Ledere, pædagoger, klubpædagoger, pædagogmedhjælpere, dagplejere, dagplejepædagoger, støttepædagoger samt vikarer og studerende i praktik samt børnepassere. Personer, der ansættes eller beskæftiges i kommunens egne tilbud for børn og unge efter § 32, § 36, § 52, stk. 3, nr. 6 eller nr. 7, og § 66, stk. 1, nr. 5 i lov om social service samt frivillige og studerende i praktik i disse tilbud, plejefamilier og netværksfamilier. Personer, der ansættes eller beskæftiges i tilsvarende tilbud drevet af selvejende institutioner og private. Personer, der ansættes eller beskæftiges i frivillige sociale foreninger og organisationer, som modtager støtte efter lov om social service § 18, stk. 2.
Integrationsministeriet	Personer, som ansættes eller beskæftiges på asylcentre eller børneasylcentre, herunder ledere, lærere, bisiddere samt børne- og ungemedarbejdere. Personer, der skal repræsentere uledsagede mindreårige udlændinge.
Miljøministeriet	Naturvejledere og andre personer beskæftiget med naturformidlingsopgaver, herunder assistenter, vikarer, afløsere og studerende i praktik.
Kirkeministeriet	Præster, undervisere, ledere og vejledere for børn under 15 år.
Indenrigs- og Sundheds-	Sygeplejersker, sundhedsplejersker, læger, vikarer, studerende, plejepersonale ansat i den kommunale skolesundhedstjeneste og på børneafdelinger samt på børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger

ministeriet	på sygehuse. Privatpraktiserende børne- og ungdomspsykiatere, pædiatere og psykologer, der tiltræder overenskomsten mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn og henholdsvis Foreningen af Speciallæger og Dansk Psykologforening.
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Trænere, instruktører, lærere, børnepassere og andre personer, som er beskæftiget med at tage vare på børn under 15 år, herunder assistenter, vikarer og afløsere.

Arbejdsgruppen har gennemgået de udstedte bekendtgørelser og konstateret, at det i visse tilfælde vil kunne være hensigtsmæssigt at justere bekendtgørelsernes afgrænsning af omfattede arbejdsfunktioner.

På Kulturministeriets område finder ministeriet det fx hensigtsmæssigt at udvide afgrænsningskravet "arbejdsfunktioner" til også at omfatte "formidlere, pedeller og andet teknisk personale samt børnepassere".

Arbejdsfunktionen "formidlere" er medtaget, idet det vil betyde, at personer, ansat til at formidle kultur til børn under 15 år, fx museumsformidlere og bibliotekarer, vil være omfattet af reglerne om børneattester. "Pedeller og andet teknisk personale" foreslås medtaget, således at pedeller og andet teknisk personale fx gartnere og opsynspersoner vil være omfattet af ordningen. Baggrunden er, at disse personer i visse tilfælde har arbejdsopgaver, som indebærer at de færdes fast blandt børn og derved har mulighed for at opbygge et tillidsforhold til børn. Af samme årsag foreslås "børnepassere" medtaget, så det præciseres, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at inddrage børnepassere i idrætsforeninger og fitnesscentre i reglerne om indhentelse af børneattester.

Det lægges fortsat til grund, at arbejdsfunktionen ses i sammenhæng med de øvrige betingelser. Det er således ikke alle trænere eller pedeller, som de omfattede institutioner m.v. skal indhente børneattester på, men alene de trænere eller pedeller, der opfylder de øvrige betingelser jf. kapitel 5.2. samt kapitel 6, 8 og 9

En samlet oversigt over mulige justeringer af opremsninger af arbejdsfunktioner på alle de involverede ministeriers område fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 7: Mulige nye arbejdsfunktioner

Ministerium	Nye arbejdsfunktioner
Kulturministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - formidlere - pedeller og andet teknisk personale - børnepassere
Undervisningsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - skolesekretærer - Ansatte ved ungdommens uddannelsesvejledning
Socialministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - Pedeller, økonoma, kok, rengøringshjælp, køkkenhjælp i daginstitutioner - alle over 18 år bosiddende hos en godkendt plejefamilie eller dagplejer, herunder ægtefæller, samlever og hjemmeboende børn - frivillige på krisecentre, hvor kvinder tager ophold med børn - privat familiepleje efter § 78 i lov om social service - støttepersoner efter § 68 B, stk. 4 i lov om social service
Integrationsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - specialarbejdere - voksenaktiveringsarbejdere - frivillige der udfører faste opgaver på asylcentre
Miljøministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - skovarbejdere og medhjælpere - pedeller
Kirkeministeriet	Kirkeministeriet vurderer, at der ikke er behov for at tilføje nye arbejdsfunktioner
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> - lærere og pædagogisk personale ansat på børneafdelinger og børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger - personale ansat hos privatpraktiserende børne- og ungdomspsykiatere, pædiatere og psykologer, der tiltræder overenskomsten mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn og henholdsvis Foreningen af Speciallæger og Dansk Psykologforening. - personale på private klinikker - fx børne- og ungdomspsykiatriske - uden overenskomst med det offentlige.
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderer, at der ikke er behov for at tilføje nye arbejdsfunktioner ¹⁷

¹⁷ Økonomi- og Erhvervsministeriet vil gennemgå ministeriets lovgivning for at sikre, at alle relevante institutionstyper er medtaget i bekendtgørelsen. I denne forbindelse har ministeriet tilkendegivet, at det bør overvejes, hvorvidt sætningen "og andre personer" bør udgå af bekendtgørelsens nuværende ordlyd, da der er tale om en strafbelagt bekendtgørelse, bør der ikke overlades tvivl om den omfattede personkreds.

8. Overvejelser om betingelsen ”direkte kontakt”

De institutioner m.v., som er omfattet af reglerne om børneattester skal indhente børneattester, når de ansætter personer i de i kapitel 7 nævnte arbejdsfunktioner, såfremt personerne, som led i udførelsen af deres opgaver, skal have direkte kontakt med børn under 15 år.

Denne betingelse er helt central for at målrette indhentelsen af børneattester og dermed sikre, at institutioner m.v. ikke unødigt indhenter børneattester på personer, som ikke har direkte kontakt med børn og ikke færdes blandt børn.

Betingelsen om direkte kontakt betyder, at fx havepersonale eller rengøringspersonale som udgangspunkt ikke vil være omfattet af reglerne om børneattester, da de ikke som led i udførelsen af deres arbejdsopgaver har direkte kontakt med børn under 15 år. På det kommunale område har visse kommuner på frivillig basis valgt at indhente børneattester på fx havepersonale¹⁸.

Hverken lov om indhentelse af børneattester eller de relevante bekendtgørelser indeholder en udtrykkelig definition af begrebet ”direkte kontakt”. Ud fra lovens forarbejder må det imidlertid lægges til grund, at begrebet direkte kontakt omfatter kontakt, som har til formål at skabe et tillidsforhold, og som ligger udover en kortvarig og enkeltstående kontakt, fx at ekspedere et barn i en butik. Begrebet direkte kontakt indebærer derfor, at der er tale om kontakt af en vis kontinuitet og varighed, og det skal således ses i sammenhæng med betingelsen ”fast tilknytning”, som er uddybende beskrevet nedenfor i kapitel 9.

Betingelsen om direkte kontakt forudsætter, at personen har barnet på egen hånd. I lovens forarbejder står der:

”Ordningens vigtigste anvendelsesområde er tilfælde, hvor ansættelsen eller beskæftigelsen skaber grundlag for et tillidsforhold mellem den voksne og et barn, men ordningen er ikke begrænset hertil. Tilfælde, hvor kontakten med børn alene sker, mens børnene er ledsaget af deres forældre eller lærer, pædagoger eller lignende – dvs. hvor børnene ikke er alene med den ansatte eller beskæftigede – omfattes ikke.”

Lovens forarbejder medfører ikke et krav om, at personen skal have barnet på tomandshånd. Derimod indebærer forarbejderne, at loven finder anvendelse på de tilfælde, hvor barnet er overladt i personens varetægt. Hvis barnet ikke er overladt i personens varetægt, fx hvis forældrene er med til forældre/barn gymnastik, skal der ikke indhentes børneattest på træneren. Når forældrene derimod overlader barnet i trænerens varetægt og efterlader barnet alene (dvs. uden den ansvarlige forældre) hos træne-

¹⁸ En konkret sag fra efteråret 2010 viste, at Århus kommune indhentede børneattester på havemænd ansat i daginstitutioner.

ren, vil der skulle indhentes børneattest – uanset om træneren har barnet på tommandshånd eller er sammen med andre trænere og børn.

Personer, der ikke som led i udførelsen af deres arbejdsopgaver har direkte kontakt med børn, men som i forbindelse med deres arbejdsopgaver færdes fast på samme steder, som børn opholder sig, falder uden for den nuværende personafgrænsning. Det kan fx være havepersonale i daginstitutioner, pedeller i fritidsklubber eller tilsynspersonale i svømmehaller.

Arbejdsgruppen finder, at det kan være hensigtsmæssigt at overveje at inddrage personer, der ikke som led i udførelsen af deres opgaver har direkte kontakt med børn, men som via deres arbejdsopgaver færdes fast på samme steder, som børn opholder sig. Disse personer, fx havepersonale og pedeller, færdes fast blandt børn som led i deres arbejdsfunktioner, hvilket giver mulighed for at skabe direkte kontakt til børnene og opbygge et tillidsforhold.

Denne justering vil imødekomme det behov for justering af reglerne, som er beskrevet ovenfor i kapitel 5.2.

En justering af betingelsen om "direkte kontakt", så den fremadrettet også omfatter disse personer vil kunne ske på flere måder.

Den første mulighed kunne være at justere betingelsen, så den omfatter:

"personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år, samt personer, der som led i udførelsen af deres opgaver færdes fast blandt børn under 15 år og derved har mulighed for at have direkte kontakt med disse."

Det er væsentligt at bemærke, at den foreslåede justering og dermed udvidelse af betingelsen om "direkte kontakt" er målrettet de personer, som ved udførelsen af deres arbejdsopgaver færdes de samme steder som børn. Dvs. de personer, som er ansat på institutioner, som er kendetegnet ved at børn færdes på institutionerne regelmæssigt fx skoler, daginstitutioner, foreninger m.v. Hensigten er ikke at udvide ordningen til at omfatte alle ansatte, som måtte komme i kontakt med børn fx bagerekspedienten eller kassepersonalet i en dagligvarebutik.

I praksis ville den nævnte justering indebære, at børneattestlovens § 2 skulle ændres.

En anden mulighed kunne være at fjerne betingelsen om "direkte kontakt". Det vil betyde, at alle ansatte ved de omfattede institutioner skulle omfattes af reglerne om indhentelse af børneattester, uanset hvilken kontakt de ansatte måtte have til børn som led i deres ansættelse. Denne mulighed ville indebære, at der også ville skulle indhentes børneattest på rengøringsassistenten, som gør rent i institutionen efter lukketid, og regnskabsmedarbejderen på Nationalmuseet.

En sådan ændring ville betyde, at der også skulle indhentes børneattester på personer, som ikke omgås børn som led i deres arbejde. Arbejdsgiverne ville i disse tilfælde modtage oplysninger om strafbare forhold, som ikke ville være relevante for udførelsen af den ansattes arbejdsopgaver. En sådan ændring af reglerne ville mangle proportionalitet i forhold til lovens formål om at sikre børn mod seksuelle overgreb begået af personer, som specifikt søger børnerelaterede job.

Desuden ville reglerne om indhentelse af børneattester fremstå som unødvendigt bureaukratiske, da det ikke forekommer hensigtsmæssigt eller relevant at indhente børneattest på en rengøringsassistent, som arbejder om natten, eller en regnskabsmedarbejder, som ikke omgås børn på sin arbejdsplads.

I det omfang betingelsen "direkte kontakt" ønskes ændret, finder arbejdsgruppen i lyset af ovenstående, at det kunne være hensigtsmæssigt at gennemføre en eventuel ændring af betingelsen "direkte kontakt" i form af model 1.

Et eventuelt forslag til ny formulering af børneattestlovens § 2, stk. 1:

"Vedkommende minister fastsætter nærmere regler om indhentelse af børneattest, jf. stk. 4, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år samt personer, der som led i udførelsen af deres opgaver færdes fast blandt børn under 15 år og derved har mulighed for at få direkte kontakt med disse. Vedkommende minister kan fastsætte regler om tilsyn."

8.1. Konsekvensændringer i anden regulering

Reglerne om indhentelse af børneattester har et tæt sammenspil med anden regulering på Justitsministeriets og Undervisningsministeriets område. Derfor vil en eventuel ændring af betingelserne for at være omfattet af reglerne om indhentelse af børneattester gøre det nødvendigt at foretage konsekvensændringer i anden regulering.

8.1.1. Kriminalregisterbekendtgørelsen og indberetningscirkulæret

Den grundlæggende betingelse om, at den ansatte eller beskæftigede skal have "direkte kontakt" med børn under 15 år, er en indholdsmæssig videreførelse af dele af bestemmelsen i kriminalregisterets § 36. Herudover indeholder Justitsministeriets cirkulære nr. 64 af 29. juli 2005 (indberetningscirkulæret) et tilsvarende krav.

Kriminalregisterbekendtgørelsen § 36, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 36. Rigspolitichefen kan efter begæring til brug for ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har en direkte kontakt med børn under 15 år, videregive oplysninger fra efterforsk-

ningsdelen om afgørelser, som er eller har været optaget i afgørelsesdelen, og som omfatter overtrædelse af straffelovens § 222, § 222, jf. §§ 224 og 225, og § 235 samt om overtrædelse af §§ 210 og 232, hvis forholdet er begået mod et barn under 15 år.”

Indberetningscirkulærets § 7 har følgende ordlyd:

”§ 7. Politiet indberetter til Rigsadvokaten straffesager mod personer, der som led i ansættelse eller beskæftigelse uden for den offentlige forvaltning har direkte kontakt med børn under 15 år, når der rejses sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 222, § 222, jf. §§ 224 og 225 og § 235 samt for overtrædelse af §§ 210 og 232, hvis forholdet er begået mod et barn under 15 år.”

For at kunne fastholde den tætte og nødvendige indbyrdes sammenhæng mellem reglerne i børneattestloven og de nævnte bestemmelser i henholdsvis kriminalregisterbekendtgørelsens § 36 og indberetningscirkulærets § 7, vil det være nødvendigt at foretage konsekvensændringer i disse bestemmelser, så betingelsen ”direkte kontakt” også fremover er identisk i de tre regelsæt.

8.1.2. Folkeoplysningsloven

I december 2009 vedtog Folketinget en ændring af folkeoplysningsloven¹⁹. Ændringen betød, at det siden 1. januar 2010 har været en betingelse, at foreninger afgiver en erklæring om indhentelse af børneattester, hvis de ønsker at få tilskud eller anvist lokaler, jf. folkeoplysningslovens § 4, stk. 4:

”§ 4, stk. 4. Folkeoplysende foreninger efter stk. 1 skal i forbindelse med ansøgning om tilskud eller anvisning af lokaler afgive erklæring om, at foreningen indhenter børneattester, i det omfang foreningen ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år, jf. lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. Pligten til at afgive erklæring gælder også, selv om foreningen på tidspunktet for erklæringen ikke ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år.”

For at kunne fastholde den tætte sammenhæng mellem folkeoplysningslovens § 4, stk. 4, og lov om indhentelse af børneattester vil det være nødvendigt at foretage en konsekvensændring i folkeoplysningslovens § 4, stk. 4, og den dertil knyttede administrative regulering. Herved sikres, at betingelsen ”direkte kontakt” også fremover vil være identisk i begge regelsæt.

¹⁹ Lov nr. 1523 af 27. december 2009.

8.2. Frivillige foreninger mv.

Frivillige foreninger som fx sportsklubber og spejdergrupper er bl.a. karakteriseret ved, at de i høj grad er baseret på ulønnet arbejdskraft. Frivillige foreninger er omfattet af de gældende regler om børneattester, i det omfang de arrangerer aktiviteter målrettet børn som fx fodboldskoler eller børnegymnastik og herved ansætter eller beskæftiger personale, der skal have direkte kontakt til børn under 15 år.

Hensigten med den mulige udvidelse af reglerne, som er beskrevet i denne redegørelse, er ikke at de frivillige foreninger forventes at skulle indhente væsentlig flere børneattester, end det er tilfældet i dag. En restriktiv fortolkning af udvidelsen kunne dog give det indtryk. Arbejdsgruppen har derfor fundet anledning til at fremkomme med nogle generelle bemærkninger, der i særlig grad relaterer sig til de frivillige foreninger.

Det er i redegørelsens afsnit 6 og 7 nærmere beskrevet, hvilke institutioner og personalegrupper der er omfattet af de gældende regler. Inden for de frivillige foreninger er det bl.a. trænere i idrætsforeninger og ledere af spejdergrupper. Disse personer er dog kun omfattet, i det omfang deres arbejdsfunktion indebærer, at de har direkte kontakt til børn under 15 år.

I afsnit 6 og 7 er der endvidere beskrevet de institutionstyper og personalegrupper, som det kan overvejes at inddrage i ordningen fx teatre og museer samt pedeller og børnepassere. Disse udvidelser må antages at have en forholdsvis begrænset betydning for de frivillige foreninger, idet de personer, der her skønnes at være målgruppen for reglerne, som udgangspunkt allerede er omfattet af den gældende ordning. Udvidelsen af institutionstyper og personalegrupper skønnes således ikke at medføre, at de frivillige foreninger skal indhente væsentligt flere børneattester.

Den ændring af reglerne, som har været drøftet i arbejdsgruppen, og som må antages at kunne få størst betydning for de frivillige foreninger, er udvidelsen af ordningen til også at omfatte personer, der "som led i udførelsen af deres opgaver færdes fast blandt børn under 15 år og derved har mulighed for at få direkte kontakt med disse". Denne foreslåede udvidelse er nærmere beskrevet i dette kapitel.

Udvidelsen har den umiddelbare konsekvens, at personer, der tidligere faldt uden for ordningen, fordi deres arbejdsfunktion ikke vedrørte børn, nu kan være omfattet af reglerne. Dette er tilfældet, hvis personen i varetagelsen af sine arbejdsopgaver færdes fast blandt børn under 15 år, og derved har mulighed for at få direkte kontakt med disse.

Det er dog vigtigt at bemærke, at der – uanset de foreslåede udvidelser – fortsat gælder det grundlæggende krav, at personen for at være omfattet af reglerne enten skal være ansat eller beskæftiget i institutionen/foreningen. I de frivillige foreninger er det de færreste, som kan betegnes som ansatte, mens der normalt vil være en persongruppe, der må anses som beskæftiget.

For at en person kan anses for beskæftiget i denne lovs forstand, skal der foreligge en form for "aftale". Det indebærer, at personen er fast tilknyttet institutionen/foreningen. Dette krav er nærmere beskrevet i redegørelsens afsnit 9.

I bemærkningerne i børneattestloven fremgår det, at der med beskæftigelse i lovens forstand hovedsageligt sigtes til frivillige ulønnede personer og lignende som fx trænere og holdledere. Der er således ikke tale om et arbejdsretligt begreb.

Det fremgår af bemærkningerne, at forældre, der fx modtager børnehavebesøg i anledning af en fødselsdag, som hjælper ved en turneringsdag i klubben, eller på skift kører børn til sportsskampe, ikke skal anses som beskæftiget og vil dermed ikke være omfattet af reglerne. Det samme gælder forældre, der deltager i spejderlejre, fodboldskoler og lignende, når børnene er ledsaget af trænere, ledere m.fl.

Der skal således fortsat ikke indhentes børneattest på forældre eller andre frivillige, der fx hjælper til ved fodboldstævner eller på skift kører børnene til håndboldkamp.

Det afgørende kriterium for, om en person er omfattet af den foreslåede udvidelse af reglerne, som er beskrevet i kapitel 8, er, om personen kan siges at færdes fast blandt børn – og derved har mulighed for at opnå direkte kontakt til disse.

For at en person færdes fast blandt børn må det antages, at personen med en vis kontinuitet skal opholde sig, hvor der er børn. Det er ikke tilstrækkeligt, at udførelsen af personens arbejdsopgaver lejlighedsvis falder sammen med, at der er børn til stede. En beskæftiget person, hvad enten frivillig eller lønnet, der et par gange om måneden kommer og fylder luft i ungdomsafdelingens fodbolde, vil således ikke på baggrund af denne arbejdsopgave være omfattet. Dette vil heller ikke være tilfældet med medarbejderen, der har til opgave at sørge for klargøring af idrætsforeningens fodboldbaner, hvis personen derved ikke færdes fast blandt børn.

Generelt skal betingelsen om, at personen skal færdes fast blandt børn under 15 år, ses i sammenhæng med selve formålet med reglerne, nemlig at forhindre pædofile i at få mulighed for at iværksætte eller opbygge et tillidsforhold til børn. Der skal således som udgangspunkt være tale om en person, som kan siges at være et kendt ansigt for foreningens børn.

Som eksempler på arbejdsfunktioner, der herefter kan være omfattet, kan nævnes en tilsynsførende i en svømmehal, en kantinebestyrer i et klubhus eller en teknisk medarbejder i en idrætsfacilitet. Fælles for disse personer er, at deres arbejdsfunktion som udgangspunkt ikke indebærer, at de har direkte kontakt med børn, hvilket betyder, at de normalt falder udenfor de gældende regler. Afhængig af de konkrete omstændigheder kan varetagelsen af deres opgaver dog betyde, at de fast omgås blandt børn under 15 år. Og får de herved mulighed for at opnå direkte kontakt til børn under 15 år, kan de – forudsat de øvrige betingelser er opfyldt – blive omfattet af den foreslåede udvidelse af reglerne.

I redegørelsens afsnit 11 er det nærmere beskrevet, at de foreslåede udvidelser – i fald de gennemføres – alene finder anvendelse på nyansatte, eller på personer der overgår til en ny arbejdsfunktion. Udvidelserne vil dermed ikke finde anvendelse på personer, der allerede er ansat eller beskæftiget.

9. Overvejelser om betingelsen "fast tilknytning"

For at være omfattet af reglerne for indhentelse af børneattester er det en betingelse, at personen via sin ansættelse eller beskæftigelse har fast tilknytning til institutionen m.v. Denne betingelse følger af forarbejderne til børneattestloven, hvori det fremgår, at:

"Kontakt af enkeltstående og kortvarig karakter omfattes som udgangspunkt ikke. Ordningens vigtigste anvendelsesområde er tilfælde, hvor ansættelsen eller beskæftigelsen skaber grundlag for et tillidsforhold mellem den voksne og et barn."

Begrebet "fast tilknytning" er nærmere defineret i de bekendtgørelser, som er udstedt med hjemmel i lov om indhentelse af børneattester m.v. I Kulturministeriets bekendtgørelse § 2, stk. 2, fremgår det således, at:

"ved fast tilknytning efter stk. 1, forstås, at det ud fra ansættelsens eller beskæftigelsens begyndelse er hensigten, at personens tilknytning til myndigheden, foreningen m.v. skal have mere end enkeltstående eller kortvarig karakter. I disse tilfælde skal børneattest være indhentet, inden personen tiltræder som ansat eller beskæftiget. Børneattest skal dog under alle omstændigheder indhentes efter stk. 1, senest 3 uger efter det tidspunkt, hvor en person har været tilknyttet myndigheden, foreningen m.v. i mere end 3 måneder og inden for dette tidsrum i mindst 3 tilfælde eller i en sammenhængende periode af mere end 1 uges varighed har fungeret som træner, instruktør, holdleder eller lærer, jf. stk. 1, forudsat at personen fortsat skal være tilknyttet myndigheden, foreningen m.v."

Det er en fast betingelse i de udstedte bekendtgørelser, at der skal være tale om en person med fast tilknytning til institutionen, før reglerne om indhentelse af børneattester finder anvendelse. Denne betingelse er i overensstemmelse med lovens forarbejder, men fremgår imidlertid ikke udtrykkeligt af selve lovens bestemmelser.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at tydeliggøre denne eksisterende betingelse ved at indføre den i lovens bestemmelser. Denne eventuelle ændring af loven vil alene være en teknisk ændring, som tydeliggør betingelsen "fast tilknytning". Der vil således ikke være tale om en indholdsmæssig ændring af personafgrænsningen.

En lovændring vil i givet fald kunne ske ved at tilføje et nyt stk. 2, i børneattestlovens § 2:

" Stk. 2. Det er en forudsætning, at ansættelses- eller beskæftigelsesforholdet har karakter af fast tilknytning, således at det fra ansættelsens eller beskæftigelsens begyndelse er hensigten, at personens tilknytning til myndigheden, foreningen m.v. skal have mere end enkeltstående eller kortvarig karakter."

10. Øvrige overvejelser om personafgrænsningen i børneattestreglerne

Som led i drøftelserne om personafgrænsningen har arbejdsgruppen drøftet en række afledte problemstillinger, som er beskrevet nedenfor.

10.1. Personer, som har kontakt med børn via barnets ansættelsesforhold

Arbejdsgruppen har drøftet, om personer, som modtager erhvervspraktikanter, er ledere for eller kollegaer med børn i et ansættelsesforhold, bør være omfattet af reglerne. Disse personer er ikke omfattet af de gældende regler, da det fremgår af lovens forarbejder, at:

”Personer, hvis kontakt med børn består i at modtage erhvervspraktikanter eller være ledere for børn i et ansættelsesforhold, herunder fx børn, der er beskæftiget i supermarkeder eller med udbringning af blade, ikke omfattes af ordningen.”

Formålet med loven om indhentelse af børneattester er at sikre, at børn og unge under 15 år kan færdes trygt i daginstitutioner, fritidstilbud og foreninger m.v. uden at komme i direkte kontakt med personer, som har domme for seksuelle krænkelser af børn.

Reglerne skal således ses i lyset af, at børn som led i opvæksten har deres daglige gang i fx dagtilbud, skoler og fritidstilbud, som alle er kendetegnet ved at være steder, hvor forældre overlader deres børn i andre personers varetægt. Derfor er der et særligt behov for at værne om disse steder og sikre, at forældre trygt kan aflevere deres børn.

Børn under 15 år som vælger at tage et fritidsarbejde, fx som servicemedarbejder i en dagligvarebutik, bliver gennem deres fritidsarbejde ikke på samme vis overladt i andre personers varetægt. Det kan dog på tilsvarende vis ikke afvises, at der også i disse situationer vil kunne opstå mulighed for, at ansatte gennem udførelsen af deres arbejdsopgaver vil kunne have mulighed for at opbygge et tillidsforhold til barnet.

Kontakten til barnet vil i væsentlig grad afhænge af barnets individuelle ansættelsesforhold. Hvis barnet fx er ansat som servicemedarbejder i en dagligvarebutik og som følge af sine arbejdsopgaver færdes i alle butikkens afdelinger, vil alle ansatte i butikken kunne komme i kontakt med barnet, da barnet via sine arbejdsopgaver opsøger de øvrige ansatte. Butikken vil i givet fald skulle indhente børneattest på samtlige ansatte.

En sådan udvidelse vil derfor indebære væsentlige administrative og økonomiske byrder for erhvervslivet, hvilket vil kunne mindske incitamentet til at beskæftige børn og unge under 15 år.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet grundlag for at revidere denne afgrænsning af personkredsen.

10.2. Enkeltmandsvirksomheder som udbyder tjenester rettet mod børn under 15 år

En række enkeltmandsvirksomheder udbyder tjenester rettet mod børn under 15 år, fx privatpraktiserende psykologer, alternative behandlere og andet sundhedspersonale samt erhvervsdrivende fx festklovne og tryllekunstnere.

Da der er tale om enkeltmandsvirksomheder, foreligger der i sagens natur ikke et ansættelses- eller beskæftigelsesforhold.

Personerne i enkeltmandsvirksomhederne er derfor ikke omfattet af de gældende regler om indhentelse af børneattester, fordi reglerne alene indebærer en pligt til at indhente børneattest ved ansættelse eller beskæftigelse af personer.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at indførelse af en pligt for indehaveren af en enkeltmandsvirksomhed til at indhente en børneattest på sig selv vil være uden reel virkning, idet der ikke er nogen arbejdsgiver at videregive oplysningerne til.

I det omfang privatpersoner ansætter en enkeltmandsvirksomhed til at udføre en opgave, som indebærer direkte kontakt med børn under 15 år, er der allerede i dag mulighed for at indhente børneattest på frivillig basis, jf. kapitel 4.

Samlet set finder arbejdsgruppen derfor ikke grundlag for at justere reglerne på dette område.

10.3. Ægtefæller, samlevende og børn m.v.

Det følger af lov om indhentelse af børneattester m.v. § 2, stk. 2, at vedkommende ministre kan fastsætte regler om indhentelse af børneattest for de i stk. 1 nævnte fysiske personers ægtefæller, samlever og hjemmeboende børn, såfremt disse vil kunne få direkte kontakt med børn under 15 år.

Denne bestemmelse har særligt sigte på situationer, hvor den beskæftigede person udfører sine arbejdsopgaver i eget hjem fx dagplejere eller plejefamilier. I disse situationer vil der være mulighed for, at den ansatte persons ægtefælle, samlever eller hjemmeboende børn opholder sig i hjemmet sammen med børnene og derigennem har mulighed for at opnå direkte kontakt med børnene og opbygge et tillidsforhold.

Lov om indhentelse af børneattester og de deraf følgende bekendtgørelser skal ses i sammenhæng med kriminalregisterbekendtgørelsen, som fastsætter Rigspolitiets mulighed for at udstede børneattester. Kriminalregisterbekendtgørelsen indeholder på

nuværende tidspunkt ikke en hjemmel til at udstede en børneattest for ægtefæller, samlever og hjemmeboende børn, der vil kunne få direkte kontakt til børn under 15 år.

Derfor er muligheden i lov om indhentelse af børneattester for at fastsætte regler om indhentelse af børneattester på ægtefæller, samlever og børn ikke udnyttet.

Justitsministeriet har i arbejdsgruppen oplyst, at kriminalregisterbekendtgørelsen forventes revideret inden udgangen af 2011, og at man i den forbindelse vil indføre den nødvendige hjemmel til at udstede børneattester på ægtefæller, samlevende, børn m.v.

Socialministeriet har under udvalgsarbejdet oplyst, at det på lige fod med ægtefæller, samlevende og børn vil være relevant at kunne indhente børneattester på fx logerende.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at justere § 2, stk. 2, i lov om børneattester, så den fremadrettet indeholder hjemmel til også at udstede administrative regler om indhentelse af børneattester på fx logerende. En hensigtsmæssig løsning kunne være at anvende samme formulering, som påtænkes anvendt i kriminalregisterbekendtgørelsen:

Forslag til ny formulering af § 2, stk. 2²⁰:

”Vedkommende minister kan tilsvarende fastsætte regler om indhentelse af børneattester for de i stk. 1 nævnte fysiske personers ægtefæller, samlever og hjemmeboende børn m.v., såfremt disse vil kunne få direkte kontakt med børn under 15 år. Vedkommende minister kan fastsætte regler om tilsyn.”

10.4. Overvejelser om forholdet til persondatalovens regler

Lov om indhentelse af børneattester indeholder en undtagelse fra persondatalovens regler om pligt til at foretage anmeldelse til og indhente en udtalelse fra Datatilsynet.

Baggrunden for denne undtagelse fremgår af lovens forarbejder²¹, som bl.a. henviser til, at børneattestens indhold af personfølsomme oplysninger skal ses i forhold til, dels at den pågældende person selv giver samtykke til indhentelse af børneattesten, dels at reglerne har til formål at bidrage til at opfylde et væsentligt samfundsmæssigt formål, nemlig at undgå seksuelle overgreb mod børn begået af personer, som specifikt søger børnerelaterede job.

Ovenfor i kapitel 6-9 redegøres for mulige justeringer af personafgrænsningen i børneattestreglerne.

De ovenfor nævnte justeringer indebærer bl.a., at betingelsen om ”direkte kontakt” udvides til at omfatte personer, der som led i udførelsen af deres arbejdsopgaver færdes

²⁰ Grundet arbejdsgruppens overvejelser i kapitel 9 om indsættelse af et nyt stk. 2, ville forslag i praksis blive til § 2, stk. 3.

²¹ Jf. lovens generelle bemærkninger afsnit 4.4.

fast blandt børn og derved har mulighed for at få direkte kontakt med børn. Denne ændring vil betyde, at regler vil komme til at omfatte personer, der som led i deres arbejde skal have direkte kontakt til børn samt personer, der som led i deres arbejde har mulighed for direkte kontakt, fordi de færdes fast blandt børn.

Det er relevant at overveje, om inddragelse af sidstnævnte personer er i overensstemmelse med lovens overordnede formål.

Hensigten med at justere personafgrænsningen er at sikre, at personer, som søger børnerelateret arbejde, i videst muligt omfang er omfattet af ordningen. Deri ligger en erkendelse af, at børnerelateret arbejde ikke kun er arbejde, hvor den ansatte har direkte kontakt med børn. Omfattet er også arbejde, hvor den ansatte har mulighed for at komme i direkte kontakt med børn, fordi arbejdet indebærer at man færdes blandt børn.

Kulturministeriet vurderer, at denne justering af personkredsen vil kunne ske inden for rammerne af børneattestlovens formål, og at der dermed fortsat er sikret en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til børneattesternes indhold af personfølsomme oplysninger og hensynet til omstændighederne for indhentelse af børneattesterne, herunder lovens overordnede formål. Børneattestlovens undtagelse fra persondatalovens regler om pligt til at foretage anmeldelse til og indhente en udtalelse fra Datatilsynet påvirkes derfor ikke af de beskrevne justeringer af personafgrænsningen.

11. Anvendelsen af børneattester i eksisterende ansættelsesforhold

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal udrede konsekvenserne af en eventuel udvidelse af børneattestordningen til allerede eksisterende ansættelsesforhold.

I praksis vil en sådan udvidelse betyde, at der indføres en pligt til at indhente attester på personer ansat før 1. juli 2005, der i deres udførelse af arbejdsopgaver har en direkte kontakt med børn under 15 år, og har haft dette i mere end 5 år.

Da den obligatoriske børneattestordning blev vedtaget i 2005, fremgik det af forarbejderne, herunder de svar, der blev afgivet til Retsudvalget, at ordningen ikke omfattede eksisterende ansættelsesforhold grundet de ansættelsesretlige problemstillinger forbundet hermed. I besvarelser²² til Retsudvalget fremgår følgende:

”Kulturministeriet har lagt vægt på, at et krav om indhentelse af børneattest fra allerede ansatte ville bryde ind i de forudsætninger, der lå til grund for ansættelsen. En sådan situation ville give anledning til vanskelige overvejelser i relation til, hvorvidt det skulle være en afskedigelsesgrund, såfremt en allerede ansat ikke ville give samtykke til at indhente en børneattest. Dette ville kræve helt andre overvejelser end dem, der har ligget til grund for det foreliggende lovforslag.”

Nedenfor afgrænses den persongruppe, der ville blive berørt af en udvidet børneattestordning. Herefter skitseres de relevante arbejdsretlige grundsætninger, der ville blive berørt af en lovmæssig udvidelse af ordningen. Dernæst følger en udredning af de ansættelsesretlige problemstillinger, som en udvidelse til eksisterende ansættelsesforhold ville medføre.

11.1. Afgrænsning af den berørte persongruppe

Det drejer sig om personer, der allerede udfører børnerelateret arbejde og således har været i tjenesteforholdet i mere end 5 år. Følgende gælder derfor ikke ved beskæftigelse af personer, der ikke er i et ansættelsesforhold, fx frivillige ulønnede medhjælper i en forening.

Der bemærkes, at der ikke findes nogen almenyldig definition på et lønnet arbejdsforhold, der med en lidt varierende terminologi kaldes ”lønmodtagerforhold”, ”ansættelsesforhold” og ”tjenestestillinger”.

I de fleste tilfælde er det ikke vanskeligt at afgøre, om der foreligger et ansættelsesforhold, idet lønmodtageren udfører arbejdet efter arbejdsgiverens anvisninger og i det he-

²² Kulturministeriets besvarelse af 24. maj 2005 på udvalgs spørgsmål nr. 3 (L 157)

le for dennes regning. Der findes en række momenter, som kan være vejledende ved afgørelsen af, hvorvidt man står over for et lønmodtagerforhold, fx pligten til at udføre arbejdet personligt²³.

Det vil i sidste ende være de danske domstole (herunder Arbejdsretten), som afgør, om en person er i et ansættelsesforhold.

11.2. Relevante arbejdsretlige grundsætninger

Nedenfor er en gennemgang af de relevante arbejdsretlige grundsætninger, som ville blive berørt, hvis den lovpligtige indhentelse af børneattester udvides til også at omfatte eksisterende ansættelsesforhold.

11.2.1. Den danske model

I Danmark er der tradition for, at løn- og arbejdsvilkår reguleres af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster.

Lovgivningen på det ansættelsesretlige område er begrænset, og Folketinget og regeringen blander sig (så vidt muligt) ikke i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår, så længe arbejdsmarkedets parter er i stand til at løse problemerne selv på en forsvarlig måde.

Flere arbejdsretlige love har således karakter af opsamlingslove, som hovedsageligt gælder i de tilfælde, hvor de kollektive overenskomster ikke regulerer arbejdsmarkedet.

11.2.2. Ledelsesretten

Den almindelige ledelsesret er en sædvanlig betegnelse for det helt grundlæggende udgangspunkt for et ansættelsesforhold, hvorefter en arbejdsgiver har en løbende rådgighedsret over arbejdskraften, herunder ret til at give instrukser for arbejdet og forskrifter med hensyn til andre spørgsmål vedrørende arbejdets organisering.

Ledelsesrettens nærmere indhold beskrives som regel under en række overskrifter; fri antagelses- og afskedigelsesret, instruktionsbeføjelse, beføjelse til at placere arbejdstiden, iværksætte kontrolforanstaltninger og fastsætte reglementariske bestemmelser for arbejdspladsen, fx pålæg om at stoppe salg af alkohol i kantinen.

En generel begrænsning i ledelsesretten følger af, at der gælder et almindeligt saglighedskrav ved udøvelsen. Det er således en forudsætning, at ledelsesretten udøves ud fra driftsmæssige hensyn og med rimeligt hensyn til medarbejdernes forhold (proportionalitetsvurdering).

Arbejdsgivers frie afskedigelsesret

Arbejdsgiver har som udgangspunkt fri adgang til at sige en person op efter gældende opsigelsesregler.

²³ I Ole Hasselbalch, Arbejdsrettens almindelige del, 10. udgave, side 28-35, redegøres for lønmodtagerbegrebet og 5 almene kriterier for, hvornår der foreligger et ansættelsesforhold.

Da ansættelsesforholdets bestående ofte vil være af afgørende betydning for lønmodtager, er afskedigelsesfriheden gennem tiden blevet indskrænket på flere punkter.

Der findes regler, der indskrænker arbejdsgivers adgang til at afskedige, fx at arbejdsgiver kun må afskedige af saglige eller rimelige grunde. Sådanne regler kan være fastsat i lovgivning eller fremgå af overenskomst m.v.

I det offentlige er der særlige afskedigelsesregler, idet arbejdsgiveren bl.a. skal iagttage forvaltningslovens regler i kapitel 5 om partshøring m.v. Afskedigelser, der indebærer en forskelsbehandling af borgere, magtfordrejning eller skøn under regel, fx det såkaldte SIFU-princip – ”sidst ind først ud”, kan også være retsstridige og erstatningspådragende.

Arbejdsgivers adgang til at iværksætte kontrolforanstaltninger

Alt efter virksomhedens og arbejdets art kan der være behov for at iværksætte kontrolforanstaltninger i forskelligt øjemed, fx til sikring af arbejdstidens overholdelse eller til sikring af, at uregelmæssigheder såsom tyveri og lign. ikke finder sted.

Arbejdsgiver antages som udgangspunkt at have en adgang til umiddelbart at iværksætte den slags foranstaltninger. Det er en betingelse, at foranstaltningerne ikke har andet formål end at sikre arbejdets normale gang, og at foranstaltningerne ikke har en for lønmodtageren krænkende form eller forvolder ham tab eller nævneværdig ulempe.

11.2.3. Øvrige aftalte ansættelsesvilkår

En aftale om ansættelse eller ansættelsesvilkår kan være såvel mundtlig som skriftlig og også stiltiende. Ensidige tilkendegivelser kan efter omstændighederne også blive forpligtende, fx vilkår i personalehåndbøger.

Aftalte ansættelsesvilkår kan fx være forlænget opsigelsesvarsel, fratrædelsesgodtgørelse, fritstilling, fri telefon, avis og sundhedsforsikring.

Opsigelsesvarsel

Der er ikke noget generelt lovfæstet opsigelsesvarsel.

Funktionærloven indeholder dog ganske udførlige regler om opsigelse af funktionærer, og der er stigende tilbøjelighed til at udbrede funktionærvilkårene til andre grupper på arbejdsmarkedet – både via overenskomst og individuel aftale.²⁴

Der er ligeledes oftest regler om opsigelsesvarsler i de kollektive overenskomster, og det er almindeligt, at det opsigelsesvarsel som den ansatte skal have, stiger med ancienni-

²⁴ En funktionær har som udgangspunkt krav på 1 måneds varsel i de første 6 måneder af ansættelsen, og derefter 3 måneders varsel til fratræden ved en måneds udgang, funktionærlovens § 2, stk. 2. Opsigelsesvarslets længde stiger dog indtil 6 måneder med stigende anciennitet hos arbejdsgiveren, § 2, stk. 3.

teten i virksomheden. Den ansatte opsparer så at sige jobtryk i kraft af sin løbende arbejdsindsats for arbejdsgiveren.

11.3. Ansættelsesretlige problemstillinger i forhold til en udvidelse af børneattestloven

Den nuværende børneattestordning indebærer, at arbejdsgiver som udgangspunkt vil undlade at ansætte en person, hvis pågældende ikke giver samtykke til, at der indhentes børneattest eller hvis den indhentede børneattest er positiv.

Ved en udvidelse af børneattestloven til eksisterende ansættelsesforhold vil den samme retsfølge ikke være en mulighed i forhold til allerede ansatte, da ansættelsesforholdet allerede eksisterer.

En udvidelse af børneattestordningen til eksisterende ansættelsesforhold rejser derfor en række ansættelsesretlige problemstillinger, der i givet fald skulle tages stilling til og som bliver beskrevet nedenfor.

Det er i den forbindelse væsentligt, at hvis de rejste problemstillinger ikke adresseres i lovgivningen, vil det være op til den enkelte arbejdsgiver at vurdere, om et manglende samtykke eller en positiv børneattest kan anses for en saglig afskedigelsesgrund og derfor bør følges op af en opsigelse og fratrædelsessamtale med lønmodtageren. I denne situation kan arbejdsgiveren måske også blive mødt med et krav fra lønmodtageren om økonomisk godtgørelse grundet tilsidesatte ansættelsesvilkår/goder.

Under alle omstændigheder vil undladelse af at regulere de ansættelsesretlige konsekvenser medføre, at arbejdsgiveren overlades ansvaret for at foretage den konkrete vurdering af eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser for den ansatte. Arbejdsgiveren pålægges i så fald at skulle foretage et vanskeligt og eventuelt økonomisk byrdefuldt valg på baggrund af oplysninger, som arbejdsgiveren ikke selv har efterspurgt.

11.3.1. Ansættelsesretlige problemstillinger, hvis den ansatte ikke samtykker
Børneattestordningen indebærer, at arbejdsgiver har pligt til at indhente børneattest i forbindelse med en nyansættelse.

Indhentelse af børneattest forudsætter, at den pågældende person har givet samtykke hertil. Et manglende samtykke vil derfor betyde, at den pågældende person ikke kan blive ansat i et job, hvor personen skal have direkte kontakt med børn under 15 år.

En udvidelse af den lovpligtige indhentelse af børneattester til eksisterende ansættelsesforhold vil betyde, at arbejdsgiveren også ville have pligt til at indhente børneattester på allerede ansatte. Hvis en allerede ansat ikke giver samtykke, rejser det følgende problemstillinger:

- Skal konsekvensen af manglende samtykke fra en allerede ansat være pligtmæssig afskedigelse?
- Skal den ansatte fratræde øjeblikkeligt, eller skal pågældende fratræde efter gældende opsigelsesvarsel?
- Hvordan håndteres (eventuelle) aftalte ansættelsesvilkår, fx forlænget opsigelsesvarsel eller øvrige personalegoder?
- Hvordan håndteres (eventuelle) krav fra lønmodtageren om godtgørelse på grund af usaglig afskedigelse?

En lovregulering som indebærer eventuel pligtmæssig afskedigelse ved manglende samtykke ville være et brud med dansk tradition for regulering af det arbejdsretlige område.

Derudover ville en lovreguleret sanktionering til fx pligtmæssig afskedigelse med øjeblikkelig fratrædelse være på kant med sædvanlige arbejdsretlige grundsætninger, da det ville være en indblanding i arbejdsgivers ledelsesmæssige adgang til fri afskedigelsesret. Det ville også kunne opfattes som en indblanding i arbejdsmarkedets parter adgang til at aftale, hvornår en adfærd kan retfærdiggøre en afskedigelse.

På nuværende tidspunkt findes der ingen ansættelsesretlige lovbestemmelser, der indeholder en egentlig pligt til afskedigelse, udover tjenstemandslovens § 29²⁵.

Pligtmæssig afskedigelse vurderes også at ville være en indblanding i ansættelsesforholdets eventuelle individuelt aftalte arbejdsvilkår/goder og bør kunne udløse en eller anden form for økonomisk erstatning/kompensation. En sådan lovgivning ville dog ligeledes kunne anses for et brud med sædvanlige arbejdsretlige grundsætninger.

11.3.2. Ansættelsesretlige problemstillinger, hvis der indhentes en positiv børneattest

Den nuværende ordning indebærer, at der skal foreligge en børneattest ved ansættelse i et børnerelaterede job, men det er ikke et krav, at børneattesten er negativ, dvs. at der ikke er nogen påtegninger.

Børneattestordningen skal alene sikre, at arbejdsgiveren får den relevante information. Hvorvidt der skal ske ansættelse af en person med en positiv børneattest, vil skulle afgøres af den enkelte arbejdsgiver i overensstemmelse med de ansættelsesretlige regler og principper, der gælder på området jf. afsnit 11.2.

²⁵ Ifølge tjenstemandsloven § 29, afskediges tjenstemænd fra udgangen af den måned, hvori de opnår den alder, der efter den øvrige lovgivning er foreskrevet som aldersgrænse for vedkommende stilling, eller opnår den alder over 60 år, som er fastsat ved aftale.

En udvidelse af ordningen til eksisterende ansættelsesforhold vil betyde, at arbejdsgiveren ville have pligt til at indhente børneattester på allerede ansatte. Det rejser følgende problemstillinger i de tilfælde, hvor en ansat har en positiv børneattest:

- Skal den ansatte (pligtsmæssigt) fritstilles eller bortvises?
- Skal konsekvensen af en positiv attest være pligtsmæssig afskedigelse, og/eller skal det være muligt at graduere en ansættelsesretlig sanktion i forhold til hvilken type krænkelse, der er tale om, og hvornår den registrerede modtog dommen?

En lovregulering som indebærer eventuel pligtsmæssig afskedigelse ved positiv børneattest, herunder regulering af, om den ansatte skal fritstilles eller bortvises vil være et brud med dansk tradition for regulering af det arbejdsretlige område jf. ovenfor i afsnit 11.3.1.

I den offentlige forvaltning stilles der ved afskedigelser krav om en individuel konkret vurdering af forholdet. Det kan være tvivlsomt, om det lader sig legitimere med henvisning til en positiv børneattest, som vedrører en sag, der ligger mere end 5 år tilbage i tiden.

I publikationen "God adfærd i det offentlige"²⁶, hedder det i forhold til forældelsen af tjenstligt ansvar:

"Spørgsmålet om, hvilken betydning den tid, der er gået, skal have for, om et tjenstligt ansvar gøres gældende, må bero på en konkret vurdering bl.a. af forholdets grovhed. I lyset af bl.a. hidtidig praksis skal der dog i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. 5 år tilbage i tiden."

Selvom tekstafsnittet angår tjenstligt ansvar og ikke en positiv børneattest, illustrerer teksten en tilbageholdenhed over for at tillægge ældre forhold betydning. Det kan derfor være tvivlsomt, om man for offentligt ansatte kan sanktionere manglende samtykke eller en positiv børneattest, når de forhold, der er eller kan være registreret på børneattesten ligger mere end 5 år tilbage i tiden.

11.4. Opsamling af drøftelser om de ansættelsesretlige aspekter

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en lovændring, der fastsætter, at en arbejdsgiver har pligt til at indhente en børneattest på allerede ansatte, ville være et brud med dansk tradition for regulering af det arbejdsretlige område.

²⁶ Udgivet af KL, Personalestyrelsen og Regionerne under medvirken af DJØF og Justitsministeriet

En udvidelse af børneattestloven til også at omfatte eksisterende ansættelsesforhold ville efter arbejdsgruppens vurdering desuden kollidere med sædvanlige arbejdsretlige grundsætninger, bl.a. fordi det vil være en indblanding i arbejdsgivers ledelsesmæssige adgang til at iværksætte kontrolforanstaltninger for at sikre arbejdets normale gang.

Dette skal ses i lyset af, at der ville være tale om ansættelsesforhold, der har eksisteret i mere end 5 år, uden at arbejdsgiver tidligere har haft anledning til at betvivle den ansattes person eller arbejdsydelse. En sådan indblanding vil kunne anses for krænkende for lønmodtageren.

Derudover bør det overvejes, om udvidelse af den lovpligtige indhentelse af børneattester til også at omfatte eksisterende ansættelsesforhold reelt ville medføre en øget beskyttelse af børn under 15 år i forhold til den beskyttelse, som følger af den nuværende ordning. Allerede i dag følger det af Justitsministeriets indberetningscirkulære, at arbejdsgiveren bliver underrettet, hvis en ansat eller beskæftiget person, der som led i udførelsen af sine opgaver har direkte kontakt med børn under 15 år, bliver sigtet eller dømt for seksuelle krænkelser mod børn.

Arbejdsgiveren bliver underrettet af Rigsadvokaten, når kendskab til sagen må antages at være af væsentlig betydning for ansættelsen eller beskæftigelsen, og de hensyn, som taler for at underrette arbejdsgiveren, klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår²⁷.

Det ville være nødvendigt at inddrage arbejdsmarkedets parter forud for en lovændring, som ville have til formål at udvide børneattestordningen til eksisterende ansættelsesforhold. Særligt i de ovennævnte tilfælde, hvor en lovændring vurderes at bryde med sædvanlige arbejdsretlige grundsætninger, ville det være nødvendigt at inddrage arbejdsmarkedets parter, som eventuelt selv er i stand til at regulere de ansættelsesretlige konsekvenser gennem kollektive overenskomster.

Endelig vil en eventuel inddragelse af eksisterende ansættelsesforhold indebære væsentlige administrative og økonomiske konsekvenser for de institutioner m.v., som er omfattet af reglerne.

²⁷ Jf. § 9 i indberetningscirkulæret

12. Inddragelse af domme m.v. vedrørende straffelovens § 223

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal afdække konsekvenserne ved at udvide børneattestreglerne til forhold omfattet af straffelovens § 223. Under behandlingen af forslag til folketingsbeslutning om en revision af reglerne om børneattester (B 8) blev der bl.a. rejst spørgsmål om en udvidelse af børneattestordningen til forhold omfattet af straffelovens § 223. Arbejdsgruppen er på den baggrund blevet anmodet om at inddrage dette spørgsmål i sine overvejelser om en hensigtsmæssig grænsedragning i forhold til den person- og institutionskreds, for hvilken der skal indhentes børneattester.

12.1. Straffelovens bestemmelser om seksuelle krænkelser mod børn

Straffeloven indeholder en række bestemmelser om beskyttelse af (bl.a.) børn mod seksuelle krænkelser. Det drejer sig navnlig om bestemmelserne i §§ 222, 210, 216, 219, 223 og 232.

Efter straffelovens § 216, stk. 1, straffes for voldtægt den, der tiltvinger sig samleje ved vold eller trussel om vold. Straffen er fængsel indtil 8 år. Har voldtægten haft en særlig farlig karakter, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 216, stk. 2.

Den, der har samleje med et barn under 15 år, straffes med fængsel indtil 8 år efter straffelovens § 222, stk. 1. Har barnet været under 12 år, eller har gerningsmanden skaffet sig samlejet ved tvang eller fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 222, stk. 2. Efter § 222, stk. 3, skal det ved fastsættelse af straffen efter stk. 1 og stk. 2, 1. led, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden har skaffet sig samlejet ved udnyttelse af sin fysiske eller psykiske overlegenhed.

Den, der har samleje med en slægtning i nedstigende linje, straffes med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 210, stk. 1. Efter § 210, stk. 2, straffes med fængsel indtil 2 år den, der har samleje med sin broder eller søster. Straffen kan bortfalde for den, der ikke er fyldt 18 år.

Efter straffelovens § 219 straffes med fængsel indtil 4 år den, der er ansat eller er tilsynsførende ved bl.a. børne- eller ungdomshjem, hvis den pågældende har samleje med nogen, der er optaget i institutionen.

Efter straffelovens § 223, stk. 1, straffes med fængsel indtil 4 år den, som har samleje med en person under 18 år, der er den skyldiges adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse. Den, som under groft misbrug af en på alder og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje, straffes efter § 223, stk. 2, ligeledes med fængsel indtil 4 år.

Den, som ved uterligt forhold krænker blufærdigheden eller giver offentlig forargelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år, jf. straffelovens § 232.

De nævnte bestemmelser i straffelovens §§ 210, 216, 219, 222 og 223 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje, herunder kønslig omgængelse med en person af samme køn, jf. straffelovens §§ 224, 225 og 210, stk. 3.

12.2. Indholdet af en børneattest

Bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) indeholder i § 36 en beskrivelse af indholdet af en såkaldt børneattest. Det fremgår af bestemmelsen, at børneattesten indeholder oplysninger om en persons overtrædelse af en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser. Det drejer sig om domme m.v. for overtrædelse af straffelovens §§ 222 (jf. også §§ 224 og 225) og 235 (udbredelse og besiddelse af børneporno) samt tillige for overtrædelse af straffelovens §§ 210 og 232, når forholdet er begået mod et barn under 15 år.

Som det fremgår, er børneattestordningen som udgangspunkt afgrænset til forhold begået mod børn under 15 år.

En undtagelse hertil er dog straffelovens § 235 om børnepornografi, der omfatter udbredelse og besiddelse af billeder m.v. af personer under 18 år. Forhold, som er omfattet af bestemmelsen, er typisk karakteriseret ved, at gerningsmanden ikke er i kontakt med offeret, men alene udbreder eller besidder billeder af den pågældende. Det vil derfor ofte være vanskeligt under en efterforskning at fastslå offerets alder, f.eks. fordi det ikke er muligt at identificere den pågældende. I disse tilfælde er det ifølge bestemmelsens forarbejder tilstrækkeligt at den pågældende fremtræder som yngre end 18 år i det pornografiske materiale.

12.3. Inddragelse af overtrædelser omfattet af straffelovens § 223

Det bærende hovedhensyn bag ordningen, der blev indført med kriminalregisterbekendtgørelsens § 36, er at hindre, at personer, der er seksuelt tiltrukket af mindreårige (pædofile m.v.), opnår ansættelse eller beskæftigelse under forhold, hvor de pågældende vil skulle have mindreårige børn i deres varetægt, og ansættelsen eller beskæftigelsen således vil kunne misbruges til at begå nye seksuelle overgreb på børn.

En udvidelse af børneattestordningen til at omfatte enhver overtrædelse af straffelovens § 223, herunder også forhold begået mod personer på 15-17 år, vil på den baggrund i givet fald bryde med de hensyn, der ligger bag den nuværende ordnings nærmere udformning.

Hvis forhold omfattet af straffelovens § 223 skal omfattes af børneattestordningen, vil det derfor være nærliggende at udvide ordningen inden for de nuværende rammer, således at der foretages en afgrænsning til overtrædelser begået mod børn under 15 år, på samme måde som det gør sig gældende for overtrædelser af straffelovens §§ 210 og 232.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i praksis vil skulle rejses tiltalte for såvel straffelovens § 223 som § 222, hvis forhold omfattet af straffelovens § 223 begås mod børn under 15 år, og domstolene vil i givet fald skulle straffe i sammenstød mellem disse bestemmelser. Det betyder således, at forhold omfattet af straffelovens § 223, som begås mod børn under 15 år, som udgangspunkt vil komme til at fremgå af den pågældendes børneattest.

Arbejdsgruppen er imidlertid opmærksom på, at det ikke fuldstændigt kan udelukkes, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor der alene bliver rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 223, selv om forholdet tillige falder ind under straffelovens § 222.

Med henblik på at sikre at sådanne forhold kommer til at fremgå af børneattesten, finder arbejdsgruppen på den baggrund, at det vil kunne være relevant, at den nuværende børneattestordning ved en eventuel ændring udvides til også at omfatte domme m.v. vedrørende straffelovens § 223, når forholdet er begået mod et barn under 15 år.

13. Behandlingstilbud til personer med seksuelle tanker om børn

Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen, at arbejdsgruppen skal redegøre for eksisterende behandlingstilbud til personer med seksuelle tanker om børn.

Nedenfor redegøres for regeringens samlede strategi "Handling bag ord". Dernæst redegøres for eksisterende tilbud af forebyggende karakter i forhold til personer med seksuelle tanker om børn samt tilbud i form af behandling i forhold til krænkerere.

13.1. Regeringens strategi "Handling bag ord"

Regeringen offentliggjorde den 4. maj 2011 en samlet strategi "Handling bag ord" til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Strategien samler op på de tiltag, som blev iværksat med afsæt i regeringens handlingsplan fra 2003²⁸. Desuden sammenfattes de overordnede principper og målsætninger for myndighedernes indsats på området for på den måde at sætte rammerne for det fremtidige arbejde. Strategien fokuserer på forebyggelse og efterværnet i forhold til det krænkede barn og krænkeren.

Regeringen nedsætter en bredt sammensat følgegruppe med deltagelse af de involverede myndigheder og relevante aktører, herunder en lang række frivillige organisationer, der vil følge arbejdet med gennemførelsen af strategien og drøfte eventuelle nye initiativer.

13.2. Den forebyggende indsats i forhold til mulige krænkerere

Det fremgår af regeringens strategi "Handling bag ord", at den forebyggende indsats er vigtig, og at der skal sættes ind, før overgreb mod børn finder sted²⁹. En tidlig indsats kan være med til at forhindre, at personer med seksuelle tanker om børn udvikler sig til at blive seksuelle krænkerere. Samtidig vil øget åbenhed kunne give disse personer mod til at søge hjælp i stedet for at føre tankerne ud i livet.

13.2.1. Undervisning i skolen

Det følger for det første af regeringsstrategien "Handling bag ord", at det er vigtigt at sørge for målrettet og tidssvarende seksualundervisning i folkeskolen³⁰. I undervisningen skal eleverne blandt andet opnå en erkendelse af egne grænser, og de skal forstå og acceptere andres. Undervisningen skal desuden bidrage til, at eleverne i fællesskab med andre og hver for sig kan tage kritisk stilling og handle for at fremme egen og andres sundhed, herunder også seksuel sundhed. Undervisningen er med til at skabe åbenhed og rum til at drøfte seksualitet m.v.

²⁸ "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn" – august 2003.

²⁹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 6.

³⁰ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 10.

13.2.2. Rådgivning

Det fremgår endvidere af regeringsstrategien "Handling bag ord", at personer med seksuel interesse for børn skal have mulighed for at bede om og få hjælp til at håndtere deres tanker og fantasier, før de begår overgreb³¹. Rådgivning kan hjælpe disse personer til at ændre eller kontrollere deres seksuelle tanker og fantasier om børn og kan være med til at bearbejde de årsager, der ligger til grund for trangen.

Hjemmesiden www.brydcirklen.dk har til formål at informere om, hvor man kan få hjælp, hvis man har seksuelle tanker og fantasier om børn. Personer med seksuelle fantasier om børn kan finde råd og vejledning på hjemmesiden og blive motiveret til at søge hjælp via en anonym telefonrådgivning. Hjemmesiden er blevet til i et samarbejde mellem Region Hovedstadens Psykiatri (Sexologisk Klinik), JANUSCentret og Red Barnet.

Siden 2004 har Sexologisk Klinik på Psykiatrisk Center Rigshospitalet i København tilbudt rådgivning og behandling til mennesker, som oplever, at seksuelle tanker om børn giver dem problemer eller ødelægger deres liv.

Det følger af hjemmesiden www.brydcirklen.dk, at Sexologisk Klinik har en anonym telefonrådgivning specielt for voksne med seksuelle tanker om børn. Rådgivningen gives af sexologer (læger, psykiatere og psykologer), som har erfaring med at hjælpe voksne med sådanne tanker og fantasier.

Sexologisk Klinik rådgiver om, hvor man kan få hjælp og information om relevante behandlingsmuligheder. Klinikken tilbyder desuden behandling til personer, der ikke har begået seksuelle overgreb mod børn, men som har seksuelle fantasier om børn eller direkte pædofile tilbøjeligheder³². Rådgivningen og behandlingen er gratis og tilpasses efter behov.

Derudover findes AlbaHus, som er et rådgivnings- og behandlingshus for mennesker berørt af seksuelle overgreb³³. AlbaHus er en privat forening, der er delvist finansieret af midler fra satspuljen. AlbaHus yder blandt andet rådgivning og behandling til mennesker med seksuelt krænkende adfærd. Det gælder både børn og unge, der har tanker om eller allerede har krænket et andet barn eller ung seksuelt, samt voksne med seksuelt grænseoverskridende eller krænkende adfærd. AlbaHus yder rådgivning via telefon, mail eller chat. Desuden tilbydes personlige rådgivningssamtaler i AlbaHus. Rådgivningen er gratis og kan være anonym.

Desuden kan nævnes THORA Centret – Center for seksuelt misbrugte og andre i Danmark – som henvender sig til alle, som har været i berøring med problematikken om seksuelle overgreb, herunder også personer med seksuelle tanker om børn.

³¹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 10.

³² Jf. "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn" – august 2003 – side 49.

³³ Jf. hjemmesiden www.albahus.dk

Der er også tilbud om gratis kommunal rådgivning³⁴. Det følger af servicelovens § 11, stk. 1, at kommunerne er forpligtet til at yde forældre, børn og unge gratis rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien. Den enkelte kommune skal gennem opsøgende arbejde sørge for, at rådgivningen tilbydes forældre, børn og unge, der må antages at have særligt behov derfor. Der skal kunne rådgives om alle aspekter, der har betydning for børn, unge og deres familier. Familien kan benytte rådgivningen sammen eller hver for sig. Rådgivningen skal kunne gives anonymt og som et åbent tilbud, jf. servicelovens § 11, stk. 2, fx ved telefonrådgivning.

Det fremgår af regeringens strategi "Handling bag ord", at Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil afsætte midler til en informationskampagne om mulighederne for at modtage sexologisk rådgivning med henblik på, at potentielle krænkere søger rådgivning og behandling³⁵. Konkret kan midlerne anvendes til at udbrede kendskabet til www.brydcirklen.dk.

13.3. Behandling i forhold til krænkere

Regeringsstrategien "Handling bag ord" sætter endvidere fokus på, at det er vigtigt med et stærkt strafferetligt værn mod seksuelt misbrug af børn samt en effektiv og konsekvent strafforfølgning³⁶. Samtidig er det afgørende, at personer, der har begået seksuelle overgreb mod børn, får behandling, så de kan lære at kontrollere deres seksuelle tanker og adfærd, så de ikke begår nye overgreb.

I det følgende behandles de generelle behandlingstilbud og dernæst de forskellige behandlingstilbud til henholdsvis dømte krænkere, unge krænkere og udviklingshæmmede krænkere.

13.3.1. Generelle behandlingstilbud for krænkere

Af behandlingstilbud for personer, der har begået seksuelle overgreb mod børn, kan nævnes AlbaHus, som tilbyder psykologisk behandling til voksne med seksuelt krænkende adfærd, jf. ovenfor afsnit 13.2.2. Den psykologiske behandling er et samtaleforløb, der tilpasses den enkeltes behov³⁷. Forløbets længde og samtalerne hyppighed kan derfor variere. AlbaHus tilbyder psykologisk behandling med én eller flere af husets psykologer. Behandlingen kan være individuel eller foregå som familieterapi.

Desuden kan nævnes THORA Centret, jf. ovenfor afsnit 13.2.2.

Hjemmesiden www.brydcirklen.dk har som ovenfor nævnt blandt andet til formål at motivere folk til at søge hjælp i form af behandling, jf. afsnit 13.2.2.

³⁴ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 10.

³⁵ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 10.

³⁶ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 29.

³⁷ Jf. hjemmesiden www.albahus.dk

13.3.2. Behandlingsstilbud for dømte krænkerere

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at der er behov for behandling af krænkerere, og at de skal have hjælp til at kontrollere deres seksuelle fantasier om børn³⁸. Behandlingen kan gives i form af medicinsk og terapeutisk behandling under afsoning af fængselsstraf. Der findes derfor behandlingsmuligheder for personer, som er dømt for seksuelle overgreb mod børn.

Der findes en behandlingsordning og en visitationsordning for dømte seksualforbrydere, der indsættes i institutioner under kriminalforsorgen. Ordningerne, som har eksisteret siden 1997, indeholder psykiatrisk/sexologisk behandling som et kerneelement. Behandlingen tilrettelægges individuelt og under hensyn til den enkeltes intelligens, personlighed, seksualitet og psykiske tilstand.

Behandlingens primære formål er at nedsætte eller fjerne risikoen for tilbagefald³⁹. Målet for behandlingen er desuden, at den dømte opnår en erkendelse af sine u hensigtsmæssige reaktionsmåder, øget indsigt i egen seksualitet og konkret viden om, hvad der er tilladt og ikke tilladt, samt indsigt i, hvordan grænseoverskridende adfærd kan opleves af andre. Der fokuseres endvidere på øget evne til empatisk indføling.

Behandlingsordningen

Behandlingsordningen gives som et alternativ til ubetinget frihedsstraf⁴⁰. Frem for en fængselsstraf kan krænkeren idømmes en betinget dom med vilkår om at deltage i psykiatrisk/sexologisk behandling i mindst 2 år. Det er en forudsætning, at den pågældende efter en individuel vurdering findes egnet til og motiveret for behandlingen.

Oftest vil det være personer, der har overtrådt straffelovens incestbestemmelse, der indgår i behandlingsordningen, men ordningen er ikke begrænset hertil, når blot forholdet ikke omfatter vold eller ulovlig tvang. Det kan være personer, der har begået grovere former for blufærdighedskrænkelser eller overgreb på børn, der er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse m.v.

Behandlingsordningen forudsættes i almindelighed alene at komme på tale som alternativ til ubetinget frihedsstraf fra 4-6 måneder og op til omkring halvandet år.

Visitationsordningen

De krænkerere, der ikke falder ind under behandlingsordningen, omfattes i stedet af visitationsordningen⁴¹. Den dømte indleder som hovedregel sin afsoning på en særlig visitations- og observationsafdeling i Anstalten ved Herstedvester. Personalet søger her at motivere de indsatte til at indgå i psykiatrisk/sexologisk behandling. Dernæst foretages en vurdering af den indsatte, hvorefter den pågældende visiteres til ambulante behand-

³⁸ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 25.

³⁹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 29.

⁴⁰ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 29.

⁴¹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 29.

ling på et af de tre behandlingssteder inden for det særlige behandlernetværk. Behandlingen sker som udgangspunkt under afsoning i åbent fængsel.

Kerneområdet for visitationsordningen er personer, der for grov sædelighedskriminalitet er idømt en ubetinget fængselsstraf på op til fem år.

Forvaring

Det følger af "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn", at en person kan dømmes til forvaring, hvis han findes skyldig i voldtægt eller anden alvorlig sædelighedsforbrydelse, og at det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om hans person må antages, at han frembyder væsentlig fare for andre⁴². Desuden skal anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare. Forvaring er en tidsubestemt foranstaltning, som blandt andet anvendes ved grove seksuelle forbrydelser. Personer, der dømmes til forvaring, afsoner i Anstalten ved Herstedvester, hvor de modtager tilbud om psykiatrisk/sexologisk behandling eventuelt kombineret med antihormonel kønsdriftsdæmpende behandling⁴³.

Særlig afdeling for sædelighedsdømte i Statsfængslet Møgelkær

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at Kriminalforsorgen i 2008 iværksatte et projekt, som indebar, at den halvåbne afdeling i Statsfængslet Møgelkær blev omdannet til en særlig afdeling for sædelighedsdømte⁴⁴. En psykolog fra Sexologisk Klinik på Rigshospitalet er tilknyttet afdelingen. Opgaven for psykologen består i at motivere de indsatte til at deltage i psykiatrisk/sexologisk behandling samt at uddanne og supervisere fængselspersonalet, så de bliver bedre til at håndtere de indsatte. Med regeringens strategi "Handling bag ord" er det besluttet at gøre projektet permanent⁴⁵.

Styrket udslusningsindsats

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at det er vigtigt at sikre en stærkere og mere helhedsorienteret udslusningsindsats for personer dømt for seksuelle overgreb mod børn⁴⁶. Med et lovforslag vedtaget i efteråret 2010 har regeringen sikret, at der etableres et systemiseret samarbejde mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet herom (KSP-samarbejdet).

13.3.3. Behandlings- og rådgivningstilbud i forhold til unge krænkerere

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at de unge krænkerere udgør en særlig stor gruppe af gerningsmænd til seksuelle overgreb mod eller misbrug af børn⁴⁷. Overgreb af seksuel karakter på børn er i mange kendte tilfælde begået af andre børn, der ikke er meget ældre end den forurettede selv⁴⁸. Undersøgelser fra andre lande peger som nævnt på, at op mod en tredjedel af kendte overgreb er begået af unge under 18 år,

⁴² Jf. "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn" – august 2003 – side 50.

⁴³ Jf. "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn" – august 2003 – side 50.

⁴⁴ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁴⁵ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁴⁶ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁴⁷ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁴⁸ Jf. "Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn" – august 2003 – side 52.

ligesom op mod halvdelen af voksne krænkerer har rapporteret om afvigende seksuelle interesser fra tidlig ungdom⁴⁹.

Behandlingen af unge, der har udvist seksuelt krænkende adfærd, vil ofte have brug for en dobbelt behandlingsindsats, idet unge krænkerer ofte selv har været udsat for seksuelle overgreb⁵⁰.

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at regeringen i 2003 etablerede JANUSCentret (Klinik for psykologisk udredning, behandling og mediation) som led i gennemførelsen af handlingsplanen til bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn⁵¹. Centret har til formål at forebygge seksuelle overgreb mod børn ved så tidligt som muligt at gribe ind i forhold til børn og unge, der har udsat andre børn for seksuelle overgreb eller seksuelt grænseoverskridende handlinger. Centrets arbejde består i udredning og behandling af krænkerer op til 18 år⁵².

Derudover har regeringen løbende styrket SISO – Videnscenteret for Sociale Indsatser ved seksuelle overgreb mod børn. Centeret indsamler systematisk viden inden for overgreb mod børn, giver gratis konsulentbistand til kommunerne i at udarbejde beredskaber til håndtering af sager om overgreb mod børn og yder gratis telefonrådgivning til fagpersoner, pårørende og børn, herunder også i forhold til hvordan man som fagperson kan handle, hvis man bliver bekendt med et barn eller en ung, som udviser seksuelt krænkende adfærd.

Af øvrige behandlingscentre til unge krænkerer kan nævnes Ungdomsklinikken i Københavns Kommune, Vandværksvej i Odense Kommune og Langenæs i Århus Kommune, som alle er kommunalt finansierede.

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at de såkaldte ungesamråd udbreedes til hele landet som led i gennemførelsen af regeringens ungeudspil fra oktober 2009. Ungesamrådene udarbejder bl.a. indstillinger om sanktionspåstande og sanktionsvalg i forbindelse med straffesager mod unge lovovertrædere. Desuden udarbejder de indstillinger om anbringelsessted eller om idømmelse af en ungdomssanktion. Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at regeringen vil opfordre til, at det sikres, at sager, hvor unge under 18 år har begået sædelighedsforbrydelser mod børn, i relevant omfang behandles på ungesamråd⁵³.

13.3.4. Behandlingstilbud for udviklingshæmmede krænkerer

Det følger af regeringens strategi "Handling bag ord", at det kan være vanskeligt for udviklingshæmmede eller personer med dårlig begavelse at udleve deres seksualitet, hvorfor der er fare for, at de bliver seksuelle krænkerer pga. uvidenhed, signalforvirring

⁴⁹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁵⁰ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 30.

⁵¹ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 24.

⁵² Jf. hjemmesiden www.januscentret.dk

⁵³ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 24.

og kognitive mangler⁵⁴. Kofoedsminde – en sikret institution for domfældte udviklingshæmmede voksne – har en stor viden om og erfaring med denne målgruppe. Kofoedsminde yder rådgivning til kommuner og åbne tilbud, der modtager denne målgruppe.

⁵⁴ Jf. regeringens strategi "Handling bag ord" – maj 2011 – side 31.

14. Økonomiske og administrative konsekvenser ved ændring af reglerne

Arbejdsgruppens overvejelser om mulige justeringer af reglerne på børneattestområdet – i fald de gennemføres – forventes at indebære en stigning i antallet af anmodninger om børneattester.

Sådanne ændringer vil dermed medføre økonomiske og administrative konsekvenser for både staten, regionerne, kommunerne, folkekirken, det private erhvervsliv samt civile foreninger, som alle i varierende omfang er eller i givet fald vil blive omfattet af reglerne for indhentelse af børneattester.

Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen, at denne har til opgave at afdække omfanget af disse økonomiske og administrative konsekvenser, herunder de kommunaløkonomiske konsekvenser⁵⁵.

Beregningen af de økonomiske og administrative konsekvenser er baseret på tilbagemeldinger fra arbejdsgruppens medlemmer og er sket i samarbejde med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen^{56,57}.

14.1. Beregningen af de økonomiske og administrative konsekvenser

Der er overordnet set to faktorer, der indgår i beregningen af de forventede økonomiske og administrative konsekvenser. Disse faktorer er:

- det skønnede antal børneattester, der på årsbasis forventes at skulle indhentes som følge af den foreslåede udvidelse af reglerne, og
- omkostningerne ved proceduren ved indhentelse af en børneattest

14.1.1. Antallet af børneattester på årsbasis

En udvidelse af reglerne om børneattester i overensstemmelse med redegørelsens afsnit 6 og 7 vil medføre, at en række nye institutioner som fx teatre og museer m.v. omfattes af reglerne. Derudover vil der ske en udvidelse af de arbejdsfunktioner, der er omfattet af de udstedte bekendtgørelser, hvorved nye persongrupper på de henholdsvis nye og eksisterende institutioner vil blive omfattet af reglerne.

⁵⁵ De kommunaløkonomiske konsekvenser omfatter konsekvenserne for regionerne og kommunerne.

⁵⁶ Rapport fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er vedlagt som bilag 1. Det skal bemærkes, at der i rapporten er anvendt betegnelsen "administrative konsekvenser". Dette begreb dækker over de "økonomiske og administrative konsekvenser" jf. dette kapitel. Endvidere har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen beregnet de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, hvilket også omfatter konsekvenserne for staten. Det må antages, at de kommunaløkonomiske konsekvenser udgør langt størstedelen af de offentlige konsekvenser eksklusiv Rigspolitiets udgifter.

⁵⁷ I rapporten fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er der ikke medregnet de forventede konsekvenser for idrætsforeningerne. Dette tal er efterfølgende skønnet til ca. 1000 børneattester pr. år – svarende til 89.000 kr. pr. år, hvilket er medregnet i denne redegørelse.

På baggrund af de mulige udvidelser af henholdsvis institutionskredsen og personkredsen har arbejdsgruppen afdækket en skønsmæssig opgørelse over det forventede antal personer fordelt på ressortområder, som vil blive omfattet af udvidelsen. Opgørelsen er baseret på tilbagemeldinger fra de ministerier, der forventes at blive berørt af den foreslåede udvidelse af reglerne. Som det er nærmere beskrevet i afsnit 11, finder arbejdsgruppen ikke, at det er hensigtsmæssigt at inddrage eksisterende ansættelsesforhold i de foreslåede udvidelser. Det betyder, at de foreslåede udvidelser alene vil finde anvendelse på nyansatte, eller personer der overgår til en ny funktion, der er omfattet af udvidelsen. Derfor har arbejdsgruppen endvidere opgjort en forventet udskiftningsfrekvens for hver persongruppe. Udskiftningsfrekvensen er udtryk for, hvor ofte der sker udskiftning af personale inden for persongruppen.

Det skal bemærkes, at der generelt set er tale om et vanskeligt skøn baseret på flere usikkerhedsfaktorer – herunder særligt den forventede udskiftningsfrekvens.

Arbejdsgruppens vurdering er på baggrund af tilbagemeldingerne fra de berørte ministerier, at de foreslåede udvidelser af reglerne om børneattester skønnes at medføre, at der på årsbasis skal indhentes yderligere i alt 8.885 børneattester.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Da den forventede stigning i antallet af indhentede børneattester pr. år omfatter flere typer af institutioner inden for stort set alle ressortområder, vil den foreslåede udvidelse af reglerne også medføre konsekvenser for institutioner omfattet af henholdsvis staten, regionerne og kommunerne. Arbejdsgruppen har specifikt fået til opgave at beregne de kommunaløkonomiske konsekvenser, dvs. konsekvenserne for regionerne og kommunerne.

De berørte institutioner er blevet opdelt i henholdsvis offentlige, civile og private enheder. Opdelingen er sket på baggrund af et notat udarbejdet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om afgrænsningen mellem offentlige, civile og private enheder⁵⁸.

Med offentlige enheder menes der:

- enheder, som producerer tjenester, der ikke omsættes på det frie marked, men som stilles til rådighed for borgere og virksomheder enten vederlagsfrit eller mod ikke-omkostningsbestemt betaling,
- enheder, der producerer varer og tjenester på markedsvilkår, men som er enten helt eller overvejende ejet eller kontrolleret af stat, region eller kommune hører ind under det offentlige område

Med civile enheder menes der:

⁵⁸ Vedlagt som bilag 2 til redegørelsen

- enheder, som organiserer aktiviteter, hvis formål ikke er at tjene penge, dvs. enheder, som udfører arbejde af frivillig karakter.

Med private enheder menes der:

- de fysiske personer, selskaber og andre juridiske personer, der producerer og/eller leverer varer og/eller tjenesteydelser på markedsmæssige vilkår med det formål at generere profit, og som er registreret i Danmark, f.eks. gennem CVR-registret.

Arbejdsgruppen skønner på denne baggrund, at der for institutioner henhørende under det offentlige, på årsbasis skal indhentes yderligere 5.860 børneattester. Det vurderes, at langt størstedelen af børneattesterne skal indhentes af institutioner henhørende under regionerne og kommunerne.

14.1.2. Omkostninger pr. børneattest

Den anden faktor, der har betydning for beregningen af de samlede økonomiske og administrative konsekvenser ved en udvidelse af reglerne, er opgørelsen af omkostningerne pr. indhentet børneattest.

Beregningen af, hvad det koster at indhente en børneattest, beror først og fremmest på en opgørelse af det tidsforbrug, der er forbundet med indhentelsen af børneattesten. Dertil kommer følgeudgifter som fx porto⁵⁹. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke pt. er muligt for Rigspolitiet at modtage anmodninger om børneattester pr. elektronisk post. Anmodningen skal derfor sendes pr. almindeligt brev. Regeringen har i forbindelse med "Væk med bøvlet" kampagnen fokuseret på områder, hvor den administrative sagsbehandling kan gøres mere effektiv. Muligheden for at gøre indhentelse af børneattester elektronisk vil være et fokusområde.

For at opgøre omkostningerne ved at indhente en børneattest har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anmodet konsulentfirmaet Ernst & Young om at foretage en undersøgelse af det skønnede tidsforbrug for proceduren ved indhentelse af en børneattest.

Undersøgelserne fra konsulentfirmaet er baseret på telefoninterviews med både private virksomheder, offentlige institutioner samt fritidsorganisationer. Der er taget udgangspunkt i en person, der er bekendt med procedurerne og reglerne for indhentelse af børneattester.

Da der er tale om en forholdsvis bred kategori af institutioner, som er eller forventes at blive omfattet af reglerne, herunder både fritidsklubber og egentlige private virksomheder, kan der være en vis variation i procedurerne omkring indhentelse af børneattester. Det må fx antages, at den lokale sportsforening, der typisk er baseret på frivillig arbejdskraft, har en anden procedure for indhentelse af børneattester end fx sygehuse og større uddannelsesinstitutioner. Endvidere er kravene til henholdsvis journalisering

⁵⁹ Porto er beregnet ud fra en pris på 5,50 kr. pr. brev

eller destruktion af den modtagne børneattest forskellige for offentlige og private institutioner, hvilket også kan have betydning for tidsforbruget. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har derfor fundet det hensigtsmæssigt at operere med to forskellige tidsforbrug – ét tidsforbrug for virksomheder, der agerer "professionelt", samt ét tidsforbrug for organisationer, der primært agerer på frivillig basis.

Det konkluderes i konsulentrapporten, at det tager 10 minutter at indhente en børneattest for virksomheder, der agerer "professionelt", mens det tager 15 minutter for organisationer, der primært agerer på frivillig basis

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har herefter sammenholdt det beregnede tidsforbrug pr. indhentet børneattest med timelønnen for en HK-ansat⁶⁰ og følgeudgifterne ved proceduren.

Det konkluderes på denne baggrund, at de økonomiske og administrative omkostninger pr. indhentet børneattest er ca. 62 kr. for private og offentlige virksomheder og ca. 89 kr. for fritidsorganisationerne.

14.1.3. Opgørelsen af de samlede økonomiske og administrative konsekvenser
På baggrund af de i afsnit 14.1.1 og 14.1.2 beregnede faktorer, må det antages, at det forventede antal børneattester pr. år som følge af den foreslåede udvidelse af reglerne sammenholdt med prisen pr. attest, medfører økonomiske og administrative konsekvenser svarende til i alt 586.966 kr. pr. år. Konsekvenserne for institutioner henhørende under det offentlige vurderes at udgøre 360.681 kr. pr. år.

Da den foreslåede udvidelse af reglerne endvidere vil medføre økonomiske og administrative omkostninger for Rigspolitiet, som skal behandle de indkomne anmodninger, skal disse omkostninger ligeledes indgå i beregningen. Det er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at deres økonomiske og administrative omkostninger ved behandlingen af en børneattest er ca. 25 kr.⁶¹

Den foreslåede udvidelse af reglerne, hvorefter det forventes, at der skal indhentes yderligere skønsmæssigt 8.885 børneattester pr. år, vil således medføre økonomiske og administrative omkostninger for Rigspolitiet svarende til 222.125 kr. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det må forventes, at omkostningerne kan reduceres, i det omfang det i fremtiden bliver muligt at behandle børneattester elektronisk.

Konklusion

Det er på denne baggrund vurderingen, at de samlede økonomiske og administrative konsekvenser som følge af de foreslåede ændringer – inklusiv Rigspolitiets udgifter – kan opgøres til 809.091 kr. pr. år. De offentlige økonomiske og administrative konsekvenser – inklusiv Rigspolitiets udgifter – skønnes heraf at udgøre 582.806 kr. pr. år.,

⁶⁰ Udregnet på baggrund af gennemsnitslønnen for en offentlig HK-ansat i 2009

⁶¹ Ifølge oplysninger fra Justitsministeriet

heraf vurderes de kommunaløkonomiske konsekvenser at udgøre godt 300.000 kr. pr. år

14.2. Konsekvenser for små og nystartede virksomheder

Da de foreslåede ændringer af reglerne om børneattester i et vist omfang indebærer økonomiske og administrative byrder for små og nystartede virksomheder, giver det anledning til bemærkninger i forhold til det treårige regelstop for disse virksomheder, som regeringen sammen med DF og Pia Christmas Møller i juni 2011 har besluttet at indføre⁶².

Regelstoppet gælder som udgangspunkt for alle love, der vedtages af Folketinget efter den 1. juli 2011, samt alle bekendtgørelser udstedt i medfør heraf, der er administrativt eller økonomisk bebyrdende for private virksomheder, der den 1. juli 2011 har færre end 10 ansatte.

Det fremgår af en skrivelse fra økonomi- og erhvervsministeren af 16. juni 2011 om det nye regelstop, at der i tilfælde, hvor særlige hensyn til menneskers liv og sundhed gør sig gældende, kan udstedes en dispensation fra regelstoppet. Sagen skal i så fald forelægges regeringens Økonomiudvalg.

Det er arbejdsgruppens umiddelbare vurdering, at der henset til formålet med reglerne om børneattester, nemlig at skabe grundlag for en styrket indsats over for seksuelle overgreb mod børn, må antages at foreligge særlige hensyn til menneskers liv og sundhed. Det skal derfor indstilles, at der ansøges regeringens Økonomiudvalg om dispensation fra regelstoppet. Det skal hertil bemærkes, at det i redegørelsens afsnit 10.2 er nærmere beskrevet, hvorfor reglerne ikke gælder for enkeltmandsvirksomheder, ligesom det indstilles, at dette fortsat skal være tilfældet.

⁶² Vedlagt som bilag 3 til redegørelsen

15. Opsamling af arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har udredt en række problemstillinger og kommer i den forbindelse med en række overvejelser, som vil være relevante at inddrage, såfremt det ønskes at ændre på reglerne for indhentelse af børneattester.

Institutions- og personafgrænsning

Afgrænsningen af institutioner og personer, som er omfattet af reglerne om indhentelse af børneattester, sker på baggrund af fire kumulative betingelser, som alle skal være opfyldt før der skal indhentes børneattest jf. kapitel 5.

Arbejdsgruppen har afdækket hvorledes disse betingelser vil kunne justeres med henblik på at fastlægge en hensigtsmæssig afgrænsning, som er proportional og i overensstemmelse med reglernes grundlæggende formål.

En justering af afgrænsningen for omfattede institutioner og personer vil medføre øgede økonomiske og administrative konsekvenser, herunder kommunaløkonomiske konsekvenser jf. kapitel 14.

En gennemførelse af de beskrevne justeringer af reglerne om indhentelse af børneattester vil derfor forudsætte, at den nødvendige finansiering er afklaret og sikret.

I det omfang den nødvendige finansiering er tilvejebragt, finder arbejdsgruppen, at det vil kunne være hensigtsmæssigt, at en eventuel ændring af reglernes institutions- og personafgrænsning indeholder følgende:

- Opremsningen af omfattede institutioner i de enkelte bekendtgørelser justeres, jf. kapitel 6 for derigennem at sikre en optimal afgrænsning
- Opremsningen af arbejdsfunktioner i de enkelte bekendtgørelser justeres, jf. kapitel 7 for derigennem at sikre en optimal inddragelse af relevante arbejdsfunktioner og størst mulige ensartethed i de udstedte bekendtgørelser.
- Børneattestlovens betingelse om "direkte kontakt" justeres, så den fremadrettet også omfatter personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal færdes fast blandt børn under 15 år og derved vil have mulighed for at få direkte kontakt med disse jf. kapitel 8.
- Bekendtgørelsernes betingelse om, at personer skal have "fast tilknytning" til institutionerne m.v. inddrages i børneattestlovens bestemmelser for at tydeliggøre betingelsens rolle i personafgrænsningen jf. kapitel 9.

Endelig har arbejdsgruppen drøftet indhentelsen af børneattester på ægtefæller, samlevende, hjemmeboende børn og fx loggerende til personer, der allerede er omfattet af reglerne om indhentelse af børneattester, jf. kapitel 10.3.

- Arbejdsgruppen finder, at det ved en eventuel ændring af børneattestloven vil kunne være relevant at hjemmelen til at indhente børneattester på ægtefæller, samlevende og hjemmeboende børn til de i øvrigt omfattede personer udvides, så det fremadrettet vil være muligt at indhente børneattester på, fx logerende hos dagplejere og plejefamilier.

Inddragelse af eksisterende ansættelsesforhold

Arbejdsgruppen har haft til opgave at udrede konsekvenserne af en eventuel udvidelse af børneattestordningen til allerede eksisterende ansættelsesforhold. Som det fremgår af kapitel 11, er det arbejdsgruppens samlede vurdering, at en sådan udvidelse vil være et brud med den danske tradition for regulering af det arbejdsretlige område. Det vil desuden kollidere med sædvanlige arbejdsretlige grundsætninger herunder ledelsesretten.

- Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at inddrage eksisterende ansættelsesforhold i reglerne om indhentelse af børneattester.

Inddragelse af domme m.v. vedrørende straffelovens § 223

Arbejdsgruppen har i kapitel 12 udredt konsekvenserne ved en eventuel inddragelse af domme m.v. vedrørende straffelovens § 223 (om samleje med en person under 18 år, der bl.a. er betroet den pågældende til undervisning).

- Arbejdsgruppen finder, at det kan være relevant, at en eventuel ændring af reglerne om børneattester inddrager domme m.v. vedrørende straffelovens § 223, når forholdet er begået mod et barn under 15 år.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vurderingen, at de foreslåede udvidelser af reglerne om indhentelse af børneattester – i fald de gennemføres – vil medføre, at der på årsbasis skønsmæssigt skal indhentes yderligere 8.885 børneattester.

Omkostningerne ved proceduren ved indhentelsen af en børneattest er beregnet til at udgøre henholdsvis 62 kr. og 89 kr. pr. børneattest afhængigt af, om der er tale om private og offentlige virksomheder/institutioner, eller om det er foreninger m.v.

Dertil kommer udgifterne til Rigspolitiet, der behandler anmodningerne om udstedelse af en børneattest. Rigspolitiets omkostninger er ca. 25 pr. børneattest.

De samlede økonomiske og administrative konsekvenser ved indhentelse af yderligere 8.885 børneattester skønnes på denne baggrund at være 809.091 kr. pr. år.

De offentlige konsekvenser – inklusiv Rigspolitiets udgifter – skønnes at udgøre 582.806 kr. pr. år. De kommunaløkonomiske konsekvenser vurderes heraf at udgøre godt 300.000 kr. pr. år.