

Til lovforslag nr. L 157. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 9. juni 2005

Betænkning

over

Forslag til lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v.

[af kulturministeren (Brian Mikkelsen)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 13. april 2005 og var til 1. behandling den 3. maj 2005. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Tidligere behandling

Lovforslaget er en genfremsættelse af L 72 fra folketingsåret 2004-05, 1. samling.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og kulturministeren sendte den 27. september 2004 dette udkast til Kulturudvalget, jf. KUU alm. del – bilag 731 (folketingsåret 2003-04). Den 28. oktober 2004 sendte kulturministeren de indkomne høringsvar samt et notat herom til Kulturudvalget. Høringssvar og notat er omdelt i Retsudvalget på L 157 – bilag 1. Endvidere er der modtaget høringsvar på og notater om udkast til bekendtgørelse fra Kulturministeriet, Socialministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Kirkeministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Undervisningsministeriet.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra Børnesagens Fællesråd og fra Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger. Kulturministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 16 spørgsmål til kulturministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret på nær spørgsmål 18, som forventes besvaret inden 2. behandling, og 1 spørgsmål til statsministeren og 1 spørgsmål til justitsministeren, som er besvaret af justitsministeren.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V med undtagelse af Birthe Rønn Hornbech (V) og Karsten Nonbo (V), S, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialdemokratiet bemærker, at lovforslaget har til formål at sikre den videst mulige beskyttelse af børn i foreningslivet over for overgreb af seksuel art.

En forpligtelse for foreninger til at indhente en såkaldt børneattest for nyansatte med disses samtykke har givet anledning til alvorlige overvejelser om retssikkerhedsspørgsmål for de forpligtede ledere i de omhandlede foreninger, der er knyttet til behandlingen af indhentede attester.

Udvalgsbehandlingen har bidraget til en sådan belysning af problemstillingerne, at det er muligt for Socialdemokratiet at stemme for lovforslaget. Det er væsentligt, at der er en klar skillelinje mellem de forpligtede og de ikkeforpligtede foreninger. Men dette skaber også to vigtige udfordringer, som her skal berøres.

Den første er om forpligtelsen for medlemsforeninger under Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF) til at indhente børneattester. Forpligtelsen kan undviges ved udmelding af DUF. Dette giver en noget usædvanlig retsstilling, der imidlertid må opfattes som et ridderslag til DUF. Medlemsforeninger under DUF har tingene i orden og tager deres ansvar alvorligt. Hvis foreninger udmelder sig eller undviger at søge optagelse i DUF, stiller dette de pågældende foreninger i et usædvanligt lys, og man må mistænke dem for ikke at ønske orden i tingene og dermed løfte deres ansvar. Socialdemokratiet anerkender, at foreninger med tilknytning til de større organisationer, herunder DUF, med deres medlemskaber af paraplyorganisationerne også på dette følsomme område bidrager til ordnede forhold.

Dette forhold leder til den anden udfordring: Socialdemokratiet ved, at der selv med vedtagelsen af dette lovforslag vil være foreninger, hvor der ikke er pligt til indhentning af børneattester. Det vil imidlertid være et fåtal. Men det sikrer en klarhed over, hvem der er forpligtede, og hvem der ikke er det. For Socialdemokratiet er det afgørende, at personer, der kan pådrage sig et lov-mæssigt ansvar, har mulighed for klart at kunne forudsige, at de er omfattede af en forpligtelse eller ej. Denne klarhed vejer så tungt for Socialdemokratiet, at det må accepteres, at der er enkelte foreninger, der vil kunne unddrage sig forpligtelsen.

Lovforslaget omhandler krav til indhentelse af børneattester for nyansatte. Denne skillelinje er ifølge lovforslagets bemærkninger og besvarelser fra ministeren valgt af hensyn til ansættelsesretlige overvejelser. Dette respekterer Socialdemokratiet, men det må på den anden side understreges, at der her er god grund til at opfordre alle foreninger til at drage omsorg for en systematik i den frivillige indhentelse af børneattester, således at disse i løbet af en tid dækker alle ansatte.

Socialdemokratiet finder den valgte lovtekniske fremgangsmåde med en bemyndigelse til et

ukendt antal ministre uheldig og ikke på nogen måde velegnet til efterfølgelse.

Et *mindretal* i udvalget (RV, SF og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

RV, SF og EL mener, at der skal gøres en stor indsats for at forhindre overgreb på børn. Det helt afgørende er, at man får forebygget, at overgrebene finder sted. Forebyggelse skal ske på mange måder. Det handler om at prøve at sikre behandling af dem, der selv har været ude for overgreb, for mange af dem, der begår overgrebene, har tidligere selv har været udsat for overgreb. Det handler om at have personale nok. Det handler om, at personalet også er uddannet i, hvordan man har den ekstra opmærksom på, om der er noget galt med hensyn til, hvordan nogle af børnene opfører sig, og hvordan man så tackler at få afklaret, om der er noget om en sådan mistanke – at få den af- eller bekræftet. Så der er mange steder, man kan sætte ind, hvis det, der er fokus på, er at forebygge overgrebene på børn.

Desværre er det her lovforslag en underlig gang rodsammen, som prøver at gå ind og gøre noget ved at sige, at man nu skal til at have et omfattende tjek af, om folk er blevet dømt for pædofili, før de må have noget med børn at gøre. Men det er kun af nogle af dem, der har med børn at gøre, og uden, at det ligger helt klart, hvordan afgrænsningerne er på en række områder. Det bliver helt grotesk af, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at man kun har pligt til at indhente en børneattest, men ikke til at forhindre den pågældende i at have kontakt med børn, selv om børneattesten måtte være positiv, ligesom der ikke skal indhentes børneattester for alle dem, der i dag har kontakt med børn. Dermed undergraves argumentet om, at dette lovforslag har som formål at befolkningen kan have tillid til de institutioner m.v., som børn tilbringer en væsentlig del af deres tid i. Mange af dem, der bliver dømt for pædofili, er ikke tidligere dømt, og dermed løses problemet ikke med børneattester.

Til gengæld skabes der alvorlige retssikkerhedsproblemer med dette forslag retssikkerhedsproblemer for alle dem, der med dette lovforslag bliver tvunget til at indhente attester og opbevare dem korrekt.

Normalt når vi i folkettingen fastsætter regler, hvorefter der kan pålægges straf, gælder der et

vist minimumskrav til præciseringen af det strafbare. Det lever dette lovforslag slet ikke op til.

Lovforslaget gælder utrolig bredt, både offentlige og private. Det er en meget, meget vid rammelov, der lader det være op til regeringen, hvilke ministre der kan udstede bekendtgørelser, som betyder, at nogle kan blive pålagt straf, så længe bekendtgørelserne vedrører områder og mennesker, der i et eller andet omfang har noget med børn at gøre. Det vil sige, at vi slet ikke kender omfanget af, hvad og hvor mange der kriminaliseres.

Der er bl.a. hele spørgsmålet om afgrænsning af, hvad det er for nogle persongrupper, man skal indhente attester for. F.eks. er pedeller i nogle af bekendtgørelsesudkastene omfattet, i andre er de ikke. Der er hele spørgsmålet om rengøringspersonale, der ikke er omfattet af en eneste af de bekendtgørelser, selv om der i et svar fra kulturministeren, da Kulturudvalget behandlede forslaget sidst, stod, at rengøringspersonalet ville være omfattet i de kommende bekendtgørelsesudkast. Det er kun nogle frivillige foreninger, der er omfattet, mens andre ikke er.

Der er spørgsmålet om sanktioner ud over bøder, fordi der i bemærkningerne står, at man kan tage tilskuddet helt eller delvis fra foreninger og andre, og at miste et offentligt tilskud, fordi man ikke har fået indhentet en børneattest, kan være en langt mere voldsom sanktion end en mindre bøde.

På denne baggrund må mindretallet indstille lovforslaget til forkastelse.

Et *andet mindretal* (Birthe Rønn Hornbech (V) og Karsten Nonbo (V)) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Mindretallet anerkender lovforslagets store signalværdi, men ønsker at pege på den ringe nytteværdi.

Mindretallet støtter den selvfølgelig intention om at undgå overgreb på børn. Ethvert normalt tænkende menneske må føle afsky over for pædofili.

Mindretallet finder imidlertid, at lovforslaget, der vedrører en meget stor del af den samlede befolkning, idet lovforslaget vedrører offentlige og private, fysiske såvel som juridiske personer, giver en falsk tryghed, fordi ikke alle, der har med børn at gøre, bliver checket, ligesom en blank attest ikke er garanti for, at den pågælden-

de ikke har begået overgreb på børn. Derved opnår man ikke, selv ved at indhente nok så mange børneattester, det erklærede formål.

Mindretallet finder desuden, at lovforslaget slet ikke lever op til reglerne om god lovkvalitet.

Der er tale om et lovforslag, der nærmest udelukkende består af bemyndigelsesbestemmelser. Derved er lovgivningsmagten flyttet fra Folketinget til en række ministre.

Det helt elementære krav om, at borgeren i loven skal kunne læse om sine pligter og kende sanktionerne for en overtrædelse, er ikke opfyldt. Det står slet ikke i lovtæksten klart, hvilke pligter loven omhandler, og hvilke sanktioner der kan blive tale om, hvis pligterne ikke opfyldes.

Det står ikke klart, hvem lovforslaget vedrører, ligesom det ikke er afklaret, om lovforslaget skal betragtes som en ansættelsesbetingelse. Forslaget betyder, at ikke alle, der har med børn at gøre, bliver tjekket, ligesom der ikke er nogen pligt til løbende at indhente børneattester på de ansatte f.eks. en gang om året. Tilsyneladende skal der heller ikke indhentes attester på allerede ansatte.

For dem, der specielt i det frivillige arbejde skal indhente attester, er situationen usikker.

De pålægges en pligt til at følge reglerne om opbevaring og fortrolighed, som de ikke nødvendigvis har kendskab til, ligesom f.eks. ungdomsledere kan komme i samvittighedskonflikt, da de er forhindret i at videregive oplysninger til centrale personer i organisationen.

Ungdomsledere tvinges til at agere som en slags offentlig myndighed og straffes, når de løber sur i reglerne.

På samme måde giver det retssikkerhedsmæssige problemer for dem, attesterne vedrører, idet så mange attester skal behandles af personer, der ikke er vant hertil.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Fólkaflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Birthe Rønn Hornbech (V) Michael Aastrup Jensen (V) Karsten Nonbo (V) Søren Pind (V)
Peter Skaarup (DF) fmd. Kim Christiansen (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Tom Behnke (KF)
Charlotte Dyremose (KF) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S)
Per Kaalund (S) Elisabeth Arnold (RV) Simon Emil Ammitzbøll (RV) Anne Baastrup (SF) nfmnd.
Line Barfod (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqtigiit, Siumut og Fólkaflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqtigiit (IA)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Fólkaflokkurin (FF)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

Bilag 1**Oversigt over bilag vedrørende L 157**

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og kommenteret høringsoversigt, fra kulturministeren
3	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
2	Orientering om årsrapporter fra Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger, Danmarks Idræts-Forbund og Dansk Firmaidrætsforbund, fra kulturministeren
4	Spørgsmål og svar på L 72 (2004-05, 1. samling)
5	Bilag på L 72 (2004-05, 1. samling)
6	Henvendelse af 4/5-05 fra Børnesagens Fællesråd
7	Henvendelse af 13/5-05 fra Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger
8	Høringsnotat og høringssvar på Kulturministeriets udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
9	Høringsnotat og høringssvar på Socialministeriets udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
10	Høringsnotat og høringssvar over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
11	Høringssvar fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration vedr. udkast til bekendtgørelse (Dansk Røde Kors), fra kulturministeren
12	Høringsnotat og høringssvar fra Kirkeministeriet vedr. udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
13	Høringsnotat og høringssvar fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
14	1. udkast til betænkning
15	Indenrigs- og Sundhedsministeriets høringssvar og høringssvar over udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
16	Undervisningsministeriets høringssvar og høringssvar over udkast til bekendtgørelse, fra kulturministeren
17	Vejledninger om håndtering af børneattester

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 157

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om ministeren vil bekræfte, at såfremt en medlemsorganisation af Dansk Ungdoms Fællesråd melder sig ud af Dansk Ungdoms Fællesråd, vil organisationen ikke længere være omfattet af bestemmelserne i L 157, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om ministeren vil sikre, at foreninger, der hverken er medlem af Dansk Ungdoms Fællesråd eller af idrættens hovedorganisationer, er omfattet af bestemmelserne i L 157, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om kommentar til afsnittet om børneattester (1.7.1) i årsrapporterne fra Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Danmarks Idræts-Forbund og Dansk Firmaidrætsforbund, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om høring af lovforslaget og bekendtgørelser, til kulturministeren, og ministerens svar herpå

Spm.nr.	Titel
5	Spm. om, hvor mange der er dømt inden for de sidste 10 år for pædofili, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om de ansættelsesretlige og forvaltningsretlige aspekter, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om forsæt, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om attester til de allerede ansatte, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om årlige antal børneattester, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm. om de retssikkerhedsmæssige problemer i forslaget, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
11	Spm. om bemyndigelse til at udstede bekendtgørelser, til statsministeren, og justitsministerens svar herpå
12	Spm. om dømte for forbrydelser, som vil fremgå af en børneattest, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
13	Spm. om, hvornår en forening kan miste sit offentlige tilskud, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
14	Spm. om ministerens kommentar til henvendelsen af 4/5-05 fra Børnesagens Fællesråd, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
15	Spm. om ministerens kommentar til henvendelse fra Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, og ministerens svar herpå
16	Spm. om persondataloven, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
17	Spm. om straffeattester for ledere i foreninger, til kulturministeren, og ministerens svar herpå
18	Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag, til kulturministeren