

**2011 20-4****Kommunes ansættelse af straffede medarbejdere og indhentelse og journalisering af straffeattester**

En avisartikel omtalte en mand som havde søgt ansættelse dels i Hvidovre Kommunes svømmehaller, dels som lærervikar i kommunens skoler. Det fremgik af artiklen at manden fik afslag på sine ansøgninger med den begrundelse at han ikke havde en ren straffeattest. Ombudsmanden besluttede af egen drift at tage sagen op over for kommunen. Under behandlingen af sagen rejste ombudsmanden yderligere nogle spørgsmål der vedrørte kommunens indhentning og journalisering af straffeattester.

Kommunen oplyste at straffede personer ikke blev forhåndsudelukket fra ansættelse i kommunen. Endvidere besluttede kommunen under behandlingen af sagen fremover at foretage en konkret vurdering i de enkelte tilfælde af om den vil indhente en privat straffeattest. Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke indjournaliserede de straffeattester som den selv indhentede fra Rigspolitichefen eller modtog fra stillingsansøgere.

(2008-4296-810)

19. april 2011

Forvaltningsret:

115.3

112.1

115.4

Ansættelses- og arbejdsret:

2.2

Ombudsmandens udtalelse**"1. Forhåndsudelukkelse af straffede personer**

I mit brev af 8. december 2008 bad jeg Hvidovre Kommune om en udtalelse om kommunens praksis med hensyn til ansættelse af medarbejdere der har begået strafbare forhold. Jeg bad om at kommunen særligt kom ind på om og i givet fald i hvilket omfang og på hvilke stillingsområder straffede personer generelt er udelukket fra at komme i betragtning til stillinger i kommunen. Jeg bad endvidere kommunen om at redegøre for hjemlen til en sådan eventuel praksis.

Jeg henviste til § 4 i Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer der har begået strafbare forhold. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 4. En ansøger, der har begået et strafbart forhold, må ikke, selv om der foreligger andre ustraffede ansøgere, som følge af det strafbare forhold på forhånd lades ude af betragtning ved besættelsen af stillingen. Der skal for ham som for de øvrige ansøgere tilvejebringes nærmere oplysninger om hans faglige og personlige kvalifikationer. Endvidere skal der så vidt muligt tilvejebringes nærmere oplysninger om det strafbare forhold og dets baggrund. Først på det derefter foreliggende grundlag bør der tages stilling til, hvilken af ansøgerne der er bedst egnet til ansættelse.'

Indenrigsministeriet har i cirkulære nr. 109 af 29. maj 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under kommunerne af personer der har begået strafbare forhold, henstillet at der ved behandlingen af sager af den omhandlede art følges retningslinjer svarende til dem der er fastsat for ansættelse under staten.

Jeg henviste endvidere til Betænkning nr. 239/1959 som er afgivet af det udvalg der blev nedsat af Justitsministeriet den 26. juli 1957 til overvejelse af i hvilket omfang personer der har været i konflikt med straffelovgivningen, bør kunne opnå ansættelse i stillinger under stat og kommune, særligt s. 22 og 45.

Jeg henledte desuden kommunens opmærksomhed på bestemmelsen i straffelovens § 78.

Kommunen svarede i sin udtalelse af 27. februar 2009 bl.a. at ledige stillinger søges besat med den bedst kvalificerede ansøger. Kommunen forklarede endvidere at der i forbindelse med ansættelsen indhentes straffeattest (og eventuelt børneattest), og at der – hvis der er anmærkninger på attesten – foretages en konkret og individuel vurdering af om straffeoplysningerne er til hinder for ansættelse i den pågældende stilling. Kommunen udelukker således ikke straffede personer fra at komme i betragtning til stillinger i kommunen.

Ved vurderingen af om et strafbart forhold har betydning for muligheden for ansættelse, inddrager kommunen efter det oplyste følgende kriterier:

Typen af kriminel og strafbar handling, straffen som den kriminelle handling har medført, hvornår den kriminelle og strafbare handling er begået, ansøgers alder på gerningstidspunktet, antallet af kriminelle og strafbare handlinger og øvrige oplysninger om ansøgers faglige og personligheds-mæssige kvalifikationer.

Disse oplysninger sammenholder kommunen med stillingens art, indhold, organisatoriske og hierarkiske placering og faren for misbrug af stillingen i lyset af den kriminelle handling.

På baggrund af det som kommunen har oplyst, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om forhåndsudelukkelse fra ansættelse af personer alene fordi de har begået et strafbart forhold.

Jeg har nedenfor under pkt. 4 nærmere behandlet spørgsmålet om kommunens praksis for indhentelse af straffeattest.

2. Anmeldelse til Datatilsynet

I brev af 2. april 2009 anmodede jeg kommunen om at oplyse om kommunen i forbindelse med indhentelse af straffeattester indhenter udtalelser fra Datatilsynet. Jeg henviste til persondatalovens § 45, jf. § 43.

Om dette spørgsmål har kommunen oplyst at kommunen den 5. marts 2004 over for Datatilsynet i overensstemmelse med persondatalovens § 45, jf. § 43, anmeldte kommunens behandling af oplysninger vedrørende personaleadministration, herunder at der behandles oplysninger om strafbare forhold. Datatilsynet meddelte den 19. april 2004 kommunen at anmeldelsen ikke gav anledning til bemærkninger.

Jeg har fra kommunen indhentet en udskrift af kommunens anmeldelse og af Datatilsynets brev af 19. april 2004, og jeg har herefter ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet.

3. Behandling af indhentede straffeattester

Jeg bad også om at kommunen oplyste om de indhentede straffeattester bliver elektronisk indjournaliseret i kommunens journalsystem, og om der foretages elektronisk databehandling (f.eks. scanning) af attesterne.

Kommunen har i udtalelsen af 23. juni 2009 forklaret at indhentede straffeattester ikke indjournaliseres elektronisk i kommunens journalsystem, og at der heller ikke foretages elektronisk databehandling (f.eks. scanning) af attesterne.

Private straffeattester, jf. § 11 i bekendtgørelsen om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret), returneres eller afleveres personligt til ansøgeren efter gennemsyn, mens en straffeattest der er indhentet efter §§ 22 og 36, opbevares i medarbejderens personalesag i en periode svarende til den periode hvor bemærkningen fremgår af straffeattesten. Derefter makuleres attesten. Indhentede straffeattester på personer der ikke bliver ansat, makuleres.

Den 9. marts 2010 bad jeg Datatilsynet om en udtalelse til sagen. Som jeg anførte i brevet til Datatilsynet, må jeg på baggrund af kommunens oplysninger lægge til grund at kommunen ikke journaliserer de straffeattester som kommunen modtager.

Efter § 8, stk. 1, i arkivloven skal myndighederne drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende måde (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007).

Der er imidlertid ikke fastsat regler om at de kommunale myndigheder i almindelighed har pligt til at journalisere indkommen post.

Folketingets Ombudsmand har dog tidligere haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmål om myndighedernes pligt til journalisering. Jeg henviser til den gennemgang af gældende ret om journalsystemers indretning og journalisering som fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven, s. 860 ff.

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 193 f, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

'Efter min mening tilsiger god forvaltningsskik, at indkommet post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. Herfor taler for det første de almindelige formål med foretagelse af journalisering, jfr. herved administrationsrådets rapport (1968) om journalisering, s. 4, herunder tilvejebringelse af en sikker kontrol med sagsbehandling.'

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 294 ff, henviste jeg til udtalelsen fra 1974 og tilføjede derefter bl.a. følgende:

'Som det fremgår af den daværende ombudsmands ovenfor gengivne udtalelse, må det antages, at god forvaltningspraksis tilsiger, at myndighederne tilrettelægger journaliseringsarbejdet således, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen. Udtalelsen forudsætter, at posten i den aktuelle sag skulle journaliseres, men tager næppe stilling til spørgsmålet om hvorvidt der i almindelighed er pligt til journalisering.'

Herefter udtalte jeg at det var min opfattelse at god forvaltningsskik tilsiger at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen (og udgående) post, og at det i særlig grad må gælde hvor unndladelser vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt.

I overensstemmelse med det ombudsmanden tidligere har udtalt i de sager som jeg netop har henvist til, er det efter min opfattelse i strid med god for-

valtningsskik at Hvidovre Kommune – som jeg må lægge til grund at det er tilfældet – ikke indjournaliserer de straffeattester som kommunen selv indhenter fra Rigspolitechefen eller modtager fra stillingsansøgere. Det gælder også i de tilfælde hvor kommunen modtager en privat straffeattest fra ansøgeren og efterfølgende returnerer den til ansøgeren, og i de tilfælde hvor ansøgeren ikke bliver ansat, og kommunen derfor makulerer straffeattesten.

For en ordens skyld bemærker jeg at det er brevvekslingen med henholdsvis Rigspolitechefen og ansøgerne der bør journaliseres. I det omfang kommunen modtager straffeattester i form af bilag til et (følge)brev fra Rigspolitechefen eller ansøgeren, er det efter min opfattelse brevet til kommunen der bør journaliseres.

Jeg henstiller til kommunen på den baggrund at overveje at ændre sin praksis sådan at der fremover foretages journalisering af attesterne (eller de breve som attesterne er vedlagt) i umiddelbar tilknytning til modtagelsen. Jeg beder kommunen om at underrette mig om udfaldet af overvejelserne.

Jeg forstår det sådan at kommunen i visse tilfælde udelukkende gennemser en privat straffeattest som ansøgeren fremviser (f.eks. under en ansættelsessamtale), og straks tilbagegiver attesten til ansøgeren. Jeg går ud fra at kommunen i den forbindelse er opmærksom på bestemmelsen om notatpligt i offentlighedslovens § 6. Efter denne bestemmelse gælder bl.a. at en myndighed der i en afgørelsessag bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne medmindre oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Jeg skal understrege at min undersøgelse ikke har omfattet spørgsmålet om kommunens makulering af modtagne straffeattester. Jeg har således ikke taget stilling til denne del af kommunens praksis.

Det som kommunen i øvrigt har anført i sin udtalelse af 23. juni 2009 om den praktiske gennemførelse af kravet om straffeattest (pkt. 2 i kommunens udtalelse), giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

4. Kommunens praksis vedrørende indhentelse af straffeattester

Forud for alle ansættelser i kommunen har kommunen indhentet straffeattester for den eller de ansøger(e) som den agter at ansætte. Kommunen begrundede i sin udtalelse af 23. juni 2009 denne praksis med et ønske om at tilvejebringe et bredt, betryggende og nødvendigt beslutningsgrundlag for ansættelse af de medarbejdere der i øvrigt er fundet bedst kvalificerede til besættelse af ledige stillinger. Kommunen ønskede at kunne fore-

tage en konkret vurdering af om eventuelle strafbare handlinger ville indebære nærliggende fare for misbrug af stillingen, og om ansøgeren opfyldte kravet om decorum. Kommunen anførte endvidere at den var af den opfattelse at dens praksis hvilede på et legitimt og sagligt grundlag og var i overensstemmelse med § 5, stk. 2, i persondataloven. Desuden pegede kommunen på at den generelle indhentelse af straffeattester var medvirkende til en lige og saglig behandling af ansøgerne, så usaglige motiver ikke får ubevidst og utilsigtet betydning for hvornår der indhentes straffeattester.

Datatilsynet anførte i sin udtalelse af 15. oktober 2010 at det er tilsynets opfattelse at indhentelse af straffeattester til offentligt brug, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 (og børneattester, jf. § 36), ikke er reguleret af persondatalovens regler. Hvis en privat straffeattest efter § 11 i bekendtgørelsen udleveres af ansøgeren og indscannes i kommunen, vil der derimod være tale om elektronisk databehandling af personoplysninger som er omfattet af persondatalovens § 1. Hvis kommunen ikke indscanner straffeattesten, men alene foretager en elektronisk registrering af dokumentet i journalsystemet, vil kun de elektronisk registrerede oplysninger være omfattet af persondataloven.

Hvis en sådan elektronisk registrering i journalsystemet/ESDH-systemet sker i umiddelbar forlængelse af selve indsamlingen af oplysningerne, må indsamlingen siges at være sket med henblik på elektronisk registrering på ansøgningssagen. I sådanne tilfælde er det Datatilsynets opfattelse at selve 'indsamlingsfasen' som sådan også vil være omfattet af persondataloven.

I det omfang kommunens modtagelse af private straffeattester herefter er omfattet af persondataloven, tilkendegav Datatilsynet i udtalelsen at lovens § 5, stk. 1-3, herunder navnlig kravene om saglighed og proportionalitet, sætter grænser for i hvilke tilfælde der kan indhentes en privat straffeattest fra en ansøger i forbindelse med ansættelse. Efter Datatilsynets opfattelse er en generel politik hvorefter kommunen standardmæssigt indhenter straffeattester for ansøgere som kommunen påtænker at ansætte, ikke i overensstemmelse med persondatalovens § 5. Tilsynet fandt at det må bero på en konkret vurdering i de enkelte ansættelsessituationer om indhentning af en privat straffeattest kan anses for saglig og proportional og dermed i overensstemmelse med persondatalovens § 5, stk. 2 og 3.

Den 28. januar 2011 har Hvidovre Kommune kommenteret Datatilsynets udtalelse. Kommunen har i den forbindelse bl.a. oplyst at kommunen har besluttet fremover at foretage en konkret vurdering i de enkelte ansættelsessituationer af om der skal indhentes en privat straffeattest.

På den baggrund har jeg besluttet ikke at foretage mig mere i forhold til kommunens hidtidige praksis for indhentelse af straffeattester i forbindelse med ansættelse i kommunen.

Jeg har i øvrigt noteret mig at kommunen i forbindelse med sagen bl.a. har redegjort for hvilke forhold vedrørende den ledige stilling der i dag indgår i kommunens vurdering af om indhentede straffeoplysninger er til hinder for ansættelse. Kommunen har bl.a. peget på stillingens art, indhold og organisatoriske og hierarkiske placering. Jeg bemærker at de samme kriterier formentlig også vil være egnede til at indgå i en vurdering af om der bør indhentes straffeattest i den enkelte ansættelsessituation eller i forbindelse med ansættelse i nærmere bestemte stillingskategorier.”

Den 2. september 2011 oplyste kommunen at kommunen i løbet af 2010 havde indført et nyt elektronisk dokumenthåndteringssystem som stadig var under udrulning. I forbindelse med indførelsen af systemet blev straffeattester som kommunen selv indhenter hos Rigspolitichefen, indjournaliseret og opbevaret på den elektroniske ansættelses-/personalesag. I de tilfælde hvor ansøgeren blev anmodet om at fremvise en privat straffeattest, ville der fremover blive taget notat herom (evt. ved kopi af straffeattesten), jf. offentlighedslovens § 6, og attesterne ville blive indjournaliseret og opbevaret på den elektroniske ansættelses-/personalesag.

På baggrund af kommunens oplysninger meddelte jeg kommunen at jeg ikke foretog mig mere vedrørende spørgsmålet om kommunens journalisering af straffeattester vedrørende stillingsansøgere, og at jeg hermed anså min behandling af sagen for afsluttet.

Sagsfremstilling

I en artikel fra Politiken den 29. november 2008 blev der omtalt en sag om en person der havde søgt ansættelse dels i Hvidovre Kommunes svømmehaller, dels som lærervikar i kommunens skoler. Det fremgik af artiklen at personen – der i øvrigt efter det oplyste blev anset for kvalificeret til stillingerne – fik afslag på sine ansøgninger med den begrundelse at han ikke havde en ren straffeattest.

På den baggrund bad jeg den 8. december 2008 Hvidovre Kommune om en udtalelse om kommunens praksis for at ansætte medarbejdere der har begået strafbare forhold.

I en udtalelse af 27. februar 2009 skrev kommunen bl.a.:

”Hvidovre Kommunes praksis med hensyn til ansættelse af personer, der har begået strafbare forhold

Hvidovre Kommune kan generelt oplyse, at ledige stillinger søges besat med den bedst kvalificerede ansøger.

I forbindelse med ansøgning om ansættelse i Hvidovre Kommune skal der indhentes straffeattest og eventuelt børneattest.

Indhentelse af straffeattester er en generel politik i kommunen.

Indhentelse af børneattester sker i overensstemmelse med de retsfor-skrifter, der er udstedt i medfør af lov nr. 520 af 21. juni 2005 om indhen-telse af børneattester i forbindelse med ansættelse af personale m.v.

Såfremt der i forbindelse med ansøgning om ansættelse er anmærknin-ger på straffeattesten/børneattesten foretages en vurdering under hen-syn til

- Typen af kriminel og strafbar handling
- Straffen som den kriminelle handling har medført
- Hvornår er den kriminelle og strafbare handling begået
- Ansøgers alder på gerningstidspunktet
- Antallet af kriminelle og strafbare handlinger
- Øvrige oplysninger om ansøgers faglige og personlighedsmæssige kvalifikationer

Disse oplysninger sammenholdes med:

- Stillingens art
- Stillingens indhold
- Stillingens organisatoriske placering
- Stillingens hierarkiske placering
- Faren for misbrug af stillingen i lyset af den kriminelle handling

Der foretages på baggrund af ovenstående kriterier en konkret og indivi-duel vurdering af, hvorvidt straffeoplysninger er til hinder for ansættelse, og dermed ikke kan anses for at være i overensstemmelse med værdig-hedskravet til offentligt ansatte, jf. nedenfor.

I det løbende ansættelsesforhold kan kommunen som ansættelsesmyn-dighed modtage underretning fra Rigsadvokaten om straffesager mod of-fentligt ansatte m.v., når kendskab til sagen må antages at være af væ-sentlig betydning for kommunen i relation til ansættelsesforholdet, jf. cir-kulære nr. 64 af 29. juli 2005.

I tilfælde af underretning fra Rigsadvokaten foretages der på tilsvarende vis og på baggrund af ovenstående kriterier ligeledes en individuel og konkret vurdering af, hvorvidt et eller flere forhold ikke kan anses for at være i overensstemmelse med værdighedskravet til offentligt ansatte og dermed skulle være til hinder for fortsat ansættelse.

Retsgrundlag

...

Det er på ovennævnte baggrund Hvidovre Kommunes opfattelse, at kommunens praksis med hensyn til ansættelse af medarbejdere, der har begået strafbare forhold, er i overensstemmelse med lovgivningen. Hvidovre Kommune foretager således i hvert enkelt tilfælde en konkret vurdering af, hvorvidt det strafbare forhold er til hinder for ansættelse i den pågældende stilling. Hvidovre Kommune udelukker således ikke straffede personer fra at komme i betragtning til stillinger i kommunen.”

Den 2. april 2009 bad jeg kommunen om en supplerende udtalelse. Jeg skrev i den forbindelse at jeg havde forstået det sådan at kommunen i forbindelse med alle ansættelser i kommunen, uanset ansættelsesområde og stillingens nærmere indhold mv., indhenter straffeattest for den ansøger som kommunen i øvrigt mener er bedst kvalificeret og ønsker at ansætte. Jeg bad kommunen om nærmere at begrunde hvorfor kommunen helt generelt indhenter straffeattest i forbindelse med ansættelse i kommunen. Jeg anførte endvidere følgende:

”2. Der er i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 med senere ændringer fastsat regler om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret).

Ifølge § 22 i bekendtgørelsen har kommunerne mulighed for at rekvirere straffeattester fra Kriminalregisteret til offentligt brug. Bestemmelsen i § 22 er imidlertid begrænset til anvendelse i forbindelse med ansøgning om ansættelse på en række nærmere angivne arbejdssteder, og der kræves i de tilfælde der er relevante i den foreliggende sammenhæng, samtykke fra den person som oplysningerne angår (§ 22, stk. 2). Efter § 11 i bekendtgørelsen kan politiet endvidere udstede straffeattester til private når de pågældende selv fremsætter begæring herom.

Jeg beder om at kommunen nærmere beskriver den praktiske gennemførelse af kravet om straffeattest. Jeg beder således kommunen om at oplyse i hvilket omfang kommunen indhenter attester (efter samtykke fra ansøgeren), jf. § 22 i bekendtgørelsen om behandling af personoplysning-

ger i Kriminalregisteret, henholdsvis i hvilket omfang kommunen i stedet beder ansøgeren om selv at fremlægge en straffeattest (§ 11 i bekendtgørelsen).

Endvidere beder jeg kommunen oplyse om de indhentede straffeattester elektronisk indjournaliseres i kommunens journalsystem, og om der foretages elektronisk databehandling (f.eks. scanning) af attesterne.

3. Jeg beder endvidere kommunen om nærmere at redegøre for hjemlen til kommunens praksis.

Jeg bemærker i den forbindelse at bekendtgørelsen om behandling af personoplysninger i Kriminalregisteret er udstedt i medfør af § 32, stk. 5, og § 72 i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven).

Efter § 8, stk. 1, i persondataloven må der ikke for den offentlige forvaltning behandles oplysninger om bl.a. strafbare forhold medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Ved siden af denne behandlingsregel gælder desuden det almindelige saglighedskrav efter persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter indsamling af oplysninger skal ske til saglige formål, og senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. Det fremgår desuden af persondatalovens § 5, stk. 3, at de oplysninger som behandles, bl.a. ikke må omfatte mere end hvad der kræves til opfyldelse af de formål som oplysningerne er indsamlet til.

Jeg henviser til Peter Blume og Jens Kristiansen, Databeskyttelse på arbejdsmarkedet (2002), s. 63 ff, og til Martin Gräs Lind, Medarbejderes integritetsbeskyttelse i dansk ret (2006), s. 84 ff.

Jeg beder på den baggrund kommunen om at redegøre for om kommunens praksis kan anses for at have hjemmel i persondatalovens § 8 og for at være i overensstemmelse med sagligheds- og proportionalitetskravene i lovens § 5.

Desuden anmoder jeg kommunen om at forholde sig til om kommunens praksis er overensstemmende med forvaltningslovens § 29 om indhentelse af oplysninger i ansøgningssager. Efter § 29, stk. 1, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra en anden forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke hvis ansøgeren har givet samtykke til indhentelsen, jf. § 29, stk. 2, nr. 1. Det antages imidlertid at der – uanset om der foreligger samtykke fra ansøgeren – ikke må indhentes flere oplysninger end nødvendigt. Jeg henviser til John

Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 571 f, med omtale af Justitsministeriets besvarelse af spm. 40 af 5. maj 1987 fra Folketingets Retsudvalg.

Jeg beder endvidere kommunen om at tage stilling til den eventuelle betydning af § 6 i Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer der har begået strafbare forhold, jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 109 af 29. maj 1963. Her er det forudsat at oplysning ved indhentelse af straffeattest om hvorvidt den pågældende har begået strafbart forhold, alene anvendes '[s]åfremt sædvanlige personlige oplysninger, navnlig om tidligere beskæftigelsesforhold, ikke skønnes at give et betryggende grundlag for besættelse af en stilling'.

Desuden henviser jeg til det almindelige proportionalitetsprincip hvorefter forvaltningen er forpligtet til ikke at anvende mere indgribende foranstaltninger over for borgerne end formålet kræver.

4. Det fremgår af persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 1, at en myndighed der behandler oplysninger som er omfattet af bl.a. lovens § 8, stk. 1, forinden skal indhente en udtalelse fra Datatilsynet. Udtalelsen skal indhentes i tilfælde hvor behandlingen er omfattet af anmeldelsespligten i § 43.

Kommunen anmodes om at oplyse om der indhentes udtalelser fra Datatilsynet i forbindelse med indhentelse af straffeattester. Hvis kommunen ikke indhenter sådanne udtalelser, beder jeg kommunen om at oplyse om kommunens sagsbehandling er i overensstemmelse med persondatalovens § 45, jf. § 43."

Kommunen skrev bl.a. den 23. juni 2009 følgende som svar til mig:

"1. (...)

Hvidovre Kommune indhenter udelukkende straffeattester for den eller de ansøger(e), der findes bedst kvalificerede til besættelse af ledige stillinger. Som udgangspunkt indhentes kun straffeattester vedrørende de ansøgere, som kommunen har truffet beslutning om at ansætte.

Årsagen til, at Hvidovre Kommune ønsker at indhente oplysninger om eventuelle strafbare handlinger er, at kommunen ønsker at tilvejebringe et bredt og betryggende samt nødvendigt beslutningsgrundlag for ansættelser af medarbejdere.

Hvidovre Kommune ønsker at foretage en konkret vurdering af, om der ud fra eventuelle strafbare handlinger skulle være nærliggende fare for misbrug af den søgte stilling eller forhold, der skulle kunne fratage på-

gældende den agtelse eller tillid, der er en forudsætning for at bestride den pågældende stilling, jf. beskrivelsen nedenfor af decorumkravet.

2. (...)

For den eller de ansøger(e), der findes bedst kvalificerede til besættelse af ledige stillinger, indhenter kommunen/anmoder kommunen om at få fremvist oplysninger fra Det Centrale Kriminalregister, jf. §§ 11, 22 og/eller 36 i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i det centrale personregister (herefter 'bekendtgørelsen').

Det afhænger af den ledige stillings karakter, om Hvidovre Kommune med hjemmel i § 22 eller 36 i bekendtgørelsen indhenter de i de respektive bestemmelser nævnte oplysninger (efter samtykke fra ansøgeren).

Hvis ikke der er hjemmel i de nævnte bestemmelser, anmoder kommunen de pågældende ansøgere om selv at indhente en udskrift af de pågældendes straffeattest, jf. § 11 i bekendtgørelsen.

Hvis der i forbindelse med ansøgning om ansættelse fremgår anmærkninger af straffeattesten, tages der stilling til følgende:

- Typen af kriminel og strafbar handling
- Straffen som den kriminelle handling har medført
- Hvornår er den kriminelle og strafbare handling begået
- Antallet af kriminelle og strafbare handlinger

Disse oplysninger sammenholdes med:

- Stillingens art
- Stillingens indhold
- Stillingens organisatoriske placering
- Stillingens hierarkiske placering

Kommunen foretager herefter en konkret vurdering af, om evt. strafbare forhold, karakteren, grovheden samt antallet heraf giver velbegrunder formodning for nærliggende fare for misbrug af den søgte stilling eller forhold, der skulle kunne fratage pågældende den agtelse eller tillid, der er en forudsætning for at bestride den pågældende stilling.

Når kommunen indhenter straffeattester, er det således fordi, at alle kriterier indgår i overvejelsen om ansættelse, og kommunen kan derfor ikke på forhånd vurdere om og i givet fald i hvilke tilfælde, der konkret skal indhentes straffeattester.

3. (...)

Indhentede straffeattester indjournaliseres ikke elektronisk i kommunens journalsystem. Der foretages heller ikke elektronisk databehandling (f.eks. scanning) af attesterne.

For private straffeattester, jf. § 11 i bekendtgørelsen, gælder det, at disse returneres eller afleveres personligt til ansøgeren efter gennemsyn.

Straffeattester, jf. §§ 22 og 36 i bekendtgørelsen, opbevares i pågældendes personalesag svarende til perioden for årsag til bemærkningen, hvorefter de makuleres.

Indhentede straffeattester, jf. §§ 22 og 36 i bekendtgørelsen, på personer der ikke bliver ansat, makuleres.

4. (...)

Efter *persondatalovens* § 8 må der for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om bl.a. strafbare forhold, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Hvidovre Kommune finder, at kommunens praksis er nødvendig for tilvejebringelse af et bredt og betryggende beslutningsgrundlag for ansættelse af medarbejdere, herunder om der ud fra eventuelle strafbare handlinger skulle være nærliggende fare for misbrug af den søgte stilling eller forhold, der skulle kunne fratage pågældende den agtelse eller tillid, der er en forudsætning for at bestride den pågældende stilling.

Som grundlæggende princip inden for den offentlige forvaltning skal stillinger søges besat med den bedst kvalificerede ansøger, jf. bl.a. Jacob Christian Bertram, 'Et spørgsmål om tillid – om decorumkravet for offentligt ansatte', *Justitia* 2001, side 85 ff.

I vurderingen af, hvilken ansøger der er den bedst kvalificerede, indgår bl.a. en bedømmelse af, om ansøgeren opfylder decorumkravet.

Decorumkravet fremgår af tjenestemandslovens § 10 – for kommunalt ansatte tjenestemandregulativets § 10 – hvorefter tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

I litteraturen er det antaget, at der for overenskomstansatte gælder et tilsvarende decorumkrav, som det gør sig gældende på tjenestemandsom-

rådet, jf. bl.a. Gammeltoft m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 195 ff.

Dette støttes endvidere af Lars Svenning Andersen, Funktionærret, 3. udgave, side 209 ff., hvoraf det bl.a. fremgår, at man må stille krav om, at funktionæren såvel indadtil som udadtil viser en rimelig optræden set i relation til den stilling, som funktionæren bestrider.

Jf. Lars Svenning Andersen, side 210, vil en række tjenestemandstillinger typisk indeholde større decorumkrav end funktionærstillinger. Det har motiveret, at man netop har valgt at beklæde stillingerne med tjenestemænd.

Det må dog antages, at der i dag gælder samme decorumkrav for medarbejderne, uanset om ansættelsen finder sted på overenskomst- eller tjenemandsvilkår, jf. i øvrigt Jacob Christian Bertram, 'Et spørgsmål om tillid – om decorumkravet for offentligt ansatte', Justitia 2001, side 63 ff.

Det skal til støtte herfor fremhæves, at der gennem den senere årrække på det kommunale område er åbnet for andre ansættelsesformer som alternativ til tjenestemandsansættelse, konkret mulighederne for kontraktansættelse af (top-)chefer, ligesom ansættelse i dag, uanset stilling, som hovedregel synes at ske på overenskomstvilkår og rent undtagelsesvis på tjenestemandsvilkår.

Endvidere skal det bemærkes, at decorumkravet hele tiden flytter sig. I dag skelner borgerne sandsynligvis ikke mellem overenskomst- og tjenestemandsansættelse, hvorfor der med rette kan og må stilles de samme decorumkrav i relation til de forskellige ansættelsesformer.

Ovenstående skal ikke tages som et udtryk for, at decorumkravet er ens for alle stillinger i forhold til oplysninger, der må gennemgå en decorumprøvelse. Bedømmelsen vil naturligvis ske efter en individuel og konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Decorumkravets typiske anvendelsesområde angår de strafbare handlinger, som medarbejderen begår under det løbende ansættelsesforhold eller har begået før ansættelsen. Strafbare handlinger kan således, men vil ikke nødvendigvis, medføre, at det for stillingen nødvendige decorumkrav ikke eksisterer.

Hvidovre Kommune er endvidere at den opfattelse, at kommunens praksis er i overensstemmelse med *persondatalovens* § 5, stk. 2, hvorefter indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige for-

mål, og hvorefter senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål.

Som anført ovenfor, er kommunens praksis begrundet i ønsket om at tilvejebringe et bredt og betryggende samt nødvendigt beslutningsgrundlag, hvilket er et legitimt og sagligt grundlag, som udtrykkeligt angives over for de berørte jobansøgere.

Som det er beskrevet ovenfor, finder der ikke en senere behandling af oplysningerne sted.

Derudover skal kommunen, som det også anføres i Peter Blume og Jens Kristiansen, Databeskyttelse på arbejdsmarkedet, s. 64, bemærke, at det ikke er 'nemt for Datatilsynet at sætte grænser med baggrund i det generelle saglighedskrav i persondatalovens § 5', og at 'det er nærliggende, som det er sket på helbredsområdet at indføre lovgivning om, hvornår arbejdsgivere må kræve oplysninger om strafbare forhold'.

Hvidovre Kommune skal herved bemærke, at retstilstanden således fremstår uafklaret, og at det er med det udgangspunkt, at kommunen har foretaget saglighedsvurderingen af den beskrevne praksis.

Det bemærkes tillige, at den generelle indhentelse af straffeattester er medvirkende til en lige og saglig behandling af de pågældende ansøgere, således at usaglige motiver som f.eks. køn, etnicitet eller alder ikke ubevidst og utilsigtet får betydning for, hvornår der indhentes straffeattester.

Endvidere bemærkes, at Hvidovre Kommune ofte ansætter nye medarbejdere, som har begået strafbare handlinger. Forholdene varierer både i type, antal, straffastsættelse og den tid, der er gået fra handlingen til ansøgning om ansættelse.

5. (...)

I Hvidovre Kommune indhentes (§§ 22 og 36) og/eller fremvises (§ 11) oplysninger fra Det Centrale Kriminalregister udelukkende efter samtykke fra pågældende ansøger.

Vedrørende det i *Justitsministeriets besvarelse af spm. 40 af 5. maj 1987 fra Folketingets Retsudvalg* anførte, bemærkes, at det i Justitsministeriets besvarelse bl.a. anføres, at en forvaltningsmyndighed 'ikke må rekvirere mere end det, der er nødvendigt for sagens behandling, f.eks. blot rekvirere alle sagsakterne fra en anden myndighed'.

Som anført ovenfor, finder Hvidovre Kommune det nødvendigt at indhente straffeattester vedrørende de ansøgere, som er under overvejelse til ansættelse i en stilling. Der henvises herved til det ovenfor anførte vedrørende persondatalovens §§ 5 og 8.

Der er således ikke tale om indhentelse af en ubestemt mængde af sagsakter eller oplysninger om en person, således som eksemplificeret af Justitsministeriet, men om indhentelse af en straffeattest til brug for en ansættelsessag, hvor oplysninger om strafbare forhold er nødvendige og relevante. Kommunen har ovenfor redegjort nærmere for hvorfor.

Hvidovre Kommune finder på den baggrund, at kommunens praksis er i overensstemmelse med § 29 i forvaltningsloven.

6. (...)

Det følger af § 6 i cirkulæret, at hvis sædvanlige personlige oplysninger, navnlig om tidligere beskæftigelsesforhold, ikke skønnes at give betryggende grundlag for besættelse af en stilling, kan vedkommende myndighed gennem en straffeattest søge tilvejebragt oplysninger om, hvorvidt den pågældende har begået strafbart forhold.

Hvidovre Kommune er opmærksom på, at det kan anføres, at ordlyden af bestemmelsen kan give grundlag for en formodning for, at myndigheden i forbindelse med hver enkelt ansættelse skal foretage en konkret vurdering af, om de foreliggende sædvanlige oplysninger giver et tilstrækkeligt bedømmelsesgrundlag.

Hvidovre Kommune skal imidlertid herved bemærke, at det ifølge bestemmelsen er overladt til den enkelte myndighed at skønne, hvornår sædvanlige oplysninger ikke skønnes at give et betryggende grundlag for besættelse af en stilling, og at myndigheden i øvrigt ikke skal begrænse sig til indhentelse af oplysninger om visse straffelovsovertrædelser, men efter ordlyden gennem en straffeattest kan indhente oplysninger om strafbare forhold generelt.

Hvidovre Kommune er af den opfattelse, at det med henblik på at sikre et betryggende og bredt beslutningsgrundlag er nødvendigt at indhente straffeattester for den eller de ansøger(e), der findes bedst kvalificerede til besættelse af ledige stillinger. Der henvises til den ovenfor anførte redegørelse for, hvorfor Hvidovre Kommune finder dette nødvendigt.

7. (...)

Hvidovre Kommune har den 5. marts 2004 over for Datatilsynet, jf. persondatalovens § 45, jf. § 43, anmeldt kommunens behandling af oplysninger vedrørende personaleadministration, herunder at der behandles oplysninger vedrørende strafbare forhold. Anmeldelsen er offentliggjort på Datatilsynets hjemmeside.

Datatilsynet har ved brev af 19. april 2004 oplyst, at anmeldelsen ikke giver anledning til bemærkninger.”

Den 9. marts 2010 bad jeg Datatilsynet om en udtalelse til sagen. Jeg skrev bl.a. til tilsynet at jeg på baggrund af kommunens udtalelse af 23. juni 2009 måtte lægge til grund at kommunen ikke journaliserer de straffeattester som den modtager. Herefter skrev jeg:

”I forbindelse med min behandling af sagen overvejer jeg om denne praksis er i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Jeg bemærker at dette spørgsmål kan have betydning for min vurdering af kommunens praksis med hensyn til indhentelse af straffeattester: Hvis det må antages at kommunen burde foretage (elektronisk) journalisering af indkomne straffeattester, kan det eventuelt indebære at indhentelsen af straffeattester er omfattet af persondatalovens regler og må bedømmes på grundlag heraf.

På den baggrund anmoder jeg Datatilsynet om at udtale sig om hvorvidt en kommunes indhentelse af straffeattester i forbindelse med ansættelse i den pågældende kommune vil være omfattet af persondatalovens regler – under forudsætning af at kommunen foretager/burde foretage elektronisk journalisering af attesterne.

Jeg beder desuden Datatilsynet om at udtale sig om hvorvidt en praksis som den der er beskrevet i den foreliggende sag hvor straffeattester helt generelt indhentes i forbindelse med alle ansættelser i kommunen, i givet fald må antages at være i overensstemmelse med persondatalovens regler, herunder lovens §§ 5 og 8.

Jeg bemærker i den forbindelse at jeg er opmærksom på at Datatilsynet i 3 sager som fremgår af Datatilsynets hjemmeside, har behandlet spørgsmålet om indhentelse af kreditoplysninger om stillingsansøgere (tilsynets j.nr. 2003-631-0118 og 2007-631-0009).

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Hvidovre Kommune.”

Datatilsynets udtalelse forelå den 15. oktober 2010. Datatilsynet anførte bl.a. følgende:

”3. Datatilsynet skal – efter at sagen har været behandlet i Datarådet – udtale følgende:

3.1. Som nævnt ovenfor under pkt. 1.1. ønsker Folketingets Ombudsmand en vurdering af, om persondataloven finder anvendelse under forudsætning af, at Hvidovre Kommune foretager eller burde foretage elektronisk journalisering af indhentede straffeattester.

3.1.1. For så vidt angår straffeattester til offentligt brug og børneattester, som Hvidovre Kommune med ansøgerens samtykke indhenter fra Rigspolitichefen efter bestemmelserne i kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 og § 36, er det Datatilsynets opfattelse, at dette forhold – dvs. kommunens indhentning af oplysninger – ikke er reguleret af persondatalovens regler.

Datatilsynet skal herved henvise til, at det af bemærkningerne til forslag til lov om behandling af personoplysninger fremgår¹, at:

’Lovforslaget regulerer ikke spørgsmålet om indhentning af oplysninger i ansøgningssager eller om pligt til videregivelse af oplysninger. Reglerne herom i forvaltningslovens § 29 og 31 gælder således også i relation til de personoplysninger, der er omfattet af lovforslaget.’

3.1.2. Hvis Hvidovre Kommune får en privat straffeattest – udstedt til ansøgeren efter § 11 i kriminalregisterbekendtgørelsen – udleveret fra ansøgeren, og kommunen indscanner dokumentet, således at attestens fulde indhold findes elektronisk i Hvidovre Kommunes sagsbehandlings- og dokumenthåndteringssystem, vil der være tale om elektronisk databehandling af personoplysninger, jf. persondatalovens § 1. Hvis kommunen ikke indscanner straffeattesten, men alene foretager en elektronisk registrering af dokumentet i journalsystemet, – eksempelvis ’indgående dokument’ med titlen ’straffeattest for N.N’ – vil alene de elektronisk registrerede oplysninger være omfattet af persondataloven, jf. § 1².

Hvis en elektronisk registrering i journalsystemet og/eller ESDH-systemet som beskrevet ovenfor sker *i umiddelbar forlængelse* af selve indsamlingen af oplysningerne, må indsamlingen siges at være sket *med henblik på* elektronisk registrering på ansøgningssagen. I sådanne konkrete tilfælde er det Datatilsynets opfattelse, at selve ’indsamlingsfasen’ som sådan også vil være omfattet af persondataloven.³

¹ L 147, Folketinget 1999-2000, s. 81.

² L 147, Folketinget 1999-2000, s. 86.

³ Der henvises herved til Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer af Henrik Waaben & Kristian Korfits Nielsen, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 108, om

3.2. Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Datatilsynet om at udtale sig om, hvorvidt en praksis som den, der er beskrevet i den foreliggende sag, i givet fald må antages at være i overensstemmelse med persondataloven, herunder persondatalovens §§ 5 og 8.

3.2.1. Som nævnt ovenfor under pkt. 3.1.1. er det Datatilsynets opfattelse, at således som Hvidovre Kommune har beskrevet sin praksis med hensyn til indhentning af straffeattester til offentlig brug og børneattester fra Rigspolitichefen efter bestemmelserne i kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 og § 36, er der tale om forhold, som ikke er omfattede af persondatalovens regler.

3.2.2. Med hensyn til kommunens indhentning af den private straffeattest fra en ansøger lægger Datatilsynet ud fra det oplyste til grund, at dette sker på grundlag af et samtykke.⁴

Et sådant samtykke fra ansøgeren (den registrerede) skal opfylde betingelserne i persondatalovens § 3, nr. 8, hvoraf det fremgår, at et samtykke er enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilliger i, at oplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling.

Herudover skal en behandling af personoplysninger, som er omfattet af persondataloven – i dette tilfælde indsamling af oplysninger fra ansøgeren med henblik på elektronisk registrering i umiddelbar forlængelse af indsamlingen – overholde de grundlæggende principper i persondatalovens § 5, stk. 1-3.

Det følger af § 5, stk. 1, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingssskik. Det betyder ifølge lovens forarbejder, at behandlingen skal være rimelig og lovlig.

Af § 5, stk. 2, følger, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. Når en dataansvarlig samler personoplysninger ind, skal det stå klart, hvilket formål oplysningerne skal bruges til, og for-

begrebet behandling, hvor det fremgår, at det følger af det brede behandlingsbegreb, at *indsamling* af oplysninger er omfattet af persondatalovens regulering. Indsamlingsfasen er styrende for vurderingen af en behandlings lovlighed, jf. herved § 5, stk. 2.

⁴ Udtrykkeligt samtykke fra den registrerede udgør et behandlingsgrundlag for oplysninger omfattet af persondataloven §§ 6-8, hvorved bemærkes, at private straffeattester ud over identifikationsoplysninger og oplysninger om strafbare forhold omfattet af §§ 6 og 8 også kan omfatte oplysninger om seksuelle forhold omfattet af § 7.

målet skal være sagligt. Det er ikke tilladt at indsamle oplysninger, hvis man ikke aktuelt har noget at bruge dem til, men blot forventer, at der senere viser sig et formål.

Efter § 5, stk. 3, skal oplysninger, som behandles, være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysninger indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. § 5, stk. 3, fastsætter således, at den dataansvarlige er undergivet et proportionalitetsprincip.

Efter Datatilsynets opfattelse sætter persondatalovens § 5, stk. 1-3, herunder navnlig kravene om saglighed og proportionalitet, grænser for, i hvilket tilfælde der kan indhentes en privat straffeattest fra en ansøger i forbindelse med ansættelse.

En generel politik i en kommune om, at der i forhold til alle stillinger standardmæssigt skal indhentes straffeattester på ansøgere, som kommunen påtænker at ansætte, er efter Datatilsynets vurdering ikke i overensstemmelse med persondatalovens § 5. Datatilsynet finder således, at det må bero på en konkret vurdering i de enkelte ansættelsessituationer, om indhentning af en privat straffeattest kan anses for saglig og proportional og dermed i overensstemmelse med persondatalovens § 5, stk. 2, og stk. 3.

Dette stemmer efter Datatilsynets opfattelse også bedst overens med § 6 i Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963, som Folketingets Ombudsmand har rejst spørgsmål om over for Hvidovre Kommune.

Det er samtidig Datatilsynets opfattelse, at det forhold, at kriminalregisterbekendtgørelsen indeholder regler om straffeattester til offentlig brug og børneattester ikke i sig selv afskærer en offentlig myndighed fra at indhente en privat straffeattest fra en ansøger i forbindelse med ansættelse. Datatilsynet lægger herved navnlig vægt på, at der er væsentlige forskelle på indholdet af de 3 typer straffeattester, og at adgangen til at indhente straffeattester til offentlig brug og børneattester afspejler et behov for inden for visse afgrænsede områder at indhente oplysninger om strafbare forhold ud over det, som fremgår af de private straffeattester.”

Jeg sendte den 4. november 2010 en kopi af Datatilsynets udtalelse til Hvidovre Kommune for at kommunen kunne få lejlighed til at komme med eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

I et brev af 28. januar 2011 svarede kommunen bl.a. således:

”Hvidovre Kommune har noteret sig, at Datatilsynet i forhold til private straffeattester, udstedt i medfør af kriminalregisterbekendtgørelsens § 11, bl.a. har bemærket, at en generel politik i en kommune om, at der i forhold til alle stillinger standardmæssigt skal indhentes private straffeattester på ansøgere, som kommunen påtænker at ansætte, efter Datatilsynets vurdering ikke er i overensstemmelse med persondatalovens § 5.

Det er tvivlsomt, om persondataloven finder anvendelse for Hvidovre Kommunes behandling af private straffeattester.

Hvidovre Kommune har desuagtet besluttet fremover at foretage en konkret vurdering i de enkelte ansættelsessituationer af, om der skal indhentes en privat straffeattest.”