

RETSLIGE GRÆNSER FOR BRUG AF STRAFFEATTESTER PÅ ARBEJDSMARKEDET

AF PROFESSOR, PH.D. MICHAEL GØTZE¹

*As part of the employment screening process employers increasingly use criminal records and information on job applicants' prior criminal histories. A culture of criminal record checking is rapidly evolving in Denmark. In both the private and public sector, it is becoming a frequent prerequisite for employment that job applicants submit a stainless criminal record and thus display a flawless past. This development challenges the individual's right to privacy and raises questions concerning legal principles regulating and restricting employment practices. In Danish law, the main principle is the requirement of relevance and caution. This implies that criminal records can only be required when relevant to the position in question. The legal principles are not concise, however, and the author calls for a legislative initiative in order to clarify the legal boundaries for the use of criminal records in the labour market.**

1. Straffeattester i ansættelsessager – dokumentation eller dobbeltstraf?

Straffeattester indeholder dokumentation om borgeres overtrædelse af straffeloven og anden strafbelagt lovgivning, og disse straffeattester har betydning i efterhånden mange sammenhænge. Især udgør straffeattesternes indtog på arbejdsmarkedet en meget markant aktuel udvikling i mange lande, herunder Danmark, og både private og offentlige arbejdsgivere kræver i mange tilfælde en ren straffeattest som betingelse for, at en ansøger kan komme i betragtning eller blive ansat. Hvis en ansøger ikke kan fremvise ren straffeattest og dermed ustraffet fortid, bliver den pågældende med andre ord valgt fra. Denne brug af straffeattester på arbejdsmarkedet betyder i praksis, at en straffeattest kan komme til at fungere som en slags dobbeltstraf. Udover selve straffen for det kriminelle forhold indebærer en plettet straffeattest, at borgerens efterfølgende muligheder på arbejdsmarkedet forringes betydeligt, i hvert fald i en årrække. I mange tilfælde er den afledte dobbeltstraf på arbejdsmarkedet for så vidt mere alvorlig og mærkbar end selve straffen for det strafbare forhold, som f.eks. kan være en betinget fængselsstraf.

Det er på denne baggrund af stor betydning, hvor de retlige grænser for brugen af straffeattester trækkes, og hvor klare disse grænser måtte være. Principielt

* Title in English: Employers' Use of Criminal Records in a Legal Perspective. Original in Danish.

skal arbejdsgivers og samfundets interesse i oplysninger om ansøgers strafbare forhold derfor afvejes over for hensynet til beskyttelse af ansøgerens og individets ret til privatliv, og det er klart, at denne integritetsbeskyttelse må sætte visse retlige grænser for brugen af straffeattest. I dansk ret er det navnlig persondataretlige saglighedsprincipper, som sikrer denne integritetsbeskyttelse. Disse grundprincipper har EU-retlig baggrund og belyses i det følgende. De persondataretlige grænser er dog ikke videre klare, bl.a. fordi danske prøvelsesmyndigheder endnu ikke har bedømt konkrete sager, og da der ikke findes en særlig regulering af straffeattester på arbejdsmarkedet.

Det følgende er opbygget således, at artiklen indledes med en belysning af den grundlæggende reguleringsmodel i de nordiske lande (afsnit 2). Herefter går artiklen videre til at belyse de forskellige typer af straffeattester i dansk ret og den markante udvikling i brugen af straffeattester (afsnit 3). Hertil kommer en belysning af den strafferetlige hensyntagen til ansættelsesretlige konsekvenser af en straffedom (afsnit 4). Endvidere analyserer artiklen de persondataretlige grundprincipper af betydning for brug af straffeattester. Den danske persondatalov har i en vis grad tydeliggjort og accentueret det grundlæggende saglighedskrav, som på grundlag af bl.a. uskrevne forvaltningsretlige og arbejdsretlige principper gælder for både private og offentlige arbejdsgivere. Der er dog fortsat tale om generelle principper, som overlader et vidt spillerum til arbejdsgivere. Det gælder ikke mindst på det offentlige arbejdsmarked, hvor der gælder krav om værdighed og decorum, som kan tale for en udvidet brug af straffeattester (afsnit 5). Artiklen afsluttes med efterlysning af lovgivningsmæssig afklaring af området (afsnit 6).

2. Reguleringsmodeller – generelle principper eller specifik integritetsbeskyttelse

Overordnet har lovgiver i såvel Danmark, Norge og Sverige valgt en reguleringsmodel af nogenlunde samme type, idet indholdet og brugen af straffeattesterne reguleres af generelle principper af persondataretlig og registerretlig karakter. Der findes således ikke en specifik regulering af arbejdsgiveres brug af oplysninger om ansøgers strafbare forhold, og de retlige grænser sættes således af meget brede retsprincipper. Der er dog en række forskelle i det konkrete indhold af navnlig de registerretlige regler i disse lande. Varigheden af registreringen i straffeattester er f.eks. således ikke ens i alle tre lande, jf. nedenfor. Der er i Sverige i 2009 afgivet en omfattende udredning om integritetsbeskyttelse på arbejdsmarkedet, som indeholder en række forslag til styrket retsbeskyttelse af ansatte.² Udredningen har dog ikke affødt lovgivning.

Over for denne reguleringsmodel står den gældende finske regulering på området, som består af eksplicit og særlig lovregulering af arbejdstagerens integritet.

Det følger således af den finske Lag om integritetsskydd i arbejdslivet, at arbejdsgiveren kun kan behandle personoplysninger, hvis disse er relevante for den ansattes stilling og arbejdsopgaver. Af lovens § 3 fremgår følgende:

”Arbetsgiveren får behandla endast sådana personuppgifter som har direkt relevans för arbetstagerens arbetsavtalsförhållanda och som har at göra med hanteringen av rättigheter och skyldigheter för parterne i arbetsavtalsförhållandet eller med de förmåner arbetsgiveren erbjuder arbetstagerne eller med arbetsuppgifternes särskilda natur. Avvikelser från relevanskravet kan inte goras med arbetstagerens santykke”.³

Det er her interessant, at der efter lovens ordlyd gælder et skærpet relevans-krav, idet loven stiller krav om ikke kun relevans, men om ”direkte” relevans. En arbejdsgiver er altså forpligtet til at foretage en konkret vurdering af, om en oplysning i en straffeattest er af direkte relevans for den stilling eller arbejdsfunktion, som den pågældende ansatte bestrider. Herudover er det værd at bemærke, at det fremgår af loven, at en arbejdsgiver skal opfylde kravet om direkte relevans, selv hvis den ansatte giver samtykke til brugen af oplysninger om f.eks. strafbare forhold.

3. Straffeattesters indhold og faktiske anvendelse

3.1. Forskellige typer straffeattester

I Danmark findes der en særlig myndighed, Det Centrale Kriminalregister, som opbevarer oplysninger om borgeres lovovertrædelser til brug for bl.a. udarbejdelse og udlevering af straffeattester. Reglerne om behandling af personlysninger er nærmere reguleret i kriminalregisterbekendtgørelsen.⁴ Kriminalregisteret kan efter disse regler udlevere tre typer af attester i forbindelse med f.eks. stillingsansøgninger: nemlig a) en privat straffeattest, b) en straffeattest til offentlig brug og c) en børneattest. De to første typer attester udgør de traditionelle typer af straffeattester, hvorimod en børneattest er en særlig attest om sædelighedsforbrydelser.

En privat straffeattest indeholder oplysninger om domme, bøder og tiltalefrafald ved overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og udenlandske afgørelser.⁵ Den private attest indeholder således en begrænset kreds af straffeafgørelser, og overtrædelse af *anden* lovgivning som f.eks. færdselsloven registreres ikke i denne attest. Længden af den periode, hvor oplysninger fremgår af attesten, afhænger af, hvilken sanktion det strafbare forhold har medført. Der er i den pri-

vate attest tale om en periode på fem til to år.⁶ Hvis den person, som forholdet vedrører, er blevet idømt ubetinget fængselsstraf og har været indsat til afsoning, medtages afgørelsen om straffedommen i fem år fra den endelige løsladelse. Betingede domme fremgår af straffeattesten i tre år, og bøder og tiltalefrafald med vilkår fremgår i to år. Den private attest udfærdiges, hvis borgeren fremsætter begæring herom over for det lokale politi, og den private straffeattest er den eneste attest, som borgeren kan få udleveret. Den private attest kan herudover udskrives til andre end borgeren – f.eks. en arbejdsgiver – efter samtykke fra den registrerede.

En udvidet version af en privat straffeattest findes i Norge, hvor varigheden af registreringen af de forskellige lovovertrædelser er længere end i danske attester.⁷ I Norge optræder ubetingede domme i så lang tid som ti år og betingede domme så lang tid som fem år på straffeattesten. I Sverige optræder såvel ubetingede som betingede domme i ti år på straffeattesten ("registerudrag").⁸

En straffeattest til offentlig brug – eller en offentlig straffeattest eller en udvidet straffeattest til politi og offentlige myndigheder – indeholder et større katalog af oplysninger end den private straffeattest, idet den omfatter samtlige domme, bøder og sager, der har ført til tiltale efter straffeloven.⁹ Hertil kommer afgørelser for overtrædelse af *andre* love, hvis der er givet frihedsstraf eller sket frakendelse af rettigheder som f.eks. frakendelse af førerretten efter færdselsloven. Denne attest udfærdiges til brug for politi, anklagemyndighed og andre særlige offentlige myndigheder, og borgeren kan ikke få udleveret denne type attest fra Kriminalregistret. En straffeattest til offentlig brug kan udstedes til en offentlig myndighed ved behandling af f.eks. en jobansøgning, hvad der som hovedregel kræver skriftligt samtykke fra den registrerede.¹⁰ En række offentlige myndigheder som f.eks. politi og anklagemyndighed har – i modsætning til private – ret til at få udleveret den udvidede attest *uden* samtykke til en række specifikt opregnede formål.¹¹ Til brug for bedømmelse af ansøgere kan f.eks. kommunale arbejdsgivere i en række tilfælde få udleveret en offentlig straffeattest.¹² De lovovertrædelser, som registreres i den offentlige attest, vil fremgå af attesten i en periode på mindst ti år. Også på dette punkt adskiller den offentlige straffeattest sig med andre ord fra den private straffeattest. Det gælder oplysninger om f.eks. ubetinget straf eller betinget dom efter straffeloven, narkotikaloven og anden særlovgivning.

En børneattest er en særlig straffeattest, som blev indført i dansk ret i april 2001. Denne attest indeholder særlige oplysninger om overtrædelse af straffelovens regler om seksuelle krænkelser af børn under 15 år,¹³ Børneattester udleveres til offentlige myndigheder, private virksomheder, idrætsforeninger, organisationer og andre, der skal ansætte personer, der skal have direkte kontakt med børn under 15 år. Det kan være ved ansættelse af en lærer, pædagog, skolepsykolog eller sportstræner. Udlevering af børneattest til arbejdsgiver forudsætter skriftligt

samtykke fra ansøger.¹⁴ Hvis en borger giver et sådant samtykke, kan borgeren ved henvendelse til Rigspolitiet få oplyst, hvilke oplysninger der står på den udleverede børneattest. Borgeren kan dog *ikke* rekvirere selve børneattesten. Der er ingen begrænsning af den periode, hvor de nævnte lovovertrædelser fremgår af børneattesten.

Der findes siden 1. juli 2005 en særlig lovregulering af danske arbejdsgivers brug af børneattester i forbindelse med ansættelse af personale m.v.¹⁵ Det er således på en række ansættelsesområder nu et lovkrav, at arbejdsgiver indhenter børneattest vedrørende ansøgere. I forhold til disse attester er spørgsmålet altså ikke, om arbejdsgiver kan indhente attest, men om arbejdsgiver *skal* indhente attesten. De nærmere regler herom fastsættes administrativt, og området for børneattesterne er løbende blevet udvidet til flere og flere ansættelsesområder. Eksempelvis skal myndigheder, skoler og frivillige foreninger under Undervisningsministeriet indhente børneattest, hvis de ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres skal have direkte kontakt med børn under 15 år. Indhentelse af børneattesten kræver som sagt samtykke. Hvis en myndighed ikke kan opnå ansøgers samtykke, kan børneattesten ikke indhentes, hvilket har den ansættelsesretlige konsekvens, at myndigheden ikke er berettiget til at ansætte den pågældende.

Det skal endelig også nævnes, at arbejdsgivere ikke kun kan indhente straffeoplysninger ved hjælp af straffeattester men også ved indhentelse af enkeltstående oplysninger fra kriminalregistret. I forhold til enkeltstående oplysninger stilles der ikke krav om samtykke fra f.eks. ansøgere, og der er således umiddelbart en videre adgang for arbejdsgiver til på egen hånd at indhente enkeltstående straffeoplysninger. I forhold til private kan der dog kun ske videregivelse fra Kriminalregistret, hvis det sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den straffede, eller videregivelse er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige, og der gælder i relation til offentlige myndigheder et nogenlunde tilsvarende krav.¹⁶ Det fornødne grundlag for videregivelse vil nok kun yderst sjældent være til stede ved ansættelser, medmindre arbejdsgiveren har opnået samtykke til indhentelse af enkeltstående oplysninger fra ansøgeren.¹⁷

3.2. Markant vækst i brugen af straffeattester

Selv om de tre typer straffeattester anvendes i mange sammenhænger, er der ikke tvivl om at arbejdsgivers anvendelse af attester udgør et centralt område. Der findes dog ingen oversigt over, i hvilket omfang private og offentlige arbejdsgivere indhenter og bruger straffeattester. Meget tyder dog på, at det sker i et klart stigende omfang. En indikation kan ses i den følgende opgørelse fra det danske

Rigspoliti af antallet af udleverede straffeattester fra Rigspolitiet. Tallene er officielle og viser i forhold til alle tre former for attester en markant stigning.

År	Offentlig straffeattest (ren attest)	Offentlig straffeattest (med tilførsel)	Privat straffeattest (ren attest)	Privat straffeattest (med tilførsel)	Samlet antal af offentlige og private attester	Børneattester i alt	Heraf positive attester
2001	63.684	57.411	3.988	6.632	131.715	1.892	2
2002	66.498	56.300	3.550	7.092	133.440	34.653	4
2003	77.312	95.061	4.444	7.411	184.228	45.843	4
2004	86.596	80.762	6.899	8.518	182.775	64.689	14
2005	80.431	55.569	9.022	9.675	154.697	154.697	15
2006	70.584	53.563	11.980	10.692	146.819	172.394	21
2007	65.048	48.754	12.464	10.865	137.131	171.515	28
2008	79.171	57.357	17.163	11.580	165.271	190.985	32
2009	77.653	57.968	17.809	9.319	162.749	238.512	63
2010	70.888	59.494	21.407	8.851	160.640	246.021	64

Tabel: Opgørelse over straffe- og børneattester udstedt af Rigspolitiet 2001-2010.¹⁸

Det skal bemærkes, at tallene ikke omfatter lokale politistationers udlevering af straffeattester. En stor del af udleveringen sker lokalt i de 14 danske politikredse, da private straffeattester (uden tilførsler dvs. ”uplettede”) kan rekvireres af den pågældende borger hos de lokale politistationer. Der forelægger dog ikke en officiel statistik om de lokale udlevering af straffeattester. De samlede tal om udlevering straffeattester – fra såvel lokalt politi som det centrale Rigspoliti - er altså med andre ord uden tvivl markant højere end her gengivne tal.

I forhold til opgørelsen af Rigspolitiets udlevering af attester kan det som kommentar fremhæves, at der i perioden er tale om en stigning i det samlede antal af offentlige og private på cirka 31.000 attester svarende til en stigning på cirka 24 % fra 2001 til 2009. Specifikt i forhold til de *private* attester kan det bemær-

kes, at den sammenlagte stigning i perioden for både rene attester og attester med tilførsel ("plettede" attester) er cirka 20.000 attester, svarende til en stigning på næsten 200 % fra 2001 til 2010. Det er selvsagt en særdeles markant stigning. Stigningen i bl.a. Rigspolitiets udlevering af private straffeattester må generelt antages at afspejle en stigning i arbejdsgivers krav til ansøgere og ansatte om fremlæggelse af straffeattester.

I forhold til børneattesterne fremgår det meget klart af tallene, at det fra 2005 har været lovpligtigt for arbejdsgivere at indhente denne attest ved en række stillingstyper. Området for børneattesterne er som allerede nævnt udvidet i en række bekendtgørelser, hvad stigningen siden 2005 også må antages at være udtryk for. Den samlede stigning i Rigspolitiets udlevering af børneattester i perioden fra 2005 til 2010 er cirka 90.000, svarende til en stigning på cirka 60 %. Generelt må det antages, at børneattesterne har åbnet arbejdsgiveres øjne for straffeattesten og dens anvendelsesmuligheder – muligvis også *uden* for området for børneattester – og det kan ikke udelukkes, at visse arbejdsgivere ikke skelner skarpt mellem de traditionelle former for straffeattester og den særlige børneattest. Med andre ord kan børneattesten de senere år have været medvirkende til at skabe en generel straffeattestkultur på det danske arbejdsmarked. Stigningen i antallet af Rigspolitiets udleveringer af private straffeattester (siden 2005) kan altså i et vist omfang være en faktisk følgevirkning af lovreglerne om pligt til at bruge børneattester.

3.3. Straffeattesters værdi som pejlemærke for gentagen kriminalitet

Endelig er det i denne empiriske del af artiklen værd at berøre det underliggende spørgsmål om straffeattestens reelle værdi som pejlemærke for f.eks. en jobansøgers kriminelle adfærd fremover. Der findes eksakte undersøgelser af de såkaldte recidivprocenter, som belyser, hvor mange dømte, der i en periode på to år fra f.eks. løsladelsen eller den betingede dom, falder tilbage i det kriminelle spor og begår fornyet strafbart forhold. I 2009 var den gennemsnitlige recidivprocent 26 %. Der var således 26 % af de tidligere dømte, som blev dømt for ny kriminalitet inden for denne periode på 2 år.¹⁹

Af de 26 % er det cirka halvdelen, som dømmes for *samme* type strafbare forhold som tidligere, mens den anden halvdel af de recidiverende kaster sig ud i nye kriminalitetstyper.²⁰ De overtrædelser, hvor der oftest sker recidiv til samme straffeovertrædelse, er færdselslovovertrædelser. Her var recidivprocenten 18 % i 2009. Det kan her i parentes indskydes, at overtrædelser af færdselsloven som nævnt overhovedet ikke registreres i den private straffeattest. Det kan også fremhæves, at der i 2009 var 16 % af tidligere dømte for berigelseskriminalitet, der recidiverede til samme kriminalitetstype. Oplysninger om denne type kriminalitet på straffeattesten har således generelt en vis informationsværdi i forhold til fremti-

dig adfærd. Den gruppe af dømte, der på den anden side sjældnest gentager samme type af kriminalitet, er sædelighedsforbrydere. Der er her kun 2 %, der begår ny sædelighedsforbrydelse inden for recidivperioden. Man kan i forhold til den særlige regulering af børneattesten med andre ord konstatere, at den reelt er altovervejende bagudrettet, og at netop sædelighedsforbrydere i en vis forstand ville være de ”sikreste” at ansætte ud af gruppen af ansøgere med plettede straffeattester, idet denne særlige gruppe altså har den markant laveste gentagelsesrisiko.

4. Strafferetlig hensyntagen til ansættelsesretlige konsekvenser

Det strafferetlige udgangspunkt i dansk ret er, at domstolens vurdering af strafbare forhold og af strafudmåling i konkrete straffesager ikke påvirkes af udsigten til, at en domfældelse vil kunne påvirke den tiltaltes efterfølgende muligheder for få et arbejde eller bevare en allerede eksisterende ansættelse. Der er dog en vis adgang til at medinddrage dette fremtidsperspektiv i den konkrete strafudmåling i straffesager. Straffeloven bestemmer således, at det ved straffens fastsættelse kan indgå som en formidlende omstændighed, at gerningsmanden på grund af den strafbare handling frakendes rettigheder til erhvervsudøvelse eller ”påføres andre følger, der kan sidestilles med straf”, jf. § 82, nr. 12. Den sidste del af bestemmelsen giver mulighed for at tage hensyn til både følger af både retlig og faktisk art, og der er således eksempler på, at der tages hensyn til, at gerningsmanden som følge af lovovertrædelsen er blevet afskediget eller må forventes at blive afskediget fra en stilling i offentlig tjeneste.²¹

I praksis vil domstolens eventuelle hensyntagen til en straffedomms optagelse på tiltaltes straffeattest og til straffeattestens negative indflydelse på den pågældendes muligheder på arbejdsmarkedet formentlig primært ske, hvis der er tale om en gerningsmand af ung alder, og/eller hvis der er tale om førstegangsforsøelse. Der findes dog ingen trykt praksis om netop denne delproblemstilling i § 82, nr. 12. Det må generelt antages, at domstolene anlægger en restriktiv linje. Den markante stigning i brugen af straffeattester på arbejdsmarkedet aktualiserer dog denne mulighed for - allerede under strafudmålingen - at have blik for ansættelses-scenariet.

5. Persondataretlige saglighedskrav

Det var den faktiske udvikling i udleveringen af straffeattester. Nu vender jeg blikket mod de juridiske grænser for arbejdsgiverens brug af disse attester og af oplysninger om ansøgere og ansattes strafbare forhold. Der er som udgangspunkt vigtigt at betone, at der *er* retlige grænser for brugen af straffeattester, idet navnlig de persondataretlige grundprincipper om saglighed og relevans er af betydning. Dette sagligheds- og relevanskrav er indholdsmæssigt det helt centrale krav, idet

det også gælder i de mange tilfælde, hvor arbejdsgiveren opnår samtykke fra ansøgere til at bruge straffeattester. Arbejdsgiverne skal med andre ord stadig have en saglig interesse i disse oplysninger, selv om en ansøger indvilliger i brug af straffeattest.

Persondataloven gælder for både private og offentlige arbejdsgivers brug af straffeattester, når de behandler oplysninger helt eller delvis ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. lovens § 1, stk. 1. De fleste arbejdsgivere må i dag antages at foretage sådan elektronisk behandling af de oplysninger, som indgår i straffeattester. Hertil kommer i øvrigt, at lovens bygger på et bredt behandlingsbegreb, som dækker over bl.a. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning, selektion, søgning og brug af de oplysninger, som kan indgå i straffeattester, jf. § 3. nr. 2. En vigtig forskel med hensyn til lovens anvendelsesområde i forhold til private og offentlige består i, at loven rækker *videre* i forhold til f.eks. private arbejdsgivere, idet også anden ikke-elektronisk systematisk behandling af oplysninger i f.eks. straffeattester vil blive indfanget af loven, jf. § 1, stk. 2. Dette betyder, at behandling af oplysninger i en samling sagsmapper eller andre systematiserede samlinger af sagsakter i papirform vil falde inden for lovens område for så vidt angår *private* arbejdsgivere. Når en behandling imidlertid er inden for lovens område, vil private og offentlige dog i vidt omfang være omfattet af de samme indholdsmæssige principper om saglighed i lovens § 5.²² Persondataloven skelner således ikke mellem offentligt og privat.

5.1. Saglighed som grundprincip i ansættelsessager

Overordnet kan det om persondatalovens saglighedskrav i navnlig § 5, stk. 2, siges, at det har tydeliggjort og accentueret de uskrevne saglighedsprincipper, der allerede gælder i dansk ret, herunder navnlig forvaltningsretten men også ledelsesretten i det arbejdsretlige system. Disse uskrevne principper går dog ikke længere end persondatalovens krav i § 5, stk. 2.²³ Fælles for både persondatalovens grundprincipper i § 5 og de uskrevne saglighedsprincipper i forvaltningsretten og ledelsesretten er netop, at der tale om er brede principper, og ikke skarpe regler. De overlader et betydeligt spillerum til arbejdsgiveren.²⁴

En vis basal usikkerhed omkring gældende ret i forhold til arbejdsgivers brug af straffeattester skyldes herudover det forhold, at spørgsmålet om straffeattester indtil videre ikke har affødt konkrete afgørelser fra f.eks. det danske Datatilsyn, som har ansvaret for tilsynet med persondataloven. Den sparsomme prøvelsespraksis kan dog næppe tages som udtryk for, at f.eks. persondatalovens saglighedskrav fuldt ud efterleves af private og offentlige arbejdsgivere, men afspejler formentligt snarere det forhold, at problemstillingen om straffeattester især aktualiseres ved stillingsansøgninger, og at afviste ansøgere typisk afholder sig fra at

rejse klagesager i den forbindelse. Hvis der er problemer med f.eks. en arbejdsgivers vidtstrakte brug af straffeattester, vil dette endvidere kunne håndteres af de relevante fagforeninger, og spørgsmålet om brug om straffeattest kan altså for så vidt løses uformelt af parterne selv på arbejdsmarkedet. På baggrund af den markant stigende brug af straffeattester på arbejdsmarkedet forekommer det dog alligevel lidt overraskende, at Datatilsynet tilsyneladende endnu ikke har modtaget henvendelse fra f.eks. fagforeninger om de retlige grænser for straffeattester, og at Datatilsynet endnu ikke har fået lejlighed til at udtale sig om de persondataretlige grænser på f.eks. den baggrund.

Uanset den sparsomme praksis er der dog ikke tvivl om, at arbejdsgivers behandling af oplysninger om strafbare forhold, herunder indhentelse af straffeattester vedrørende ansøgere eller ansatte, skal ske på grundlag af de materielle behandlingsregler i persondatalovens §§ 5 og 8. Dette udgangspunkt fastslås i bl.a. Finansministeriets juridiske vejledninger på området, nemlig Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning.²⁵

Det følger af § 8, at et samtykke fra ansøger til indhentelse af straffeattest som udgangspunkt er tilstrækkeligt behandlingsgrundlag. I forhold til offentlige myndigheder gælder lovens § 8, stk. 1, jf. § 8, stk. 6, jf. 7, stk. 2, og i forhold til private § 8, stk. 1, jf. stk. 4. Hvis ansøger selv rekvirerer sin private straffeattest fra politiet og frivilligt indsender den til arbejdsgiveren i forbindelse med en jobansøgning, er dette et samtykke. Det pågældende samtykke skal være en ”frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse”, jf. § 3, nr. 8. Hvis en arbejdsgiver anmoder om samtykke til at indhente f.eks. offentlig straffeattest, skal der således gives den pågældende tilstrækkelig information til at kunne vurdere, hvorvidt samtykke bør meddeles. Arbejdsgiver bør i givet fald bl.a. informere om straffeattestens generelle indhold, og der kan ofte være behov for information om, at den offentlige straffeattest indeholder en udvidet kreds af lovovertrædelser, og at disse fremgår af attesten i 10 år. Det kan ikke udelukkes, at nogle ansøgere har en fejlagtig opfattelse af, at de eventuelle lovovertrædelser f.eks. kun fremgår i fem år som på en privat straffeattest. Det kan heller ikke udelukkes, at visse arbejdsgivere muligvis også blander de forskellige straffeattester sammen, og således f.eks. – fejlagtigt – har en opfattelse af, at en ren privat straffeattest dokumenterer en straffri fortid så langt som 10 år tilbage.

Med hensyn til spørgsmålet om samtykke er det i Danmark ofte forekommende, at både private og offentlige myndigheder ved ansættelse typisk kan opnå samtykke fra ansøgere til indhentelse eller fremvisning af straffeattest. Ansøgere med interesse for den ledige stilling vil ofte gå langt for at komme i betragtning, og en eventuel modstand mod at udlevere straffeattest vil altså ofte træde i baggrunden ved ansættelse.²⁶ Da samtykke er det helt overvejende udgangspunkt for

arbejdsgivere i ansættelsessituationen, bliver det reelt grundprincipperne i persondatalovens § 5, der sætter grænserne for brugen af straffeattester. Et samtykke fritager som nævnt ikke arbejdsgiveren fra at foretage en saglighedsvurdering, og en ansøger kan således ikke give samtykke til noget, der efter ulovligt efter persondatalovens § 5.

Konkret gælder der efter lovens § 5, stk. 1, et princip om, at oplysninger om strafbare forhold skal behandles i overensstemmelse med god databehandlings-skik. Indsamling af oplysninger om strafbare forhold skal endvidere ifølge § 5, stk. 2, ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Oplysninger om strafbare forhold skal endelig ifølge § 5, stk. 3, være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvor oplysninger indsamles, og de formål, hvortil oplysninger senere behandles (proportionalitetsprincippet).

Disse persondatarelige grundprincipper betyder i forhold til brugen af straffeattester, at arbejdsgiveren har pligt til at foretage en *konkret* helhedsvurdering af en registreret lovovertrædelse i ansøgerens straffeattest sammenholdt med den pågældende stilling.²⁷ Kun hvis kriminaliteten har betydning for ansøgerens egnethed til at bestride stillingen, kan oplysningen om det strafbare forhold med andre ord behandles. Skal der f.eks. ansættes en bogholder eller bankmedarbejder, er det sagligt og relevant, om en ansøger tidligere er dømt for berigelseskriminalitet, mens det ikke vil være sagligt og relevant, om ansøgeren er dømt for f.eks. vold eller spirituskørsel.²⁸ Et praktisk problem består i, at en privat straffeattest – uanset arbejdsgiverens konkrete og saglige vurdering – ikke kan skæres til og altså i givet fald vil indeholde *alle* straffeforhold, når den pågældende jobansøger fremsender eller forviser attesten.

Kravet om konkret vurdering er i forhold til ansættelse af personer i staten udtrykkeligt fastslået i et cirkulære.²⁹ Det fremgår heraf, at en ansøger, der har begået et strafbart forhold, ikke på forhånd må, selv om der foreligger andre ustraffede personer, lades ude af betragtning som følge af det strafbare forhold. Det fremgår endvidere af cirkulæret, at der ved bedømmelsen af, hvilken betydning et begået strafbart forhold bør tillægges for afgørelsen af spørgsmålet om ansøgerens egnethed til den pågældende stilling, skal lægges vægt på to hovedhensyn, nemlig 1) på den ene side beskaffenheden af det arbejde, som ansøgeren skal udføre, herunder om den pågældende offentlige institution frembyder ”særlige fristelser til lovovertrædelser”, og om den udøver funktioner af ”særlig kvalificeret karakter”, og 2) på den anden side lovovertrædelsens art og omfang, tidspunktet for den begåelse, lovovertræderens alder på gerningstidspunktet og overtrædelsens baggrund.³⁰ Cirkulæret er fra 1963 og er fortsat gældende og fremhæves således i bl.a. Personalestyrelsens vejledning om ansættelse af straffede personer.³¹

Endelig kan det indskydes, at det i forhold til specifikke stillinger kan være fastsat i lovgivningen, at arbejdsgiverens indhentelse af straffeoplysninger er saglig og relevant. Det er således f.eks. et lovkrav, at direktører i finansielle virksomheder ikke må være straffet eller blive straffet for overtrædelse af straffeloven, den finansielle lovgivning eller anden relevant lovgivning, hvis ”overtrædelsen indebærer risiko for, at vedkommende ikke kan varetage sit hverv eller sin stilling på betryggende måde”.³² Sådanne lovregler udgør en specifik kodificering af det generelle saglighedskrav. I praksis får Finanstilsynet tilsendt en straffeattest til brug for vurderingen heraf i forbindelse med registreringen af en person som medlem af direktionen i en finansiell virksomhed.

5.2. Saglighedskravet i prøvelsespraksis

Der findes en begrænset prøvelsespraksis i dansk ret om det nærmere indhold af saglighedskravet i relation til brug af straffeattester. Den sparsomme praksis belyses i det følgende. Kravet om konkret saglighedsvurdering er fastslået af Indenrigsministeriet i en tilsynssag fra 2000 om Frederiksberg kommune som offentlig arbejdsgiver.³³ Sagen angår perioden inden persondatalovens ikrafttræden, og udtalelsen er derfor bygget op omkring de uskrevne forvaltningsretlige saglighedsprincipper. Sagen foranlediges af en klage fra retshjælpen KRIM over kommunens daværende krav om ren (privat) straffeattest - for så vidt angår domme for volds- og berigelsesforbrydelser - ved ansættelse af medarbejdere i hjemmeplejen. I 1999 beslutter kommunen efter presseomtale af pædofilisager at udvide dette krav til også at gælde for tidligere domme for sædelighedsforbrydelser. Kravet udstrækkes desuden til ansættelser bl.a. på ældreområdet som helhed. Kommunens krav om ren straffeattest fremgår af kommunens stillingsopslag som et ud af flere ansættelsesvilkår, og det gælder altså alle ansøgere. Det følger dog også af opslaget, at en ansøger, som har tilførsler af den nævnte karakter på sin straffeattest, ikke kan komme i betragtning til en stilling. Som led i ordningen indgår i øvrigt, at såfremt der i særlige tilfælde efter en konkret vurdering i institutionen ønskes ansættelse af en ansøger, der er straffet for de pågældende forbrydelser, skal dette forelægges for magistraten til afgørelse.

I den retlige vurdering af dette er det ministeriets opfattelse, at kommunens skelen til de tre kriminalitetstyper – volds-, berigelses- og sædelighedskriminalitet – ikke er udtryk for ”sagligt uvedkommende hensyn”. Efter at have betonet arbejdsgivers frie ansættelsesskøn udtaler ministeriet i principielle vendinger følgende:

”... Kravet om saglighed i forvaltningen udelukker ikke, at der ved ansættelse kan lægges vægt på, hvorvidt en ansøger har begået et strafbart forhold. Det antages, at en ansøger, der har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, som begrundet en

nærliggende fare for misbrug for vedkommende stilling, ikke kan ansættes som tjenestemand eller i en anden stilling inden for staten” (her fremhævet).

Konkret accepterer Indenrigsministeriet her kommunens hensyntagen til tidligere strafbare forhold i forhold til de stillinger inden for hjemmeplejen, hvor en medarbejder alene arbejder i klientens hjem eller plejehjembeboerens bolig. Det må dog ikke indgå som det eneste kriterium for ansættelse. Dette formulerer ministeriet på følgende vis:

”Et generelt krav om en ren straffeattest vil udelukke *alle* ansøgere med tilførsler i straffeattesten og derved *afskære* konkrete overvejelser om karakteren af den begående forbrydelse i forhold til karakteren af den ansøgte stilling og ansøgerens nuværende forhold i øvrigt. Et sådan *generelt* krav vil derfor ikke være sagligt” (her fremhævet).

Ministeriet går i udtalelsen i øvrigt tæt ind i overvejelser om, hvorvidt kommunens udvidelse af kravet om ren straffeattest til ældreplejen som helhed er saglig (og altså udtryk for et sagligt hensyn). I forhold til andre stillinger på området end stillinger inden for hjemmeplejen må det efter ministeriets opfattelse kræves, at den ansatte har funktioner i forhold til de ældre, hvor særlig tillid kræves, f.eks. hvor den ansatte i enrum yder en ældre klient personlig pleje eller praktisk hjælp eller har penge tilhørende en ældre i sin varetægt eller har umiddelbar adgang til andre værdier tilhørende en ældre. Ministeriet lægger til grund, at dette krav er opfyldt. Selv om sagen således er afgjort af uskrevne forvaltningsretlige principper om pligtmæssigt skøn, må det antages, at der i dag - og altså efter persondatalovens grundprincipper i § 5, stk. 2 og stk. 3 - vil blive krævet en tilsvarende konkret vurdering.³⁴

Der findes i skrivende stund (april 2011) ingen officiel og selvstændig praksis fra det danske Datatilsyn om brugen af straffeattester. Det skal dog nævnes, at Datatilsynet på et beslægtet område har forholdt sig ganske indgående til spørgsmålet om konkret vurdering, idet tilsynet har været involveret i tre sager om arbejdsgivers indhentelse og brug af *kreditoplysninger* ved ansættelse. Sagerne vedrører alle begrebet ”særligt betroet stilling”, som er et centralt led i vurderingen efter persondatalovens § 5 af anvendelse af denne oplysningstype. Udgangspunktet er, at en arbejdsgiver ikke må indhente kreditoplysninger, medmindre der er tale om ansættelse i en særligt betroet stilling. Den første sag opstår i anledning af en henvendelse fra en fagforening og vedrører en privat virksomhed, som indhenter kreditoplysninger fra RKI Kredit Information A/S (RKI) på alle jobansøgere over 18 år, der indkaldes til samtale uanset stillingstype.³⁵ Formålet er efter virksomhedens oplysninger at få ansat de bedste medarbejdere, der kan leve op til virksomhedens holdninger til etik og moral, og som kan håndtere de store værdier, der

dagligt flyder gennem virksomhed, på bedst mulig måde. Virksomheden oplyser endvidere, at kreditoplysninger kun indgår som et blandt mange kriterier ved ansættelse, at de således ikke er eneafgørende for vurderingen af medarbejderen i forbindelse med ansættelse. Ved indkaldelse til samtale bliver ansøgere til stillinger i virksomhedens administration og ledende stillinger informeret om, at de må indstille sig på, at straffeattest og eventuel registrering som dårlig betaler indgår i den samlede bedømmelse af personen.

Datatilsynet forholder sig ikke i sagen til spørgsmålet om brug af straffeattest men lægger i denne sag og de to efterfølgende sager klart op til en *konkret* vurdering af spørgsmålet om stillingens karakter.³⁶ Det vil Datatilsynet formentlig også gøre på området for straffeattester, hvor også kriminalitetens karakter selv sagt vil spille en væsentlig rolle for saglighedsvurderingen. Selv om behandling af kreditoplysninger er særligt reguleret i persondatalovens kapitel 6, og selv om der i forarbejderne lægges op til en tæt prøvelse fra Datatilsynets side af begrebet ”særligt betroet stilling”, er det nærliggende, at Datatilsynet også i sager om straffeattester vil stille strenge krav til arbejdsgivere om dokumentation for konkret vurdering af både stillingens og forbrydelsens karakter.

Endelig kan det fremhæves, at den danske ombudsmand, Folketingets Ombudsmand, i 2010 har været involveret i sag om brug af straffeattester i Hvidovre Kommune.³⁷ Sagen er oversendt af ombudsmanden til Datatilsynet med henblik på en persondataretlig vurdering. Det fremgår af ombudsmandens brev til Datatilsynet, at kommunen som led i en ”generel politik”, uanset ansættelsesområde og stillingens nærmere indhold, indhenter straffeattest – og eventuelt børneattest - ved ansættelse. Et interessant forhold i sagen er, at kommunen ikke journaliserer de indhentede straffeattester elektronisk i kommunens journalsystem, og de således heller ikke indscannes. Ombudsmanden anmoder 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 fortage 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.”

Det kan her som kommentar indskydes, at en tilsvarende ”manuel” praksis på det private område bl.a. ville skulle bedømmes i forhold til persondatalovens § 1,

stk. 2, om anden ikke-elektronisk systematisk behandling. Det kan også fremhæves, at det vil være problematisk for kommunen, hvis en ”manuel” praksis som den her beskrevne er udtryk for omgåelse. Endvidere kan det understreges, at persondataloven som nævnt i første række tydeliggør en række saglighedsprincipper, der allerede gælder. Hvis Datatilsynet i sin udtalelse til ombudsmanden om Hvidovre-sagen således kommer frem til, at persondataloven ikke kan antages at finde anvendelse, vil kommunens praksis alligevel skulle opfylde *uskrevne* forvaltningsretlige og ledelsesretlige krav om saglig brug af straffeattester.

5.3. Tre scenarier for faktisk anvendelse af straffeattester

Dette er de afgørelser, som er afsagt af de forskellige prøvelsesinstanser om arbejdsgivers brug af straffeattester. Ud fra de faktiske omstændigheder i de beskrevne sager synes der være tale om ret store forskelle i anvendelse af straffeattester på arbejdsmarkedet. En straffeattest kan ansættelsesmæssigt komme i spil på særdeles mange måder. For at anskueliggøre dette skitseres her tre grundlæggende scenarier eller kronologiske modeller, som en potentiel jobansøger vil kunne komme ud for med hensyn til en arbejdsgivers krav om straffeattest.

For det første kan en arbejdsgiver kræve straffeattester fra *alle* ansøgere til en stilling. Det kan således f.eks. fremgå eksplicit af et stillingsopslag, at arbejdsgiver kræver straffeattest. Alternativt kan arbejdsgiver efter modtagelse af ansøgningerne anmode alle ansøgere om samtykke til indhentelse af straffeattest eller anmode om fremsendelse/forevisning af straffeattest. Endvidere kan arbejdsgiver indhente oplysninger om strafbare forhold i et ansøgningsskema.

For det andet kan en arbejdsgiver afvente med at kræve straffeattest i den forstand, at kravet kun stilles til den del af ansøgerfeltet, der indkaldes til samtale. Det er dermed en mindre kreds af samtlige ansøgere, der anmodes om at give samtykke til indhentelse af attest eller fremsende/forevise privat attest til ansættelses-samtalen. Selv om alle ansøgere eventuelt indkaldes til samtale, er der forskel på denne situation og den foregående situation, da arbejdsgiveren må antages at have gjort sig foreløbige overvejelser om ansøgernes kvalifikationer og egnethed i forbindelse med indkaldelse til samtale. Hvis ansøger ikke ønsker at give de ønskede oplysninger om strafbare forhold, kan ansøger aflyse samtalen.

For det tredje kan arbejdsgiveren vælge en ansættelsespraksis, hvor det kun er de ansøgere, der efter de afholdte samtaler vurderes og indstilles som egnede til ansættelse på grundlag af de foreliggende oplysninger, som anmodes om at give samtykke til indhentelse af attest eller at forevise attest. Denne praksis vedrører altså i endnu højere end den foregående situation en udvalgt del af det samlede ansøgerfelt. Den rene straffeattest udgør her den sidste af de betingelser, som arbejdsgiveren opstiller for ansættelse. Flere arbejdsgivere anvender netop denne

model, og arbejdsgiver informerer på forhånd alle interesserede og potentielle ansøgere om fremgangsmåden via f.eks. arbejdspladsens hjemmeside.³⁸ Man kan i forhold til denne sidste model sige, at arbejdsgivers brug af straffeattester sker så tæt på ”målstregen” som muligt, og at straffeattesten således først kommer i spil, lige før jobbet er i hus. Formel ansættelse kan eventuelt ske med forbehold for, at straffeattest ikke er til hinder for dette.

I forhold til saglighedsvurdering må det antages, at ikke kun stillingens og forbrydelsens karakter men også kronologien i sig selv kan være af betydning. Jo længere i processen en arbejdsgiver således venter med at kræve straffeattest, desto nemmere vil det være for arbejdsgiveren at overbevise Datatilsynet om opfyldelsen af de persondatarelige saglighedskrav. Jo tættere på målstregen, desto bedre. Dette giver præsumptivt en sikkerhed for, at arbejdsgiver reelt foretager en konkret vurdering af ansøgerens egnethed. Der er dog ingen autoritativ praksis om dette. I forhold til et meget fremskudt krav om straffeattest fremgår det klart af Indenrigsministeriets sag om Frederiksberg Kommune, at ren straffeattest som grundlag for ”grovsortering” af ansøgere ikke er lovligt. Et forbud mod grovsortering og standardisering må også efter persondatalovens grundprincipper antages at gælde for langt hovedparten af stillingstyper.

5.4. Særlige krav om decorum og værdighed til offentligt ansatte

En principiel forskel mellem brugen af straffeattester på det private og offentlige arbejdsmarked både før og under ansættelse består endelig i, at der gælder et generelt værdighedskrav for offentligt ansatte, det såkaldte decorum-krav. Dette krav gælder ikke på samme måde på det private område. Værdighedskravet er udviklet i tjenestemand retten, og det følger således direkte af tjenstemandsloven, at en statsansat tjenestemand 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”, jf. lovens § 10.³⁹ Decorum-kravet antages herudover også at gælde som et uskrevent princip i forhold til overenskomstansatte i det offentlige. Det er klart, at strafbare forhold efter omstændighederne kan udgøre brud på værdighedskravet og kan sanktioneres af arbejdsgiver med f.eks. afskedigelse.⁴⁰

Spørgsmålet om decorum-kravets indvirkning på en offentlig arbejdsgivers adgang til at stille krav om straffeattester er dog ikke blevet nærmere bedømt, og det er derfor ikke afklaret, i hvilket omfang en offentlig arbejdsgiver har mulighed for at bruge straffeattester i et videre omfang end en privat arbejdsgiver som følge af decorum-kravet. Kravet går i en vis grad på tværs af persondatalovens saglighedsgrundprincipper, da det kun gælder den offentlige del af arbejdsmarkedet, og da det lægger op til en noget mere ”generaliseret” egnethedsvurdering

af den ansatte.⁴¹ Der gælder principielt ikke et værdigheds- og decorum-krav i forhold til privat ansatte, men det kan i et vist omfang indlægges i det almindelige egnethedskrav.⁴² På det private arbejdsmarked vil en arbejdsgivers bedømmelse af relevansen af den ansattes strafbare forhold dog i højere grad end på det offentlige område skulle relateres til den konkrete stilling.

6. Behov for lovgivning

Den om ikke eksplosive så dog markante vækst i antallet af de forskellige straffeattester aktualiserer diskussionen om de retlige grænser for arbejdsgivers brug af straffeoplysninger. Selv om de persondataretlige grundprincipper for så vidt har tydeliggjort det centrale krav om straffeattestens saglighed og relevans i forhold til stillingen, er der et stigende paradoks i, at gældende ret på dette følsomme område ikke er specielt udfoldet. Konkret er der brug for afklaring af, hvad der mere præcist ligger i kravet om saglighed og relevans i forhold til arbejdsgiveres indhentelse af straffeattester, jf. afsnit 5.2., og af hvilken model for indhentelse af straffeattester, der er mest egnet til at opfylde sagligheds- og relevanskrav, jf. afsnit 5.3. Hertil kommer, at der også er ønskeligt med en præcisering af, om der gælder en særlig bred adgang for offentlige arbejdsgivere til at tjekke ansøgerees strafbare fortid som led i håndhævelse af ansættelsesretlige decorum-krav, og hvor vidtgående denne adgang i givet fald er, jf. afsnit 5.4.

På det rent retspolitiske plan får straffeattesterne ofte meget opmærksomhed, og der har tidligere været fremsat forslag om udvidelse af indholdet af den private straffeattest til også at omfatte overtrædelse af våbenloven.⁴³ Selv om forslaget nu er bortfaldet, ville det i givet fald ikke gøre det nemmere for arbejdsgivere at foretage den saglighedsvurdering, som også efter forslagets eventuelle vedtagelse som lov vil være det juridiske omdrejningspunkt i arbejdsgiveres tilgang til straffeattester. I 2010 har regeringen fremsat et forslag i retning af en vis liberalisering, idet regeringen vil indføre en særlig ordning for unge. Forslaget indebærer, at den første strafferetlige afgørelse ikke medtages på straffeattesten for unge under 18 år, medmindre der er tale om ubetinget frihedsstraf, eller den pågældende person inden for 3 år begår nyt kriminelt forhold, der skal optages på straffeattesten. Ordningen tilsigter at undgå, at unge, der ”træder ved siden af en enkelt gang”, udelukkes fra arbejdsmarkedet.⁴⁴ Forslaget er vedtaget i 2011 med virkning fra 1. april 2011 (Bekendtgørelse nr. 262 af 23. marts 2011).

Det er positivt, at der er politisk fokus på det vigtige spørgsmål om straffeattester, men der er efter min opfattelse grund til også at overveje en samlet lovregulering af den udbredte benyttelse af straffeattester på arbejdsmarkedet. Både ansøgere, ansatte og mange arbejdsgivere har en interesse i at få et klart grundlag for håndteringen af straffeattester. Med hensyn til brug af helbredsoplysninger

på arbejdsmarkedet findes der allerede en specifik lovregulering i dansk ret i den såkaldte helbredsoplysningslov, som – i stil med den finske lov om integritetsbeskyttelse på arbejdsmarkedet – opstiller et skærpet relevans i forhold til brug af disse oplysninger.⁴⁵ Denne lov kan være til inspiration også på andre område end helbredsoplysningsområdet, og den lægger generelt et godt spor ud for også en samlet og afbalanceret lovgivningsmæssig stillingtagen til brugen af straffeattester på arbejdsmarkedet.

- 1 Professor, ph.d., Forskningscenter WELMA, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.
- 2 SOU 2009:44 om integritetsskydd i arbejdslivet, afgivet til arbejdsministeren 5. maj 2009.
- 3 Lag om integritetsskydd i arbejdslivet 13.8.2004/759.
- 4 Bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregistret) med senere ændringer. Bekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i persondatalovens 32, stk. 5, og § 72, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer (persondataloven). Loven bygger på direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, og direktivet henviser til beskyttelse af navnlig retten til privatlivets fred i EMRK artikel 8, jf. præmis 10. Se for en til dels retshistorisk analyse af reglerne om straffeattester i dansk ret Claus Allan Bonnez, Lovgivningen og de administrative regler om straffeattester (specialeafhandling, Århus Universitet, 1995).
- 5 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen § 11, stk. 2.
- 6 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen § 11, stk. 2, nr. 1-4. Se om ”forældelsesperioder” for de registrerede lovovertrædelser i de forskellige straffeattester også www.politi.dk/borgerservice/straffeattest
- 7 Se den norske lov om strafferegistrering i lov nr. 52 af 11. juni 1971 med senere ændringer, jf. bl.a. § 6.
- 8 Se den svenske lov om registeruddrag i lag (1998:620) om belastningsregister, jf. §§ 16-18.
- 9 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 22. De afgørelser, som indeholdes i en offentlig attest, er oplyst i kriminalregisterbekendtgørelsens bilag 1.
- 10 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen § 22, stk. 2, jf. § 16, stk. 2 og 3 (om samtykke).
- 11 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen §§ 21 og 22.
- 12 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen f.eks. § 22, stk. 1, nr. 1, 6, 7 og 8.
- 13 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen § 36, jf. straffelovens § 222 (samleje med barn under 15 år), straffelovens § 222, jf. § 224 (anden kønslig omgængelse med barn under 15), straffelovens § 222, jf. § 225 (kønslig omgængelse med et barn under 15 år af samme køn), straffelovens § 235 (udbredelse og besiddelse af børneporno), straffelovens § 210 (samleje med slægtning under 15 år) og straffelovens 232 (blufærdighedskrænkelser over for barn under 15 år).
- 14 Jf. kriminalregisterbekendtgørelsen § 36, stk. 2, jf. § 16, stk. 2 og 3 (om samtykke).
- 15 Se lov nr. 520 af 21. juni 2005 om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. Loven indeholder hjemmel til, at ministeren fastlægger de nærmere regler om attestens anvendelsesområde, og der er udstedt bekendtgørelser om følgende ansættelsesområder i forhold til kontakt med børn under 15 år: Bekendtgørelse nr. 690 af 1. juli 2005 (myndigheder og anerkendte og godkendte trossamfund/menigheder m.fl. inden for Kirkeministeriets ressortområde), Bekendtgørelse nr. 1161 af 4. december 2005 (naturvejledere), Bekendtgørelse nr. 1396 af 21. december 2006 med senere ændringer (skoler og visse frivillige foreninger), Bekendtgørelse nr. 969 af 25. september 2008 (skolesundhedstjeneste, børneafdeling og børne- og ungdomspsy-

- kiatriske afdelinger på sygehuse samt praktiserede børne- og ungdomspsykiatere, børnelæger og psykologer), Bekendtgørelse nr. 1160 af 28. november 2008 (flygtninge-, indvandrer- og integrationsområdet), Bekendtgørelse nr. 843 af 3. september 2009 (erhvervsdrivende) og Bekendtgørelse nr. 174 af 19. februar 2010 (idrætsforeninger, tankesports- samt e-sportsforeninger, på musik-, ballet-, danse- og rideskoler samt ridecentre samt motions- og fitnesscentre).
- 16 Jf. henholdsvis kriminalregisterbekendtgørelsen § 17 og § 30.
 - 17 Se Peter Blume og Jens Kristiansen, Databeskyttelse på arbejdsmarkedet, København, 2000, s. 63.
 - 18 Tallene er beredvilligt udleveret af Rigspolitiets Administrationsafdeling til brug for denne artikel. Det bemærkes af Rigspolitiet i opgørelsen i forhold til det samlede antal offentlige og private straffeattest i 2003 og 2004, at den høje stigning skyldes et forskningsprojekt. Dele af de her nævnte tal er også anvendt i svar på spørgsmål i Folketinget om udviklingen i brugen af straffeattester, jf. Folketingets Retsudvalg (Alm.del), 2004-05, 2. samling, spørgsmål nr. 215 (om udvikling i antallet af udlevering af straffeattester og om arbejdsgivers krav om straffeattest i forbindelse med ansættelse af unge) og Besvarelse af spørgsmål nr. 215 (Alm. Del), 2004-05, 2. samling, fra Justitsministeriet, Civil- og politiafdelingen.
 - 19 Kriminalforsorgens recidivstatistik 2009, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Straffuldbyrdselskontoret, marts 2010, side 10 (Samlet recidivprocent fordelt på retlig status).
 - 20 Ibid side 22 (Andel af den samlede undersøgelsespopulation, der recidiverer til samme hovedkriminalitet, til anden hovedkriminalitet eller som ikke recidiverer).
 - 21 Jf. U 1974.628 Ø, U 1974.620/1 Ø og U 1979.427 V. De to sidstnævnte vedrører afskedigelse fra tjenestemandstillinger.
 - 22 Se generelt om de persondataretlige grundprincipper f.eks. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, København, 2008, s. 143 ff., Ulrich Stigaard Jensen, Persondataloven og sagsbehandling i praksis, København, 2006, s. 23 ff., og Hanne Marie Motzfeldt, God databehandlingsskik, København, 2009, s. 127 ff.
 - 23 Jf. Peter Blume og Jens Kristiansen, op.cit., s. 64, om saglighed som del af uskrevne principper om ledelsesretten. Se om forholdet mellem persondatalovens § 5 og de uskrevne forvaltningsretlige saglighedsprincipper (og sagsoplysningsprincipper) også f.eks. Ulrich Stigaard Jensen, op.cit., s. 29 f. og f.eks. FOB 2005.215.
 - 24 Se bl.a. om de ledelsesretlige grænser Martin Gräs Lind, Medarbejderes integritetsbeskyttelse i dansk ret – med særlig fokus på databeskyttelse, kontrol og overvågning i den private sektor, 2006, side 84.
 - 25 Se Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning, PAV, for tjenestemænd og overenskomstansatte m.fl. i staten, kapitel 9 (Forvaltningslov, persondatalov mv.), København, 2010, pkt. 9.1.16.2., jf. pkt. 9.8.4.3.
 - 26 Et udtryk for, hvor langt ansøger vil gå, er sagen i U 2004.284 Ø om domfældelse af en person for brug af forfalsket straffeattest i forbindelse med ansættelse som social- og sundhedshjælperlev i Gladsaxe Kommune.
 - 27 Se nærmere om persondatalovens betydning før og under ansættelsen (i det offentlige) også Personalestyrelsens pjece ”Persondata – hvad så?“, København, 2005, bl.a. s. 10 ff. Straffeattester omtales dog ikke i pjecen.
 - 28 Det nævnte bogholder-eksempel er hentet fra Peter Blume og Jens Kristiansen, op.cit., s. 64.
 - 29 Jf. Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer, der har begået strafbare forhold.
 - 30 Jf. cirkulærets §§ 4 og 5.
 - 31 Jf. Personalestyrelsens personaleadministrative vejledning, PAV, op.cit., kapitel 15 (Ansættelse), pkt. 15.2.2.15.
 - 32 Lovbekendtgørelse nr. 467 af 29. april 2010 om finansiel virksomhed, § 64, stk. 2, nr. 1.

- 33 Indenrigsministeriets brev af 20. januar 2000 til Retshjælpen KRIM.
- 34 Indenrigsministeriets udtalelse bygger udover cirkulæret fra 1963 på bl.a. ombudsmandens udtalelse i FOB 1980.623 og betænkning nr. 239/1959 afgivet af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelser af, i hvilket omfang personer, der har været i konflikt med straffelovgivningen, bør kunne opnå ansættelse i stillinger under stat og kommune.
- 35 Datatilsynets udtalelse af 9. februar 2004, Spørgsmål om indhentelse af kreditoplysninger om stillingsansøgere.
- 36 Datatilsynets udtalelse af 15. maj 2006, Indhentelse af kreditoplysninger vedrørende stillingsansøgere (II), og Datatilsynets udtalelse af 1. oktober 2007, Spørgsmål om indhentelse af kreditoplysninger vedrørende stillingsansøgere (III).
- 37 Se Folketingets Ombudsmandens brev af 9. marts 2010 til Datatilsynet (Indhentelse af straffeattester). Se endvidere kommunens redegørelse i sagen (Redegørelse for Hvidovre Kommunes praksis vedrørende ansættelse af medarbejdere, der har begået strafbare forhold), behandlet på økonomiudvalgs møde 16. februar 2009. Ombudsmanden har i egen drift-undersøgelse fra 1990 udtalt kritik af, at DSB som offentlig arbejdsgiver samtidig med meddelelse om ansættelse havde anmodet om indsendelse af straffeattest, jf. FOB 1990.339 (s. 392 f.).
- 38 Denne praksis med hensyn til straffeattester finder anvendelse ved f.eks. besættelse af stillinger i Folketingets administration, jf. orienteringen til jobansøgere på www.Folketinget.dk.
- 39 Lovbekendtgørelse nr. 531 af 6. november 2004 med senere ændringer (om statsansatte tjenestemænd). For kommunalt ansatte tjenestemænd er der fastsat tilsvarende regler i de kommunale tjenestemandregulativer.
- 40 Se fra nyere retspraksis f.eks. Faglig Voldgiftskendelse af 9. februar 2009 (afskedigelse af overenskomstansat leder i SKAT på grund af overtrædelse af spansk momslov i forbindelse med køb af en grund i Spanien), U 2007.651 V (afskedigelse af overenskomstansat skolelærer efter tiltale for – i forhold til arbejdsgiveren erkendt – tilfælde af vold efter straffelovens § 245 selv om tiltalen førte til frifindelse), og U 2007.1764 H (afskedigelse af tjenestemand ansat buschauffør på grund af bl.a. simpel vold efter straffelovens § 244). Se også FOB 1999.239 (afskedigelse af polititjenestemand på grund af tyveri af barberskrabere til en værdi af 39 kr.).
- 41 Se f.eks. U 2003.1660 H (Afskedigelse af pædagogmedhjælper for sigtelse for pædofili grundlæggende anset for saglig, selv efterforskningen blev afsluttet uden tiltale). Se generelt om decorum f.eks. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, København, 2009, s. 36 ff., Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonalet, København, 2000, s. 93 ff., Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, København, 1996, s. 198 f., og Jacob Christian Bertram, Et spørgsmål om tillid – om decorum for offentlig ansatte, Justitia, 2001, s. 49-94.
- 42 Se f.eks. U 2006.39 Ø (uberettiget bortvisning på grund af strafbart forhold af ansat i Københavns Lufthavn da forholdet ikke havde sammenhæng med arbejdet), U 2001.203 V (Uberettiget ophævelse af uddannelsesaftale) og U 1988.1052 H (berettiget bortvisning af ekspeditrice i supermarked på grund af tyveri).
- 43 Forslag nr. B 153 til folketingsbeslutning om at domme for våbenbesiddelse skal fremgår af en privat straffeattest, fremsat den 15. marts 2010 af syv medlemmer af Dansk Folkeparti, Samling 2009-10. Se i en anden retning også Forslag nr. B 299 om ændring af regler om straffeattester, fremsat 20. april 2010 af fire medlemmer af Socialistisk Folkeparti, Samling 2009-10.
- 44 Ghettoen tilbage til samfundet – Et opgør med parallelsamfund i Danmark, Regeringen oktober 2010, side 33 (betinget notering på unges straffeattester).
- 45 Lov nr. 286 af 24. april 1996 om indhentelse af helhedsoplysninger mv. på arbejdsmarkedet. Se bl.a. § 2 om det skærpede relevanskrav i forhold til arbejdsgivers brug af helhedsoplysninger ved ansættelse og under ansættelse.