



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-750-0037
Dok.: MOA40045

Besvarelse af spørgsmål nr. 10 af 4. maj 2005 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. (L 157).

Spørgsmål:

”Der anmodes om en nøje gennemgang fra Justitsministeriets side af de retssikkerhedsmæssige problemstillinger, forslaget rejser”.

Svar:

1. Justitsministeriet har forstået det stillede spørgsmål således, at der ønskes en udtalelse om en række spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter, der i forbindelse med Folketingets behandling har været rejst i forhold til lovforslaget.

Der lægges med lovforslaget op til, at den nuværende frivillige ordning om indhentelse af børneattest erstattes med en obligatorisk ordning. Der vil således i henhold til loven skulle etableres en egentlig pligt til at indhente børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. Om lovforslagets nærmere indhold kan oplyses følgende:

Det er i lovforslagets § 1 fastsat, at loven vil gælde for offentlige forvaltningsmyndigheder og for private fysiske og juridiske personer.

Af bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 1, følger det, at vedkommende minister fastsætter nærmere regler om indhentelse af børneattest, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år. Efter lovforslagets § 2, stk. 2, kan vedkommende minister tilsvarende fastsætte regler om bl.a. indhentelse af børneattest for de i stk. 1 nævnte fysiske personers ægtefæller, såfremt disse vil kunne få direkte kontakt med børn under 15 år. I regler fastsat efter § 2, stk. 1 og 2 kan det bestemmes, at forsætlig overtrædelse af reglerne straffes med bøde, jf. lovforslagets § 2, stk. 4.

I lovforslagets § 2, stk. 3, fastsættes det, at der ved en børneattest forstås en attest med oplysninger som nævnt i § 36 i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret).

I forlængelse heraf fastsætter lovforslagets § 3, at indhentelse af børneattest skal ske i overensstemmelse med de regler, der gælder for sådanne attester. Herved sigtes til de regler, som er fastsat i § 36 i bekendtgørelsen om Det Centrale Kriminalregister. Det følger bl.a. af disse regler – der er nærmere omtalt under pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – at der alene kan indhentes en børneattest, såfremt den, som oplysningerne angår, har givet sit skriftlige samtykke hertil, og at modtageren af en børneattest skal gøres udtrykkeligt opmærksom på, at uberettiget videregivelse af oplysningerne i en børneattest kan straffes.

I lovforslagets § 4 fastsættes det, at myndigheder og private fysiske og juridiske personer, som indhenter børneattester på grundlag af regler udstedt i medfør af § 2, stk. 1 og 2, ikke af den grund skal foretage anmeldelse til eller indhente udtalelse eller tilladelse fra Datatilsynet i henhold til persondatalovens kapitel 12 og 13.

Under pkt. 2 er der en omtale af en række spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter, der i forbindelse med Folketingets behandling har været rejst i forhold til lovforslaget. Herefter følger under pkt. 3-6 Justitsministeriets bemærkninger til de retssikkerhedsmæssige spørgsmål, der ses rejst.

2. Som nævnt er der i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget rejst en række spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter i forhold til lovforslaget.

Der er bl.a. rejst spørgsmål om, hvorvidt det ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn bør beskrives i selve lovteksten – i stedet for i administrative forskrifter – hvilke myndigheder og private foreninger mv. samt persongrupper der vil være omfattet af reglerne om indhentelse af børneattest, jf. herved navnlig lovforslagets § 2, stk. 1, der indeholder bemyndigelse af vedkommende minister til at fastsætte nærmere regler herom.

Desuden er der rejst spørgsmål om, hvorvidt det giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at lovforslaget fraviger persondataloven, jf. lovforslagets § 4.

Endvidere er der rejst spørgsmål om, hvorvidt den almindelige forvaltningsret vil gælde for private foreningers sagsbehandling i forbindelse med indhentelse af børneattester, og om, hvorvidt personer i private foreninger vil være underlagt tavshedspligt i forhold til de følsomme personoplysninger, som en positiv børneattest vil indeholde.

3. Med hensyn til det første spørgsmål om, hvorvidt det ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn bør beskrives i selve lovteksten – i stedet for i administrative forskrifter – hvilke myndigheder og private foreninger mv. samt persongrupper der vil være omfattet af reglerne om indhentelse af børneattest, bemærkes følgende:

Som nævnt ovenfor under pkt. 1 fastsætter bestemmelsen i lovforslagets § 1, at loven vil gælde for offentlige forvaltningsmyndigheder og for private fysiske og juridiske personer. Af bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 1, følger, at vedkommende minister fastsætter nærmere regler om pligten til at indhente børneattest, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år, herunder om hvilke myndigheder samt private fysiske og juridiske personer pligten skal gælde for.

Det fremgår i den forbindelse af lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 1, at baggrunden for, at det overlades til den enkelte minister at fastsætte nærmere regler om indhentelse af børneattest, er, at forholdene på de enkelte områder kan være så forskellige, at det ikke er hensigtsmæssigt i selve loven at fastsætte regler om indhentelse af børneattester, at bestemmelsen i § 2, stk. 1, derfor indebærer, at der på de enkelte områder – og i lyset af de forhold og omstændigheder, der her gør sig gældende – i administrative forskrifter fastsættes nærmere regler om pligten til at indhente børneattester, at vedkommende minister i forbindelse med udstedelse af de nævnte forskrifter kan afgrænse de institutioner og den personkreds, der skal omfattes af reglerne om indhentelse af børneattest, på en sådan måde, at afgrænsningen bliver så klar og utvetydig som muligt, og at det i øvrigt er tanken, at de enkelte ministerier koordinerer udstedelsen af de administrative forskrifter, således at der opnås en så høj grad af ensartethed som muligt.

På den baggrund giver det ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger, at det efter lovforslagets § 2, stk. 1, overlades til den enkelte minister at fastsætte nærmere regler om indhentelse af børneattest.

Der kan endvidere peges på, at der som bilag 2-8 til det foreliggende lovforslag er vedlagt samtlige relevante ministeriers udkast til bekendtgørelser om indhentelse af børneattest på de enkelte ministerområder. Dermed vil bekendtgørelsesudkastene – herunder den afgrænsning, som der lægges op til med hensyn til, hvem pligten til at indhente børneattester vil gælde for – indgå i grundlaget for Folketingets behandling af lovforslaget.

Det skal i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at der eksisterer en omfattende lovgivningspraksis med hensyn til at bemyndige administrationen til i bekendtgørelsesform at fastsætte nærmere regler om privates rettigheder og pligter. I det omfang, der gives bemyndigelser til administrationen, bør det imidlertid sikres, at selve bemyndigelsesbestemmelsen er formuleret så præcist som

muligt, ligesom der i bemærkningerne til bestemmelsen så udførligt som muligt bør redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen, herunder for de hensyn, der vil skulle lægges vægt på. Der kan i den forbindelse henvises til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (2000), side 23f og side 42f.

4. For så vidt angår det under folketingsbehandlingen rejste spørgsmål om, hvorvidt det giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at der i lovforslagets § 4, stk. 1, foreslås en fravigelse af reglerne i persondataloven, skal Justitsministeriet bemærke, at der med den nævnte bestemmelse alene lægges op til en undtagelse fra visse bestemmelser i persondataloven, jf. her ved pkt. 1 ovenfor. Der foreslås således ikke en generel undtagelse fra persondatalovens bestemmelser.

Den undtagelse, der er fastsat i lovforslagets § 4, stk. 1, består i, at de relevante myndigheder og private foreninger mv. fritages for i forbindelse med indhentelse af børneattester at foretage anmeldelse til eller indhente udtalelse eller tilladelse fra Datatilsynet. Derimod vil de øvrige regler i persondataloven fortsat gælde fuldt ud, herunder lovens regler om myndigheders og privates adgang til at videregive de følsomme oplysninger i en positiv børneattest.

Der er i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.4. redegjort nærmere for de overvejelser, som ligger bag bestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 1, om at fravige de nævnte dele af persondataloven.

Det fremgår heraf, at der bl.a. er lagt vægt på, at pligten til anmeldelse mv. i givet fald ville være administrativ besværlig for både Datatilsynet og det store antal foreninger, der ville være omfattet af pligten, og at det administrative besvær må anses for at være uforholdsmæssigt stort i betragtning af de få positive udstedt attester, som også for fremtiden må forventes at blive udstedt.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 1, at de registreredes rettigheder vil blive sikret på anden vis. Der vil således i forbindelse med iværksættelsen af ordningen blive udstedt en vejledning til modtagere af børneattester. Denne vejledning vil bl.a. indeholde en nærmere beskrivelse af håndteringen af børneattester, herunder for så vidt angår opbevaring af sådanne attester samt videregivelse af personoplysningerne i attesterne i henhold til persondataloven og straffeloven.

Det kan nævnes, at Datatilsynet i forbindelse med Kulturministeriets høring over lovforslaget har givet udtryk for, at tilsynet ikke finder grundlag for at antage, at den ordning, lovforslaget lægger op til, vil være i strid med EU's databeskyttelsesdirektiv.

Bestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 1, om at fravige visse specifikke bestemmelser i persondataloven giver på den baggrund ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

5. I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget er der som nævnt endvidere rejst spørgsmål om, hvorvidt den almindelige forvaltningsret vil gælde for private foreningers sagsbehandling i forbindelse med indhentelse af børneattester.

Hertil bemærkes, at det følger af forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 1, stk. 1, at de pågældende love alene finder anvendelse for den offentlige forvaltning.

Efter forvaltningslovens § 1, stk. 2, og offentlighedslovens § 1, stk. 3, kan vedkommende minister dog fastsætte regler om, at de respektive love skal gælde for nærmere angivne institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Det følger således heraf, at hverken forvaltnings- eller offentlighedsloven i almindelighed vil finde anvendelse i forhold til den sagsbehandling, der foretages af ansatte eller frivillige i private foreninger f.eks. i forbindelse med indhentelse af børneattester.

Derimod vil persondataloven gælde for de private foreninger, der således vil skulle overholde bl.a. lovens materielle behandlingsregler, hvis foreningen foretager bl.a. elektronisk behandling af oplysninger fra en børneattest, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

Der kan på den baggrund rejses det spørgsmål, om det giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at forvaltnings- og offentlighedsloven ikke vil gælde for private foreningers sagsbehandling i forbindelse med indhentelse af børneattester.

I den forbindelse bemærkes det, at de nævnte love heller ikke finder anvendelse efter de gældende regler, når private foreninger som led i den eksisterende frivillige ordning indhenter en børneattest.

Det må endvidere tages i betragtning, at den omstændighed, at de private foreninger i fremtiden skal have pligt til at indhente børneattester, ikke er udtryk for, at de private foreninger overlades beføjelser til myndighedsudøvelse. Det er almindeligvis i tilfælde, hvor det overlades til private at udøve myndighedsbeføjelser, at det er relevant at overveje, om forvaltnings- og offentlighedsloven bør gælde for de pågældende private.

I forbindelse med vurderingen af det rejste spørgsmål kan der efter Justitsministeriets opfattelse endvidere være grund til at fremhæve, at det forhold, at forvaltnings- og offentlighedsloven ikke

vil gælde, ikke betyder, at retssikkerheden for de personer, der indhentes en børneattest om, ikke er beskyttet.

De pågældende personer skal således – som efter den hidtidige ordning – i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelsen om Det Centrale Kriminalregister give udtrykkeligt samtykke til, at børneattesten kan indhentes, jf. pkt. 1 ovenfor. Der vil derfor ikke kunne udstedes en positiv børneattest, uden at vedkommende person har accepteret, at der sker udlevering af fortrolige oplysninger om den pågældendes personlige forhold.

Hertil kommer, at den person som for en privat forening modtager en børneattest, der – rent undtagelsesvist – viser sig at være positiv, ikke vil være frit stillet med hensyn til håndteringen af disse fortrolige oplysninger. Det skyldes, at den gældende lovgivning sætter nogle bindende rammer for, bl.a. i hvilket omfang oplysninger fra en børneattest kan videregives til andre personer, jf. herom nedenfor under pkt. 6.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det ikke giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at forvaltnings- og offentlighedsloven ikke vil gælde for private foreningers sagsbehandling i forbindelse med indhentelse af børneattester.

6. I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget er der også rejst spørgsmål om, hvorvidt personer i private foreninger vil være underlagt tavshedspligt i forhold til de følsomme oplysninger, som en positiv børneattest vil indeholde.

I den forbindelse skal Justitsministeriet bemærke, at modtagerne af positive attester – i lighed med den hidtidige ordning – vil blive gjort udtrykkeligt opmærksom på, at uberettiget videregivelse af de følsomme oplysninger vil kunne straffes, jf. pkt. 1 ovenfor.

For personer i private foreninger følger det således bl.a. af straffelovens § 264 d, at uberettiget videregivelse af meddelelser om en persons private forhold, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

For offentligt ansatte gælder den almindelige tavshedspligtbestemmelse i straffelovens § 152, hvorefter uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger, som den pågældende har fået kendskab til i forbindelse med sit ansættelsesforhold i det offentlige, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Som det fremgår, vil det være den samme vurdering, der vil skulle foretages ved afgørelsen af, om en offentligt ansat eller en privat kan straffes for videregivelse af følsomme oplysninger fra

en børneattest. Det afgørende vil således i begge tilfælde være, om videregivelsen kan anses for at have været berettiget.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, at persondatalovens regler vil finde anvendelse i forhold til den nærmere håndtering af oplysninger fra en positiv børneattest. Modtagerne af en positiv børneattest vil endvidere blive gjort bekendt med disse regler, herunder – som det fremgår af lovforslagets bemærkninger til § 4, stk. 1 – at en eventuel positiv attest som hovedregel vil skulle destrueres straks.

Det kan på denne baggrund konstateres, at adgangen for personer i private foreninger mv. til at videregive de følsomme oplysninger, der er indeholdt i en positiv børneattest, vil være begrænset af såvel straffeloven som persondataloven.

7. Det skal afslutningsvis bemærkes, at det er aftalt med Statsministeriet, at det ovenfor under pkt. 3 anførte vedrørende lovgivningspraksis med hensyn til bemyndigelse af administrationen udgør en besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 11 af 4. maj 2005 (L157), der er stilet til statsministeren.