

Til lovforslag nr. L 4, L 5 og L 6. Tillægsbetænkning afgivet af retsudvalget den 6. december 1985

## Tillægsbetænkning

over

### I. Forslag til forvaltningslov

### II. Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen

### III. Forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov

(Tavshedspligt)

Udvalget har, efter at lovforslagene ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet disse i flere møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har endvidere modtaget skriftlige henvendelser fra:

De Samvirkende Invalideorganisationer og Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark.

#### Ad I. Forslag til forvaltningslov

Et *flertal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det under nr. 2 stillede ændringsforslag.

Mindretallet finder ikke, at henvisningen i § 27, stk. 1, nr. 6, til offentlige myndigheders interne beslutningsproces bør udgå.

Mindretallet er enig med flertallet i, at det også efter de gældende regler må antages, at der består en tavshedspligt i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte den interne beslutningsproces. Dette er bekræftet i en nyere højesteretsdom.

Selv om henvisningen i § 27, stk. 1, nr. 6, udgår af lovteksten, vil der alligevel gælde

tavshedspligt med hensyn til sådanne oplysninger i samme omfang som i dag, da opregningen af hensyn i § 27, stk. 1, som kan begrunde en tavshedspligt, ikke er udtømmende.

Formålet med bestemmelsen i § 27, stk. 1, er bl.a. at give de offentligt ansatte en vejledning om, hvilke hensyn der efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt. Mindretallet finder det derfor af hensyn til de ansatte uheldigt, at de som følge af ændringsforslaget ikke af loven kan se, at der på dette område kan gælde en tavshedspligt.

Mindretallet kan ikke tiltræde ændringsforslag nr. 3.

Mindretallet er enig i, at der er behov for at sikre tilliden til offentlige myndigheder og institutioner, navnlig inden for sundheds- og socialektoren. Dette hensyn mener mindretallet imidlertid fuldt ud er opfyldt med den væsentlige indskrænkning, der med lovforslaget er foretaget i forvaltningsmyndighedernes adgang til at videregive fortrolige oplysninger, hvor der navnlig er lagt vægt på beskyttelsen af den enkelte borgers interesser.

Ændringsforslaget vil kunne give anledning til uheldige uligheder i rets anvendelsen. Erfaringerne med den gældende retstilstand synes således at vise, at nogle myndigheder i langt videre omfang end andre kan befrygtes at ville finde, at praktisk talt ingen anden interesse vil kunne opveje hensynet til institutionens interesse i, at der ikke videregives

oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder.

Efter ændringsforslaget træffes afgørelsen af, om hensynet til den pågældende myndigheds interesser udelukker videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, af myndighedens ledelse efter et skøn over de modstående interesser. Det vage kriterium, der må indgå i vurderingen af en myndigheds generelle interesse i ikke at videregive oplysninger, vil kunne give anledning til en betydelig retsuskikkerhed for de ansatte, der eventuelt kan mødes med disciplinære foranstaltninger for udlevering af oplysninger til en anden myndighed, hvis ledelsen finder, at videregivelsen var i strid med myndighedens interesser.

Da ændringsforslaget skaber en betydelig usikkerhed om, i hvilket omfang der er sikkerhed for, at der kan videregives oplysninger til andre myndigheder, vil gennemførelsen af ændringsforslaget ikke muliggøre den ophævelse af de bestående pligtudleveringsregler, som det var hensigten i vidt omfang skulle ske efter gennemførelsen af forvaltningslovens regler, ligesom en række andre myndigheder vil kunne føle behov for at få gennemført regler om pligtudlevering i deres lovgivning.

## Ad II. Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen

Et *flertal* (socialdemokratiets, det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling.

Et *mindretal* (socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslagene til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Et flertal (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) bemærker, at justitsministeren i den vejledning, der vil blive udarbejdet til lov om offentlighed i forvaltningen, bør forbeholde betaling for afskrifter og kopier til særligt omfattende aktindsigtsbegæring.

## Ad III. Forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov

(Tavshedspligt)

*Udvalget* indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Ændringsforslag

til

### I. Forslag til forvaltningslov

Af et *flertal* (S, SF og RV):

Til § 27

1) *Stk. 1, nr. 6*, udgår.

Af *udvalget*, tiltrådt af *justitsministeren*:

Til § 28

2) I *stk. 1* indsættes efter »politiske,« ordet: »foreningsmæssige,«, og efter ordet »helbredsforhold« indsættes: », væsentlige sociale problemer«.

Af et *flertal* (S, SF og RV):

3) I *stk. 2, nr. 3*, indsættes efter »hensynet til« ordene: »de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til«.

## Bemærkninger

Til nr. 1

Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces er tilgodeset i opregningen af de hensyn, der i øvrigt er nævnt i lovforslagets § 27, stk. 1, samt i det forhold, at de hensyn til offentlige eller private interesser, der efter § 27, stk. 1, kan begrunde tavshedspligt, efter bestemmelsens ordlyd ikke er udtømmende.

Selv om henvisningen i § 27, stk. 1, nr. 6, til offentlige myndigheders interne beslutningsproces udgår, vil der således på dette område i samme omfang som hidtil kunne gælde tavshedspligt.

Forslagsstillerne finder imidlertid, at det forhold, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces nævnes i selve lovteksten, kan tages som udtryk for, at der i videre omfang end hidtil skal gælde tavshedspligt med hensyn til sådanne oplysning-

ger. På den baggrund, og da der efter forslagsstillernes opfattelse kun i særlige tilfælde bør gælde tavshedspligt med hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces, finder forslagsstillerne, at bestemmelsen bør udgå.

Til nr. 2

Med ændringsforslaget sker en yderligere eksemplifikation af, hvilke oplysninger der er omfattet af, hvad der kan betegnes som enkeltpersoners rent private forhold.

Til nr. 3

Ændringsforslaget nedtoner retten til at videregive oplysninger til varetagelse af private eller offentlige interesser i forhold til det af justitsministeren foreslåede.

Der bør være hjemmel til, at man f.eks. i den sociale sektor får mulighed for at afveje hensynet til offentlige interesser med hensynet til, at man gennem videregivelse af disse rent personlige oplysninger skader muligheden for – generelt – at udføre socialt arbejde, der ofte bygger på et åbent tillidsforhold mellem den person, der skal have bistand, og den person, der skal yde denne bistand.

Det er åbenbart, at den mulighed, der her hjemles, ikke kan anvendes til, at medarbejderne i forvaltningen skønner, at enhver oplysning om rent private forhold vil skade tillidsforholdet til borgerne og ødelægge deres arbejde.

Det må være et afvejningsspørgsmål, i hvilke tilfælde det er indlysende, at det fremtidige arbejde vil lide afgørende skade ikke alene i relation til den pågældende borger, men også i relation til borgerne i almindelighed.

Ændringsforslag  
til

**II. Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen**

Af et *mindretal* (SF og RV):

Til § 12

*Stk. 1, nr. 2*, affattes således:

»2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold eller lignende, når det må antages, at der vil være nærliggende risiko for, at der påføres den person eller virksomhed, oplysningerne angår, et væsentligt økonomisk tab, såfremt begæringen imødekommes.«

Bemærkninger

Ændringsforslaget tilsigter at sikre, at der gives aktindsigt i miljøbeskyttelsessager for så vidt angår oplysninger om sammensætningen af spildevandsudledninger samt andre emissioner. Bestemmelsen indebærer en skærpelse af den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, hvorefter virksomhedens blotte vægring mod udlevering af de omhandlede oplysninger udelukker eller væsentligt besværliggør aktindsigt. Der henvises i denne forbindelse til biologerne Vagn Juhl Larsens og Per Christensens sag vedrørende aktindsigt i spildevandsforholdene for 2 virksomheder i Odense. Der henvises til miljøministerens besvarelse af miljø- og planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 355 (almindelig del – bilag 116, folketingsåret 1985–86) samt til justitsministerens notat af 14. maj 1985, side 11, om eventuelle ændringer i forslaget til forvaltningslov (L 13) og forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (L 14).

*Hagen Hagensen (KF) fmd. Barfoed (KF) Karen Thurøe Hansen (KF)*

*Agnete Laustsen (KF) Bjørn Elmquist (V) Birthe Rønn Hornbech (V)*

*Birgith Mogensen (CD) Inger Stilling Pedersen (KrF) Ole Espersen (S)*

*Jytte Andersen (S) Torben Lund (S) Lissa Mathiasen (S) Erik B. Smith (S)*

*Jimmy Stahr (S) Leif Hermann (SF) Ebba Strange (SF) nfmd. Estrup (RV)*

Partierne VS, FP og FD havde ikke medlemmer i udvalget.

Til lovforslag nr. L 4, L 5 og L 6

## **Bilagshæfte**

til

## **Tillægsbetænkning**

over

- I. Forslag til forvaltningslov
- II. Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen
- III. Forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov  
(Tavshedspligt)

Retsudvalgets spørgsmål nr. 1-13, 15, 19, 20, 24, 25, 27, 29, 30 og 32-37 til justitsministeren i forbindelse med udvalgets behandling af lovforslagene og svarene herpå. Retsudvalgets spørgsmål nr. 14, 16-18, 21-23, 26, 28 og 31 til justitsministeren og svarene herpå er optrykt som bilag til udvalgets betænkning over lovforslagene.

### Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

#### Spørgsmål nr. 1:

Vil justitsministeren drage omsorg for, at også NESA – Nordsjællands Elektricitetsaktieselskab – omfattes af lov om offentlighed i forvaltningen.

#### Svar:

Ved udarbejdelsen af bestemmelsen i § 1, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen blev der i forbindelse med afgrænsningen af, hvilke større energiforsyningssselskaber der skal omfattes af en offentlighedsordning, af lovtekniske grunde lagt vægt på så vidt muligt at anvende en afgrænsning, der i forvejen er kendt i energiforsyningslovgivningen. For elforsyningsvirksomhedernes vedkommende valgtes den samme afgrænsning, som gælder med hensyn til spørgsmålet, om der til elforsyningsvirksomhed kræves bevilling.

Der er dog efter justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at der ved udformningen af offentlighedslovens bestemmelse om, hvilke elforsyningsvirksomheder der skal omfattes af en offentlighedsordning, vælges en anden afgrænsning, således at NESA og andre tilsvarende distributionselskaber umiddelbart omfattes af loven.

En ændring af lovforslaget med henblik herpå kan affattes således:

#### Til § 1

*Stk. 2, nr. 1*, affattes således:

»1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,«.

Bestemmelsen indebærer, at alle elforsyningsvirksomheder, der producerer eller fordel elektricitet ved spændinger på 500 V eller derover, omfattes af offentlighedslovens regler.

Omfattet af bestemmelsen er alle distributionsanlæg bortset fra nogle enkelte meget små anlæg, der alene forsyner et mindre antal private forbrugere. Distributionsanlæg,

herunder NESA, der forsyner erhvervsvirksomheder og/eller et større antal private forbrugere, vil være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter endvidere 20–25 transformestationer, dvs. anlæg, der normalt forsyner et mindre område end distributionsanlæggene. De transformestationer, der herfter omfattes af bestemmelsen i § 1, stk. 2, nr. 1, har imidlertid en sådan størrelse, at det efter justitsministeriets opfattelse ikke vil være urimeligt at inddrage dem under en offentlighedsordning. Den fastsatte grænse på 500 V er således også den grænse, der efter elforsyningslovens § 9 er afgørende for, om en elforsyningsvirksomhed er omfattet af elforsyningslovens regler om prisberegning m.v., hvorfor de nævnte transformestationer også må antages at have praktisk administrativ mulighed for at kunne inddrages under offentlighedsloven.

#### Spørgsmål nr. 2:

Vil justitsministeren imødekomme de ønsker, der kom til udtryk under 1. behandling af lovforslagene vedrørende en eventuel høring om reglerne vedrørende tavshedspligt og deres betydning for forvaltningen og borgerne.

#### Svar:

Spørgsmålet om tavshedspligt og om en begrænsning i forvaltningsmyndighedernes adgang til at videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder har været indgående behandlet af tavshedspligtsudvalget i betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt. Betænkningen har været udsendt til høring blandt en række myndigheder og organisationer, hvis høringssvar sammen med straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 har dannet grundlag for de fremsatte lovforslag. Der er således allerede nu fremkommet en lang række synspunkter vedrørende udformningen af regler om tavshedspligt m.v., og justitsministeriet har derfor ikke fundet det nødvendigt at søge de foreslåede regler belyst gennem en ny skriftlig høringsrunde.

Justitsministeriet vil imidlertid, hvis retsudvalget ønsker det, være indstillet på at belyse rækkevidden af de foreslåede tavshedspligtsregler og deres betydning for borgerne og forvaltningen yderligere. Det vil eventuelt kunne ske ved en høring eller lignende. Justitsministeriet vil også – hvis det ønskes – i forbindelse med en eventuel lovteknisk gennemgang for retsudvalget kunne foretage en bredere gennemgang af tavshedspligtsspørgsmålet og bl.a. på baggrund af tavshedspligtudvalgets betænkning belyse fordele og ulemper ved forskellige former for regulering af tavshedspligten.

### Spørgsmål nr. 3:

Vil ministeren drage omsorg for en teknisk gennemgang af reglerne om tavshedspligt og belyse lovforslaget i relation til betænkning om tavshedspligt.

### Svar:

Justitsministeriet vil meget gerne medvirke til en sådan teknisk gennemgang af spørgsmål i forbindelse med reglerne om tavshedspligt.

### Spørgsmål nr. 4:

Ministerens kommentarer udbedes til vedlagte artikel fra Juristen, 5. oktober 1985, af universitetslektor Oluf Jørgensen, om tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces.

### Svar:

1. Forfatterens formål med artiklen synes navnlig at være at give en vurdering af behovet for tavshedspligt af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces. Der er efter forfatterens mening her tale om et hensyn, som med større eller mindre styrke gør sig gældende i alle sager, og som i den yderste konsekvens kan føre til meget vidtgående begrænsninger i ytringsfriheden. Tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces kan efter forfatterens opfattelse få karakter af, at den offentlige forvaltning beskytter sig selv mod det besvær, som offentlighed under sagsforberedelsen kan medføre.

Forfatteren konkluderer, at tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces er

en alvorlig begrænsning i ansattes og politikeres ytringsfrihed.

2. Efter § 152, stk. 3, i forslaget til lov om ændring af borgerlig straffelov og § 27, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov er en oplysning fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Blandt de offentlige interesser, der kan begrunde, at en oplysning skal behandle fortroligt, er nævnt væsentlige hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces. Det er efter bestemmelsen kun *væsentlige* hensyn til beslutningsprocessen, der kan begrunde tavshedspligt. Tavshedspligten indtræder endvidere kun, når hemmeligholdelse er nødvendig for at beskytte denne interesse.

3. Spørgsmålet om, hvorvidt der bør være offentlighed omkring den politiske beslutningsproces, er indgående drøftet i offentlighedsudvalgets betænkning om offentlighedslovens revision (857/1978).

Som påpeget af udvalget beror afgørelsen heraf på en vanskelig afvejning af modstridende hensyn. På den ene side er hensynet til at skabe øget kendskab til det offentlige virksomhed og hermed give et bedre grundlag for den løbende debat om offentlige anliggender. På den anden side lader det sig imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke bestræbe, at en ubetinget gennemførelse af offentlighedsprincippet i denne henseende ikke vil være forsvarlig, idet den politiske beslutningsproces både på statsligt og kommunalt niveau nødvendigvis fordrer et vist mål af fortrolighed. For så vidt angår den centrale politiske beslutningsproces på statsligt niveau følger det således efter udvalgets opfattelse af principielle forfatningsretlige synspunkter, at regeringen udadtil må betragtes som en enhed, hvorfor det for regeringsarbejdets funktionsmuligheder er af afgørende betydning, at udenforstående ikke har adgang til at blive gjort bekendt med regeringens interne overvejelser, herunder med eventuelle meningsforskelle blandt regeringens medlemmer. På tilsvarende måde er det af væsentlig betydning for den politiske beslutningsproces i kommunerne, at der er adgang til i fortrolighed at foretage overvejelser af foreløbig karakter, hvilket kan være en væsentlig forudsætning for at udligne eventuelle meningsforskelle mellem de politisk valgte repræsentanter inden for kommunalbestyrelsen eller

et af dennes udvalg eller mellem sådanne organer indbyrdes. Såfremt der var adgang til at blive gjort bekendt også med rent foreløbige overvejelser på de forskellige stadier af den kommunale beslutningsproces, ville dette let kunne medføre en fastfrysning af standpunkter og dermed være til hinder for opnåelsen af kompromiser, der er et nødvendigt element i folkevalgte organers beslutningsproces.

Justitsministeriet kan tiltræde disse synspunkter.

4. Bestemmelsen i § 27, stk. 1, nr. 6, i forslaget til forvaltningslov har til formål at give offentligt ansatte m.fl. mulighed for frit at forberede og drøfte de sager, der er under behandling, samt tid til at overveje, hvilken stilling myndigheden skal indtage. Som eksempel kan nævnes overvejelser om, hvorvidt et lovforslag skal fremsættes eller en retssag skal føres. Bestemmelsen giver udtryk for, hvad der må antages at gælde efter den bestående retstilstand, jfr. således tavshedspligtsudvalgets betænkning (nr. 998/1984), side 189. Under bestemmelsen kan således efter omstændighederne også falde oplysninger om indholdet af interne drøftelser, herunder forhandlinger i udvalg, f.eks. kommunalbestyrelsernes stående udvalg og arbejdsgrupper samt oplysninger i de referater, forslag og planer, der udarbejdes inden for en myndighed, og den brevveksling, som finder sted inden for myndigheden, herunder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes.

5. I artiklen anfører forfatteren, side 287, at spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at pålægge tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der ikke umiddelbart er omfattet af lovregler herom, er tvivlsomt. Ud fra hensynet til ytringsfriheden er det efter forfatterens opfattelse meget betænkeligt, hvis en ledelse eller et politisk flertal kan pålægge tavshedspligt, når de synes der er brug for det. Et politisk flertal må efter forfatterens opfattelse ikke bruge tavshedspligten til at lukke munden på et mindretal, når det er belejligt, medens flertallet selv i andre tilfælde taler frit fra leveren om sager, der er under forberedelse.

Det er i den forvaltningsretlige litteratur antaget, at kommunalbestyrelsens adgang til

at træffe bestemmelse om, hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, ikke er ensbetydende med, at der også er tavshedspligt. Den endelige afgørelse af, i hvilket omfang sagen medfører tavshedspligt for de enkelte medlemmer, ligger ikke hos kommunalbestyrelsen eller dens flertal. Et kommunalbestyrelsesflertal vil altså ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre, kunne forhindre et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. Når sagen ikke efter sit indhold må betragtes som fortrolig, står det ethvert medlem frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen. Derimod kan det næppe antages, at et medlem frit kan omtale andre medlemmers indlæg vedrørende forhold, der ikke i sig selv er undergivet tavshedspligt, jfr. Preben Espersen, De kommunale beslutninger, side 74. Samme opfattelse gives der udtryk for hos Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 3. udgave, side 216 ff. Særligt om videregivelse af oplysninger om forhandlingerne i sager, der ikke af andre grunde er undergivet tavshedspligt, anfører Harder, a. st. side 220, bl.a. følgende:

»Spørgsmålet om medlemmers pligt til at bevare tavshed om forhandlinger for lukkede døre er herefter begrænset til at være et spørgsmål om forbud mod, at et medlem giver offentlig meddelelse om *andre medlemmers udtalelser*. Der gælder vistnok en klar politisk sædvane i retning af, at man ikke bliver refereret for udtalelser under lukkede forhandlinger. I mange situationer vil muligheden for at opnå et forhandlingsresultat være afhængig heraf, og hvis fortrolighed ikke kan opnås i forbindelse med den formelle beslutningsproces, må man regne med, at den vil blive opnået ved at henlægge forhandlingerne uden for møderne.

Den forventning, der kan bestå med hensyn til ikke at blive refereret for udtalelser for lukkede døre, må også blive afgørende i juridisk henseende, når dørlukningen finder sted i henhold til en udtrykkelig lovhjemmel. Der må gælde en tavshedspligt.«

Justitsministeriet er enig i, at et kommunalbestyrelsesflertal ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre, vil kunne forhindre et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. Det vil efter justitsministeriets opfattelse hverken efter de gældende regler eller efter lovforsla-

gene være muligt for et kommunalpolitisk flertal at pålægge et mindretal tavshedspligt.

Justitsministeriet er ligeledes enig i, at hensynet til den interne beslutningsproces, herunder forhandlingerne i kommunalbestyrelsen, kan føre til, at det er nødvendigt at behandle oplysninger om, hvad der f.eks. er passeret under behandlingen af en sag for lukkede døre, fortroligt. Som anført af Espersen, a. st., side 74 og af Harder, a. st., side 220, må det således antages, at der er tavshedspligt med hensyn til andre medlemmers udtalelser under lukkede forhandlinger. På baggrund af kommunalbestyrelsens karakter af et politisk sammensat organ har justitsministeriet vanskeligt ved at se, i hvilke tilfælde der herudover efter bestemmelsen i § 27, stk. 2, vil kunne vedtages tavshedspligt alene under henvisning til hensynet til den interne beslutningsproces.

Efter § 27, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov vil det over for de kommunalt ansatte, der efter den kommunale styrelseslovs § 10, stk. 2, har fået tilladelse til at overvære en sags behandling for lukkede døre, ved et tavshedsplæg kunne præciseres, i hvilket omfang de ikke må videregive oplysninger om, hvad der er passeret under mødet.

Justitsministeriet finder i den forbindelse grund til at fremhæve, at det i det nu foreliggende forslag til forvaltningslov er fastslået, at der inden for den offentlige forvaltning, herunder kommunalforvaltningen, kun kan pålægges tavshedspligt ved konkret tjenestebefaling med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser, jfr. forslagens § 27, stk. 2.

Muligheden for at pålægge tavshedspligt inden for den offentlige forvaltning er således ved lovforslaget begrænset til tilfælde, hvor det er *nødvendigt* at pålægge tavshedspligt for at varetage *væsentlige* hensyn til offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den interne beslutningsproces. Denne afgrænsning af adgangen til at pålægge tavshedspligt, svarer til afgrænsningen af tavshedspligten i § 152, stk. 3, i forslaget til ændring af straffeloven.

6. I artiklen antager forfatteren på baggrund af offentlighedslovens undtagelse for interne arbejdsdokumenter, at oplysninger om faktiske forhold og oplysninger, der

kommer udefra eller er videregivet, ikke er undergivet tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces.

Det forhold, at en begæring om aktindsigt ikke kan afslås alene under henvisning til, at det eller de dokumenter, der ønskes udleveret, indeholder oplysninger, der må anses for undergivet tavshedspligt efter de almindelige regler herom, er ikke i alle tilfælde ensbetydende med, at disse bestemmelser har mistet deres betydning i andre relationer, jfr. betænkning om offentlighedslovens revision (857/1978), side 293. Offentlighedsloven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed efter derom fremsat begæring er forpligtet til at stille oplysninger til rådighed (for andre end en sags parter) i en bestemt form – udlevering af aktstykker. Loven regulerer derimod ikke, i hvilket omfang offentligt ansatte af egen drift må videregive fortrolige oplysninger, ligesom der ikke ved loven er taget stilling til, hvilke personer der kan træffe afgørelse efter loven på vedkommende forvaltningsmyndigheds vegne (den interne kompetencefordeling). Der vil således efter justitsministeriets opfattelse i ganske enkelte tilfælde kunne bestå en tavshedspligt med hensyn til faktiske oplysninger, selv om disse findes i dokumenter, der ville kunne kræves udleveret på begæring efter offentlighedsloven.

#### Spørgsmål nr. 5:

Ministerens kommentarer udbedes til vedlagte artikel af landsretssagfører Rasmus Reeh fra særnummer af Dansk Presse, oktober 1985.

#### Svar:

1. Landsretssagfører Rasmus Reeh behandler i sin artikel navnlig nogle spørgsmål om lovgivningens særlige regler om tavshedspligt og om adgangen til at pålægge tavshedspligt ved tjenestebefaling.

2. For så vidt angår spørgsmålet om særlige tavshedspligtsforskrifter i lovgivningen, er det Danske Dagblades Forenings (DDF) og Dansk Journalistforbunds (DJ) opfattelse, at tavshedspligtsudvalget burde have foretaget en egentlig gennemgang af alle lovgivningens særlige regler om tavshedspligt med henblik på at vurdere, om de vil kunne ophæves. Udvalget har ikke foretaget en sådan gennem-



gang, idet udvalget var af den opfattelse, at de foreliggende ændringer af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt ikke nødvendiggjorde en samtidig ændring af de særlige tavshedspligtsregler, og at de enkelte myndigheder efter en gennemførelse af nye generelle regler om tavshedspligt selv ville have bedre mulighed for at vurdere, om særlige tavshedsforskrifter burde ophæves, eventuelt i forbindelse med andre ændringer af den pågældende lovgivning.

En samlet udtømmende gennemgang af lovgivningens regler om tavshedspligt med henblik på at overveje ophævelse eller ændringer heraf i lyset af de nye generelle regler om tavshedspligt i straffe- og forvaltningsloven vil blive et endog meget omfattende arbejde, der efter justitsministeriets opfattelse ikke vil stå i rimeligt forhold til det lovtekniske udbytte, der vil kunne opnås herved.

Justitsministeriet er enig med tavshedspligtsudvalget i, at det ikke er nødvendigt at foretage en sådan samlet revision af lovgivningens særlige regler om tavshedspligt. Justitsministeriet vil i den løbende lovtekniske gennemgang af lovforslag om ændringer i eksisterende love være opmærksom på spørgsmålet.

3. Landsretssagfører Rasmus Reeh oplyser endvidere, at rigsadvokaten i sit høringssvar over tavshedspligtsudvalgets betænkning udtalte sig imod forslaget om at ophæve adgangen til at pålægge tavshedspligt ved tjenestebefaling. Der peges i den forbindelse på, at en arbejdsgruppe under justitsministeriets centrale samarbejdsudvalg for politiet i en beretning fra 1979 bl.a. havde givet udtryk for, at kompetencen til at give pressen oplysninger alene tilkom vedkommende politimester (politidirektøren) eller den, han havde delegeret opgaven til. Rasmus Reeh synes at opfatte dette som et udslag af reglerne om tavshedspligt.

Når det i beretningen anføres, at kun politimesteren eller den, han bemyndiger, må udtale sig til pressen, er dette imidlertid ikke et udslag af reglerne om tavshedspligt, men er en følge af de almindelige regler for ledelsen af enhver offentlig myndighed, hvorefter adgangen til at bestemme, hvem der skal udtale sig på myndighedens vegne, f.eks. til pressen, tilkommer myndighedens ledelse.

4. Med hensyn til spørgsmålet om adgangen til at pålægge tavshedspligt ved tjenestebefaling er justitsministeriet enig med Danske Dagblades Forening og Dansk Journalistforbund i, at der inden for den offentlige forvaltning kun bør kunne pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser. En bestemmelse herom er derfor indsat i forvaltningslovens § 27, stk. 2.

#### Spørgsmål nr. 6:

Indebærer § 27, stk. 1, i forslag til forvaltningslov en udvidelse af tavshedspligten i forhold til den foreslåede § 152, stk. 3, i forslag til lov om ændring af straffeloven, hvori det er bestemt, at en oplysning er fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

#### Svar:

Efter § 27, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser.

Som anført i de specielle bemærkninger til bestemmelsen, lovforslaget side 55, må opregningen i § 27, stk. 1, antages at dække langt den overvejende del af de hensyn, der efter straffeloven kan føre til tavshedspligt. Opregningen er dog ikke udtømmende.

Der er ikke med bestemmelsen tilsigtet en udvidelse af tavshedspligten i forhold til bestemmelsen i § 152, stk. 3, i forslaget til lov om ændring af borgerlig straffelov.

For at udelukke en eventuel tvivl herom kan der i § 27, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov foretages følgende præcisering:

#### Til § 27

I *stk. 1* indsættes efter »væsentlige hensyn« ordene: »til offentlige eller private interesser, herunder«.

*Spørgsmål nr. 7:*

Hvilke situationer ud over anke og høringsforhold er der tænkt på ved udformningen af reglen i § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led.

*Spørgsmål nr. 8:*

Vil en direkte angivet begrænsning af reglen i § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led, til anke og obligatorisk høring være betænkelig, når henses til mulighederne i øvrigt for videregivelse.

*Svar:*

Formålet med bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led, er at sikre, at myndighederne kan varetage de opgaver, som de er blevet pålagt, også i de tilfælde, hvor andre myndigheder nødvendigvis skal inddrages i sagsbehandlingen eller i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det kan f.eks. være tilfældet, når den myndighed, der behandler en sag, hvori der indgår fortlørlige oplysninger, indhenter en udtalelse fra en anden myndighed, der har en særlig sagkundskab eller i øvrigt finder det nødvendigt at forelægge sagen for en anden myndighed. Der kan også være tale om en forelæggelse som et led i anvendelsen af de »call in regler«, der på en del områder for tiden søges gennemført i forbindelse med begrænsninger i den sædvanlige ankeadgang. I forbindelse med behandlingen af en klagesag vil det ligeledes være nødvendigt at videregive alle oplysninger af betydning for sagen fra den myndighed, der har behandlet sagen i første instans, til klagemyndigheden.

Ud over hørings- og anketilfældene har bestemmelsen navnlig til formål at sikre, at der kan videregives oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, når det i øvrigt er et nødvendigt led i selve sagsbehandlingen, eller for at en afgørelse kan få virkning efter sit indhold.

Som eksempel herpå kan nævnes de tilfælde, hvor en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Det gælder f.eks. den kommunale skatteforvaltnings forberedelse af sager for ligningskommissionen og de amtskommunale socialcentres sekretariatsmæssige bistand til revaliderings- og pensionsnævnet samt amtsankenævnet.

Som et andet eksempel på tilfælde, hvor løsningen af de opgaver, der efter lovgivning

gen pålægges myndighederne, forudsætter et samvirke mellem flere myndigheder, kan nævnes det sociale udvalgs beslutning om at anbringe et barn uden for hjemmet efter reglerne i bistandslovens kap. 18. Ud over, at det i bistandsloven er bestemt, at flere forskellige myndigheder skal medvirke ved selve sagsbehandlingen i det sociale udvalg, er det tillige en forudsætning, at den myndighed (institution), barnet skal anbringes hos, får nærmere oplysninger om baggrunden for opholdet.

Da lovgivningen således på en række forskellige retsområder forudsætter, at myndighederne samarbejder om løsningen af en opgave, har justitsministeriet fundet det påkrævet at medtage en undtagelse fra videregivelsesforbudet i § 28, stk. 1, når videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling.

Det vil på den baggrund efter justitsministeriets opfattelse ikke være muligt at begrænse reglen i § 28, stk. 2, nr. 4, til hørings- og anketilfældene.

Justitsministeriet finder derimod grund til at fremhæve, at videregivelsen kun må ske, når den er et *nødvendigt* led i sagsbehandlingen. Det er således ikke tilstrækkeligt, at videregivelsen blot vil være hensigtsmæssig.

*Spørgsmål nr. 9:*

Kan det oplyses, hvorvidt en klient, der udelukkende søger rådgivning i medfør af bistandslovens §§ 28, 29 eller 32, kan risikere, at oplysninger om rent private forhold indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed?

*Svar:*

Efter bistandslovens § 28 kan det sociale udvalg tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Efter bistandslovens § 32, stk. 4, påhviler det det sociale udvalg at yde forældremyndighedens indehaver eller den, der faktisk sørger for et barn, særlig vejledning og støtte, når barnet har vanskeligheder i forhold til sine daglige omgivelser, skolen eller samfundet, eller når barnet i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold.

I socialministeriets cirkulære af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistands-

loven er det i pkt. 22 fremhævet, at vejledningen efter bistandsloven altid hviler på et frivilligt samarbejde, der iværksættes efter aftale med klienten, og som denne når som helst kan trække sig ud af.

Vedrørende spørgsmålet om i vejlednings-situationen at indhente oplysninger om klienten udtales i cirkulærets pkt. 23 i tilslutning hertil bl.a. følgende:

»Det følger heraf, at lovens § 17 om klienternes oplysningspligt kun gælder delvis, så længe arbejdet med klienten ikke går videre end til vejledning. Hvis klienten ikke ønsker at give samtykke til, at oplysninger om ham afkræves andre, ... vil dette kunne have den virkning, at fortsat vejledning skønnes formålsløs. Derimod vil man ikke på dette grundlag kunne give klienten pålæg om ... medvirken til sagens oplysning.

Må vejledningen opgives som formålsløs, vil der næppe foreligge tilstrækkeligt grundlag for at vurdere muligheden for at yde bistand af anden art. Det i cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser under pkt. 28, 2, anførte, hvorefter der åbnes mulighed for mod ansøgerens ønske at indhente oplysninger fra andre, tager kun sigte på ganske ekstraordinære tilfælde, hvor det skønnes, at hjælp vil være absolut påkrævet af hensyn til ansøgerens aktuelle situation.«

Socialministeriets cirkulære må efter justitsministeriets opfattelse forstås således, at der i tilfælde, hvor en klient udelukkende søger rådgivning, ikke uden den pågældendes samtykke må indhentes oplysninger om klienten fra andre.

Det følger endvidere af § 32 i forslaget til forvaltningslov, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

På baggrund af karakteren af den rådgivning, der ydes efter bistandsloven, og indholdet af det nævnte cirkulære fører bestemmelsen i § 32 til, at den enkelte medarbejder ikke uden samtykke må indhente fortrolige oplysninger om den pågældende i andre dele af forvaltningen eller hos andre forvaltningsmyndigheder.

*Spørgsmål nr. 10:*

Med hvilken begrundelse er opregningen i § 27, stk. 1, nr. 1-8, ikke gjort udtømmende?

*Svar:*

I § 27, stk. 1, nr. 1-8, i forslaget til forvaltningslov er der opregnet en række hensyn til offentlige eller private interesser, der kan føre til, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Som anført i betænkningen om tavshedspligt, side 190, kan det imidlertid ikke udelukkes, at også hensyn til andre offentlige eller private interesser end de i bestemmelsen udtrykkeligt nævnte kan føre til, at en oplysning er fortrolig. Begrænses de hensyn til offentlige eller private interesser, der kan føre til, at en oplysning må anses for at være fortrolig, ved en udtømmende opregning, vil der således i helt særlige situationer kunne tænkes tilfælde, hvor det således ikke vil være muligt at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, uanset at der i disse tilfælde kan være et tilsvarende behov for en tavshedspligt. Justitsministeriet har derfor ikke ment at kunne gøre opregningen udtømmende.

Opregningen i § 27, stk. 1, nr. 1-8, må imidlertid som anført i de specielle bemærkninger til § 27 (lovforslagets side 55) antages at dække langt den overvejende del af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt.

*Spørgsmål nr. 11:*

Hvad ligger der i udtrykket *rent private forhold*, bortset fra de i § 28, stk. 1, nævnte, sammenholdt med udtrykket *andre fortrolige oplysninger* i stk. 3.

*Svar:*

Udtrykket »rent private forhold« er i lovtæksten søgt præciseret således, at det omfatter oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold, samt oplysninger om helbredelsesforhold og misbrug af nydelsesmidler samt oplysninger af lignende personlig karakter. Det kan f.eks. være oplysninger om interne familietridigheder eller ulykkestilfælde.

Andre oplysninger om enkeltpersoners forhold, der er fortrolige uden at være om rent private forhold, kan f.eks. være oplysninger om økonomiske forhold, uddannelsesmæssige forhold, arbejds- og boligforhold. Også oplysninger om andre end enkeltperso-

ner, f.eks. erhvervsvirksomheders forhold, vil kunne være af fortrolig karakter.

#### Spørgsmål nr. 12:

Hvorfor er pligtudleveringsreglerne i lovgivningen jfr. bemærkning i lovforslaget side 25, 1. sp. øverst, ikke søgt ophævet eller omformuleret samtidig med lovforslaget.

#### Svar:

I § 29 i forslaget til forvaltningslov er det med hensyn til sager, der rejses ved ansøgning, som hovedprincip fastslået, at oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke må indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, medmindre ansøgeren har givet samtykke hertil.

Da der forskellige steder i lovgivningen – i forskellige sproglige udformninger – er fastsat regler om, at en forvaltningsmyndighed kan afkræve ansøgeren og andre, herunder andre forvaltningsmyndigheder, enhver oplysning af betydning for en sags afgørelse, er det fundet nødvendigt at fravige hovedprincippet for sådanne tilfælde.

Det må imidlertid antages, at disse regler er blevet gennemført, uden at der har været anledning til at tage stilling til betydningen af en generel regel som den nu foreslåede. En gennemførelse af en hovedregel om samtykke bør derfor efter justitsministeriets opfattelse føre til, at myndighederne, selv om de formelt ikke er forpligtet hertil, normalt også i disse tilfælde indhenter samtykke fra ansøgeren, medmindre de reale hensyn, der ligger bag den specielle regel, taler herimod.

Som anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, side 25, finder justitsministeriet endvidere, at det i forbindelse med en fremtidig revision af de pågældende love bør overvejes, om pligtudleveringsreglerne bør ophæves eller omformuleres som følge af gennemførelsen af forvaltningsloven.

Det har af tidsmæssige grunde ikke været muligt at foretage en fuldstændig gennemgang af lovgivningens regler om oplysningspligt. En sådan gennemgang er efter justitsministeriets opfattelse heller ikke fornøden, idet den nødvendige tilpasning af lovgivningen, som anført, vil kunne ske i forbindelse med fremtidige revisioner af de pågældende love.

#### Spørgsmål nr. 13:

Hvorledes vil justitsministeren i den kommende vejledning til loven nærmere definere begrebet »offentlige myndigheders interne beslutningsproces« som anført i lovforslagets § 27, stk. 1, nr. 6.

#### Svar:

Den offentlige forvaltning udføres af så mange forskelligartede organer, der løser meget forskellige former for opgaver, at det efter justitsministeriets opfattelse ikke er muligt generelt at »definere« offentlige myndigheders interne beslutningsproces.

Som anført side 189 i tavshedspligtsudvalgets betænkning (nr. 998/1984) har opregningen i § 27, stk. 1, af hensynet til den interne beslutningsproces til formål at angive, at der i nogle tilfælde kan være en anerkendelsesværdig væsentlig offentlig interesse i at beskytte en myndigheds interne beslutningsproces. Bestemmelsen har ifølge udvalget til formål at give offentligt ansatte med flere mulighed for frit at forberede og drøfte de sager, der er under behandling, samt tid til at overveje, hvilken stilling myndigheden skal indtage. Som eksempel kan nævnes overvejelser om, hvorvidt et lovforslag skal fremsættes eller en retssag skal føres. Under bestemmelsen kan som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 4 fra retsudvalget (L 4, 5 og 6 – bilag 3) efter omstændighederne også falde oplysninger om indholdet af drøftelser for lukkede døre i f.eks. kommunalbestyrelser. Det samme kan gælde drøftelser i kommunalbestyrelsernes stående udvalg og arbejdsgrupper. Under bestemmelsen kan endvidere falde oplysninger i de referater, forslag og planer, der udarbejdes inden for en myndighed, og den brevveksling, som finder sted inden for en myndighed, herunder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes.

#### Spørgsmål nr. 15:

Hvad er begrundelsen for ikke at medtage telefonselskaberne under offentlighedsloven?

#### Svar:

Statens Teleråd har som led i sit almindelige tilsyn med telefonselskaberne bl.a. til

opgave at føre tilsyn med driftsforhold, takstfastsættelse og anlægsforhold. I rådet er der bl.a. repræsentanter for abonnenterne.

Det følger af reglerne for Statens Teleråds virksomhed og af telefonselskabernes koncessioner, at telerådet skal have forelagt selskabernes regnskaber og i vidt omfang som led i den overordnede planlægning af den offentlige telekommunikations udvikling får forelagt selskabernes udbygningsplaner.

Endvidere er ministeren for offentlige arbejder berettiget til med bindende virkning for telefonselskaberne at afgøre eventuelle klager over selskabernes eller deres personales forhold.

En betydelig del af de dokumenter, der må antages at være af betydning for offentligheden vedrørende de koncessionerede telefonselskabers forhold, vil således indgå i sager, der behandles af en offentlig forvaltningsmyndighed, og er derfor omfattet af såvel den gældende lov som det foreliggende forslag til ny offentlighedslov.

De forhold, der gøres til genstand for behandling i telerådet, vil ligeledes være omfattet af såvel den eksisterende lovgivning om offentlighed i forvaltningen som af forslaget til ny offentlighedslov, når begæring om aktindsigt fremsættes over for rådet.

Justitsministeriet går ud fra, at det er forhold som de anførte, der er begrundelsen for, at telefonselskaberne efter det forlig, som er indgået i retsudvalget, jfr. beretningen af 1. august 1985, ikke er inddraget umiddelbart under loven.

#### *Spørgsmål nr. 19:*

Har ministeren overvejet at indføje regler om god forvaltningsskik i forvaltningsloven? Hvilke overvejelser har ført til, at sådanne ikke er medtaget? Vil ministeren tilstille udvalget en kopi af det cirkulære, som tænkes udsendt herom?

#### *Spørgsmål nr. 20:*

Vil ministeren tilstille udvalget de svenske lovregler om god forvaltningsskik?

#### *Svar:*

I forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til forvaltningslov har justitsministeriet overvejet, hvilke regler der bør optages i en generel forvaltningslov, og hvilke principper

og retningslinier for udøvelsen af forvaltningens sagsbehandling der er bedst egnede til en beskrivelse i en generel vejledning om forvaltningsmyndigheders sagsbehandling.

Hovedsynspunkterne for afgrænsningen af emnekredsen for forvaltningsloven bør af principielle grunde efter justitsministeriets opfattelse – som fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (side 10) – være, at der i loven i det væsentlige kun optages bestemmelser, der kan udformes relativt præcist om forhold, der skal iagttages generelt, og som i øvrigt tillægges en sådan betydning, at de bør kunne håndhæves selvstændigt ved domstolene under et fuldbyrdes- eller anerkendelsessøgsmål efter bestemmelsen i grundlovens § 63.

Som anført i de almindelige bemærkninger side 9 f kan der næppe opnås fordele ved at lovfæste sagsbehandlingsprincipper, der alene kan formuleres som brede målsætninger af mere upræcis karakter. En lovfæstelse af sådanne regler vil ikke give borgeren nogen reel vejledning om de rettigheder, der tilkommer ham i forhold til forvaltningen, og der ville endog kunne opstå uberettigede forventninger hos de borgere, der eventuelt påberåber sig sådanne bestemmelser i tillid til, at reglerne i forvaltningsloven må være af samme karakter som andre egentlige lovregler. Hertil kommer, at sådanne mere upræcise forskrifter vil kunne give anledning til betydelige fortolkningsproblemer for forvaltningsmyndighederne selv og for de myndigheder, der udøver kontrol med forvaltningen.

De generelle regler om god forvaltningsskik, der er optaget i den gældende svenske forvaltningslov, er også omfattet af det nu foreliggende forslag til en dansk forvaltningslov. Reglerne i forslaget til forvaltningslov svarer også i det væsentlige til reglerne i det nye svenske forslag til forvaltningslov, der den 3. oktober 1985 er overgivet lagrådet til udtalelse. En kopi af lovforslaget vedlægges. Det nye svenske forslag indeholder dog tillige nogle regler i §§ 4, 5 og 7 om f.eks., at myndighedernes arbejde skal udføres enkelt, hurtigt og økonomisk, at det offentliges skrivelser skal udformes klart, og at myndigheden skal have bestemte åbningstider. Regler af denne karakter bør efter justitsministeriets opfattelse ikke affattes i lovsform og indsættes i en forvaltningslov, men vil f.eks. kunne

beskrives i en vejledning til myndighederne om god forvaltningsskik.

Som anført i pkt. 6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det justitsministeriets hensigt i forbindelse med gennemførelsen af forvaltningsloven at udarbejde en generel vejledning, der foruden en uddybning af reglerne i forvaltningsloven også skal angive de almindelige regler og principper, som den offentlige forvaltning bør anvende i forbindelse med administrativ sagsbehandling, men som det ikke er nødvendigt at medtage i selve forvaltningsloven. Det vil f.eks. være regler om beregning af klagefrister, om vejledning i forbindelse med klage til andre myndigheder end den egentlige rekursmyndighed og om underretning af borgerne, når en sagsbehandling trækker ud. Det er hensigten, at vejledningen løbende skal suppleres i nødvendigt omfang, ligesom justitsministeriet overvejer, hvorledes alle dele af den offentlige forvaltning i større omfang end hidtil løbende kan blive informeret om afgørelser af principiel forvaltningsretlig betydning.

Justitsministeriet har endnu ikke udarbejdet denne vejledning, men justitsministeriet vil bestræbe sig på at have vejledningen færdig i rimelig tid inden lovens ikrafttræden. Når vejledningen foreligger, vil justitsministeriet sende retsudvalget en kopi heraf.

Der vedlægges til orientering en kopi af den gældende svenske forvaltningslov og af det svenske forslag til ny forvaltningslov. (Er ikke optrykt).

#### Spørgsmål nr. 24:

##### Ad § 28

Hvad dækker udtrykket »virksomhed« over? Er det både behandling af konkrete sager og videregivelse af oplysninger til statistiske formål?

##### Svar:

Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold må efter § 28, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed i de særlige tilfælde, der er nævnt i stk. 2.

Efter § 28, stk. 3, må andre fortrolige oplysninger – ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde – kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at op-

lysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Under udtrykket »virksomhed« falder faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning.

Efter bestemmelsen vil der til sådan virksomhed kunne videregives oplysninger såvel til brug ved behandlingen af konkrete sager som til statistiske formål. Det er dog en forudsætning, at oplysningerne er af væsentlig betydning for den myndighed, der modtager oplysningerne.

#### Spørgsmål nr. 25:

Vil indenrigsministeriets skrivelse af 14. december 1973, K.kt.jr.1973/12012/0708-1, stadig være gældende efter vedtagelsen af forvaltningsloven?

##### Svar:

I den nævnte skrivelse af 14. december 1973 fra indenrigsministeriet til Møn byråd tager indenrigsministeriet stilling til, i hvilket omfang borgmesteren i medfør af sin stilling som daglig leder af kommunens administration og som formand for kommunalbestyrelsens økonomiudvalg bl.a. kan rekvirere oplysninger, der indgår i skattesager under ligningskommissionens sagsområde.

Herom udtalte indenrigsministeriet:

»I denne anledning skal man meddele, at skattedepartementet i en over sagen afgivet erklæring har udtalt, at borgmesteren efter skattedepartementets formening ikke vil kunne få oplysninger fra ligningsmyndighederne om de enkelte skatteyderes eller indeholdelsespligtiges forhold, jfr. statsskattelovens § 14 og kildeskattelovens § 87, bortset fra de tilfælde, hvor der i lovgivningen er tillagt kommunalbestyrelsen beføjelser til at træffe afgørelser eller udtale sig i skattesager.

For så vidt byrådet endvidere har forespurgt, hvorvidt borgmesteren kan rekvirere oplysninger i de enkelte sager, der i henhold til den sociale lovgivning er henlagt til det sociale udvalg, skal man meddele, at socialministeriet i en over sagen afgivet erklæring har udtalt, at det sociale udvalgs selvstændige stilling efter socialministeriets opfattelse medfører, at en borgmester ikke kan kræve oplysninger vedrørende de enkelte sager, der

## Bilag til tillægsbet. o. lov. til forvaltningslov m.m.

i henhold til lovgivningen er henlagt til dette udvalg.

Indenrigsministeriet kan henholde sig til det af skattedepartementet og socialministeriet udtalte. Det bemærkes herved, at borgmesterens ret til i henhold til styrelseslovens § 20, stk. 4, at overvære de enkelte udvalgs møder m.v., selv om han ikke er medlem, må ses i forbindelse med hans pligt til at formidle den fornødne koordination mellem kommunalbestyrelsen og dens udvalg. Det må derfor efter indenrigsministeriets opfattelse være forudsat ved en nævnte bestemmelse, at borgmesteren, hvis han benytter sig af sin ret til at overvære møder i det sociale udvalg i tilfælde, hvor han ikke er medlem, alene har ret til at få ordet med henblik på varetagelsen af denne koordinerende virksomhed, men ikke under udvalgets behandling af de enkelte sager, der ifølge lovgivningen er henlagt til dette udvalg.«

Efter § 4, stk. 1, i normalstyrelsesvedtægten for kommuner, jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981, varetager borgmesteren de funktioner som øverste daglige leder af kommunens samlede administration, der fremgår af styrelseslovens kap. IV. Borgmesteren kan af udvalgene og de ansatte forlange enhver oplysning om sager, der er underlagt dem, og om sagernes ekspedition, jfr. normalstyrelsesvedtægten § 4, stk. 3, 2. pkt.

I bemærkningerne til normalstyrelsesvedtægten, cirkulæret side 2, har indenrigsministeriet i forhold til skrivelsen af 14. december 1973 præciseret, at borgmesteren efter omstændighederne også kan kræve oplysninger af socialudvalget og ligningskommissionen. Om spørgsmålet anføres i cirkulæret følgende:

»I sager, hvor særlige tavshedspligtshensyn gør sig gældende, navnlig sager vedrørende enkeltpersoner inden for de sociale og ligningsmæssige områder, er borgmesteren dog kun berettiget til at forlange oplysninger, når det er nødvendigt til varetagelsen af de til borgmesterembedet henlagte funktioner, især borgmesterens funktioner som formand for økonomiudvalget, som øverste daglige leder af kommunens administration og som koordinator.«

Efter § 28 i forslaget til forvaltningslov kan fortrolige oplysninger videregives fra én forvaltningsmyndighed til en anden, når vi-

deregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Forslaget til forvaltningslov vil således ikke medføre nogen ændring i forhold til § 4 i normalstyrelsesvedtægten for kommuner, jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981, for så vidt angår videregivelse af fortrolige oplysninger fra socialudvalget og ligningskommissionen til borgmesteren vedrørende sager, hvor de pågældende udvalg har en af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence.

*Spørgsmål nr. 27:*

Ministerens kommentarer udbedes til skrivelsen af 11. november 1985 fra Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Københavns kommune og Frederiksberg kommune vedrørende lovforslaget.

Skrivelsen er omdelt til udvalget under L 4, bilag 15.

*Svar:*

1. De kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner giver i henvendelsen til retsudvalget udtryk for den opfattelse, at reglerne om samtidig begrundelse i forslaget til forvaltningslov vil blive stærkt generende for arbejdet i kommunalbestyrelser, amtsråd og udvalg.

Man peger i den forbindelse på, at det i de kommunale råd og udvalg vil vise sig vanskeligt at opnå den fornødne enighed om, hvilke hensyn og præmisser der skal lægges vægt på som begrundelse for en afgørelse, der i øvrigt er enighed om eller flertal for, og at indførelsen af en begrundelsespligt for kommunale råd og udvalg i mange tilfælde vil gøre det vanskeligere at opnå et kompromis, fordi ikke alene afgørelsen, men også dens begrundelse gøres til forhandlingstema. Endvidere peger man på, at det ikke vil være rimeligt at belaste et borgerligt ombud for lægmænd med en kompliceret begrundelsespligt.

Med hensyn til begrundelsens omfang gør de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner opmærksom på, at de afgørelser, der forelægges kommunalbestyrelser og deres udvalg, meget

ofte vil være af skønmæssig karakter, og at det ikke forekommer at være en rimelig byrde at lægge på medlemmerne, at de skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

2. Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 20 (folketingsåret 1984/85) har begrundelsespligten først og fremmest den funktion, at parten gennem den meddelte begrundelse får kendskab til, hvilke retsregler og faktiske omstændigheder der er lagt til grund for den trufne afgørelse, og derigennem får et bedre grundlag for at forstå afgørelsen og for at foretage en vurdering af mulighederne for at opnå en ændring af afgørelsen ved fornyet henvendelse til den pågældende myndighed eller ved at udnytte adgangen til at indbringe sagen for en overordnet forvaltningsmyndighed, for folketingets ombudsmand eller for domstolene.

Da begrundelsespligten således har en væsentlig betydning som en forvaltningsprocesuel retssikkerhedsgaranti for borgeren, er justitsministeriet af den opfattelse, at der i videst muligt omfang bør gives vedkommende borger en fyldestgørende forklaring på, hvorfor en konkret afgørelse har fået netop det indhold, den har.

Efter justitsministeriets opfattelse skal enhver forvaltningsafgørelse som udgangspunkt træffes i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer det pågældende område, og de almindelige retsgrundsætninger, der gælder. Det forhold, at en bestemt lovgivning tillægger de kommunale myndigheder kompetence til at træffe afgørelser i forhold til borgerne, kan derfor ikke i sig selv antages at medføre, at de kommunale organer får en videre adgang end andre myndigheder til at lægge friere overvejelser til grund for afgørelserne. Der må derfor kunne stilles de samme indholdsmæssige krav med hensyn til lovlighed og rigtighed til de afgørelser, der træffes af kommunalbestyrelsen og dens udvalg, som til alle andre forvaltningsafgørelser.

Der kan i den forbindelse også være grund til at fremhæve, at forvaltningslovens regler om begrundelse kun gælder for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Uden for lovens anvendelsesområde falder således bl.a. indgåelse af kontraktsforhold og andre privatretlige dispositioner. Det følger endvidere af ord-

lyden af de foreslåede regler om begrundelse, at de ikke gælder for behandlingen af sager om gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter.

De foreslåede regler om begrundelse gælder således navnlig i forbindelse med udfærdigelse af konkrete forvaltningsafgørelser, der får umiddelbar betydning for den eller de borgere, afgørelsen retter sig til.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget, side 20, må det antages, at det formentlig kun er relativt få konkrete afgørelser i forhold til parter, der i det hele taget vil blive forelagt den samlede kommunalbestyrelse. Størstedelen af de sager, der er omfattet af begrundelsespligten, må formodes i praksis at ville blive afgjort af de mere snævert sammensatte stående udvalg eller af den kommunale forvaltning i henhold til bemyndigelse. Det gælder også, selv om enhver sag, bortset fra afgørelser i visse sager om enkeltpersoners forhold inden for social- og skattelovgivning, i princippet vil kunne blive forelagt den samlede kommunalbestyrelse til afgørelse.

3. Med hensyn til forholdene i de øvrige nordiske lande kan justitsministeriet henvise til bemærkningerne til lovforslaget, side 19. Heraf fremgår det bl.a., at afgørelser, der træffes af kommunale udvalg i Norge og Sverige, skal begrundes.

Et udvalg i Norge har beskæftiget sig med, hvorledes kollegiale organer, herunder kommunale nævn, skal begrunde afgørelser også i tilfælde, hvor der er uenighed om begrundelsen, (NOU 1974:43, side 47). Disse anvisninger er gentaget i forarbejderne til den norske forvaltningslov (Ot.prp. nr. 3, side 88), hvori det anføres:

»Når kollegiale organer træffer vedtak, reiser utformningen av begrunnelsen særlige spørsmål. Noen av disse spørsmål er omtalt i NOU 1974:43 s. 47. Er det dissens i nemnda, mener departementet det bør gis opplysning om dissensen og hvor mange – eventuelt hvem – som dissenterte. Grunngiingsplikten hviler imidlertid på de medlemmer hvis mening ble avgjørende. Er det flertall for vedtakets konklusjon, men uenighet innen flertallet om begrunnelsen, må begge de begrunnelser som er gjort gjeldende av flertallsfraksjonene anføres, dersom det ikke lykkes å samle seg om en fellesbegrunnelse som gir tilstrekkelig grunnlag for vedtaket.



Dette gjelder også dersom det er enstemmighet i nemnda om konklusjonen. Et mindretall har ingen plikt til å grunngi sitt syn, men det kan ofte være grunn til å gjøre det. Også begrunnelsen for mindretallets resultat bør i så fall meddeles parten.«

Det norske justitsministerium har under arbejdsdelen af det danske forslag til ny forvaltningslov oplyst, at det er disse synspunkter, der lægges til grund for vurderingen af, hvilke krav der kan stilles til begrundelser fra kommunale organer. Det norske justitsministerium har endvidere oplyst, at anvendelsen af disse regler ikke har givet anledning til vanskeligheder.

Når det i skrivelsen til retsudvalget nævnes, at begrundelsespligten ikke gælder for norske kommunalbestyrelser, skal det ses bl.a. på baggrund af, at de norske kommunalbestyrelser i almindelighed er langt større end de danske. Alt efter kommunens størrelse varierer antallet af medlemmer fra 13 til 85. En kommune med 15.000 indbyggere skal således have en kommunalbestyrelse på fra 41 til 61 medlemmer. Det må som nævnt ovenfor også tages i betragtning, at afgørelser, der træffes af de kommunale udvalg i Norge – som er på op til 15–21 medlemmer – skal begrundes fuldt ud, herunder også med angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende ved afgørelsen af en sag, hvorunder der skal udøves et administrativt skøn.

4. Som anført ovenfor under pkt. 3 gælder begrundelsespligten efter den svenske forvaltningslov også for afgørelser i enkeltsager, der træffes af de svenske kommunale udvalg. Det er rigtigt, at der ikke i den svenske forvaltningslov er fastsat nærmere regler om begrundelsens indhold, men det er såvel i den nyeste svenske forvaltningsretlige teori som i justitieombudsmannens seneste praksis fastslået, at en begrundelse for en afgørelse, der beror på et administrativt skøn, tillige skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I den kommenterede forvaltningslov af Trygve Hellners anføres det således side 198:

»Särskilda problem inställer sig i fall då myndighets beslut grundas väsentligen på värdeomdömen (skönsmässiga överväganden). Problemen hänför sig närmest till svårigheten att på ett någonlunda kortfattat och meningsfyllt sätt återge och för parten för-

klara hur myndigheten resonerat. Även i sådana fall bör det emellertid som regel vara möjligt att redovisa de omständigheter som myndigheten fäst avgörande vikt vid. För varje beslut måste finnas något objektivt konstaterbart skäl som bestämt udgången. Det bör då också kunna lämnas någon upplysning om detta, även om beslutet är att beteckna som ett rent skälighetsavgörande.«

Tilsvarende anfører Håkan Strömberg i Allmän Förvaltningsrätt (1980), side 123 f bl.a. følgende:

»En fullständig motivering bör i princip ange, vilka faktiska förhållanden som styrkes i ärendet, hur dessa förhållanden bedömts rättsligt eller skönsmässigt, samt vilka rättsregler och vilka eventuella värderingar avgörandet grundar sig på.«

Disse krav til begrundelsens indhold for så vidt angår afgørelser, der beror på et administrativt skøn, er nu tiltrådt i justitieombudsmannens praksis, jfr. beretningen 1981, side 276 ff.

#### Spørgsmål nr. 29:

Ministerens kommentar udbedes til skrivelsen af 15. november 1985 fra Kommunernes Landsforening vedrørende de foreslåede regler om udlevering af oplysninger til andre myndigheder. Skrivelsen er omdelt til udvalget under L 5 – bilag 21.

#### Svar:

Kommunernes Landsforening nævner i henvendelsen til retsudvalget, at bestemmelsen i § 28, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov vil finde anvendelse på videregivelse af oplysninger fra det sociale udvalg til andre dele af den kommunale forvaltning i tilfælde, hvor oplysningerne vedrører sager, med hensyn til hvilke der efter lovgivningen er tillagt det sociale udvalg en selvstændig kompetence. Kommunernes Landsforening anfører, at dette i nogle tilfælde vil hindre, at der udveksles oplysninger mellem socialforvaltningen og det skolepsykologiske kontor, hvor dette efter foreningens opfattelse ud fra enhver synsvinkel må anses for praktisk og rimeligt.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang det sociale udvalg må antages at være en selvstændig myndighed i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, har tidligere bl.a. været rejst

i forbindelse med fortolkningen af offentlighedslovens § 5, nr. 5, om brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Det er i den forbindelse antaget, at bestemmelsen ikke omfatter udvalg og andre administrative organer med kommunal islæt, der nedsættes i henhold til særlovgivningen, og hvis beføjelser er fastlagt i denne lovgivning. Som eksempler herpå kan nævnes brandkommissionen og skolekommissionen. Udvalg, der både varetager selvstændige funktioner fastlagt ved lov og afledede funktioner i forhold til kommunalbestyrelsen, må anses for omfattet af offentlighedslovens § 5, nr. 5, for så vidt angår bevveksling om sager, hvor udvalget alene udøver en afledet funktion. Brevveksling mellem det sociale udvalg og vedkommende kommunalbestyrelse om sager, der skal afgøres af udvalget i henhold til bistandsloven, vil derimod ikke kunne undtages efter § 5, nr. 5, jfr. Eilschou Holm, Offentlighedsloven 1970, side 81 f og betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 193. Justitsministeriet skal endvidere henviser til besvarelsen af spørgsmål nr. 25.

Det er i overensstemmelse hermed forudsat i lovforslaget, at udvalg er selvstændige myndigheder, i det omfang de ikke træffer afgørelser på kommunalbestyrelsens ansvar. Det gælder således ligningskommissionen og det sociale udvalg, for så vidt angår de sager, der efter sociallovgivningen er henlagt til socialudvalgets selvstændige kompetence.

Videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold fra det sociale udvalg til kommunalbestyrelsen og andre dele af den kommunale forvaltning vedrørende sådanne sager kan derfor i almindelighed kun ske, såfremt den, oplysningen angår, har givet samtykke hertil, eller såfremt en af de øvrige strenge betingelser i § 28, stk. 1, er opfyldt.

#### *Spørgsmål nr. 30:*

Ministerens kommentarer udbedes til skrivelsen af 15. november 1985 fra Dansk Retspolitisk Forening, Arbejdsgruppen vedrørende tavshedspligt.

(Skrivelsen er omdelt til udvalget under L 4-6 - bilag 22).

#### *Svar:*

1. I sin henvendelse til retsudvalget foreslår Dansk Retspolitisk Forening, at fortrolige oplysninger om enkeltpersoner i almindelighed ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed, medmindre den, oplysningen angår, har givet samtykke hertil.

En sådan vidtgående regel, der afskærer videregivelse af oplysninger fra en forvaltningsmyndighed til en anden, er efter justitsministeriets opfattelse uhensigtsmæssig, idet den medtager en række oplysninger, som i praksis i dag anses for at være fortrolige i relation til andre private, men ikke nødvendigvis er af en sådan karakter, at de ikke eller kun i ganske særlige tilfælde bør videregives til en anden offentlig myndighed, der selv er undergivet tavshedspligt.

I tilfælde, hvor en klient, der lider af alderdomssenilitet, åndssvaghed, sindssygdom eller lignende, ikke vil være eller er ude af stand til at give samtykke, vil lovudkastet formentlig umuliggøre samarbejde mellem f.eks. forskellige sociale og lægelige myndigheder, medmindre bestemmelsen i udkastets § 28, stk. 4 fortolkes meget bredt.

Der kan i øvrigt være grund til at pege på, at bestemmelsen også omfatter økonomiske oplysninger om erhvervsvirksomheder, der drives som personlige virksomheder.

2. I § 28, stk. 2, i foreningens lovudkast er det præciseret, at kommunale organer, som i loven er tillagt egenkompetence, skal anses som selvstændige forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen tager ifølge bemærkningerne navnlig sigte på videregivelse af oplysninger fra det sociale udvalg og ligningskommissionen til den øvrige kommunale administration.

Som nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 28 og 29 omfatter bestemmelsen i § 28, stk. 1 og 3, i justitsministeriets forslag til forvaltningslov også videregivelse af fortrolige oplysninger fra ligningskommissionen og det sociale udvalg til den øvrige kommunale administration vedrørende sager, hvor der efter lovgivningen er tillagt disse organer en selvstændig - af kommunalbestyrelsen uafhængig - kompetence. En særlig bestemmelse herom forekommer derfor overflødig.

3. Efter lovudkastet må der fra andre forvaltningsmyndigheder af egen drift kun videregives fortrolige oplysninger til politiet eller

anden kontrolmyndighed, hvis det sker for at forebygge fare for menneskers liv eller velværd eller for betydelige samfundsværdier, eller når hensynet til hemmeligholdelse findes at burde vige for væsentlige hensyn til at forebygge eller opklare lovovertrædelser, der er direkte rettet mod den afgivende myndighed eller dennes medarbejdere i forbindelse med udførelsen af deres funktioner.

Det er vanskeligt at overskue betydningen af disse bestemmelser for hele den offentlige forvaltning. Efter justitsministeriets umiddelbare opfattelse synes bestemmelserne på nogle områder at kunne føre til urimelige resultater.

Lovudkastet synes således bl.a. at indebære, at en forvaltningsmyndighed, der bliver opmærksom på, at en bestemt person har begået kriminalitet over for andre end myndigheden selv eller dens medarbejdere, herunder alvorlige forhold såsom drab eller røveri, ikke af egen drift må videregive oplysning herom til politiet, hvis der herved afsløres en fortrolig oplysning, f.eks. efter omstændighederne blot det forhold, at den pågældende har været i kontakt med myndigheden.

#### *Spørgsmål nr. 32:*

Der ønskes en vurdering af ændringsforslag nr. 1 til forslag til forvaltningslov (§ 27, stk. 1, nr. 6) set i relation til offentligt ansattes loyalitetsforpligtelse.

#### *Svar:*

1. Som anført i professor, dr. jur. Bent Christensens responsum af 11. januar 1980 om offentligt ansattes yringsfrihed gælder der for offentligt ansatte en vis begrænsning i deres yringsfrihed, som er begrundet i det, der betegnes som »loyalitetpligten«. Denne begrænsning anses for nødvendig for, at den politiske beslutningsproces kan fungere tilfredsstillende, og for at sikre det nødvendige samarbejde inden for en styrelse (myndighedens interne beslutningsproces) og mellem styrelser. Det nærmere indhold og rækkevidden af loyalitetpligten giver anledning til betydelig tvivl. En sådan afgrænsning er søgt foretaget i Bent Christensens responsum. En tilsidesættelse af loyalitetpligten er ikke – i modsætning til krænkelse af tavshedspligten – strafbar og har heller ikke karakter af en

tjenstlig forseelse. Bent Christensen peger i øvrigt på, at spørgsmålet om de offentligt ansattes loyalitetspligt næppe vil være egnet til lovregulering.

I modsætning til tavshedspligten, der alene omfatter videregivelse af faktiske oplysninger, vil loyalitetpligten typisk vedrøre spørgsmålet om fremsættelse af den offentligt ansattes egne vurderinger.

I visse tilfælde vil en offentligt ansat udtalelse kunne være i strid med loyalitetpligten og samtidig i strid med de foreslåede regler om tavshedspligt i § 27 i forvaltningslovsforslaget, herunder § 27, stk. 1, nr. 6.

2. Det i spørgsmålet nævnte ændringsforslag vil efter justitsministeriets opfattelse kunne give anledning til en række afgrænsningsspørgsmål. Bestemmelsen synes ikke alene at kunne omfatte interne drøftelser i mundtlig eller skriftlig form inden for en bestemt forvaltningsmyndighed, men også forhandlinger mellem flere offentlige myndigheder og mellem myndigheder og private, herunder erhvervsvirksomheder. Den valgte formulering synes således på den ene side at række betydeligt videre end den »interne beslutningsproces«, der er nævnt i justitsministeriets forslag til § 27, stk. 1, nr. 6. På den anden side omfatter den foreslåede formulering ikke alle de situationer, der efter justitsministeriets opfattelse allerede i dag er omfattet af tavshedspligt. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 4, pkt. 3.

#### *Spørgsmål nr. 33:*

Det under alm.del – bil. 46 stillede spørgsmål 99 bedes besvaret. Spørgsmålet er sålydende:

I forlængelse af svaret på spørgsmål 306 (alm.del – bil. 599, folketingsåret 1984–85) bedes oplyst, hvorfor det ville være uheldigt at indføre en regel om, at aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte.

#### *Svar:*

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 242 (alm.del – bilag 241), har folketingets ombudsmand i sin beretning for 1976, side 130 ff, givet udtryk for, at oplysninger om tjenstlige forhold, som vedrører spørgsmålet om, hvorledes en offentligt ansat udfører sin tjeneste, herunder hvorvidt han udfører den

på en sådan måde, at han opfylder sine tjenstlige forpligtelser, i almindelighed må antages at være undergivet aktindsigt, idet sådanne oplysninger falder uden for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Om baggrunden for denne fortolkning af offentlighedsloven anfører folketingets ombudsmand i sin beretning, a. st. bl.a. følgende:

»Fortolkningen må også ses i sammenhæng med et af hovedformålene med offentlighedsordningen, som er (jfr. offentlighedskommissionens beretning side 43 ff) »kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver«, og et vil bl.a. sige kontrol med, at offentligt ansatte opfylder deres tjenestepligter.«

Jeg er enig med ombudsmanden i, at dette er et af hovedformålene med offentlighedsordningen.

En regel om, at aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte vil således efter min opfattelse medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt, der er i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen, og som – jfr. den ovenfor nævnte udtalelse fra folketingets ombudsmand – er mere vidtgående, end det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Den foreslåede regel ville indebære, at offentligheden, herunder pressen, i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov og af det forslag til ny offentlighedslov, som regeringen har fremsat, bliver afskåret fra at føre kontrol med, at offentligt ansatte – herunder bl.a. ministre – opfylder deres tjenestepligter. En sådan begrænsning i den åbenhed, der bør præge den offentlige forvaltning, finder jeg uheldig.

#### Spørgsmål nr. 34:

Ministerens kommentarer udbedes til skrivelsen af 28. november 1985 fra Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark og Specialarbejderforbundet i Danmark (L 4 – bilag 35).

#### Svar:

1. Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark og Specialarbejderforbundet i Danmark giver i deres henvendelse til retsudvalget udtryk

for støtte til de forslag, som Dansk retspolitisk Forening har fremsendt til retsudvalget.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 30 forekommer det vanskeligt at overskue betydningen af Dansk retspolitisk Forenings forslag for hele den offentlige forvaltning. Det er dog umiddelbart justitsministeriets opfattelse, at reglerne på forskellige områder vil gøre det vanskeligt for myndighederne at udføre de opgaver, der er pålagt dem, og at bestemmelserne på nogle områder synes at kunne føre til urimelige resultater.

2. Forbundene peger endvidere på, at der i tilfælde, hvor der indhentes oplysninger om en person uden samtykke, bør gives den pågældende meddelelse herom.

Justitsministeriet er enig i, at der som hovedregel bør gives den, der er part i en sag, og som ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af eller indhenter bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, meddelelse herom. Dette følger imidlertid allerede af den foreslåede bestemmelse i § 19 i forslaget til forvaltningslov om partshøring.

Hvor en borger retter henvendelse til forvaltningen om, hvordan den pågældende sag vil blive behandlet eller behandles, vil det kunne følge af bestemmelsen i § 7 i forslaget til forvaltningslov, at der som led i vejledningen skal gives underretning om, at der vil blive indhentet fortrolige oplysninger om den pågældende fra en anden forvaltningsmyndighed.

I en række tilfælde vil det imidlertid direkte kunne modvirke hensigten med videregivelse eller indhentning af oplysninger, hvis der ubetinget skulle gives borgeren eller en erhvervsvirksomhed underretning herom. Dette vil således navnlig kunne være tilfældet i forbindelse med behandlingen af tilsyns- og kontrolopgaver. I andre tilfælde, hvor der er tale om videregivelse af oplysninger i henhold til lov, f.eks. aflevering af offentlige myndigheders arkiver til Rigsarkivet, vil en ubetinget meddelelsespligt kunne medføre unødigt bureaukrati eller ikke kunne gennemføres i praksis.

#### Spørgsmål nr. 35:

Ministerens kommentarer udbedes til skrivelsen af 29. november 1985 fra De samvir-

kende Invalideorganisationer (L 4 – bilag 36).

Svar:

1. De samvirkende Invalideorganisationer giver i sin henvendelse til retsudvalget bl.a. udtryk for, at oplysninger afgivet til en offentlig myndighed ikke bør kunne videregives til andre myndigheder, medmindre der gives tilladelse hertil fra den enkelte borger eller der er udtrykkelig lovhjemmel hertil.

Efter justitsministeriets opfattelse vil en ordning, hvorefter *enhver* oplysning, der er afgivet af en borger til en forvaltningsmyndighed, ikke uden samtykke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed, bl.a. medføre, at en myndighed, der har til opgave at udføre tilsyn og kontrol, ikke kan udføre disse opgaver uden særlig lovhjemmel. En sådan ordning vil kræve omfattende ændringer på en lang række lovgivningsområder. Ordningen vil endvidere indebære, at der i forbindelse med påklage af en sag altid af den pågældende borger skal gives samtykke til videregivelse af oplysninger, som den pågældende selv har tilvejebragt, hvad enten oplysningerne er af fortrolig karakter eller ikke. Det vil føre til en forsinkelse af sagsbehandlingen og vil for den borger, der påklager en afgørelse, føles som en unødvendig langsommelig og bureaukratisk sagsbehandling.

2. De samvirkende Invalideorganisationer finder endvidere, at det ved lov bør slås fast, at brud på tavshedspligten fra offentlige myndigheders side skal medføre fængselsstraf og erstatningsansvar for de skyldige.

Efter den gældende straffelovs § 152 straffes den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel, hvis han røber fortrolige oplysninger. Tilsvarende skal gælde efter § 152 i forslaget til lov om ændring af borgerlig straffelov (L 6).

Der er således allerede i dag i lovgivningen bestemmelser, der sikrer, at offentligt ansatte og andre, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan straffes, hvis de tilsidesætter deres tavshedspligt. Det vil dog efter justitsministeriets opfattelse være uacceptabelt og i strid med moderne strafferetlige principper, såfremt der på et område af denne karakter ikke skulle være mulighed for

ved brud på tavshedspligten at pålægge straf af bøde, men alene at pålægge fængselsstraf. Justitsministeriet er endvidere enig med straffelovrådet i, at disciplinære sanktioner også i fremtiden vil være dominerende på dette område, jfr. straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 (L 6, side 22).

Det følger i øvrigt af lovgivningens almindelige regler, at den, der krænktes ved brud på tavshedspligten, har krav på godtgørelse og erstatning for det derved lidte tab. Som eksempel herpå kan nævnes ombudsmandens beretning 1984, side 88 ff.

3. De samvirkende Invalideorganisationer peger endelig på, at registrering af oplysninger om enkeltpersoners forhold skal begrænses mest muligt og destrueres efter en passende kort periode. Man finder endvidere, at alle oplysninger skal være tilgængelige for den registrerede.

Justitsministeriet er enig med invalideorganisationerne i, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, i almindelighed bør kunne forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. En bestemmelse af dette indhold er derfor indsat i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen som § 4, stk. 2.

En bestemmelse om, at oplysninger om den enkelte borgers forhold skal destrueres efter en *kortere* periode, vil i realiteten betyde, at selve sagsakterne skal destrueres. Herved afskæres i første række den enkelte borgers adgang til at få en sag genoptaget med henblik på eventuel erstatning for fejl ved sagsbehandlingen eller i øvrigt genoptaget med henblik på berigtigelse af sagen til borgerens fordel. Det kan i øvrigt være vanskeligt efter kun kort tid at afgøre, hvilke sager der er endeligt afsluttede, og hvor der ikke senere kan blive behov for en genoptagelse af sagen.

*Spørgsmål nr. 36:*

Ministerens kommentarer udbedes til ændringsforslag nr. 2 til forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (§ 12, stk. 1, nr. 2).

*Spørgsmål nr. 37:*

Der ønskes en begrundelse for, hvorfor ministeren ikke vil stille et ændringsforslag til § 12 i offentlighedsloven som nedenstående, når, der henvises til bemærkningerne på

side 5, pkt. 8 i justitsministerens notat af 14. maj 1985:

### Til § 12

*Stk. 1, nr. 2*, affattes således:

»2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, når det sandsynliggøres, at der vil være nærliggende risiko for, at der påføres den person eller virksomhed, oplysningerne angår, et væsentligt økonomisk tab, såfremt begæring imødekommes.«

*Svar:*

Efter ændringsforslag nr. 2 skal bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen vedrørende undtagelse af oplysninger fra aktindsigt af hensyn til virksomheders drifts- eller forretningsforhold affattes således:

»2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, når det godtgøres, at der vil være en nærliggende risiko for, at der påføres den person eller virksomhed, oplysningerne angår, afgørende økonomiske tab, såfremt begæring imødekommes.«

I besvarelsen af spørgsmål nr. 22 har justitsministeriet nærmere redegjort for, at undtagelsesbestemmelsen i justitsministeriets forslag til § 12, stk. 1, nr. 2, kun er anvendelig, hvis det efter en konkret vurdering må antages, at der er nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab. En præcisering heraf er efter justitsministeriets opfattelse sket i forbindelse med retsudvalgets behandling af lovforslaget, hvilket der vil blive redegjort nærmere for i den vejledning, som justitsministeriet vil udarbejde til loven.

Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 22 om forståelsen af bestemmelsen i § 12,

stk. 1, nr. 2, der vil blive optaget som bilag til retsudvalgets betænkning, vil efter sædvanlige fortolkningsprincipper skulle indgå som et væsentligt element i forbindelse med myndighedernes fortolkning af bestemmelsen. Dette kunne eventuelt understreges yderligere ved en udtalelse herom fra retsudvalget i tillægsbetænkningen. Det er i den forbindelse uden betydning, at ordlyden af § 12, stk. 1, nr. 2, svarer til ordlyden af den hidtidige bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2.

Ændringsforslagene synes ved anvendelsen af ordene »når det godtgøres« og »når det sandsynliggøres« at pålægge forvaltningsmyndighederne (eller det er muligvis den pågældende virksomhed, der sigtes til) en særlig bevisbyrde over for den, der begærer aktindsigt. Det følger allerede af almindelige bevisbyrde regler, at forvaltningsmyndighederne i tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om at undtage oplysninger fra den almindelige adgang til aktindsigt, hvis afgørelsen påklages eller indbringes for domstolene, må godtgøre, at betingelserne for at anvende undtagelsesbestemmelsen har været til stede.

Det må derfor give anledning til tvivl, hvordan en særlig bevisregel som den i ændringsforslagene nævnte skal forstås, herunder om den pålægger myndigheden en særlig begrundelsespligt.

En bestemmelse, hvorefter oplysninger om erhvervsvirksomheders drifts- eller forretningsforhold kun kan undtages fra aktindsigt, når det »bevises«, at videregivelsen af oplysningerne vil påføre den pågældende virksomhed *afgørende* økonomiske tab, vil efter justitsministeriets opfattelse i øvrigt ikke give virksomhederne rimelig beskyttelse mod, at oplysninger, som de videregiver til offentlige myndigheder, misbruges af den pågældende virksomheds konkurrenter, herunder udenlandske virksomheder.