

Til lovforslag nr. L 4, L 5 og L 6. Betænkning afgivet af retsudvalget den 28. november 1985

Betænkning

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 behandlet lovforslagene i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har endvidere modtaget skriftlige henvendelser fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Dansk Retspolitisk Forening,
Dansk Socialrådgiverforening,
Danske Dagblades Forening, DDF,
Danske Elværkers Forening,
Frederiksberg kommune,
Kommunernes Landsforening og
Københavns kommune.

I et bilag til betænkningen er optrykt nogle af udvalgets spørgsmål og justitsministerens besvarelse heraf.

Herefter indstiller et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslagene til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede og tiltrådte ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslagene til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede og tiltrådte ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforsla-

gene til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede og tiltrådte ændringsforslag.

Mindretallet bemærker vedrørende det under II nævnte lovforslag, at det findes påkrævet, at loven snarest ved anvendelse af § 1, stk. 3, udvides til at omfatte Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt andre fælleskommunale institutioner, der ikke umiddelbart er omfattet af loven.

Vedrørende det under III nævnte lovforslag bemærker mindretallet, at det forekommer uheldigt, at det nærmere indhold af tavshedspligten fastlægges i forvaltningsloven, idet personer, som f.eks. medlemmer af folketinget, kan være omfattet af straffelovens bestemmelser uden at være omfattet af den i forslag til forvaltningslov foreslåede § 27. Derved udebliver den tilsigtede præcisering af bestemmelsen, og det vil stadig være muligt med hjemmel i særlige lovbestemmelser uden at lægge forvaltningslovens principper til grund at påbyde tavshedspligt om forhold, der ikke i sig selv er fortrolige. Mindretallet finder dette betænkeligt og anfører, at problemet bør gøres til genstand for overvejelse, når lovbestemmelser, der indeholder hjemmel til fortrolighedspålæg, ved lejlighed tages op til revision. Der henvises i øvrigt til justitsministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 31.

Det forekommer videre uheldigt, at den foreslåede ophævelse af straffelovens § 264 b gør det vanskeligt at stille ændringsforslag

med det formål at begrænse »hæleribestemmelsen« i den gældende straffelovs § 152, stk. 5, til kun at omfatte forhold, der i dag henføres under § 264 b (privatlivet tilhørende hemmeligheder). »Hæleribestemmelsen« indsattes ved en straffelovsrevision i 1972, idet forslagsstillerne dog begrænsede dens anvendelsesområde til overtrædelser af § 264 b. Uden nogen begrundelse eller nærmere drøftelse i øvrigt placeredes bestemmelsen ved lovforslagets endelige vedtagelse desuden som en tilføjelse til den dagældende § 152 som et nyt stk. 4. Så vidt ses kriminaliserer bestemmelsen i praksis udelukkende journalister, der som led i deres arbejde offentliggør fortrolige oplysninger. En sådan bestemmelse kan være rimelig for så vidt angår oplysninger vedrørende privatlivet tilhørende forhold, men synes derudover ikke at have nogen anden berettigelse end at standse eventuelle lækager inden for de offentlige myndigheders kreds.

Et fjerde *mindretal* (det radikale venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslagene til *vedtagelse* og vil ved 2. behandling af lovforslagene redegøre for sin stilling til de stilledede ændringsforslag.

Ændringsforslag til

I. Forslag til forvaltningslov

Til § 27

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, KF, V, SF, CD og KrF):

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

Af et *mindretal* (SF):

2) *Stk. 1, nr. 6*, affattes således:

»6) forhandlinger, der er led i den interne beslutningsproces,«.

Til § 28

3) § 28 affattes således:

»§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners personlige, herunder økonomiske, forhold må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed, medmindre dette følger af bestemmelserne i § 29 eller oplysningerne i

forvejen er offentligt tilgængelige eller den, oplysningerne angår, har meddelt samtykke hertil.

Stk. 2. Som selvstændig forvaltningsmyndighed efter *stk. 1* anses sådanne kommunale organer, som ved lov er tillagt egen kompetence.

Stk. 3. Samtykke efter *stk. 1* skal meddeles skriftligt og skal indeholde oplysning om,

- 1) hvilke typer oplysninger der må videregives,
- 2) hvem oplysningerne må videregives til, og
- 3) til hvilket formål oplysningerne må anvendes af den angivne modtager.

Stk. 4. Er det umuligt eller forbundet med afgørende vanskeligheder at indhente samtykke, må der dog videregives oplysninger, i det omfang den myndighed, der besidder oplysningerne, anser det for at være i overensstemmelse med den pågældendes interesse.

Stk. 5. Samtykke efter *stk. 1* bortfalder senest 1 år efter det er givet.«

Af et *flertal* (S, KF, V, CD og KrF), tiltrådt af *justitsministeren*:

4) Efter *stk. 3* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 01.* Samtykke efter *stk. 2, nr. 1*, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.«

5) Efter *stk. 3* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 02.* Samtykke efter *stk. 2, nr. 1*, bortfalder senest et år efter det er givet.«

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, KF, V, CD og KrF):

6) Efter *stk. 3* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 03.* Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter *stk. 1* og 3.«

Til § 29

Af et *mindretal* (SF):

7) Paragraffen affattes således:

»§ 29. Videregivelse af de i § 28, stk. 1, nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) det klart følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 2) videregivelse er et nødvendigt led i den afgivende myndigheds behandling af en sag,
- 3) videregivelse er nødvendig for den modtagende myndigheds udførelse af lovbestemte tilsyns- eller kontrolopgaver samt opgaver, der er et nødvendigt led i behandlingen af klagesager,
- 4) oplysningerne vedrører overtrædelse af den lovgivning, myndigheden forvalter, og videregivelse sker som led i retshåndhævelse,
- 5) oplysningerne vedrører misbrug, vanrøgt eller lignende af børn og unge eller personer med psykiske eller fysiske handicap og videregivelse sker som led i retshåndhævelse eller
- 6) 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.

Stk. 2. Der kan videregives oplysninger til brug for forskning på vilkår, der fastsættes af den afgivende myndighed. Videregivelse kan dog kun ske, hvis den offentlige interesse i forskningsprojektets gennemførelse klart overstiger interessen i oplysningernes hemmeligholdelse.«

Til § 32

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, KF, V, SF, CD og KrF):

8) I paragraffen ændres ordene »er uden« til: »ikke er af«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Der er ikke med bestemmelsen i lovforslagets § 27, stk. 1, tilsigtet en udvidelse af tavshedspligten i forhold til bestemmelsen i § 152, stk. 3, i forslaget til lov om ændring af borgerlig straffelov (L 6). For at udelukke en

eventuel tvivl herom foreslås det i § 27, stk. 1, præciseret, at der gælder tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til de i nr. 1-8 særligt fremhævede offentlige eller private interesser.

Til nr. 2

Ændringsforslaget indsnævrer den i justitsministerens lovforslag indeholdte formulering væsentligt, idet tavshedspligt kun i sig selv antages at bestå vedrørende udtalelser i forbindelse med forhandlinger i lukkede forsamlinger inden for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen ændrer ikke den faste sædvane, der gælder for kommunalbestyrelsers forhandlinger for lukkede døre, hvorefter egne udtalelser kan refereres, men ikke andres, ligesom referat i øvrigt kan finde sted under iagttagelse af fortrolighed, der fremgår af andre bestemmelser. Formuleringen viser hen til straffelovens § 129.

Til nr. 3

Justitsministerens lovforslag bygger i realiteten på en opdeling af alle oplysninger i tre kategorier: stærkt følsomme (»rent private«), andre fortrolige og helt ufølsomme.

En sådan opdeling må nødvendigvis give anledning til afgrænsningsvanskeligheder og vanskelig fortolkningstvivl i konkrete situationer. Der kan f.eks. henvises til registertilsynets praksis (f.eks. årsberetningen 1983, side 35, og 1981, side 62), der bygger på en tilsvarende opdeling i lov om offentlige myndigheds registre § 9. Der kan endvidere henvises til bemærkningerne til forslaget til nævnte § 9. Eksemplerne i ministerens svar af 24. oktober 1985 på retsudvalgets spørgsmål nr. 11 er ligeledes illustrative. Efter omstændighederne vil de oplysninger, en social klient afgiver om sine boligforhold (herunder samlivsforhold), kunne være lige så følsomme som de oplysninger, en patient giver sin læge om »banale« sygdomsforhold. De kan være mere beskyttelsesværdige end de oplysninger, personen giver lægen eller familierådgiveren om helbredstruende arbejdsmiljø eller -ulykker. Normalt vil oplysninger om en persons boglån på biblioteket være ganske ufølsom-

me; men det vil bestemt ikke altid være tilfældet.

I ændringsforslaget sondres i stedet alene mellem fortrolige oplysninger og andre oplysninger, og her benyttes den samme afgrænsning, som justitsministeren anvender i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen § 12, stk. 1, nr. 1.

I ændringsforslagets *stk. 1* er det ikke nærmere præciseret, hvem adgangen til udlevering, henholdsvis pligten til hemmeligholdelse, påhviler. Som i justitsministerens lovforslag er det forudsat, at dispositionsretten over oplysningerne tilkommer den forvaltningsmyndighed, som ligger inde med dem.

Udtrykket »videregivelse« forudsætter, at der er tale om udveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Hvad der forstås ved »forvaltningsmyndighed«, er i almindelighed klart. I tvivlstilfælde vil det være naturligt at søge vejledning i den praksis, som er opbygget omkring udtrykket »internt arbejdsmateriale«, jfr. den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 3–5. Det følger heraf f.eks., at amtskommunens socialcenter, når det optræder som sekretariat for amtskankeævnet, sammen med nævnet udgør én myndighed (ad hoc), der er adskilt fra amtskommunens social- og sundhedsforvaltning i øvrigt. Dette gælder, selv om de samme medarbejdere, når de behandler andre sager, er integreret i amtsrådets administration. Følgen heraf er altså, at oplysninger kun kan udveksles mellem social- og sundhedsforvaltningen og f.eks. amtskankeævnet, hvis betingelserne i §§ 28 ff. er opfyldt.

I én henseende fører en henvisning til offentlighedslovens regler om internt arbejdsmateriale dog ikke med sikkerhed til et hensigtsmæssigt resultat, nemlig når talen er om udveksling af oplysninger mellem en kommunalbestyrelse (med tilhørende forvaltning) på den ene side og på den anden side kommunale organer med selvstændig (lovumiddelbar) kompetence, navnlig socialudvalget og ligningskommissionen. Denne situation er fastslået reguleret i *stk. 2*.

Udveksling kan således f.eks. være aktuel mellem socialforvaltningen og skoleforvaltningen eller mellem skattevæsenet og kommunens miljøtilsyn. Sådan udveksling kan naturligvis være sagligt velbegrundet i de sager, der behandles. Men den bør efter forslagsstillernes opfattelse kun ske un-

der de samme betingelser, typisk samtykke fra de berørte, som gælder for udveksling mellem andre selvstændige myndigheder.

Behovet for diskretion understreges af, at ligningskommission og socialudvalg ofte arbejder med oplysninger, som er indhentet ved særlige tvangsmidler (f.eks. skattelovgivningens oplysningspligt) eller i kraft af udtrykkeligt eller stiltiende løfte om diskretion. Sådanne omstændigheder bør i dag også efter justitsministeriets opfattelse begrunde, at videregivelse nægtes. Der kan henvises til justitsministeriets svar til retsudvalget i Folketingstidende 1977–78, tillæg B, sp. 1019 f.

Justitsministeriet skriver i sine bemærkninger til lovforslaget (side 24), at det ikke finder det praktisk muligt generelt at gennemføre videregivelsesbegrænsninger mellem kommunale forvaltningsgrene. Ministeriet begrundes synspunktet i det gældende princip om den kommunale enhedsforvaltning.

Denne begrundelse er ikke holdbar. Princippet om den kommunale enhedsforvaltning opfattes normalt som udtryk for det forhold, at hele kommunens forvaltning i organisatorisk forstand er en helhed under borgmesterens og i sidste ende kommunalbestyrelsens ledelse. Princippet kan næppe forstås sådan, at det udtrykker noget om den procedure, der nærmere skal følges, når de stærkt forskelligartede funktioner udøves. At princippet ikke hindrer, at der er barrierer mellem forskellige dele af forvaltningen, er en kendt sag allerede under den gældende retstilstand. Således har kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ellers har adgang til alle administrations sager, ikke adgang til de sager, der henhører under socialudvalgets og ligningskommissionens særlige kompetence. Det har kun de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der tillige er medlemmer af disse organer.

Det er således både reelt velbegrundet og i harmoni med det kommunale styres funktionsmåde, når det foreslås, at der sættes »skodder« mellem disse organer og kommunens øvrige administration, hvorved informationsudveksling reguleres på samme måde som mellem andre selvstændige forvaltningsmyndigheder.

Man kunne overveje, om der også burde sættes »skodder« mellem de øvrige forvaltningsgrene indbyrdes. Dette synes dog ikke foreneligt med de forudsætninger, hvorpå kommunalforvaltningen virker. Der er ikke

her på samme måde en tradition for lovgivning om forvaltningens funktionsmåde. Tværtimod har nok netop forvaltningens »bredde« været et (godt) argument for en del af de opgaveudlægningslove, der er fulgt i kølvandet på kommunalreformen.

På den anden side er det klart ikke tilsigtet, at den diskretion, der faktisk iagttages i dag inden for den enkelte forvaltningsmyndighed, skal svækkes som følge af de nye regler. Der kan her henvises til § 32 og til justitsministeriets svar af 23. oktober 1985 på retsudvalgets spørgsmål nr. 9; heri forudsættes, at der kan eksistere en diskretionspligt inden for den enkelte forvaltningsmyndighed.

Det samme gælder den diskretion, der iagttages inden for den enkelte forvaltningsrammer. Det er reelt særdeles velbegrundet, at det; en hjemmehjælper erfarer under sit arbejde, normalt ikke videregives til socialforvaltningens bistandsafdeling. Noget sådant ville hæmme hjemmehjælperens funktionsmulighed og i øvrigt være et brud på den berettigede forventning, klienten har om hjemmehjælperens opgave og diskretion med hensyn til sin viden om forholdene i hjemmet. Det må erkendes, at der vanskeligt kan lovgives herom; men sigtet er heller ikke her en forøgelse af informationsstrømmen bag borgerens ryg. Så gode hensigterne end er, vil det dog altid være et skridt mod umyndiggørelse af den enkelte.

Ændringsforslagets *stk. 3 og 5* om samtykke svarer i det væsentlige til § 16 i lov om offentlige myndigheders registre. Reglerne vil dels sikre bevis for samtykkets afgivelse, dels motivere de involverede myndigheder til nøje at afveje hensynene for og imod videregivelse, og dels give anledning til, at vedkommende person vejledes om de positive og negative virkninger for ham af et samtykke.

Det anføres i bemærkningerne til justitsministerens lovforslag (side 24), at en ansøger bør gøres bekendt med, at nægtelse af samtykke til indhentning/afgivelse af oplysninger kan resultere i, at ansøgningen ikke kan imødekommes. Dette kan tiltrædes. Men der er grund til at præcisere, at ikke enhver samtykkenægtelse kan have den beskrevne virkning. Undertiden vil en sag kunne finde en anden afgørelse også uden den ønskede oplysning, jfr. f.eks. socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975, punkt 28, og nr.

191 af 9. oktober 1975, punkt 23. Som hovedregel påhviler sagsoplysningen nemlig forvaltningen, jfr. undersøgelsesmaksimen, og ikke borgeren. Undertiden fastlægger eller forudsætter vedkommende lov, hvilke oplysninger en ansøger skal afgive eller forvaltningen på anden måde skaffe. Nægtelse af at afgive yderligere oplysninger eller af at give samtykke til indhentelse af yderligere oplysninger kan i så fald ikke medføre afslag på det ansøgte, jfr. bemærkningerne side 21 til § 32 i justitsministerens lovforslag. Fastholdes disse principper ikke, vil det være en tom gestus at fastsætte regler om samtykkekrav i loven. Borgeren vil da være i en reel tvangssituation, som gør det umuligt for ham at afslå.

Ændringsforslagets *stk. 4* er vel principielt uforment. Almindelige nødretsgrundsætninger ville formentlig føre til samme resultat. Når det dog er medtaget, skyldes det, at justitsministerens lovforslags § 28, stk. 2, nr. 3 (som foreslås udeladt) bl.a. begrundes i dette synspunkt. Der bør f.eks. videregives oplysninger om en patient fra ét sygehus til et andet, selv om vedkommende patient måtte være ude af stand til at afgive samtykke.

Til nr. 4

Ændringsforslaget indebærer, at samtykke til at videregive oplysninger, jfr. § 28, stk. 2, nr. 1, som hovedregel skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives og til hvilket formål. Det kan ikke udelukkes, at det i nogle situationer kan være uhensigtsmæssigt, at en sag må sættes i bero, indtil skriftligt samtykke foreligger, selv om den, oplysningen angår, f.eks. telefonisk har tilkendegivet at være indstillet på, at oplysningen kan videregives. Det bestemmes derfor, at skriftligt samtykke kan undlades, hvis sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt tillader det.

Kravet om skriftlighed i § 28 kan fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Der er herved navnlig tænkt på tilfælde, hvor hensynet til den pågældende selv eller til væsentlige offentlige eller andre private interesser taler for, at behandlingen af en sag, hvortil oplysningerne skal udleveres, ikke skal udsættes, for at der kan indhentet et skriftligt samtykke, som ef-

ter omstændighederne kan bevirke en vis forsinkelse af sagen.

Som det fremgår af § 29, gælder der ikke et krav om skriftlighed for så vidt angår samtykke til indhentning af oplysninger i ansøgningssager. Er der i en ansøgningssag givet et mundtligt samtykke til, at der i forbindelse med ansøgningssagens behandling kan indhentes fortrolige oplysninger om ansøgeren fra en anden forvaltningsmyndighed, og er denne bekendt med det afgivne samtykke, vil det ikke være nødvendigt, at der tillige efter § 28 indhentes skriftligt eller mundtligt samtykke til, at oplysningerne kan videregives.

Til nr. 6

Ved den foreslåede ændring præciseres det bl.a., at det sociale udvalg er en selvstændig myndighed efter § 28 i forhold til den øvrige kommunale forvaltning for så vidt angår sager, hvor det sociale udvalg efter bistandsloven har fået tillagt en selvstændig kompetence. En lignende selvstændig stilling gælder for ligningskommissioner, skolekommissioner, brandkommissioner m.v.

Til nr. 7

Bestemmelsen omhandler de undtagelser, der skal gælde fra videregivelsesforbuddet i § 28. Kredsen af undtagelsessituationer er betragteligt snævrere end i justitsministerens lovforslag. Det er klart, at det sine steder vil gøre forvaltningens arbejde lidt tungere, omend den modsatte effekt også vil optræde. Det vil desuden her og der udsætte borgeren for noget besvær med at skulle afgive de samme oplysninger til flere forskellige myndigheder.

Det fra Sverige kendte princip om, at myndighederne skal »række varandra handen« har ikke nogen sinde vundet indpas i dansk forvaltningsret. Og det har gode reale grunde. I den henseende lægges vægt på følgende:

For det første tilsiger et hensyn til den personlige integritet, at oplysningsstrømmen mellem myndighederne begrænses. Integritet er et upræcist ord, som vanskeligt lader sig definere. Det udvalg, som forberedte registerlovene, tyede til det amerikanske »a right to be let alone«. Herved angives, at modstykket til integritetsbeskyttelsen er et overvågnings-

samfund, hvor det offentlige i snart den ene, snart den anden forklædning fører intenst opsyn med den enkeltes færden. At betone integritetsbeskyttelsen er også at understrege, at den enkelte bør sikres vidtstrakt indflydelse på og ansvar for sin egen situation.

For det andet vil det utvivlsomt hæmme effektiviteten i visse offentlige servicefunktioner, hvis den enkelte ikke tør rykke ud med relevante oplysninger af frygt for, at de kommer andetsteds hen. De funktioner, der udøves af hjemmehjælpere, lærere, psykiatere, socialrådgivere, krisecentermedarbejdere og narkokonsulenter f.eks., vil utvivlsomt lide skade, hvis ikke de pågældende klienter sikres diskretion. Det bør ikke blive sådan, at blot fordi sådanne funktioner varetages af det offentlige, inkorporeres de derved i det offentliges overvågnings- og kontrolapparat.

For det tredje må det undgås, at »det offentlige« kommer til at fremstå for den enkelte som ét stort, utilnærmeligt hele, hvis indre processer er uforståelige for ham. De talrige offentlige organer er vel stadig, hver for sig, til at få i tale for den enkelte. Tømmes de derimod yderligere sammen, f.eks. ved at åbne for en næsten u hæmmet informationsstrøm imellem dem, vil mange sager kunne behandles og afgøres, uden at de berørte behøver at inddrages nævneværdigt. Det vil være en praktisk lettelse, men på længere sigt skabe en kolossal kløft mellem myndighederne og individet stik imod de intentioner om decentralisering, der ellers har været påberåbt i lovgivningen i den sidste snes år.

De videregivelsesmuligheder, der bør blive tilbage, fremgår af § 29, stk. 1, nr. 1-6.

Det følger af bestemmelsens indledning, at det er den myndighed, der har oplysningen i sin besiddelse, der afgør, om en videregivelsesansøgning skal imødekommes. Der er ikke tale om en diskretionær afgørelse, men om en vurdering af, om betingelserne i nr. 1-6 er opfyldt. Er de det ikke, er videregivelse udelukket. Er de det, kan oplysningerne videregives, og normalt skal de det også, jfr. § 31. Det følger dog af hovedlinjen i nærværende ændringsforslag, at konkret tvivl bør medføre hemmeligholdelse. Herved bemærkes også, at der som oftest vil stå andre midler til rådighed for den rekvirerende myndighed, bl.a. retsplejelovens forhørs-, vidne- og editionsregler.

Nr. 1 svarer til § 28, stk. 2, nr. 2, i justitsministerens lovforslag. Det er dog med henblik på fortolkningen i konkrete situationer søgt præciseret, at specielle videregivelsesregler i lovgivningen kun går forud for forvaltningslovens, hvis det klart er sigtet med den pågældende lov.

Nr. 2 og 3 svarer i det væsentlige til § 28, stk. 2, nr. 4, i ministerens lovforslag. Af redaktionelle grunde er det dog delt i to numre og ændret lidt i ordlyden.

Det er angivet, at tilsyns- og kontrolopgaver skal være lovbestemte for at kunne begrunde udleveringsadgang for anden myndighed. Det skyldes, at tilsyn og kontrol er meget upræcise begreber, der bruges på mange forskellige måder. Den virksomhed, der udøves af borgmesteren som administrationsleder eller af ministeren som chef for ministeriets forskellige organer, må anses som lovbestemt.

Klagesager er medtaget for fuldstændigheds skyld, og oplysningen, der kan videregives, omfatter såvel klager over sagsbehandling som klager over det materielle forhold.

Reglen giver endvidere bl.a. mulighed for, at en myndighed, der fører tilsyn efter speciallovgivningen, f.eks. miljøloven, arbejdsmiljøloven og bygge-loven, kan afgive de fornødne oplysninger i en politianmeldelse af en konstateret lovovertrædelse.

Nr. 4-6 udtrykker de eneste modstående hensyn, som bør kunne begrunde udlevering af oplysninger; sammenlign herved justitsministerens lovforslags § 28, stk. 2, nr. 3.

Ifølge nr. 4-5 kan oplysninger videregives med henblik på at forebygge og opklare visse forbrydelser m.v.

Reglen gælder både videregivelse til politiet og til f.eks. arbejdstilsynet, levnedsmiddeltilsynet og tilsynsmyndigheder efter miljøbeskyttelsesloven.

Nr. 6 indeholder en specialregel om lovovertrædelser, som er rettet direkte mod den myndighed, som er i besiddelse af oplysningerne. Bestemmelsens område er f.eks. socialbedrageri, vold mod myndighedens ansatte m.v.

Reglen er formuleret som en afvejningsregel. Den afgivende myndighed skal foretage en vurdering af behovet for at afgive oplysningerne sammenholdt med hensynet til hemmeligholdelse. Herved henvises til de generelle synspunkter ovenfor, som begrun-

der en tilbageholdende praksis med hensyn til oplysningers vandrang.

Stk. 2 er indføjet som konsekvens af, at § 28, stk. 2, nr. 3, i justitsministerens lovforslag ikke foreslås medtaget i loven.

Til nr. 8

Ændringsforslaget indebærer en tydeliggørelse af bestemmelsen, således at det præciseres, at ansatte i den offentlige forvaltning ikke i forbindelse med deres arbejde må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af deres opgaver.

Ændringsforslag

til

II. Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen

Til § 1

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et flertal (S, KF, V, SF, CD og KrF):

1) Stk. 2, nr. 1, affattes således:

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

- Til § 12

Af et *mindretal* (SF):

2) Stk. 1, nr. 2, affattes således:

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

Til § 16

Af et *mindretal* (S og SF):

3) Stk. 3 udgår.

Til § 17

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et flertal (S, KF, V, SF, CD og KrF):

4) I stk. 3 indsættes efter sidste punktum som nyt punktum:

»Adgangen til aktindsigt efter § 1, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af eller er indkommet til de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger m.v. for lovens ikrafttræden.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Bestemmelsen indebærer, at alle elforsyningsvirksomheder, der producerer eller fordele elektricitet ved spændinger på 500 V eller derover, omfattes af offentlighedslovens regler. Den fastsatte grænse på 500 V svarer til den grænse, der efter elforsyningslovens § 9 er afgørende for, om en elforsyningsvirksomhed er omfattet af elforsyningslovens regler om prisberegning m.v.

Til nr. 2

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 vægning

mod udlevering af de omhandlede oplysninger i praksis udelukker eller væsentligt besværliggør aktindsigt. Der henvises i denne forbindelse til biologerne Vagn Juhl Larsen 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).

Til nr. 3

Formålet med ændringsforslaget er at forhindre, at der opkræves betaling for fotokopier af sagsakter, hvori der er begæret aktindsigt. Fotokopieringsteknikkens udvikling har siden udfærdigelsen af justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970, hvori der fastsættes betalingssatser på henholdsvis 10 og 5 kr. for første og følgende sider, væsentligt billiggjort kopiering. Det må derfor anses for rimeligt, at betalingsreglerne helt bortfalder. Dette understreges også af, at det almindelige sigte med loven er at udvide adgangen til aktindsigt.

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) nfm. Estrup (RV)

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

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål nr. 14:

Hvilken konkret betydning vil begrundelsespligten få for afgørelser truffet af kriminalforsorg, anstalter og arresthuse i sager vedrørende de indsatte? Vil et afslag på ansøgning om udgangstilladelse f.eks. fortsat kunne begrundes udelukkende med, at »der foreligger fare for misbrug«, uden at det oplyses, hvorpå faren for misbrug skønnes at foreligge?

Svar:

Efter § 22 i forslaget til forvaltningslov skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

De nærmere regler om begrundelsens indhold er fastsat i lovforslagets § 24.

Som anført i de specielle bemærkninger til § 24, lovforslaget side 52, er det ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed skal udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling, og på sagens karakter.

Det følger dog af § 24, stk. 1, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

I det omfang afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedsynspunkter, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Efter § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Afgørelser, der træffes skriftligt inden for kriminalforsorgen og som ikke fuldt ud giver

den pågældende part medhold, skal efter disse regler være ledsaget af en begrundelse, der opfylder de ovennævnte krav.

I det eksempel, der nævnes i spørgsmålet, vil et afslag på ansøgning om udgangstilladelse, der alene begrundes med, at »der foreligger fare for misbrug«, i almindelighed ikke opfylde kravene til begrundelsens indhold efter bestemmelserne i lovforslagets § 24. Ud over en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, skal begrundelsen tillige indeholde en angivelse af, hvilke forhold der fører til, at man skønner, at der foreligger fare for misbrug.

Spørgsmål nr. 16:

Ministeren bedes oplyse, om Kommuner-nes Landsforening, Amdsrådsforeningen og Kommunedata med den foreliggende formulering er medtaget under offentlighedsloven?

Svar:

Efter § 1, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen skal den nye offentlighedslov gælde umiddelbart for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Efter § 1, stk. 3, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren endvidere fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, lovforslagets side 11, at der ved fastlæggelsen af, hvilke myndigheder og institutioner der skal henregnes til »den offentlige forvaltning«, skal lægges vægt på en

bedømmelse af institutionernes organisatoriske placering og kun i tilfælde, hvor denne kan give anledning til tvivl, tillige på, hvilke funktioner institutionen udøver. Således kan institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, som f.eks. selvejende institutioner og foreninger, kun henregnes til »den offentlige forvaltning« og dermed være omfattet umiddelbart af loven, såfremt de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskaber og interessentskaber, falder uden for § 1, stk. 1.

Det har navnlig på baggrund af forarbejderne til den gældende offentlighedslov givet anledning til tvivl, hvorvidt kommunale fællesskaber, der betegner sig interessentskaber, andelsselskaber og lignende privatretlige betegnelser, kan anses for omfattet af begrebet »den offentlige forvaltning«. Det antages, at den kommunale styrelseslov finder anvendelse på sådanne fællesskaber, og det samme gælder andre forvaltningsretlige regler, som f.eks. reglerne om tavshedspligt. På den baggrund og som følge af, at disse fællesskaber løser kommunale opgaver på de deltagende kommuners vegne, må også sådanne fællesskaber anses for en del af den offentlige forvaltning og dermed umiddelbart være omfattet af loven. Kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, vil således umiddelbart være omfattet af loven.

Justitsministeriet har til brug ved besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet har i den anledning bl.a. udtalt følgende:

»Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen varetager funktioner som interesseorganisationer for medlemskommunerne og yder disse bistand med løsningen af deres opgaver. På denne baggrund finder indenrigsministeriet ikke, at de er omfattet af udtrykket »den offentlige forvaltning«. Det bemærkes specielt, at indenrigsministeriet ikke mener, at kommunernes medlemskab af disse foreninger kræver de kommunale tilsynsmyndigheders godkendelse efter den kommunale styrelseslovs § 60, idet foreningerne ikke er kommunale fællesskaber.

Med hensyn til Kommunedata kan det oplyses, at dette er et interessentskab, hvis interessenter er Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Interessentskabets formål er gennem drift af databehandlingscentraler at udføre elektronisk databehandlingsarbejde for de tilsluttede kommuner og amtskommuner. Herudover kan interessentskabet påtage sig elektronisk databehandlingsarbejde for andre efter bestyrelsens beslutning. Kommunedatas virksomhed finansieres ved den betaling, man får for det arbejde, man sælger.

På denne baggrund finder indenrigsministeriet heller ikke, at Kommunedata falder ind under udtrykket »offentlig forvaltning« i § 1, stk. 1.«

Justitsministeriet er enigt med indenrigsministeriet i, at de i spørgsmålet nævnte foreninger m.v. ikke er omfattet af udtrykket »den offentlige forvaltning« i lovforslagets § 1, stk. 1, og at de derfor ikke umiddelbart vil være omfattet af den nye offentlighedslov.

Med hensyn til mulighederne for at inddrage de pågældende foreninger m.v. under offentlighedsloven efter bestemmelsen i lovforslagets § 1, stk. 3, udtaler indenrigsministeriet bl.a. følgende:

»Kommunernes Landsforening har telefonisk oplyst, at ca. 27 pct. af foreningens indtægter stammer fra medlemsbidrag, mens handelsmæssig virksomhed omfattende salg til kommuner, amtskommuner og private udgør ca. 44 pct. af indtægterne og betaling for konsulentbistand m.m. udgør den sidste del af indtægterne.

For Amtsrådsforeningens vedkommende er det telefonisk oplyst, at medlemsbidragene udgør ca. 60 pct. af indtægterne, mens de resterende indtægter fremkommer ved salg af ydelser.

Det er indenrigsministeriets opfattelse, at de to foreningers samt Kommunedatas indtægter på denne baggrund i helt overvejende grad består af medlemsbidrag og indtægter ved salg af ydelser til kommuner og amtskommuner.«

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 3, lovforslaget side 13, er det nævnt, at en bestemmelse om, at en institution eller forening m.v. efter § 1, stk. 3, skal være omfattet af loven, for det første kan træffes, hvis udgifterne ved institutionens virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommu-

nale midler. Overførelsen af midler vil normalt bestå i direkte tilskud, men bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor en institutions udgifter dækkes i form af medlemsbidrag eller lignende eller af egentlige betalinger fra offentlige myndigheder for modydelse. Det er ikke fundet muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende. Der må anlægges en individuel bedømmelse heraf på grundlag af en række andre faktorer, herunder navnlig, hvilken virksomhed institutionen udøver. Kravet om, at den offentlige udgiftsdækning skal være »overvejende«, indebærer dog, at den offentlige andel skal være af en betragtelig størrelse i forhold til de samlede udgifter, i alt fald ikke under 60-70 pct. heraf.

Efter det for justitsministeriet oplyste udgøres langt den overvejende del af indtægterne for såvel Kommunernes Landsforening, Amsrådsforeningen som Kommunedata af medlemsbidrag og betalinger for modydelse fra kommunerne og amtskommunerne. Kun en meget beskeden del af indtægterne hidrører således fra salg af ydelse til private. Som følge heraf vil de pågældende foreninger efter justitsministeriets opfattelse kunne indtages under offentlighedsloven efter bestemmelsen i lovforslagets § 1, stk. 3.

Spørgsmål nr. 17:

Ministeren bedes oplyse, hvorvidt de kommunale EDB-journaliseringssystemer, som er under indkøring, vil indeholde mulighed for udfærdigelse af postlister uden ekstra ressourceindsats eller systemerne subsidiært giver mulighed for jævnlig udarbejdelse af lister over sager, som er under behandling?

Svar:

Justitsministeriet har til brug ved besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Kommunernes Landsforening.

Kommunernes Landsforening har i den forbindelse oplyst, at man i marts 1983 har udarbejdet en kravspecifikation for et fælleskommunalt EDB-journaliseringssystem. Det fremgår af kravspecifikationen, at systemet vil give mulighed for udfærdigelse af såvel postlister som lister over sager, som er under behandling.

Kommunedata har udviklet den første grundversion af systemet, som for tiden er under afprøvning i 5 kommuner. Systemet er baseret på anvendelse af mikro-datamater i kommunerne. På baggrund af erfaringerne vil Kommunedata videreudvikle systemet, som derefter vil blive tilbudt alle kommuner.

Det understreges i svaret fra Kommunernes Landsforening, at der er tale om et valgfrit system, som kommunerne kan indføre, hvis de vurderer, at systemet er tilstrækkelig attraktivt ud fra såvel administrative som økonomiske hensyn. På nuværende tidspunkt er det således efter Kommunernes Landsforenings opfattelse vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang og i hvilken takt kommunerne vil anvende EDB-journaliseringssystemet.

Spørgsmål nr. 18:

Findes der ved den nuværende eller den foreslåede affattelse af straffeloven nogen mulighed for at idømme straf til personer, som uhjemlet pålægger underordnede eller andre tavshedspligt. Vil ministeren i benægtende fald tilstille udvalget et udkast til en sådan bestemmelse?

Svar:

Der findes hverken i den gældende straffelov eller i det fremsatte forslag til ændring af straffeloven en særskilt lovregel om, at den, der uden fornøden hjemmel pålægger underordnede eller andre tavshedspligt, kan straffes. Et tavshedsplæg, der går videre, end hvad der følger af bestemmelsen i § 27, stk. 2, i forslaget til forvaltningslov, vil efter omstændighederne kunne have karakter af en tjenesteforseelse, der kan medføre et disciplinært ansvar. I særlig grove tilfælde vil forholdet efter omstændighederne kunne være omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller bestemmelsen i § 61 c i lov om kommunernes styrelse om kommunalbestyrelsesmedlemmers grove tilsidesættelse af de pligter, som hvervet medfører, eller den tilsvarende bestemmelse i § 48 b i loven om Københavns kommunes styrelse.

Spørgsmål nr. 21:

Vil politiets planer vedrørende indsatsen i forbindelse med større forureningsulykker

fortsat være omfattet af reglerne om internt arbejdsmateriale?

Svar:

1. I forbindelse med besvarelsen af nogle spørgsmål fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg om Sojakagefabrikken i København (1984-85, Alm. del - bilag 168) har justitsministeriet indhentet en udtalelse fra politidirektøren i København om offentlighed vedrørende politiets beredskabsplaner.

Politidirektøren oplyste bl.a., at planer af den i spørgsmål nr. 142 nævnte karakter hos Københavns politi betragtes som interne arbejdsinstrukser. I den forbindelse har politidirektøren i øvrigt påpeget, at planerne løbende revideres, at en evakueringsplans gennemførelse afhænger af vindretning, udslippets størrelse, og hvilket stof der er tale om, og at fremgangsmåden ved gennemførelse af en eventuel evakuering derfor kan blive helt anderledes end således, som offentligheden måske flere år forinden havde opfattet en evakuering. En eventuel offentliggørelse vil derfor efter politidirektørens opfattelse i givet fald direkte kunne modarbejde gennemførelse af evakuering i en konkret situation.

2. Beredskabsplanerne kan efter den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 3, kun undtages fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale, sålænge planerne ikke er videregivet til udenforstående, herunder til andre myndigheder, der skal bistå politiet i tilfælde af en forureningsulykke, eller til den pågældende virksomhed. Beredskabsplaner, der er videregivet til andre, vil således som udgangspunkt være genstand for aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

3. Efter bestemmelsen i § 8, nr. 4, i forslaget til offentlighedslov omfatter retten til aktindsigt uanset bestemmelsen i § 7 om interne arbejdsdokumenter sådanne dokumenter, når dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper og dokumenterne foreligger i endelig form.

Bestemmelsen er ny.

Dokumenter, der indeholder *generelle* retningslinjer for beredskabet i forbindelse med forureningsulykker - d.v.s. retningslinjer, der ikke angår en bestemt virksomhed, men som angår forureningsulykker generelt - og som foreligger i endelig form, vil således ikke længere kunne undtages fra aktindsigt som

interne arbejdsdokumenter, men vil være undergivet offentlighed efter lovens almindelige regler.

Efter forslaget § 13 er der hjemmel til at undtage oplysninger fra aktindsigt, hvis adgangen til aktindsigt findes at burde vige for en række nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. I § 13, stk. 1, nr. 6, der har karakter af en opsamlingsbestemmelse, er anført hensynet til beskyttelse af andre offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. For så vidt angår anvendelse af denne undtagelsesbestemmelse, kan det anføres, at det i bemærkningerne til bestemmelsen er forudsat, at den kun anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller privates interesser *klart* er påkrævet, jfr. således lovforslaget side 25.

Efter justitsministeriets opfattelse kan der være grund til at fremhæve, at undtagelse af oplysninger i generelle beredskabsplaner efter omstændighederne i medfør af denne bestemmelse må kunne foretages, i det omfang offentlighedens kendskab til oplysningerne indebærer en vis større risiko for, at virksomhedernes og myndighedernes udførelse af beredskabsplanerne eller dele heraf vil kunne blive vanskeliggjort.

Det følger af lovforslagets § 13, stk. 2, at såfremt kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelserne i § 13, stk. 1, skal den, der har begæret aktindsigt, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Der er således som udgangspunkt ikke hjemmel til at undtage en samlet, generel beredskabsplan fra aktindsigt under henvisning til, at dele af denne må anses for omfattet af en eller flere af undtagelsesbestemmelserne.

4. Beredskabsplaner vedrørende forureningsulykker på *bestemte virksomheder* vil, da der ikke er tale om generelle retningslinjer for bestemte sagstyper, kunne undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter efter lovforslagets § 7. Det gælder dog ikke, hvis planen er videregivet til andre, herunder andre myndigheder eller til den pågældende virksomhed. I så fald vil beredskabsplanen være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Såfremt beredskabsplanen ikke er videregivet til andre og således kan undtages fra aktindsigt som internt materiale,

gælder der dog efter lovforslagets § 11, stk. 1, en pligt til at give meddelelse om faktiske oplysninger i sådanne dokumenter, hvis de er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Efter lovforslagets § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis indrømmelsen af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning. En beredskabsplan, der indeholder oplysninger om en bestemt virksomheds tekniske indretning m.v., vil således kun i ganske særlige tilfælde efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Som anført ovenfor under pkt. 3, vil der efter omstændighederne være adgang til efter en konkret bedømmelse at undtage oplysninger i en beredskabsplan fra aktindsigt efter forslagens § 13, stk. 1, nr. 6.

5. På denne baggrund er det justitsministeriets opfattelse, at den pågældende myndighed, som har udarbejdet beredskabsplanen, ved afgørelsen af spørgsmål om aktindsigt i beredskabsplaner må foretage en konkret vurdering af planernes enkelte elementer i forhold til lovens undtagelsesbestemmelser.

Justitsministeret finder ikke ud over det allerede anførte at kunne udtale sig om, i hvilket omfang beredskabsplaner i almindelighed kan undtages fra aktindsigt, idet afgørelsen heraf som anført må forudsætte en gennemgang og konkret vurdering af de enkelte elementer i planerne.

Spørgsmål nr. 22:

Vil justitsministeren formulere et ændringsforslag til § 12, stk. 1, nr. 2, i L 5 i overensstemmelse med bemærkningerne på side 5, pkt. 8, i justitsministeriets notat af 14. maj 1985, der er optrykt som bilag til udvalgets beretning af 14. juni 1985?

Svar:

Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i forslaget til ny offentlighedslov (L 5) omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

I justitsministeriets notat af 14. maj 1985 er det bl.a. anført, at den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, nr. 2, i praksis synes at blive anvendt i videre omfang end forudsat ved offentlighedslovens vedtagelse. Det anføres endvidere, at grundlag for at ændre denne praksis efter justitsministeriets opfattelse bedst vil kunne tilvejebringes ved f.eks. i retsudvalgets betænkning – eller ved en genfremsættelse i lovforslagets bemærkninger – at præcisere, at der kun kan gives afslag på en begæring om aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et tab.

Som nævnt i spørgsmålet er justitsministeriets notat af 14. maj 1985 optaget som bilag til beretningen fra folketingets retsudvalg af 1. august 1985 (blad nr. 962), og retsudvalget henviser i sin udtalelse til de synspunkter, der er indeholdt i notatet. På denne baggrund vil justitsministeriet i den vejledning, der vil blive udarbejdet til forvaltningsloven, kunne præcisere, at undtagelsesbestemmelsen i § 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 tab.

En eventuel præcisering af undtagelsesbestemmelsen i lovforslagets § 12, stk. 1, nr. 2, vil kunne udformes således:

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

*Spørgsmål nr. 23:**Ad svaret på spm. 5*

Skal svaret forstås således, at udtalelser til pressen fra en person, der ikke er beføjet hertil i henhold til ledelsesreglerne, er omfattet af reglerne om tavshedspligt?

Svar:

Udtalelser til pressen fra en person, der ikke er beføjet hertil i henhold til ledelsesreglerne, er ikke i sig selv et brud på den pågældendes tavshedspligt.

Hvis den pågældende i sådanne tilfælde har givet udtryk for at udtale sig på myndighedens vegne, kan der derimod efter omstændighederne være tale om en tilsidesættelse af tjenestepligter, som kan medføre et disciplinært ansvar.

Såfremt den pågældende i sin udtalelse rører tavshedsbelagte oplysninger, vil der dog tillige kunne foreligge brud på tavshedspligten.

Spørgsmål nr. 26:

Hvilke regler er de »herom gældende regler«, som er omtalt i bemærkningerne til lovforslaget side 58, 3. afsnit, hvorefter der kan videregives fortrolige oplysninger til andre myndigheder end forvaltningsmyndigheden?

Svar:

I bemærkningerne til § 28 i forslaget til forvaltningslov er det fremhævet, at bestemmelserne i § 28 alene angår videregivelse af fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder. Uden for bestemmelsen falder således videregivelse af oplysninger til domstolene og folketinget, herunder folketingets ombudsmand, samt til udenlandske myndigheder. Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted til andre myndigheder end forvaltningsmyndigheder, vil som hidtil bero på de herom gældende regler, d.v.s. straffelovens regler om tavshedspligt.

Efter straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt og efter forslaget til ændring af straffelovens regler om tavshedspligt må fortrolige oplysninger ikke uberettiget videregives til andre. En videregivelse kan bl.a. være berettiget som følge af regler uden for straffeloven eller som følge af samtykke. Der kan i den forbindelse henvises til straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985, pkt. 4.

Udtalelsen er optrykt som bilag til forslaget til lov om ændring af borgerlig straffelov (L 6).

Hertil kommer, at der i lovgivningen kan være fastsat særlige regler om tavshedspligt og oplysningspligt.

Som eksempel på en bestemmelse om oplysningspligt kan nævnes, at de personer i den offentlige forvaltning, der er omfattet af ombudsmandens kompetence, efter § 7 i lov om folketingets ombudsmand er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som ombudsmanden i sit hvervs medfør forlanger.

De nærmere regler om videregivelse af oplysninger m.v. til domstolene til brug ved behandlingen af retssager er bl.a. fastsat i retsplejelovens kapitel 18 om vidner og kapitel 28 om parterne og tredjemands forpligtelse til i borgerlige sager at fremlægge synbare bevismidler. Reglerne om videregivelse af dokumenter til brug i straffesager findes i retsplejelovens § 785. Den grundlæggende bestemmelse om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til domstolene til brug ved behandlingen af retssager findes i retsplejelovens § 169 om vidnepligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Bestemmelsen er sålydende:

»§ 169. Tjenestemænd eller andre, der handler i offentligt eller dermed ligestillet hverv, må ikke uden samtykke af vedkommende myndighed afkræves vidneforklaring om forhold, med hensyn til hvilke der i det offentlige interesse påhviler dem tavshedspligt. . . .

Stk. 2. Nægtes samtykke, kan retten, såfremt forklaringens afgivelse findes at være af afgørende betydning for sagens udfald, pålægge vedkommende myndighed over for retten at redegøre for grundene til nægtelsen. Finder retten herefter, at hensynet til hemmelighedelse bør vige for hensynet til sagens oplysning, kan den bestemme, at vidneforklaring skal afgives. Dette gælder dog ikke, hvis nægtelsen er begrundet med hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter.«

Spørgsmål nr. 28:

Ministerens kommentarer udbedes til skrivelse af 13. november 1985 fra Dansk Social-

råd giverforening til udvalget vedrørende lovforslagene. Skrivelsen er omdelt til udvalget under L 4 – bilag 18.

Svar:

Dansk Socialrådgiverforening rejser bl.a. spørgsmål om, hvorvidt en kommunalt ansat hjemmehjælper kan videregive oplysninger til en socialrådgiver ansat i en kommunal rådgivergruppe, og om der frit kan udveksles oplysninger mellem ansatte i skoleforvaltningen og social- og sundhedsforvaltningen.

I forslaget til forvaltningslov er der i § 28 fastsat nærmere regler om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder.

De opgaver, der udføres af socialrådgivere og hjemmehjælpere, hører efter bistandsloven under det sociale udvalg. Videregivelse af oplysninger fra en hjemmehjælper til en anden ansat i den sociale forvaltning, f.eks. en socialrådgiver, vil – da der således er tale om videregivelse af oplysninger inden for samme myndighed – ikke være omfattet af reglerne i forslagets § 28.

Derimod vil reglerne om tavshedspligt i den gældende straffelovs § 152 og reglerne i forslaget til ændring af straffeloven (tavshedspligt) finde anvendelse på videregivelse af fortrolige oplysninger inden for samme myndighed. Efter disse regler vil videregivelse af oplysninger til en anden ansat inden for samme myndighed kun være berettiget – og dermed ikke omfattet af tavshedspligten – hvis den, der modtager oplysningen, har en sagligt begrundet interesse i at få oplysningen, jfr. betænkning 998/1984 om tavshedspligt, side 142.

Efter bistandslovens § 28 har det sociale udvalg i øvrigt en forpligtelse til at udføre en vis opsøgende virksomhed, der formentlig i et vist omfang ville blive forhindret, hvis der skulle gælde en ubetinget tavshedspligt mellem de enkelte medarbejdere inden for den sociale forvaltning.

Videregivelse af en oplysning fra en hjemmehjælper til en socialrådgiver om f.eks., at klienten er stærkt bevægelsehæmmet, og at den pågældendes bolig derfor efter hjemmehjælperens opfattelse med økonomisk støtte fra kommunen burde indrettes mere hensigtsmæssigt, vil i almindelighed være sagligt begrundet og vil således ikke være uberettiget.

Videregivelse af oplysninger om en klients helbredsforhold vil derimod være uberettiget, hvis videregivelsen, herunder til en anden ansat inden for samme forvaltning, sker i privat sammenhæng uden sagligt grundlag.

I det nævnte eksempel må socialrådgiveren i øvrigt efter § 32 i forslaget til forvaltningslov ikke skaffe sig oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 29 er socialudvalget en selvstændig myndighed i forhold til den øvrige kommunalforvaltning for så vidt angår bl.a. sager efter bistandsloven. Det medfører bl.a., at der består tavshedspligt mellem ansatte i den sociale forvaltning vedrørende fortrolige oplysninger i disse sager og ansatte i andre dele af den kommunale forvaltning. Der vil således som nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 29 ikke kunne udveksles fortrolige oplysninger mellem socialforvaltningen og skoleforvaltningen, medmindre betingelserne i § 28 er opfyldt.

Socialrådgiverforeningen befrygter endvidere, at en stor del af de oplysninger, som socialforvaltningerne kommer i besiddelse af, ikke vil blive henført til »rent private forhold« og derfor ikke vil være omfattet af den strenge videregivelsesregel.

Som anført i justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 11 er udtrykket »rent private forhold« i lovteksten søgt præciseret således, at det omfatter oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler samt oplysninger af lignende personlig karakter. Det kan f.eks. være oplysninger om interne familiestridigheder eller ulykkestilfælde.

Efter justitsministeriets opfattelse må det netop være oplysninger af denne karakter, som sociale klienter med rette må kunne have tillid til ikke vil blive videregivet til andre, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, således som det er foreslået i § 28, stk. 2. Også med hensyn til andre fortrolige oplysninger er der imidlertid foreslået en begrænsning i videregivelsesadgangen. Efter § 28, stk. 3, må andre fortrolige oplysninger end nævnt i § 28, stk. 1, kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig

Bilag til bet. o. lovf. til forvaltningslov m.m.

betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Spørgsmål nr. 31:

Kan ministeren bekræfte, at i relation til personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, men som ikke vil være omfattet af forvaltningsloven, eksempelvis folketingsmedlemmer, vil man ved en vurdering af, hvorvidt straffelovens regler om tavshedspligt er overtrådt, skulle foretage en bedømmelse af, hvorvidt en videregivet eller udnyttet oplysning må betragtes som fortrolig, ud fra de kriterier, der er angivet i forvaltningslovsfor-
slagets § 27, således at en tilkendegivelse fra den udleverende myndighed om, at en oplysning er fortrolig, ikke i sig selv gør en udlevering af oplysningen ulovlig.

Svar:

Bestemmelserne i den gældende straffelovs § 152 og i § 152 i det foreliggende forslag til ændring af straffeloven (tavshedspligt), L 6, gælder for alle, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, herunder medlemmer af folketinget.

Bestemmelserne i § 27 i forslaget til forvaltningslov gælder derimod alene for personer, der virker inden for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen gælder således ikke for f.eks. medlemmer af folketinget eller for domstolene.

Efter § 152 i straffeloven anses en oplysning for fortrolig, bl.a. hvis den »ved anden gyldig bestemmelse« er betegnet som sådan. Denne bestemmelse indebærer, at der ved tjenestebefaling kan pålægges tavshedspligt. Som anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (side 7) må det antages, at der efter de gældende regler ikke gyldigt ved tje-

nestebefalinger kan pålægges tavshedspligt med hensyn til bestemte oplysninger, når der ikke foreligger væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der gør det nødvendigt at hemmeligholde oplysningerne. Den foreslåede formulering af bestemmelsen i lovforslagets § 152, stk. 3, vil således udelukke, at en myndighed af f.eks. ordensmæssige grunde kan pålægge sine ansatte tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der ikke er særligt følsomme, og som derfor ikke af hensyn til væsentlige offentlige eller private interesser bør behandles fortroligt.

Som anført af straffelovrådet i dets udtalelse af 13. maj 1985 over justitsministeriets oprindelige udkast til ændring af straffelovens regler om tavshedspligt vil den opregning af offentlig eller private interesser, der er foretaget i § 27, stk. 1, og som typisk kan føre til, at der gælder en tavshedspligt, kunne være af vejledende betydning ved fastlæggelsen af tavshedspligtens nærmere indhold også for så vidt angår vurderingen af, om der for personer, som ikke er omfattet af forvaltningsloven, foreligger en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligten.

En minister kan imidlertid kun pålægge personer eller myndigheder tavshedspligt ved tjenestebefaling, såfremt der er tale om et over-/underordningsforhold. En minister kan således ikke uden særlig lovhjemmel pålægge folketinget eller dets medlemmer tavshedspligt. I de tilfælde, hvor der måtte være en særlig lovhjemmel til at fastsætte tavshedspligt med hensyn til særlige oplysninger, kan der således fastsættes en tavshedspligt, der også gælder for folketinget, uanset om oplysningerne ikke umiddelbart ville være undergivet tavshedspligt efter § 152 i straffeloven.