

Lovforslag nr. L 6. Fremsat den 2. oktober 1985 af justitsministeren

Forslag

til

Lov om ændring af borgerlig straffelov

(Tavshedspligt)

§ 1

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981, som ændret senest ved lov nr. 229 af 6. juni 1985, foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften til 16. kapitel* affattes således:

»16. kapitel.

**Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv
m.v.«**

2. § 152 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpene omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

§ 152 a. Bestemmelsen i § 152 finder tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndig-

hed. Det samme gælder den, som virker eller har virket ved telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

§ 152 b. Med samme straf som efter § 152 straffes den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, og som uberettiget videregiver eller udnytter oplysninger, som er fortrolige af hensyn til private interesser, og hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

§ 152 c. Bestemmelserne i §§ 152–152 b gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 152 d. Bestemmelserne i §§ 152–152 c finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse.

152 e. Bestemmelserne i §§ 152–152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen, eller
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

§ 152 f. Overtrædelse af §§ 152–152 d, hvorved der alene er krænket private interesser, er undergivet privat påtale.

Stk. 2. Offentlig påtale kan dog ske, når den forurettede anmoder herom.«

3. § 264 b ophæves.

4. I § 264 c, ændres »§§ 263, 264, 264 a og 264 b« til: »§§ 263–264 a«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for øerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslaget indebærer en omformulering og delvis ændring af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt. Formålet med lovforslaget er at afklare visse tvivlsspørgsmål ved fortolkningen af de gældende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b og på forskellige punkter at forenkle og tydeliggøre bestemmelseernes indhold.

Lovforslaget indeholder lige som den gældende straffelov bestemmelser om tavshedspligt for såvel personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, som personer der udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse. Derimod foreslås den specielle regel om tavshedspligt for personer, som arbejder for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige, ophævet og erstattet af en generel bestemmelse om tavshedspligt for personer, som er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med en offentlig myndighed. Den specielle bestemmelse om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket ved telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige, foreslås opretholdt.

Bestemmelserne om tavshedspligt, der nu findes dels i straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, dels i kapitel 27 om freds- og æreskrænkelser, samles efter lovforslaget i kapitel 16 under kapiteloverskriften »forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.«

Der foreslås ikke herudover ændringer i de grundlæggende synspunkter, som de nugældende regler om tavshedspligt bygger på.

Strafferammen for krænkelse af tavshedspligten i offentlig tjeneste eller hverv m.v. foreslås ændret fra at være bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 1 år, til at være bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Der er ikke herved tilsigtet en almindelig ændring af strafniveauet. Muligheden for at skærpe straffen, når krænkelsen af tavshedspligten sker for at skaffe den pågældende eller andre uberettiget vinding,

foreslås opretholdt med den ændring, at straffen også kan skærpes, når der i øvrigt foreligger skærpende opstændigheder. Straffens maksimum ændres samtidig fra fængsel indtil 3 år til fængsel indtil 2 år. Overtrædelse af tavshedspligten foreslås som hovedregel undergivet offentlig påtale. Hvis der ved overtrædelsen alene er krænket private interesser, foreslås overtrædelsen dog undergivet privat påtale, subsidiært betinget offentlig påtale.

2. Lovforslaget bygger på betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt afgivet af det af justitsministeriet den 18. juli 1979 nedsatte udvalg og på straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 om straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt. Udtalelsen er optrykt som bilag 1 til dette lovforslag. Udtalelsen er afgivet på baggrund af et lovudkast, som justitsministeriet havde udarbejdet med udgangspunkt i det lovudkast, der findes i tavshedspligtsudvalgets betænkning.

Betænkningen indeholder side 30-39 en udførlig redegørelse for tilblivelsen af de gældende regler om tavshedspligt i straffelovens § 152 og §§ 264 b og 264 c. Den nuværende udformning af bestemmelserne er et resultat af den revision, der bl.a. på baggrund af straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred gennemførtes ved lov nr. 89 af 29. marts 1972. Der henvises til Folketingstidende 1971/72, forhandlingerne sp. 723, 1989 ff, 3893 f og 4187 f, tillæg A, sp. 545, tillæg B, sp. 631.

3. Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 152 straffes den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, hvis han røber eller uberettiget udnytter, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Bestemmelsen i stk. 1 finder også anvendelse efter, at stillingen er fratrukket, jfr. § 152, stk. 2. Reg-

lerne i § 152, stk. 1 og 2, finder tilsvarende anvendelse på den, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige, jfr. § 152, stk. 3. Med samme straf som nævnt i stk. 1 straffes efter § 152, stk. 4, i den gældende straffelov, den, der uden tilladelse fra vedkommende offentlige myndighed videregiver eller uberettiget udnytter oplysninger hidrørende fra det offentlige, som han har fået eller skaffet sig under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige.

Den, der uden at have medvirket til gerningen, skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved overtrædelse af bestemmelserne i stk. 1-4, straffes efter den gældende bestemmelse i § 152, stk. 5, med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 264 b straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kendskab. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse på den, der uden at have medvirket til gerningen, skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, som er fremkommet ved overtrædelsen.

4. Tavshedspligtsudvalgets flertal (hele udvalget bortset fra et medlem) har – jfr. redegørelsen for udvalgets overvejelser i betænkning 998/1984 om tavshedspligt, side 146-160 – ved en gennemgang af de gældende regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv ikke fundet, at der kan påvises mangler ved reglerne, som begrunder en ændret vurdering af de grundsynspunkter, den nuværende retstilstand hviler på. Derimod har gennemgangen givet anledning til at foreslå reglerne ændret og præciseret på visse områder.

a. Tavshedspligten påhviler efter bestemmelserne i straffelovens § 152 og § 264 b personer, som »virker i offentlig tjeneste eller hverv«. Den nær-

mere afgrænsning af dette begreb har i praksis i visse tilfælde givet anledning til tvivl, og der har på en del områder vist sig at være behov for at udvide tavshedspligten til at omfatte personer, som ikke efter den gældende formulering er omfattet af bestemmelserne. Dette har medført, at der i tidens løb er fastsat en lang række tavshedsforskrifter, som alene eller i hvert fald i første række har haft til formål at præcisere eller udvide kredsen af personer, der er undergivet tavshedspligt.

Det vil efter udvalgsflertallets opfattelse være hensigtsmæssigt at ændre beskrivelsen af den personkreds, der er omfattet af tavshedspligten, på en måde, der bidrager til en afklaring af disse tvivlsproblemer og eventuelt samtidig overflødiggør nogle af de særlige præciserende og udvidende bestemmelser om tavshedspligt, der nu findes i særlovgivningen.

Efter flertallets opfattelse opnår man den klareste afgrænsning af reglerne om tavshedspligt ved – fremfor at lægge vægt på bestemte offentligretlige funktioner – som hidtil at beskrive de bestemte offentlige organer eller bestemte typer af offentlige organer, hvis personale m.v. er undergivet tavshedspligt. En sådan afgrænsning indebærer på den ene side, at det pågældende offentlige organs personale vil være omfattet af reglerne, selv om de funktioner, det udøver, ikke har særlig offentligretlig karakter, og på den anden side, at private, der udøver offentligretlige funktioner, falder uden for. Den førstnævnte konsekvens vil efter udvalgsflertallets opfattelse ikke kunne give anledning til særlige problemer, når henses til, at tavshedspligten for de personer, den omfatter, normalt kun vedrører, hvad der kan betegnes som fortrolige oplysninger. Derimod vil der ofte kunne være behov for at udvide tavshedspligten til personer, der udøver offentligretlige funktioner uden at have en sådan tilknytning til et offentligt organ, at de med sikkerhed uden videre er omfattet af tavshedspligten for personer i »offentlig tjeneste eller hverv«. Udvalget tænker her bl.a. på personer med tilknytning til de såkaldte særlige forvaltningsenheder og private, der udfører specielle opgaver for det offentlige.

Udvalgets flertal finder på denne baggrund, at det for det første bør sikres, at tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter alle, der virker i den offentlige forvaltning, herunder også offentligt ansatte forskere, samt personer, der er knyttet til de såkaldte særlige forvaltningsenheder eller som efter aftale udfører opgaver for det offentlige. Dernæst bør tavshedspligten udstrækkes eller kunne udstrækkes til forskellige grupper af personer, som uden formelt at virke i

offentlig tjeneste eller hverv udfører opgaver, der materielt kan betegnes som forvaltningsvirksomhed. Dette gælder således personer, som er knyttet til private selskaber, institutioner eller foreninger m.v., der enten overvejende får deres udgifter dækket af offentlige midler, eller som ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne. Endelig finder flertallet, at myndighederne i konkrete tilfælde bør kunne pålægge personer, der får udleveret fortrolige oplysninger, de ikke har krav på, tavshedspligt.

Straffelovrådet er enig med tavshedspligtsudvalgets flertal i, at det ikke vil være muligt at afgrænse reglerne om tavshedspligt på helt samme måde som reglerne i offentlighedsloven, loven om offentlige myndigheders registre og en generel forvaltningslov, idet reglerne om tavshedspligt ikke alene skal gælde for personer i »den offentlige forvaltning«, men også for personer knyttet til f.eks. folketinget og domstolene.

Straffelovrådet kan endvidere tilslutte sig forslaget om, at der ikke i straffeloven fastsættes regler, som væsentligt udvider den personkreds, der i dag er omfattet af bestemmelserne i § 152 og §§ 264 b og 264 c, men at supplerende bestemmelser optages i en generel forvaltningslov. Det vil dels dreje sig om en bestemmelse, der bemyndiger vedkommende minister til ved bekendtgørelse at udvide anvendelsesområdet for reglerne om tavshedspligt til nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v., dels om en bestemmelse, som giver hjemmel til ved en forvaltningsakt at pålægge personer uden for en offentlig myndighed tavshedspligt i forbindelse med, at de pågældende modtager tavshedsbelagte oplysninger. Justitsministeriet deler straffelovrådets opfattelse.

Straffelovrådet har herudover kun enkelte bemærkninger til spørgsmålet om den personkreds, som skal omfattes af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 152, stk. 3, finder bestemmelserne om tavshedspligt tilsvarende anvendelse på den, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige. En tilsvarende bestemmelse er ikke medtaget i tavshedspligtsudvalgets lovudkast. I tavshedspligtsbetænkningen side 183 anføres det således, at det eventuelt kan være nødvendigt at pålægge personer, der er knyttet til koncessionerede selskaber, en strafsanktioneret tavshedspligt ved at indsætte en hjemmel herfor i den lovgivning, der regulerer det pågældende område.

Efter straffelovrådets opfattelse er tavshedspligten for personer, der virker eller har virket ved

telegraf- eller telefonanlæg, af så væsentlig betydning, at der bør fastsættes en bestemmelse om straf for tilsidesættelse af tavshedspligten. Dette kan ske enten ved at tilføje en bestemmelse i loven om telegrafer og telefoner, eller, som det er sket i straffelovrådets lovudkast, ved at indsætte en bestemmelse i § 152 a. Telegrafpersonalet er i dag ansat af det offentlige og er således umiddelbart omfattet af tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv. På den baggrund er justitsministeriet enig med straffelovrådet i, at der indsættes en særlig bestemmelse i straffeloven om tavshedspligt for personalet ved de offentligt anerkendte telefonanlæg.

Efter § 152 a i det foreliggende lovforslag skal reglen i § 152 finde tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med den offentlige forvaltning. Denne bestemmelse, der i realiteten svarer til tavshedspligtsudvalgets forslag, opretholder og udvider reglen i den gældende straffelovs § 152, stk. 4, om tavshedspligt for medarbejdere i EDB-servicebureauer.

I tavshedspligtsbetænkningen anfører flertallet (bet. side 179-180), at man finder en sådan udvidelse af tavshedspligten påkrævet, fordi myndighederne i ikke ubetydeligt omfang overlader udførelsen af bestemte arbejdsopgaver til private virksomheder med den følge, at personer, som er knyttet til disse virksomheder, undertiden får kendskab eller adgang til endog meget fortrolige oplysninger. Den foreslåede udvidelse af § 152 vil også kunne omfatte f.eks. ansatte i private virksomheder, der tager sig af rengøring og anden servicevirksomhed på offentlige kontorer, og udvalgsflertallet finder ikke, at der er forbundet større retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en sådan udvidelse af bestemmelsen i § 152.

Straffelovrådet fremhæver i sin udtalelse, at bestemmelsen i den gældende straffelovs § 152, stk. 4, inden for det begrænsede område, hvor den gælder, er ganske vidtgående, idet den ikke blot omfatter ansatte i den virksomhed, som har fået overladt oplysningerne, men f.eks. også teknisk personale, der udfører serviceeftersyn af maskinerne. En tilsvarende regel inden for andre områder ville betyde, at strafansvaret for tavshedspligtsbrud også ville omfatte tilfælde, hvor rengøringsassistenter, vinduespuddere og andre med tilsvarende funktioner skaffer sig oplysninger fra skriveborde, papirkurve og lignende i offentlige myndigheders kontorer.

Der har i straffelovrådet været anført forskellige synspunkter om bedømmelsen af den udvidelse af

tavshedspligten, som tavshedspligtsudvalget foreslår på dette område. Da de nævnte spørgsmål om udvidelse af personkredsen, som har tavshedspligt, imidlertid er indgående drøftet i betænkningen om tavshedspligt, har straffelovrådet afstået fra at foreslå ændringer i flertallets lovudkast.

Justitsministeriet har fundet at burde følge tavshedspligtsudvalgets forslag.

Efter lovforslagets § 152 b skal der gælde tavshedspligt for personer, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse. Dette svarer til angivelsen i den gældende § 264 b, idet også sådanne personers medhjælpere skal være omfattet af tavshedspligten, jfr. § 152 c i lovforslaget.

Uanset at straffelovens § 264 d indeholder et strafansvar for uberettiget videregivelse af meddelelser vedrørende en andens private forhold, kan straffelovrådet tiltræde, at der i overensstemmelse med gældende ret opretholdes en særlig og strengere regel for tavshedspligtsbrud begået af f.eks. læger, advokater, apotekere, sygeplejersker og andre personer, som udfører deres erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse. Justitsministeriet er enig heri.

b. *De gældende regler* i straffeloven angiver i § 152 de tavshedsbelagte oplysninger med ordene: »... erfaret som en hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan« (§ 152, stk. 1), og i § 264 b med ordene »privatlivet tilhørende hemmeligheder«. Om oplysninger, som den pågældende kommer til kundskab om, skal holdes hemmelige, beror således i væsentlig grad på normer uden for straffeloven. Pligten til hemmeligholdelse kan følge af tjenstebefaling, forretningsorden eller pålæg i det enkelte tilfælde, f.eks. stempling af papirer som fortrolige. Hemmeligholdelsespligten kan endvidere uden konkrete eller generelle anvisninger fremgå af oplysningens eller emnets beskaffenhed. De undtagelser fra adgangen til aktindsigt, som følger af offentlighedsloven, antages at give en generel afgrænsning af pligten til hemmeligholdelse, men en krænkelse af tavshedspligt kan også forekomme med hensyn til forhold, som er genstand for aktindsigt, f.eks. hvor oplysninger, som kun den pågældende part kan få aktindsigt i, videregives til offentligheden.

Hemmeligholdelsespligten kan være begrundet af hensyn til offentlige eller private interesser. Bestemmelsen i § 264 b omfatter alene tilfælde med private hemmeligheder, og afgrænsningen mellem denne bestemmelse og bestemmelsen i § 152 beror

derfor på, om der i det offentliges interesse påhviler tjenestemanden tavshedspligt, jfr. herved retsplejelovens § 169 om vidneudelukkelse, idet forholdet i så fald henhører under § 152, såfremt denne bestemmelses øvrige betingelser er opfyldt. Der henvises om de gældende bestemmelser til Waaben: Strafferettens specielle del, side 249-250, og Greve m.fl.: Kommenteret straffelov, speciel del, 3. udg., side 96 ff og side 299 ff.

Den beskrivelse af de tavshedsbelagte oplysninger, der i dag gives i straffelovens § 152 og § 264 b, kan efter tavshedspligtsudvalgets opfattelse give anledning til en række tvivlsspørgsmål og bør derfor ændres.

Flertallet foreslår, at bestemmelserne udbygges, således at de kommer til at indeholde en mere udførlig beskrivelse af de hensyn, der kan føre til, at en oplysning må anses for fortrolig, end den nuværende henvisning til, hvad der er »erfaret som hemmelighed«, »privatlivet tilhørende hemmeligheder« og forholdets natur. Således har man bl.a. på baggrund af reglerne i offentlighedslovens § 2 søgt at udarbejde en oversigt over de hensyn, der kan begrunde, at oplysninger må anses for fortrolige. Man har heri særligt fremhævet to hovedgrupper af beskyttelsesværdige hensyn til private, nemlig:

Hensynet til enkeltpersoners og private selskabers eller foreningers personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold samt

hensynet til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

For så vidt angår offentlige interesser, har man fremhævet følgende hovedgrupper:

Hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvaret, til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrddelse, og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen samt

hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, og til offentlige myndigheders interne beslutningsproces.

Den nævnte opregning af hensyn bør efter flertallets opfattelse normalt alene være afgørende for, om en given oplysning er undergivet tavshedspligt. Udvalgsflertallet fremhæver dog, at opregningen ikke er udtømmende.

Udvalget finder, at den adgang, der muligvis nu er til at pålægge en strafsanktioneret tavshedspligt ved tjenestebefaling eller på anden lignende måde ud fra andre saglige hensyn end de, der er nævnt i straffeloven, bør bortfalde. Udvalget foreslår derfor, at lovens henvisning til »hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som hemmelighed« udgår med den følge, at tjenestebefalinger m.v., som har til formål at beskrive, hvilke oplysninger der er tavshedsbelagte, herefter alene vil kunne præcisere, hvad der allerede følger af straffeloven.

Straffelovrådet giver udtryk for betænkeligheder ved den foreslåede ordning.

Straffelovrådet fremhæver i den forbindelse, at den foreslåede opregning af hensyn, som begrunder en pligt til hemmeligholdelse, i realiteten ikke rummer nogen afgrænsning af væsentlig værdi. På den ene side vil de opregnede hensyn efter rådets opfattelse ikke i alle tilfælde tale afgørende for en tavshedspligt. Det vil de ganske vist ofte gøre, og de opregnede hensyn vil da som regel have en så selvfølgelig karakter, at det ikke er af nogen selvstændig betydning at se dem nævnt i loven. Men i andre tilfælde vil det være nødvendigt at anlægge et konkret skøn over, om de anførte hensyn med fornøden styrke taler for nødvendigheden af at hemmeligholde oplysninger. På den anden side omfatter den foreslåede ordning ganske generelt andre offentlige og private interesser end de i øvrigt opregnede og sætter derfor ingen grænser for, hvilke hensyn der kan lægges vægt på (forudsat at hensynene findes at være væsentlige).

Det er efter straffelovrådets opfattelse af stor betydning, at den enkelte person, der er ansat i offentlig tjeneste eller hverv eller handler i medfør af kontrakt med eller beskikkelse fra det offentlige, har mulighed for at kende omfanget af den tavshedspligt, som gælder på vedkommende arbejdsområde. Efter straffelovrådets opfattelse må man være varsom med at efterlade det indtryk, at tavshedspligt kan afgrænses i formler, der er fælles for alle de i udkastet nævnte persongrupper. Selv inden for hovedgruppen – de i § 152 nævnte ansættelser i offentlig tjeneste eller hverv – kan afgrænsningen af tavshedspligten bero på mange forskellige forhold, herunder oplysningens karakter, arten og graden af den over- eller underordnede stilling, som den offentlig ansatte beklæder, og den situati-

on, i hvilken spørgsmålet om at videregive oplysninger bliver aktuelt. Det er efter straffelovrådets opfattelse først og fremmest et anliggende for den ikke-strafferetlige lovgivning (herunder en forvaltningslov) og for de administrative myndigheder at klargøre de generelle og specielle retningslinier for afgrænsningen af tavshedspligten. Denne afgrænsning kan få betydning i situationer, hvor der ikke primært er spørgsmål om ansvar efter straffeloven, men f.eks. om disciplinært ansvar.

Efter straffelovrådets opfattelse bør der formentlig fortsat være mulighed for en specifikation af tavshedspligt gennem tjenestebefalinger o.l.

Justitsministeriet er på baggrund af de hensyn, som er fremhævet af straffelovrådet, enig med rådet i, at der ikke i straffeloven bør foretages en opregning af hensyn, der kan begrunde, at en oplysning anses som fortrolig.

På baggrund af de synspunkter straffelovrådet anfører imod, at adgangen til ved tjenestebefaling at pålægge tavshedspligt ophæves, finder justitsministeriet, at denne adgang bør bevares. Justitsministeriet har ved vurderingen heraf tillagt det væsentlig betydning, at det må antages, at der efter de gældende regler ikke gyldigt ved tjenestebefalinger kan pålægges tavshedspligt med hensyn til bestemte oplysninger, når der ikke foreligger saglige offentlige eller private interesser, der gør, at oplysningerne bør være fortrolige. 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. Dette vil blive præciseret i det forslag til forvaltningslov, der fremsættes samtidig hermed.

c. Det strafbare forhold består efter den *gældende bestemmelse* i § 152, stk. 1, i at røbe hemmeligheder eller i uberettiget at udnytte sådan kundskab. I § 264 b anvendes en helt tilsvarende formulering. I den forbindelse anses det i almindelighed ikke for uberettiget at videregive oplysninger til andre offentlige myndigheder, jfr. tavshedspligtsudvalgets betænkning, side 96 ff. og 126 ff. At den ansatte ikke uberettiget må udnytte sin kundskab om hemmeligheden, får selvstændig betydning, hvor oplysningen uden at blive videregivet til andre anvendes til den pågældendes egen fordel, idet den ansatte f.eks. på baggrund af sin kundskab om hemmeligheden indgår en handel og derved skaffer sig økonomisk gevinst.

Tavshedspligtsudvalgets flertal finder den gældende beskrivelse af tavshedspligtens indhold tilfredsstillende, og foreslår derfor kun den sproglige præcisering, der kan ske ved at udskifte ordet »røber« med udtrykket »uberettiget videregiver«. Flertallet understreger i den forbindelse særligt, at man ikke herved har ønsket at begrænse den adgang, som f.eks. tillidsrepræsentanter og medlemmer af råd og nævn antages at have til under fortrolige former i et vist omfang at drøfte tavshedsbelagte oplysninger med deres foresatte og begrænsede kredse i deres organisationer. Samtidig finder udvalgsflertallet, at man – både når det drejer sig om tavshedspligt af hensyn til offentlige interesser, og når tavshedspligt er foreskrevet af hensyn til vedkommende private – i lovteksten bør angive nogle tilfælde, hvor videregivelse af oplysningerne ikke kan anses for uberettiget, nemlig hvor den pågældende har været forpligtet til at udtale sig, eller hvor vedkommende har handlet i berettiget varetægelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Dette svarer til, hvad der allerede i dag er nævnt i straffelovens § 264 b.

Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder drøftes indgående af udvalget (betænkningen, side 126 ff. og 160 ff.). Udvalgsflertallet finder den ovenfor omtalte retstilstand tilfredsstillende og foreslår i den forbindelse, at der i straffeloven medtages en udtrykkelig bestemmelse om, at det ikke anses som uberettiget videregivelse, når videregivelse sker til en offentlig myndighed eller en offentligt beskikket eller anerkendt person, såfremt oplysningerne er af betydning for den pågældende myndigheds eller persons virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Samtidig foreslås der indsat bestemmelser i en generel forvaltningslov om, at fortrolige oplysninger ikke må udleveres til en anden offentlig myndighed, hvis sådan udlevering vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser.

Straffelovrådet kan anbefale, at man i et vist omfang specificerer tilfælde, hvor videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger må anses for berettiget. En sådan fremgangsmåde svarer til den nuværende udformning af straffelovens § 264 b.

Straffelovrådet fremhæver dog i den forbindelse, at det ikke vil være muligt i en lovtæst fuldstændigt at angive, hvilke forhold som kan gøre en videregivelse berettiget. Det vil således ved siden af en udtrykkelig angivelse af nogle tilfældegrupper, hvor videregivelse ikke er uberettiget, også i fremtiden være nødvendigt i beskrivelsen af den strafbare handling at anvende udtrykket »uberetti-

get«, jfr. om dette forbehold straffelovrådets betænkning om privatlivets fred (nr. 601/1971), side 58.

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang en offentlig myndighed kan videregive oplysninger til en anden myndighed, kan straffelovrådet tiltræde, at den nærmere regulering heraf bør ske i en eventuel forvaltningslov, og at spørgsmålet i relation til straffeloven således alene bliver, i hvilke tilfælde en videregivelse af oplysninger i strid med de forvaltningsretlige regler bør medføre et strafferetligt ansvar.

Straffelovrådet har navnlig drøftet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af at indsætte en udtrykkelig bestemmelse om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder i straffeloven og om, hvorledes den i givet fald bør udformes.

Det kan efter straffelovrådets opfattelse på den ene side anføres, at der i almindelighed ikke er behov for at strafsanktionere udlevering af fortrolige oplysninger til en anden myndighed, som jo selv er undergivet tavshedspligt. Hvis videregivelsen i det konkrete tilfælde er uberettiget efter forvaltningsretlige regler, og således må anses som en tjenesteforseelse, bør det normalt kun få disciplinære konsekvenser for den pågældende. Et behov for (også) at anvende strafferetlige sanktioner foreligger formentlig kun i meget grove tilfælde, og her vil videregivelsen kunne være omfattet af straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse.

Heroverfor kan det efter straffelovrådets opfattelse anføres, at der er betænkeligheder ved generelt at holde udlevering af ellers tavshedsbelagte oplysninger mellem to offentlige myndigheder uden for det strafbare område. Et forslag, der bygger på det synspunkt, at en offentlig myndigheds tavshedspligt som hovedregel gælder også i forhold til andre offentlige myndigheder, men at denne hovedregel fraviges i tilfælde, hvor en oplysning er af betydning for en anden offentlig myndigheds afgørelse, rejser det spørgsmål, hvorledes den myndighed, der modtager en anmodning om oplysninger, er stillet over for denne anmodning. Forholdet kan være det, at den myndighed, der modtager anmodningen, antages at kunne foretage en reel prøvelse af oplysningens betydning for den begærende myndighed. Men det kan også gå således, at en begæring fra en offentlig myndighed til en anden skaber en stærk og tilstrækkelig formodning om oplysningens (væsentlige) betydning for den begærende myndighed.

Straffelovrådet finder det på den baggrund mest hensigtsmæssigt at undlade at indsætte en særlig bestemmelse om straffrihed i de nævnte tilfælde. Rådet foreslår, at man i stedet lader spørgsmålet om straffrihed bero på, om udleveringen af oplysninger har været »uberettiget«. Denne løsning opfordrer efter rådets opfattelse i højere grad den myndighed, der modtager en anmodning, til at anlægge en konkret bedømmelse af den begærende myndigheds interesse i oplysningen sammenholdt med den anmodede myndigheds eller andres interesse i, at oplysningen ikke udleveres. Desuden vil den foreslåede løsning understrege, at grænsen mellem den berettigede og den uberettigede udlevering af oplysninger til anden offentlig myndighed først og fremmest må bero på de forvaltningsretlige regler, der fastlægges på de enkelte områder. Efter den af straffelovrådet foreslåede regel bliver det således domstolens opgave – såvidt muligt på baggrund af gældende forvaltningsretlige bestemmelser – konkret at afgøre, om der bør pålægges strafansvar for en uberettiget videregivelse af oplysninger til en anden myndighed.

Straffelovrådet forudsætter i den forbindelse, at disciplinære sanktioner også i fremtiden vil være dominerende på dette område, og at konkrete tvivlstilfælde normalt vil give anledning til at søge reglerne afklaret gennem regelfastsættelse eller aftaler mellem de implicerede myndigheder. Justitsministeriet kan tiltræde straffelovrådets opfattelse.

d. *De gældende regler* i straffelovens § 152, stk. 5, og § 264 c indeholder bestemmelser om, at straffebestemmelserne vedrørende krænkelse af tavshedspligt finder tilsvarende anvendelse på den, der uden at have medvirket til gerningen, skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan krænkelse. Efter begge bestemmelser gælder et krav om forsæt, hvoraf følger, at gerningsmanden skal have handlet med kendskab til, hvorfra oplysningerne stammer. Tavshedspligtsudvalgets flertal foreslår, at disse regler opretholdes med enkelte sproglige ændringer.

Straffelovrådet er enig i, at de gældende regler om kriminalisering af efterfølgende forhold med hensyn til krænkelse af tavshedspligt bør videreføres. Det er dog rådets opfattelse, at det formentlig vil være mest hensigtsmæssigt at lade bestemmelsen om efterfølgende forhold henvise til de strafferammer, som gælder for den pågældende overtrædelse af tavshedspligt. Justitsministeriet er enig heri.

5. Straffen for krænkelse af tavshedspligt er efter *den gældende bestemmelse* i straffelovens § 152, stk. 1 – der også finder anvendelse i de i stk. 2–5 nævnte tilfælde – bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 1 år. Straffen kan stige til fængsel i 3 år, hvis forholdet er begået for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding. Straffen for røbelse af private hemmeligheder, jfr. § 264 b, er bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Denne strafferamme finder også anvendelse på efterfølgende forhold efter § 264 c, jfr. § 264 b.

Om mulighederne for at anvende disciplinæransvar, erstatningsansvar m.v. som sanktion over for tilsidesættelse af tavshedspligt henvises til *betænkning nr. 998/1984* om tavshedspligt, side 115 ff. I betænkningen tages der ikke stilling til spørgsmålet om strafferammens udformning.

Der findes kun få afgørelser om overtrædelser af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt. De oplysninger om udmålingspraksis, der foreligger, tyder på, at der kun i meget begrænset omfang rejses tiltale for overtrædelse af disse bestemmelser, og baggrunden herfor må formentlig bl.a. søges i, at forholdet i almindelighed afgøres ved disciplinære sanktioner. I straffelovrådets udtalelse oplyses, at strafudmålingerne efter det foreliggende synes at holde sig på bødeplanet.

Justitsministeriet finder ikke, at der er grund til at overveje afgørende ændringer i strafniveaue, men har dog fundet, at straffen for krænkelse af tavshedspligt bør være ens, hvad enten der herved krænkes offentlige eller private interesser, og hvad enten den, der krænker tavshedspligten, virker i offentlig tjeneste eller hvert eller i henhold til offentlig beskikkelse eller anerkendelse. Justitsministeriet foreslår derfor, at krænkelse af tavshedspligten straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Da det offentlige og offentligt beskikkede personer i stigende omfang modtager oplysninger om enkeltpersoners og virksomheders forhold, og da en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der påhviler alle i offentlig tjeneste eller hvert, udover at kunne medføre en væsentlig krænkelse af enkeltpersoner også kan få betydelige økonomiske følger, finder justitsministeriet, at bestemmelsen om en videre strafferamme, når krænkelsen af tavshedspligten sker for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, bør bevares og udstrækkes til generelt at gælde for alle de persongrupper, som er omfattet af straffelovens tavshedspligtsregler.

Straffelovrådet har i sin udtalelse tilsluttet sig disse ændringer af strafferammerne.

Rådet finder dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at opretholde et maksimum på 3 års fængsel i denne skærpede ramme. De forhold, der kan være grund til at ramme med den skærpede strafferamme, svarer i væsentlig grad til dem, som rådet har beskrevet i betænkningen om datakriminalitet i forbindelse med rådets forslag til bestemmelse i §§ 263, stk. 2, og 264, stk. 2. Ligesom ved disse bestemmelser finder straffelovrådet, at et maksimum på 2 års fængsel vil være passende. Justitsministeriet er enig heri.

Efter de *gældende regler* er overtrædelse af straffelovens § 152 undergivet offentlig påtale, uanset om den krænkede interesse er offentlig eller privat. Overtrædelse af § 264 b er undergivet privat påtale, men offentlig påtale kan ske, når den forurettede anmoder derom (betinget offentlig påtale), jfr. straffelovens § 275.

Tavshedspligtsudvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet om påtaleregler.

Straffelovrådet finder, at overtrædelse af § 152 og § 152 a i det foreliggende lovforslag som udgangspunkt bør være undergivet offentlig påtale, som er den mest effektive og fra den krænkedes synspunkt den letteste påtaleform. Denne påtaleordning bør efter rådets opfattelse gælde i alle tilfælde, hvor en offentlig interesse er krænkede. Efter rådets opfattelse er det derimod tvivlsomt, om en sådan ordning med offentlig påtale, der er uafhængig af en privat påtalebegæring, er hensigtsmæssig og rimelig, når der alene er sket en krænkelse af private interesser.

En regel om offentlig påtale vil i sidstnævnte tilfælde medføre, at der – eventuelt mod den forurettedes ønske – kan indledes forfølgning mod gerningsmanden med risiko for en yderligere blotlæggelse af den forurettedes privatliv i forbindelse med retssagen. Sålænge der ikke foreligger nogen selvstændig offentlig interesse i at gennemføre en sådan straffesag, forekommer det ikke rimeligt mod den forurettedes ønske at rejse sagen. I tilfælde, hvor krænkelsen af tavshedspligten udelukkende berører private interesser, bør den forurettede derfor efter straffelovrådets opfattelse være rådig over sagen, således at offentlig forfølgning af sagen kræver en anmodning fra den forurettede (betinget offentlig påtale). Dette synspunkt ligger også bag påtaleordningen i bestemmelsen i § 275 med hensyn til den gældende regel i straffelovens § 264 b.

Straffelovrådet finder det hensigtsmæssigt, at denne ordning kommer til at omfatte alle krænkelse af tavshedspligt, hvorved udelukkende private interesser krænkede. Rådet har overvejet, om man

skulle undtage forhold, som påstås henført under den skærpede strafferamme fra reglen om privat påtale. Efter rådets opfattelse er det oplagt, at der under private straffesager – der jo behandles i den civile retsplejes former – ikke bør kunne idømmes og i praksis heller ikke vil blive idømt frihedsstraf. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter retsplejelovens § 726, stk. 2, kan ske privat forfølgning af lovovertrædelser, som i øvrigt er undergivet betinget offentlig påtale, hvis strafferammen ikke overstiger hæfte.

Hvis der ved en tavshedspligtskrænkelse både krænkede offentlige og private interesser, bør påtalen efter straffelovrådets opfattelse være offentlig. En sådan tavshedspligtskrænkelse kan f.eks. foreligge, hvis en offentligt ansat i socialforvaltningen udleverer oplysninger om en klients personlige forhold. Her krænkede ikke alene den person, hvis personlige forhold bløtlægges, men også det offentliges interesse i at kunne skabe et tillidsforhold til klienterne. I en sådan situation bør den pågældende forvaltningsmyndighed kunne anmode politiet om at indlede en undersøgelse uden at skulle være afhængig af en anmodning fra den forurettede private part.

Rådet foreslår på den baggrund en påtalerregel, hvorefter alle overtrædelser af tavshedspligt, hvorved der alene er krænkede private interesser, undergives privat påtale, men således at offentlig påtale kan ske, såfremt den krænkede anmoder herom.

6. Der er indhentet udtalelse over det lovudkast, som justitsministeriet udarbejdede som grundlag for straffelovrådets udtalelse, fra præsidenterne for Østre og Vestre landsret, Københavns byret og retterne i Odense, Ålborg og Århus, fra ministeriet for offentlige arbejder og fra den Danske Dommerforening, rigsadvokaten, rigspolitichefen, politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark, Dommerfuldmægtigforeningen, Politifuldmægtigforeningen, Dansk kriminalpolitiforening, Advokatrådet, tjenestemandsoverorganisationerne, Landsorganisationen i Danmark, og Dansk Arbejdsgiverforening.

7. Lovforslaget forventes ikke at medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige. Justitsministeriet vil som foreslået af tavshedspligtsudvalget udarbejde en vejledning om tavshedspligt for personer, der er knyttet til den offentlige forvaltning. Vejledningen skal bl.a. indeholde nærmere retningslinier for, hvem tavshedspligten påhviler, hvilke typer oplysninger, der er

undergivet tavshedspligt, begrænsninger i tavshedspligten, og hvad tavshedspligten indebærer.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Ændringen af kapiteloverskriften skyldes, at der i kapitlet også medtages regler om tavshedspligt for andre end personer i offentlig tjeneste eller hverv.

Til nr. 2

Tavshedspligten påhviler efter § 152, stk. 1, enhver som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Afgrænsningen svarer til den gældende straffelovs § 152, stk. 1. Der henvises til betænkningen om tavshedspligt (nr. 998/1984), side 48 ff, og de almindelige bemærkninger pkt. 4 a.

Krænkelser af tavshedspligten straffes efter § 152, stk. 1 med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Med hensyn til fastlæggelsen af strafferammen henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.

Efter § 152, stk. 2, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder. Der kan foreligge særligt skærpende omstændigheder såvel med hensyn til oplysningernes karakter, som med hensyn til den måde videregivelsen eller udnyttelsen er sket på eller den stilling, den pågældende har indtaget.

En oplysning anses efter § 152, stk. 3, for fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

De gældende regler i straffeloven angiver i § 152 de tavshedsbelagte oplysninger med ordene: »... erfaret som en hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan« (§ 152, stk. 1), og i § 264 b med ordene »privatlivet tilhørende hemmeligheder«. Om oplysninger, som den pågældende kommer til kundskab om, skal holdes hemmelige, beror i væsentlig grad på normer uden for straffeloven. Pligten til hemmeligholdelse kan følge af tjenestebefaling, forretningsorden eller pålæg i det enkelte tilfælde, f.eks. stempning af papirer som fortrolige. Hemmeligholdelsespligten kan endvidere uden konkrete eller generelle anvisninger fremgå af oplysningens eller emnets beskaffenhed.

Den foreslåede bestemmelse i § 152, stk. 3, svarer med en ændret sproglig formulering til den gældende afgrænsning af, hvilke oplysninger der er omfattet af tavshedspligten. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger pkt. 4 b.

Efter § 152 a finder bestemmelsen i § 152 om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hvert tilsvarende anvendelse på personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed. Tavshedspligten for denne gruppe af personer forudsætter, at der mellem den offentlige myndighed og den private er indgået en egentlig *aftale* – der dog ikke er en ansættelsesaftale. Tavshedspligten påhviler ikke automatisk enhver privat, der i forbindelse med udførelse af opgaver for det offentlige får kendskab til fortrolige oplysninger. Private erhvervsdrivende, der kommer i besiddelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med opfyldelsen af deres almindelige lovbestemte pligt til at indeholde skat og meddele oplysninger til skattemyndighederne, vil f.eks. ikke have tavshedspligt efter denne bestemmelse. På tilsvarende måde falder personer, der uden at være ansat i en offentlig forskningsstilling og uden at have indgået en egentlig kontrakt om at udføre en bestemt opgave for det offentlige gennemfører et forskningsprojekt med støtte fra et af statens forskningsråd, uden for det område, der dækkes af tavshedspligten. I tilfælde, hvor et samvirke mellem det offentlige og private virksomheder bygger umiddelbart på lovbestemmelser, må de eventuelt nødvendige tavshedsforskrifter for private fastsættes i den lov, der i øvrigt regulerer forholdet, eller i en bekendtgørelse med fornøden hjemmel i loven. Herved får lovgivningsmagten også anledning til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om der er behov for at udvide anvendelsesområdet for den strafsanktionerede tavshedspligt.

Koncessioner, hvorved det offentlige giver private tilladelse og eventuelt eneret til at udøve en virksomhed, der ellers kunne tænkes varetaget direkte af forvaltningen, kan ikke sidestilles med en »aftale«. Det gælder, selv om koncessionsforholdet vil kunne indeholde mange kontraktsretlige elementer. Er der behov for at pålægge personer, der er knyttet til koncessionerede selskaber, en strafsanktioneret tavshedspligt, må der i almindelighed skabes hjemmel for det i den lovgivning, der regulerer det pågældende område.

Da tavshedspligt for personer, der virker eller har virket ved telefonanlæg, er af væsentlig betydning, og da denne persongruppe ikke umiddelbart er omfattet af bestemmelserne i forslaget § 152 og

§ 152 a, 1. pkt., er der i § 152 a, 2. pkt., medtaget en bestemmelse, hvorefter den almindelige tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv også gælder for personer, som virker eller har virket ved telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til tavshedspligtsudvalgets lovudkast, betænkningen side 178-184.

Den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, og som uberettiget videregiver eller udnytter oplysninger, som er fortrolige af hensyn til private interesser, og hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes efter § 152 b med samme straf som efter § 152, dvs. med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Foreligger der forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Bestemmelsen svarer for denne persongruppes vedkommende til den gældende straffelovs § 264 b, idet der dog nu er givet hjemmel for forhøjelse af straffen under særligt skærpende omstændigheder. Der er ikke ved den nye formulering af bestemmelsen tilsigtet nogen ændring af omfanget af tavshedspligten for denne gruppe af personer. Advokater vil være omfattet af § 152 som følge af bestemmelsen i retsplejelovens § 129.

Efter § 152 c gælder bestemmelserne i forslagets §§ 152-152 b også for de pågældende personers medhjælpere. Der henvises til pkt. 4 a i de almindelige bemærkninger.

§ 152 d, træder i stedet for den gældende straffelovs §§ 152, stk. 5, og 264 b. Det præciseres i bestemmelsen, at den straffbare handling ud over uberettiget fremskaffelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger omfatter uberettiget videregivelse. Dette er dog ikke udtryk for nogen realitetsændring.

I § 152 e, nr. 1, fastslås det, at tavshedspligten viger i det omfang, der består en pligt til at videregive oplysninger. Dette er i overensstemmelse med gældende ret, hvor princippet har fundet direkte

udtryk i § 264 b. Det må afhænge af udformningen af de regler, der medfører oplysningspligt, i hvilket omfang tavshedspligten fortrænges. Efter retsplejelovens §§ 169 og 170 viger vidnepligten således som udgangspunkt for tavshedspligt. Også i andre tilfælde må det efter gældende ret antages, at en fortolkning af lovbestemmelserne vil føre til, at tavshedspligten slår igennem, eventuelt over for bestemte typer af oplysninger. Denne retstilstand tilsigtes ikke ændret.

Bestemmelsen i § 152 e, nr. 2, er et supplement til de almindelige objektive straffrihedsgrunde, det vil sige nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke. Bestemmelsen svarer til undtagelsesbestemmelsen i den gældende straffelovs § 264 b, der antages at finde tilsvarende anvendelse på forhold, som er tavshedsbelagt efter den gældende straffelovs § 152 eller bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat på særlige områder.

Der henvises i øvrigt til betænkningen side 190-193 og de almindelige bemærkninger, pkt. 4 c.

Overtrædelse af §§ 152-152 d, hvorved der alene er krænket private interesser, er efter § 152 f undergivet privat, subsidiært betinget offentlig påtale. Bestemmelsen svarer i det væsentlige til påtalebestemmelsen i den gældende straffelovs § 275. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5.

Til nr. 3

Den gældende straffelovs § 264 b ophæves, idet reglerne overføres til straffelovens kapitel 16.

Til nr. 4

Ændringen er en konsekvens af ophævelsen af § 264 b.

Til § 2

Det foreslås, at ændringen af straffelovens regler om tavshedspligt træder i kraft samtidig med den foreslåede ikrafttræden af forvaltningsloven.

Udtalelse

om

straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt

Ved skrivelse af 3. oktober 1984 har justitsministeriet anmodet straffelovrådet om en udtalelse over et udkast til ændring af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt. Lovudkastet er udarbejdet i justitsministeriet bl.a. på baggrund af betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, som er afgivet af et udvalg under justitsministeriet.

Justitsministeriets lovudkast har følgende ordlyd:

»§ 1

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981, som ændret senest ved lov nr. 239 af 1. juni 1982, foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til 16. kapitel affattes således:

»16. kapitel.

Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.«

2. § 152 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 3 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning anses for fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuld-

byrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) offentlige myndigheders interne beslutningsproces,
- 7) andre offentlige interesser,
- 8) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold,
- 9) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, eller
- 10) andre private interesser.

§ 152 a. Bestemmelsen i § 152 finder tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med en offentlig myndighed.

§ 152 b. Med samme straf som efter § 152 straffes den, som udøver eller har udøvet et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger som nævnt i § 152, stk. 3, nr. 8-10, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på den, der er eller har været medhjælper hos en af de i stk. 1 nævnte personer.

§ 152 c. Den, som uden at have medvirket til en overtrædelse af §§ 152-152 b, uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter op-

lysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

§ 152 d. Bestemmelserne i §§ 152–152 c omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen,
- 2) videregiver oplysningen til en offentlig myndighed, for hvis virksomhed eller afgørelser oplysningen er af væsentlig betydning, eller
- 3) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

152 e. Overtrædelse af § 152 b og § 152 c, jfr. 152 b er undergivet privat påtale.

Stk. 2. Offentlig påtale kan dog ske, når den forurettede anmoder herom.«

3. § 264 b ophæves.

§§ 264 c–d bliver herefter §§ 264 b–c.

4. I § 264 c, der bliver § 264 b, ændres »§§ 263, 264, 264 a og 264 b« til: »§§ 263–264 a«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. april 1986.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for øerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.«

Til brug ved straffelovrådets overvejelser om ændringer i straffelovens bestemmelser

har justitsministeriet samtidig fremsendt et udkast til ændringsforslag til det forslag til forvaltningslov, som justitsministeren har fremsat for folketinget.

Samtidig med høringen af straffelovrådet har justitsministeriet sendt de pågældende lovudkast til høring hos en række myndigheder og organisationer. Høringssvarene er senere fremsendt til straffelovrådet.

Justitsministeriet havde i forbindelse med høringen af rådet oprindeligt anmodet om, at udtalelsen måtte foreligge så vidt muligt inden den 1. januar 1985, men ministeriet har senere forlænget denne frist til ca. 15. maj 1985.

Straffelovrådet har behandlet lovudkastet i 9 møder.

Som følge af den måde, hvorpå justitsministeriet har stillet opgaven, og under hensyn til den anden opgave vedrørende datakriminalitet, som straffelovrådet har måttet behandle inden for den samme tidsfrist, finder man grund til at fremhæve, at straffelovrådet alene har set det som sin opgave at tage stilling til spørgsmålene, som de er forelagt i betænkningen og i justitsministeriets lovudkast.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har straffelovrådet haft følgende sammensætning: Professor, dr. jur. Knud Waaben (formand), advokat Jørgen Bang, kontorchef i justitsministeriet Michael Elmer (der tillige varetager ledelsen af rådets sekretariat), retspræsident Kurt Haulrig, direktør for kriminalforsorgen Frits Hellborn, politimester Jørgen Langkilde samt rigsadvokat Per Lindegaard.

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af fuldmægtig i justitsministeriet Bent Carlsen.

København, den 13. maj 1985.

Jørgen Bang
Frits Hellborn

Elmer
Jørgen Langkilde
Knud Waaben
(formand)

Kurt Haulrig
Per Lindegaard
/ Bent Carlsen
(sekretær)

1. Almindelige bemærkninger

Det fremgår af bemærkningerne til justitsministeriets lovudkast, at hovedformålet med den påtænkte lovændring er en præcisering af de gældende bestemmelser. Navnlig tilsigtes der med lovudkastet en præcisering og udbygning af de hensyn, som kan føre til, at en oplysning anses for fortrolig.

Lovudkastet er udarbejdet på grundlag af flertalsudkastet i betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, som er afgivet af et udvalg under justitsministeriet. Udvalget skulle efter sit kommissorium foretage en samlet gennemgang og vurdering af straffelovens og særlovgivningens regler om tavshedspligt. Særlig skulle det overvejes, hvilken betydning tavshedspligten bør have for udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder, og det blev også særligt fremhævet i kommissoriet, at udvalget skulle overveje spørgsmålet om adgangen til at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen. Endelig blev der peget på det ønskelige i en lovtéknisk mere tilfredsstillende udformning af reglerne.

Tavshedspligtsudvalget har gennemgået det betydelige antal regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv med hovedvægten på de gældende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b. Udvalgsflertallet giver på baggrund af denne gennemgang som sin opfattelse udtryk for, at de gældende regler om tavshedspligt må anses for at indeholde en i hovedsagen tilfredsstillende regulering af tavshedspligten, og at der således ikke foreligger noget behov for at ændre de grundlæggende regler på dette område. Men flertallet finder behov for at forenkle reguleringen af tavshedspligten samt for at tydeliggøre og supplere reglerne på visse punkter.

I forhold til udvalgsflertallets lovudkast er der i *justitsministeriets lovudkast* foretaget en yderligere lovtéknisk forenkling, navnlig ved at samle straffelovens regler om tavshedspligt i straffelovens 16. kapitel om »forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.«, således at de hidtidige regler i straffelovens § 264 b kan ophæves. Herudover er der i lovudkastet foretaget visse andre hovedsagelig redaktionelle ændringer i forhold til udvalgets lovudkast.

Straffelovrådet kan tiltræde, at de gældende regler i hovedsagen indeholder en tilfredsstillende regulering, og finder det rimeligt, at der gøres et forsøg på at tydeliggøre disse regler.

Straffelovrådet kan tiltræde det ønskelige i, at der søges gennemført en lovtéknisk forenkling. Straffelovrådet finder i den forbindelse, at det frembyder væsentlige fordele at samle bestemmelserne om tavshedspligt i straffelovens 16. kapitel, således at reglerne ikke længere skal findes både i 16. kapitel og i 27. kapitel.

Det bemærkes, at straffelovrådet ikke har drøftet affattelsen af andre bestemmelser i straffeloven om tavshedspligt.

2. Den personkreds, som har tavshedspligt

Tavshedspligt påhviler efter *de gældende regler* i straffelovens § 152, stk. 1-2, og § 264 b personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. § 152, stk. 3, foreskriver en tilsvarende tavshedspligt for personer ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige. Efter § 152, stk. 4, straffes også den, der uden tilladelse fra vedkommende offentlige myndighed videregiver eller uberettiget udnytter oplysninger hidrørende fra det offentlige, som den pågældende har fået eller skaffet sig under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige (EDB-servicebureauer). § 264 b om videregivelse af privatlivet tilhørende hemmeligheder omfatter – foruden personer i offentlig tjeneste eller hverv – personer, som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere.

I særlovgivningen findes i øvrigt en lang række bestemmelser, som foreskriver tavshedspligt for nærmere angivne persongrupper, og som henviser til bestemmelserne i straffelovens § 152 eller § 264 b. Straffelovrådet har af tidsmæssige grunde ikke foretaget en gennemgang af disse bestemmelser.

Tavshedspligtsudvalget har i betænkningen, side 147-155, indgående drøftet denne angivelse af tavshedspligtens subjekt. Udvalget fremhæver, at fastlæggelsen af området for almindelige regler om det offentliges virksomhed kan bygge på to forskellige udgangspunkter: et formelt, der afgrænser reglerne

ved at henvise til bestemte organer eller typer af organer, eller et materielt, der henviser til bestemte typer af funktioner. Ved valget mellem disse udgangspunkter finder udvalgsflertallet, at man opnår den klareste afgrænsning ved som hidtil at tage udgangspunkt i et formelt kriterium og således angive de offentlige organer m.v., hvis personale er undergivet tavshedspligt. I den forbindelse kan udvalgsflertallet tiltræde den beskrivelse af personkredsen, som i dag gives gennem udtrykket »personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv«, men der findes at være et behov for en præcisering og udvidelse af den personkreds, der er undergivet tavshedspligt.

Udvalgsflertallet finder, at der i en generel forvaltningslov bør optages bestemmelser, som præciserer, at tavshedspligten omfatter enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning, og som bemyndiger vedkommende minister til ved bekendtgørelse at udvide reglernes anvendelsesområde til nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. uden for den offentlige forvaltning, der enten overvejende får deres udgifter dækket af offentlige midler eller ved eller i henhold til lov er givet beføjelse til at træffe afgørelse på det offentliges vegne. Endelig foreslår tavshedspligtsudvalget, at der indsættes en bestemmelse i en generel forvaltningslov, som giver den pågældende myndighed adgang til at pålægge personer uden for forvaltningen tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som myndigheden udleverer uden at være forpligtet hertil.

Justitsministeriets lovudkast er udformet i overensstemmelse med flertalsudkastet i tavshedspligtsudvalgets betænkning, men der er som nævnt foran foretaget forskellige lovtekniske forenklinger i ministeriets lovudkast. Det skal i den forbindelse også nævnes, at justitsministeriets lovudkast vedrørende ændringer i forslaget til forvaltningslov indeholder bestemmelser, der svarer til dem, som tavshedspligtsudvalget har foreslået.

Efter lovudkastets § 152 omfatter tavshedspligten ligesom i dag først og fremmest personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Dette udtryk omfatter ikke blot den offentlige forvaltning, men også domstolene, folkettinget m.v. Efter udkastet til forvaltningslov kan vedkommende minister ved bekendtgørelse udvide anvendel-

sesområdet til også at omfatte selskaber m.v. uden for forvaltningen. Endvidere skal der efter udkastet til ændringsforslag til forslaget til forvaltningslov af vedkommende myndighed kunne gives konkrete tavshedspålæg til personer uden for forvaltningen i forbindelse med myndighedens videregivelse af oplysninger af fortrolig karakter, sålænge videregivelsen til vedkommende private ikke er pligt-mæssig for myndigheden.

Disse angivelser af tavshedspligtens subjekter giver *straffelovrådet* anledning til følgende bemærkninger.

For så vidt angår muligheden for at udstrække strafansvaret for brud på tavshedspligt udover den i § 152 nævnte personkreds, fremgår det af § 1, stk. 2, i det fremsatte forslag til forvaltningslov, at vedkommende minister som ovenfor nævnt under visse nærmere angivne betingelser kan fastsætte regler om, at denne lov helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring af dokumenter m.v. Det er efter bestemmelsen endvidere en forudsætning, at udgifterne ved de pågældende selskabers virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller at de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne.

I justitsministeriets udkast til ændring af forslaget til forvaltningslov er vedkommende ministers kompetence til at fastsætte regler udvidet til også at omfatte regler om tavshedspligt.

Straffelovrådet opfatter justitsministeriets ændringsforslag således, at der herved tilsigtes en udvidelse af strafansvaret efter straffelovudkastets § 152 til også at omfatte personer, der er ansat i eller på tilsvarende måde knyttet til de pågældende selskaber m.v., og som videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger. Dette fremgår dog ikke af udkastet, der ikke henviser til straffelovens regler, ligesom det heller ikke fremgår af straffelovens § 152 i den foreliggende formulering.

Såfremt man ønsker at gennemføre en regel om en strafsanktioneret tavshedspligt for personer tilknyttet de nævnte selskaber m.v., bør der derfor i kapitel 7 i lovforslaget til

forvaltningslov indsættes en straffebestemmelse som nedenfor angivet.

Det kan endvidere tiltrædes, at muligheden for at give konkrete tavshedspålæg til private, der modtager oplysninger fra den offentlige forvaltning, vil kunne mindske det offentlige betænkeligheder ved at udlevere ellers tavshedsbelagte oplysninger til forskere m.v., der ikke er offentligt ansatte. Da det ikke udtrykkeligt fremgår af § 28, stk. 2, i justitsministeriets udkast til ændring af forvaltningsloven, hvilke straffebestemmelser der finder anvendelse ved tilsidesættelse af tavshedspligt pålagt efter denne bestemmelse, foreslår straffelovrådet, at den ovenfor foreslåede straffebestemmelse i kapitel 7 i forslaget til forvaltningslov udformes således, at den også omfatter overtrædelse af sådanne tavshedspålæg. Der foreslås på den baggrund indsat følgende bestemmelse i kapitel 7 i forslaget til forvaltningslov:

»Fastsættes der i henhold til denne lov regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter § 28, stk. 2, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c–152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller afgørelser.«

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 152, stk. 3, finder bestemmelserne om tavshedspligt tilsvarende anvendelse på den, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige. En tilsvarende bestemmelse er ikke medtaget i betænkningens flertallets justitsministeriets lovudkast. I tavshedspligtsbetænkningen side 183 anføres det, at det eventuelt kan være nødvendigt at pålægge personer, der er knyttet til koncessionerede selskaber, en straf-sanktioneret tavshedspligt ved at indsætte en hjemmel herfor i den lovgivning, der regulerer det pågældende område. Bemyndigelsen i justitsministeriets udkast til ændring af forvaltningsloven for vedkommende minister til at fastsætte regler om tavshedspligt kan næppe anvendes i forhold til telefonselskaber, da betingelserne herfor, jfr. ovenfor, ikke synes opfyldt.

Efter straffelovrådets opfattelse er tavshedspligten for personer, der virker eller har virket ved telegraf- eller telefonanlæg, af så væsentlig betydning, at der bør fastsættes en bestemmelse om straf for tilsidesættelse af tavshedspligten. Dette kan ske enten ved at tilføje en bestemmelse i loven om telegrafer

og telefoner, eller, som det er sket i straffelovrådets lovudkast, ved at indsætte en bestemmelse i § 152 a. Da telegrafvæsenet i dag er statsligt, og overtrædelser af tavshedspligten for ansatte i telegrafvæsenet derfor er omfattet af bestemmelsen i § 152, stk. 1, er den foreslåede bestemmelse i § 152 a begrænset til personer tilknyttet telefonanlæg.

Efter § 152 a i justitsministeriets lovudkast skal reglen i § 152 finde tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med den offentlige forvaltning. Denne bestemmelse, der i realiteten svarer til flertalsudkastet i betænkningen, opretholder og udvider reglen i straffelovens § 152, stk. 4, om tavshedspligt for medarbejdere i EDB-servicebureauer. Efter den foreslåede ændring vil bestemmelsen også omfatte f.eks. medarbejdere ved private laboratorier, der udfører analyser for miljømyndighederne (jfr. i dag miljøbeskyttelseslovens § 85), men derimod ikke f.eks. ansatte i koncessionerede virksomheder, som ikke kan siges at have indgået kontrakt med det offentlige om udførelse af en offentlig funktion.

Inden for det begrænsede område, hvor § 152, stk. 4, gælder, er bestemmelsen ganske vidtgående, idet den ikke blot omfatter ansatte i den virksomhed, som har fået overladt oplysningerne, men f.eks. også teknisk personale, der udfører serviceeftersyn af maskinerne. En tilsvarende regel inden for andre områder ville betyde, at strafansvaret for tavshedspligtsbrud også ville omfatte tilfælde, hvor rengøringsassistenter, vinduespuddere og lignende skaffer sig oplysninger fra skriveborde, papirkurve og lignende i offentlige myndigheders kontorer.

I tavshedspligtsbetænkningen anfører flertallet (bet. side 179–180), at man finder den foreslåede udvidelse påkrævet, fordi myndighederne i ikke ubetydeligt omfang overlader udførelsen af bestemte arbejdsopgaver til private virksomheder med den følge, at personer, som er knyttet til disse virksomheder, undertiden får kendskab eller adgang til endog meget fortrolige oplysninger. Den foreslåede udvidelse af § 152 vil også kunne omfatte f.eks. ansatte i private virksomheder, der tager sig af rengøring og anden servicevirksomhed på offentlige kontorer, og udvalgte flertallet finder ikke, at der er forbundet større retssikkerhedsmæssige betænkeligheder

ved en sådan udvidelse af bestemmelsen i § 152.

Der har i straffelovrådet været anført forskellige synspunkter om bedømmelsen af sådanne tilfælde. Det er på den ene side blevet anført, at der måske opnås en tilstrækkelig beskyttelse mod disse forhold gennem den gældende bestemmelse i straffelovens § 264 d om videregivelse af meddelelser vedrørende en andens private forhold. Det er på den anden side blevet fremhævet, at bestemmelsen i straffelovens § 264 d kan være for snæver, og at der derfor kan være behov for en bestemmelse om tavshedspligt, som er mere vidtgående. Det må dog samtidig erkendes, at det kan volde vanskeligheder at udforme en sådan tavshedspligtsbestemmelse, således at personkredsen afgrænses på en hensigtsmæssig måde.

Da de nævnte spørgsmål om udvidelse af personkredsen, som har tavshedspligt, imidlertid er indgående drøftet i betænkningen om tavshedspligt, vil straffelovrådet afstå fra at foreslå ændringer i flertallets lovudkast.

Efter § 152 b i justitsministeriets lovudkast skal der endelig gælde tavshedspligt for personer, som udøver eller har udøvet et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse. Dette svarer til angivelsen i den gældende § 264 b, idet også sådanne persons medhjælpere skal være omfattet af tavshedspligten, jfr. § 152 b, stk. 2, i lovudkastet.

Uanset at straffelovens § 264 d indeholder et strafansvar for uberettiget videregivelse af meddelelser vedrørende en andens private forhold, kan straffelovrådet tiltræde, at der i overensstemmelse med gældende ret oprettholdes en særlig og strengere regel for tavshedspligtsbrud begået af f.eks. læger, advokater, apotekere, sygeplejersker og andre personer, som udfører deres hverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse.

Rådet har ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foreslå realitetsændringer af udtrykket »hverv, der udføres i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse«. Man bør dog formentlig foretrække formuleringen: »den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse«.

§ 152 b i justitsministeriets lovudkast indeholder i stk. 2 en bestemmelse om, at reglen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på den, der er eller har været medhjælper hos en af

de i stk. 1 nævnte personer. Medhjælperen til personer, der udøver erhverv i medfør af offentlig beskikkelse m.v. har således også tavshedspligt.

En tilsvarende straffehjemmel for medhjælperen findes derimod ikke i justitsministeriets lovudkast, når det drejer sig om de personer, der nævnes i § 152 (personer i offentlig tjeneste eller hverv) og § 152 a (personer, som udfører opgaver efter aftale med offentlig myndighed).

Spørgsmålet vil i praksis navnlig få betydning for medhjælperen til den i § 152 a nævnte personkreds, f.eks. for ansatte hos entreprenører, der udfører offentlige forsvarsanlæg.

Straffelovrådet finder, at der efter § 152 b bør indsættes en ny bestemmelse, hvorefter §§ 152–152 b også gælder for de pågældende personers medhjælpere.

3. Afgrænsningen af de tavshedsbelagte oplysninger

De gældende regler i straffeloven angiver i § 152 de tavshedsbelagte oplysninger med ordene: »... erfaret som en hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan« (§ 152, stk. 1), og i § 264 b med ordene »privatlivet tilhørende hemmeligheder«. Om oplysninger, som den pågældende kommer til kundskab om, skal holdes hemmelige, beror i væsentlig grad på normer uden for straffeloven. Pligten til hemmeligholdelse kan følge af tjenestebefaling, forretningsorden eller pålæg i det enkelte tilfælde, f.eks. stemping af papirer som fortrolige. Hemmeligholdelsespligten kan endvidere uden konkrete eller generelle anvisninger fremgå af oplysningens eller emnets beskaffenhed. De undtagelser fra adgangen til aktindsigt, som følger af offentlighedsloven, antages at give en generel afgrænsning af pligten til hemmeligholdelse, men en krænkelse af tavshedspligt kan også forekomme med hensyn til forhold, som er genstand for aktindsigt, f.eks. hvor oplysninger, som kun den pågældende part kan få aktindsigt i, videregives til offentligheden.

Hemmeligholdelsespligten kan være begrundet af hensyn til offentlige eller private interesser. § 264 b omfatter alene tilfælde med private hemmeligheder, og afgrænsningen mellem denne bestemmelse og § 152 be-

Bilag til f.t.l. vedr. borgerlig straffelov

ror derfor på, om der i det offentlige interesse påhviler tjenestemanden tavshedspligt, jfr. herved retsplejelovens § 169 om vidneudelukkelse, idet forholdet i så fald henhører under § 152, såfremt denne bestemmes øvrige betingelser er opfyldt. Der henvises om de gældende bestemmelser til Waaben: Strafferettens specielle del, side 249-250, og Greve m.fl.: Kommenteret straffelov, speciel del, 2. udg., side 96 ff.

Tavshedspligtsudvalget foreslår i betænkningen, side 152-155, at der gennemføres en ændring af denne retstilstand. Efter udvalgets forslag skal der i § 152 indsættes en bestemmelse, der angiver de tavshedsbelagte oplysninger som oplysninger, det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, og det foreslås samtidig, at der i bestemmelsen indsættes en omfattende opregning af hensyn, som »navnlig« kan gøre hemmeligholdelse påkrævet.

Justitsministeriets lovudkast svarer i princippet til udvalgsflertallets forslag. Der er dog sket den ændring, at »andre offentlige interesser« og »andre private interesser« er medtaget i opregningen af relevante hensyn i ministeriets udkast, men disse interesser er også omfattet af indledningen til udvalgsudkastets § 152, stk. 2, hvor ordet »navnlig« viser, at den følgende opregning kun er en eksempelifikation.

Fælles for de to udkast er en forudsætning om, at en tjenestebefaling eller generelle eller konkrete forskrifter om hemmeligholdelse alene kan have en præciserende karakter, men ikke selvstændigt kan foreskrive tavshedspligt, hvis dette ikke følger af den ganske vist meget vide opregning af hensyn, der foreslås indsat i straffelovens § 152.

Straffelovrådet må nære stærke betænkeligheder ved den foreslåede ordning.

Det skal først fremhæves, at den foreslåede opregning af hensyn, som begrunder en pligt til hemmeligholdelse, i realiteten ikke rummer nogen afgrænsning af væsentlig værdi. På den ene side vil de opregnede hensyn ikke i alle tilfælde tale afgørende for en tavshedspligt. Det vil de ganske vist ofte gøre, og de opregnede hensyn vil da som regel have en så selvfølgelig karakter, at det ikke er af nogen selvstændig betydning at se dem nævnt i loven. Men i andre tilfælde vil det være nødvendigt at anlægge et konkret skøn

over, om de anførte hensyn med fornøden styrke taler for nødvendigheden af at hemmeligholde oplysninger. På den anden side omfatter begge udkastene – i forskellig udformning – ganske generelt andre offentlige og private interesser end de iøvrigt opregnede og sætter derfor ingen grænser for, hvilke hensyn der kan lægges vægt på (forudsat at hensynene findes at være væsentlige). Hvis udkastenes bestemmelser er dikteret af de retssikkerhedsmæssige grunde, som i almindelighed taler for at tilstræbe tydelighed i affattelsen af straffebestemmelser, må det hertil siges, at den foreslåede lange opregning er egnet til at skabe en illusion om præcision.

Lige så væsentligt er det imidlertid, at de foreliggende udkast synes at underkende vægten af det synspunkt, at den nærmere regulering af tavshedspligten først og fremmest må bero på forvaltningsretlige og andre ikke umiddelbart strafferetlige normer. Det er af stor betydning, at den enkelte person, der er ansat i offentlig tjeneste eller hverv eller handler i medfør af kontrakt med eller beskikkelse fra det offentlige, har mulighed for at kende omfanget af den tavshedspligt, som gælder på vedkommende arbejdsområde. Efter straffelovrådets opfattelse må man være varsom med at efterlade det indtryk, at tavshedspligt kan afgrænses i formler, der er fælles for alle de i udkastene nævnte persongrupper. Selv inden for hovedgruppen – de i § 152 nævnte ansættelser i offentlig tjeneste eller hverv – kan afgrænsningen af tavshedspligten bero på mange forskellige forhold, herunder oplysningens karakter, arten og graden af den over- eller underordnede stilling, som den offentlig ansatte beklæder, og den situation, i hvilken spørgsmålet om at videregive oplysninger bliver aktuelt. Det er efter straffelovrådets opfattelse først og fremmest et anliggende for den ikke-strafferetlige lovgivning (herunder en forvaltningslov) og for de administrative myndigheder at klargøre de generelle og specielle retningslinier for afgrænsningen af tavshedspligten. Denne afgrænsning kan få betydning i situationer, hvor der ikke primært er spørgsmål om ansvar efter straffeloven, men f.eks. om disciplinært ansvar.

I forbindelse med det her anførte skal tilføjes, at der formentlig – i modsætning til den i udkastene foreslåede ordning – fortsat

bør være mulighed for en specifikation af tavshedspligt gennem tjenestebefalinger o.l.

Straffelovrådet vil i øvrigt pege på, at de foreslåede regler i straffeloven rummer en risiko for en ubegrundet skærpelse af bedømmelsen af den person, som har videregivet en oplysning i den urigtige opfattelse, at forholdet ikke var omfattet af hans tavshedspligt. I denne situation bør som hovedregel gælde det princip, at en vildfarelse om tjenstlige pligers udstrækning betragtes som en såkaldt uegentlig retsvildfarelse, der udelukker forsæt til en tjenesteforseelse. Den i udkastene foreslåede ordning kan imidlertid bevirke en tendens til, at en fejltagelse med hensyn til tavshedspligtens udstrækning anses som en egentlig (strafferetlig) retsvildfarelse, fordi afgrænsningen af tavshedspligten er henlagt til straffeloven. Virkningen heraf kan blive, at bedømmelsen af en vildfarelse skærpes i den retning, at vildfarelsen ikke udelukker forsæt, men kun efter omstændighederne kan bevirke strafnedsættelse eller strafbortfald efter straffelovens § 84, stk. 1, nr. 3, og stk. 2. Straffelovrådet er klar over, at bedømmelsen af vildfarelser både efter den gældende og den foreslåede bestemmelse i § 152 kunne give anledning til en mere indgående drøftelse. Man har imidlertid fundet det tilstrækkeligt at pege på den nævnte risiko for en ubegrundet skærpet bedømmelse. Når problemet overhovedet kan opstå, har det sammenhæng med den ovenfor omtalte svaghed ved udkastene: at disse udkast vælger at gøre tavshedspligtens afgrænsning til et strafferetligt anliggende og ikke tager hensyn til, at regler om tavshedspligt primært henhører under den lovgivning og de administrative myndigheder, der bestemmer indholdet af et ansættelsesforhold under det offentlige.

På denne baggrund foreslår straffelovrådet, at den foreslåede bestemmelse i § 152, stk. 3, formuleres således:

»Stk. 3. En oplysning anses for fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt må anses påkrævet at hemmeligholde den for at varetage hensyn til offentlige eller private interesser.«

Efter rådets opfattelse bør det i stedet overvejes at indsætte en opregning af interesser, som kan begrunde, at der foreskrives eller gælder tavshedspligt, i en generel forvaltningslov. Man er i den forbindelse op-

mærksom på, at der er offentlige myndigheder, som er omfattet af straffelovens regler om tavshedspligt, men som ikke er forvaltningsorganer. I disse tilfælde vil en opregning i en forvaltningslov af de nævnte interesser, suppleret med bemærkninger til et lovforslag om ændring af straffeloven om interesseopregningens vejledende betydning dog kunne være af stor værdi ved fastlæggelsen af tavshedspligtens nærmere indhold for personer i disse myndigheder.

4. Tavshedspligtens indhold

Det strafbare forhold består efter den *gældende bestemmelse* i § 152, stk. 1, i at røbe hemmeligheder eller uberettiget at udnytte sådan kundskab. I § 264 b anvendes en helt tilsvarende formulering. Oplysningerne må således ikke uberettiget videregives til uvedkommende, og i den forbindelse anses det i almindelighed ikke for uberettiget at videregive oplysninger til andre offentlige myndigheder, jfr. nærmere betænkning nr. 998, side 96 ff. og 126 ff. At den ansatte ikke uberettiget må udnytte sin kundskab om hemmeligheden, får selvstændig betydning, hvor oplysningen uden at blive videregivet til andre anvendes til den pågældendes egen fordel, idet den ansatte f.eks. på baggrund af sin kundskab om hemmeligheden indgår en handel og derved skaffer sig økonomisk gevinst.

Tavshedspligtsudvalgets flertal finder denne afgrænsning af tavshedspligtens indhold tilfredsstillende og foreslår alene en modernisering og præcisering af sprogbrugen ved i stedet for udtrykket »røber« at anvende udtrykket »uberettiget videregiver«. Udvalget bemærker i den forbindelse, at man ikke herved tilsigter at begrænse den adgang, som f.eks. tillidsrepræsentanter og medlemmer af råd og nævn har til under fortrolige former i et vist omfang at drøfte tavshedsbelagte oplysninger med deres foresatte og med begrænsede kredse i deres organisationer.

Samtidig finder udvalgsflertallet, at man – både når det drejer sig om tavshedspligt af hensyn til offentlige interesser, og når tavshedspligt er foreskrevet af hensyn til vedkommende private – i lovteksten bør angive nogle tilfælde, hvor videregivelse af oplysningerne ikke kan anses for uberettiget, nemlig hvor den pågældende har været forpligtet til at udtale sig, eller hvor vedkommende har

handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Dette svarer til, hvad der allerede i dag er nævnt i straffelovens § 264 b.

Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder drøftes indgående af udvalget (betænkningen, side 125 ff. og 160 ff.). Udvalgsflertallet finder den ovenfor omtalte retstilstand tilfredsstillende og foreslår i den forbindelse, at der i straffeloven medtages en udtrykkelig bestemmelse om, at det ikke anses som uberettiget videregivelse, når videregivelse sker til en offentlig myndighed eller en offentligt beskikket eller anerkendt person, såfremt oplysningerne er af betydning for den pågældende myndigheds eller persons virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Samtidig foreslås der indsat bestemmelser i en generel forvaltningslov om, at fortrolige oplysninger ikke må udleveres til en anden offentlig myndighed, hvis sådan udlevering vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser.

I *justitsministeriets lovudkast* (§ 152 d) har man i det væsentlige fulgt udvalgsflertallets synspunkter. Men lovudkastet adskiller sig med hensyn til spørgsmålet om videregivelse af oplysninger til andre myndigheder m.v. fra betænkningens udkast ved at stille krav om, at de pågældende oplysninger skal være af væsentlig betydning for den anden myndigheds afgørelse, for at videregivelse strafrit kan ske. Og i justitsministeriets lovudkast er ikke medtaget videregivelse af oplysninger til offentligt beskikkede eller anerkendte personer, idet sådan videregivelse efter lovudkastets bemærkninger bør være undergivet andre betingelser eller i hvert fald være reguleret ved det almindelige forbehold om uberettiget videregivelse.

Straffelovrådet kan anbefale, at man i et vist omfang specificerer tilfælde, hvor videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger må anses for berettiget. En sådan fremgangsmåde svarer til den nuværende udformning af straffelovens § 264 b. Udformningen af de foreslåede bestemmelser i § 152, nr. 1 og nr. 3, i justitsministeriets lovudkast, der på dette punkt ganske svarer til den ovenfor nævnte regel i § 264 b, giver ikke anledning til bemærkninger.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ikke vil være muligt i en lovtekst fuld-

stændigt at angive, hvilke forhold som kan gøre en videregivelse berettiget. Det vil således ved siden af en sådan udtrykkelig angivelse af nogle tilfældegrupper, hvor videregivelse ikke er uberettiget, også i fremtiden være nødvendigt i beskrivelsen af den strafbare handling at anvende udtrykket »uberettiget«, jfr. om dette forbehold straffelovrådets betænkning om privatlivets fred (nr. 601/1971), side 58.

Med hensyn til spørgsmålet om adgangen for offentlige myndigheder til at udveksle oplysninger kan straffelovrådet tiltræde, at den nærmere regulering heraf bør ske i en eventuel forvaltningslov, og at spørgsmålet i relation til straffeloven således alene bliver, i hvilke tilfælde en videregivelse af oplysninger i strid med de forvaltningsretlige regler bør medføre et strafferetligt ansvar. Som nævnt foreslås der både i betænkningens flertallets lovudkast og i justitsministeriets lovudkast indsat en udtrykkelig bestemmelse – med indbyrdes forskellig udformning – om, i hvilke tilfælde en videregivelse af oplysninger til en anden offentlig myndighed ikke er »uberettiget«, jfr. § 152, stk. 1, og dermed kan fritage gerningsmanden for strafansvar.

Straffelovrådet har drøftet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en sådan bestemmelse og om, hvorledes den i givet fald bør udformes.

Det kan på den ene side anføres, at der i almindelighed ikke er behov for at strafsanktionere udlevering af fortrolige oplysninger til en anden myndighed, som jo selv er undergivet tavshedspligt. Hvis videregivelsen i det konkrete tilfælde er uberettiget efter forvaltningsretlige regler og således må anses som en tjenesteforseelse, bør det normalt kun få disciplinære konsekvenser for den pågældende. Et behov for (også) at anvende strafferetlige sanktioner foreligger formentlig kun i meget grove tilfælde, og her vil videregivelsen kunne være omfattet af straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse.

Heroverfor kan det anføres, at der er betænkeligheder ved generelt at holde udlevering af ellers tavshedsbelagte oplysninger mellem to offentlige myndigheder uden for det strafbare område. Begge de foreliggende lovudkast kan siges at bygge på det synspunkt, at en offentlig myndigheds tavsheds-

pligt som hovedregel gælder også i forhold til andre offentlige myndigheder, men at denne hovedregel fraviges i tilfælde, hvor en oplysning er af betydning for en anden offentlig myndigheds afgørelse. Når justitsministeriets udkast i den forbindelse anvender kriteriet »væsentlig betydning«, følger det heraf, at hovedreglen om tavshedspligt og strafansvar fastholdes i videre omfang end efter betænkningens udkast. Begge formuleringer rejser imidlertid det spørgsmål, hvorledes den myndighed, der modtager en anmodning om oplysninger, er stillet over for denne anmodning. Forholdet kan være det, at den myndighed der modtager anmodningen antages at kunne foretage en reel prøvelse af oplysningens betydning for den begærende myndighed. Men det kan også gå således, at en begæring fra en offentlig myndighed til en anden skaber en stærk og tilstrækkelig formodning om oplysningens (væsentlige) betydning for den begærende myndighed.

Straffelovrådet finder det mest hensigtsmæssigt at undlade at indsætte en særlig bestemmelse om straffrihed i de nævnte tilfælde. Man kan i stedet lade spørgsmålet om straffrihed bero på, om udleveringen af oplysninger har været »uberettiget«, jfr. § 152, stk. 1. Denne løsning opfordrer i højere grad den myndighed, der modtager en anmodning, til at anlægge en konkret bedømmelse af den begærende myndigheds interesse i oplysningen sammenholdt med den anmodende myndigheds eller andres interesse i, at oplysningen ikke udleveres. Desuden vil den foreslåede løsning understrege, at grænsen mellem den berettigede og den uberettigede udlevering af oplysninger til anden offentlig myndighed først og fremmest må bero på de forvaltningsretlige regler, der fastlægges på de enkelte områder. Efter den foreslåede regel bliver det således domstolenes opgave at afgøre konkret – såvidt muligt på baggrund af gældende forvaltningsretlige bestemmelser – om strafansvar for en uberettiget videregivelse af oplysninger til en anden myndighed bør pålægges. Rådet forudsætter i den forbindelse, at disciplinære sanktioner også i fremtiden vil være dominerende på dette område, og at konkrete tvivlstilfælde normalt vil give anledning til at søge reglerne afklaret gennem regelfastsættelse eller aftaler mellem de implicerede myndigheder.

5. Visse efterfølgende forhold

De gældende regler i straffelovens § 152, stk. 5, og § 264 c indeholder bestemmelser om, at straffebestemmelserne vedrørende krænkelse af tavshedspligt finder tilsvarende anvendelse på den, der uden at have medvirket til gerningen skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan krænkelse. Efter begge bestemmelser gælder et krav om forsæt, hvoraf følger, at gerningsmanden skal have handlet med kendskab til, hvorfra oplysningerne stammer.

Tavshedspligtsudvalget foreslår i betænkning nr. 998/1984, at denne ordning oprettholdes ved bestemmelser, der selvstændigt kriminaliserer disse efterfølgende forhold (i det følgende for nemheds skyld kaldet »hæleribestemmelsen«). Også justitsministeriets lovudkast indeholder en bestemmelse, der selvstændigt kriminaliserer sådanne forhold (§ 152 c).

Straffelovrådet er enig i, at de gældende regler om kriminalisering af efterfølgende forhold med hensyn til krænkelse af tavshedspligt bør videreføres, og straffelovrådet har ikke bemærkninger til den foreslåede – i alt væsentligt redaktionelle – ændring af bestemmelsens udformning i forhold til de gældende bestemmelser.

Som ministeriets lovudkast er udformet, har hæleribestemmelsen sin egen strafferamme, der er udformet således, at den skærpede ramme i § 152, stk. 2, ikke vil kunne bringes i anvendelse i disse tilfælde. Spørgsmålet om strafferammer m.v. vil blive taget op til drøftelse i det følgende afsnit, men rådet finder anledning til allerede her at pege på, at det formentlig vil være mere hensigtsmæssigt at lade hæleribestemmelsen henvise til de strafferammer, som gælder for den pågældende overtrædelse. Dette svarer til den lovtekniske fremgangsmåde, som i dag er anvendt i de pågældende bestemmelser, og har den fordel, at den skærpede strafferamme også vil kunne bringes i anvendelse over for disse hælerilignende forhold, der efter omstændighederne kan tænkes at være af meget grov karakter.

6. Strafferammer, strafudmåling m.v.

Straffen for krænkelse af tavshedspligt er efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 152, stk. 1 – der også finder anvendel-

se i de i stk. 2-5 nævnte tilfælde - bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 1 år. Straffen kan stige til fængsel i 3 år, hvis forholdet er begået for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding. Straffen for røbelse af private hemmeligheder, jfr. § 264 b, er bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder, og denne strafferamme finder også anvendelse i hæleriltfældene efter § 264 c, jfr. § 264 b.

Om mulighederne for at anvende disciplinæransvar, erstatningsansvar m.v. som sanktion over for tilsidesættelse af tavshedspligt henvises til *betænkning nr. 998/1984* om tavshedspligt, side 115 ff. I denne betænkning tages der ikke stilling til spørgsmålet om strafferammens udformning.

I *justitsministeriets lovudkast* er strafferammerne udformet således, at alle forhold som udgangspunkt er undergivet en strafferamme på bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Bortset fra de ovenfor i afsnit 5 omtalte tilfælde af hælerilignende karakter skal straffen efter ministeriets lovudkast kunne stige til fængsel i 3 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder. Ministeriets lovudkast indebærer således formelt både skærper og mildner af de gældende strafferammer.

Om det faktiske straffniveau bemærkes følgende. Der findes ikke i den ovenfor nævnte betænkning nærmere oplysninger om strafudmålingspraksis efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt. Så vidt det er straffelovrådet bekendt, findes der få afgørelser om sådanne overtrædelser. De foreliggende oplysninger om udmålingspraksis tyder på, at der kun i meget begrænset omfang rejses tiltale for overtrædelse af disse bestemmelser, og baggrunden herfor må formentlig bl.a. søges i, at forholdet i almindelighed afgøres ved disciplinære sanktioner. Efter det foreliggende synes strafudmålingerne også at holde sig på bødeplanet.

Det er i ministeriets lovforslag fremhævet, at der ikke tilsigtes ændringer i udmålingsniveauet. Dette synspunkt må *straffelovrådet* på det foreliggende grundlag tiltræde, og rådet har ikke bemærkninger til den udformning af normalstrafferammen, som findes i ministeriets lovudkast. Den svarer til rammen i den gældende § 264 b om tavshedspligt med hen-

syn til private hemmeligheder, og ændringen tilsigter med hensyn til de af § 152 omfattede tilfælde ikke nogen skærpelse af udmålingsniveauet, jfr. ovenfor.

Rådet kan endvidere tiltræde, at der også for de tilfælde, hvor private interesser er krænket, bør findes en skærpet strafferamme, som giver mulighed for idømmelse af frihedsstraffe af betydelig varighed i visse meget grove tilfælde. I dag er den skærpede straf i § 152, stk. 1, knyttet til, at overtrædelser er begået med berigelsesforsæt, og dette kriterium foreslås i ministeriets lovudkast opretholdt og udvidet, således at højere straf også skal kunne anvendes i andre tilfælde, hvor der foreligger særligt skærpende omstændigheder. Rådet kan tiltræde denne udformning af den skærpede strafferamme, der i lovteknisk henseende svarer til andre bestemmelser i straffeloven, f.eks. §§ 181, 191, 216 og 288. Rådet finder derimod ikke tilstrækkeligt grundlag for at opretholde et maksimum på 3 års fængsel i denne skærpede ramme. De forhold, som der kan være grund til at ramme med den skærpede strafferamme, svarer i væsentlig grad til dem, som rådet har beskrevet i betænkningen om datakriminalitet i forbindelse med rådets forslag til bestemmelser i §§ 263, stk. 2, og 264, stk. 2. Der henvises til betænkningen, kapitel 2.7., og til de specielle bemærkninger til betænkningens lovudkast. Ligesom ved disse bestemmelser finder straffelovrådet, at et maksimum på 2 års fængsel vil være passende.

7. Påtalen

Efter de *gældende regler* er overtrædelse af straffelovens § 152 undergivet offentlig påtale, uanset om den krænkede interesse er offentlig eller privat. Overtrædelse af § 264 b er undergivet privat påtale, men offentlig påtale kan ske, når den forurettede anmoder derom (betinget offentlig påtale), jfr. straffelovens § 275.

Tavshedspligtsudvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet om påtaleregler.

Efter *justitsministeriets lovudkast* skal overtrædelser af § 152 og § 152 a være undergivet offentlig påtale, uanset om den krænkede interesse er offentlig eller privat. Overtrædelse af § 152 b vedrørende offentlig beskikkede personers tavshedspligt og § 152 c, jfr. § 152

b, som begge kun vedrører krænkelse af private interesser, foreslås i justitsministeriets lovudkast undergivet privat påtale, dog således at offentlig påtale kan ske, hvis den forurettede anmoder herom.

Straffelovrådet kan tiltræde, at overtrædelse af § 152 og § 152 a som udgangspunkt bør være undergivet offentlig påtale, som er den mest effektive og fra den krænkedes synspunkt den letteste påtaleform. Denne påtaleordning bør efter rådets opfattelse gælde i alle tilfælde, hvor en offentlig interesse er krænkelse. Efter rådets opfattelse er det derimod tvivlsomt, om en sådan ordning med offentlig påtale, der er uafhængig af en privat påtalebegæring, er hensigtsmæssig og rimelig, når der alene er sket en krænkelse af private interesser.

En regel om offentlig påtale vil i sidstnævnte tilfælde medføre, at der – eventuelt mod den forurettedes ønske – kan indledes forfølgning mod gerningsmanden med risiko for en yderligere blotlægning af den forurettedes privatliv i forbindelse med retssagen. Sålænge der ikke foreligger nogen selvstændig offentlig interesse i at gennemføre en sådan straffesag, forekommer det ikke rimeligt mod den forurettedes ønske at rejse sagen. I tilfælde, hvor krænkelsen af tavshedspligten udelukkende berører private interesser, bør den forurettede efter straffelovrådets opfattelse være rådig over sagen, således at offentlig forfølgning af sagen kræver en anmodning fra den forurettede (betinget offentlig påtale). Dette synspunkt ligger også bag påtaleordningen i § 275 med hensyn til den gældende regel i straffelovens § 264 b.

Rådet finder det hensigtsmæssigt, at denne ordning kommer til at omfatte alle krænkelse af tavshedspligt, hvorved udelukkende private interesser krænkelse. Rådet har overvejet, om man skulle undtage forhold, som påstås henført under den skærpede strafferamme i § 152, stk. 2, fra reglen om privat påtale. Efter rådets opfattelse er det oplagt, at der under private straffesager – der jo behandles i den civile retsplejes former – ikke bør kunne idømmes og i praksis heller ikke vil blive idømt frihedsstraf. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter retsplejelovens § 726, stk. 2, kan ske privat forfølgning af lovovertrædelser, som i øvrigt er undergivet betinget offentlig påtale, hvis strafferammen ikke overstiger hæfte. Efter rådets opfattelse

kan der i øvrigt være grund til at overveje at indsætte en bestemmelse i § 726, stk. 2, om, at der ikke under en privat straffesag kan idømmes højere straf end bøde. Da spørgsmålet herom imidlertid er af mere generel karakter og falder uden for rådets opgaver med hensyn til tavshedspligt, har rådet ikke fundet anledning til at stille forslag herom.

Hvis der ved en tavshedspligtskrænkelser både krænkelse af offentlige og private interesser, bør påtalen efter rådets opfattelse være offentlig. En sådan tavshedspligtskrænkelser kan f.eks. foreligge, hvis en offentlig ansat i socialforvaltningen udleverer oplysninger om en klients personlige forhold. Her krænkelse ikke alene den person, hvis personlige forhold blotlægges, men også det offentliges interesse i at kunne skabe et tillidsforhold til klienterne. I en sådan situation bør den pågældende forvaltningsmyndighed kunne anmode politiet om at indlede en undersøgelse uden at skulle være afhængig af en anmodning fra den forurettede private part.

Rådet foreslår på den baggrund en påtaleregel om, at alle overtrædelser af §§ 152–152 c, hvorved der alene er krænkelse af private interesser, undergives privat påtale, men således at offentlig påtale kan ske, såfremt den krænkede anmoder herom.

8. *Straffelovrådets lovudkast*

På baggrund af det ovenfor anførte stiller straffelovrådet forslag om, at lovudkastet udformes som nedenfor anført. Det bemærkes, at rådet i sit lovudkast har fundet det mest hensigtsmæssigt i forbindelse med ophævelsen af § 264 b ikke at ændre paragrafnummereringen af de følgende bestemmelser i §§ 264 c–d. Som allerede fremhævet findes der i særlovgivningen henvisninger til bestemmelser i straffeloven, der muligvis bør rettes i forbindelse med nye regler om tavshedspligt.

»§ 1

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981, som ændret senest ved lov nr. 239 af 1. juni 1982, foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften til 16. kapitel* affattes således:

»16. kapitel.

Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.«

2. § 152 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

§ 152 a. Bestemmelsen i § 152 finder tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed. Det samme gælder den, som virker eller har virket ved telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

§ 152 b. Med samme straf som efter § 152 straffes den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, og som uberettiget videregiver eller udnytter oplysninger, som er fortrolige af hensyn til private interesser, og hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

§ 152 c. Bestemmelserne i §§ 152–152 b gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 152 d. Bestemmelserne i §§ 152–152 c finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse.

§ 152 e. Bestemmelserne i §§ 152–152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen, eller
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

§ 152 f. Overtrædelse af §§ 152–152 d, hvorved der alene er krænket private interesser, er undergivet privat påtale.

Stk. 2. Offentlig påtale kan dog ske, når den forurettede anmoder herom.«

3. § 264 b ophæves.

4. I § 264 c, ændres »§§ 263, 264, 264 a og 264 b« til: »§§ 263–264 a«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. april 1986.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for øerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.«

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

»§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

§ 152. Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller udnytter han uberettiget sådan kundskab, straffes han med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Stk. 2. Efter ovennævnte regler straffes også den, som efter at være fratrukket stillingen på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han i stillingen har erfaret.

§ 152 a. Bestemmelsen i § 152 finder tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed. Det samme gælder den, som virker eller har virket ved telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

§ 152, stk. 3. De ovenstående bestemmelser finder tilsvarende anvendelse på den, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

Stk. 4. Med samme straf som i stk. 1 straffes den, der uden tilladelse fra vedkommande offentlige myndighed videregiver eller uberettiget udnytter oplysninger hidrørende fra det offentlige, som han har fået eller skaffet sig under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige.

§ 152 b. Med samme straf som efter § 152 straffes den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, og som uberettiget videregiver eller udnytter oplysninger, som er fortrolige af hensyn til private interesser, og hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

§ 152 c. Bestemmelserne i §§ 152–152 b gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 264 b. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kundskab.

§ 152 d. Bestemmelserne i §§ 152–152 c finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse.

§ 152, stk. 5. Den, der uden at have medvirket til gerningen skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af bestemmelserne i stk. 1–4, straffes som anført i stk. 1.

§ 264 c. De i §§ 263, 264, 264 a og 264 b indeholdte straffebestemmelser finder tilsvarende anvendelse på den, der uden at have medvirket til gerningen skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, som er fremkommet ved overtrædelsen.

§ 152 e. Bestemmelserne i §§ 152–152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

1) er forpligtet til at videregive oplysningen,

eller

2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

§ 152 f. Overtrædelse af §§ 152–152 d, hvorved der alene er krænket private interesser, er undergivet privat påtale.

Stk. 2. Offentlig påtale kan dog ske, når den forurettede anmoder herom.

§ 275. Forbrydelserne i dette kapitel er undergivet privat påtale. Dette gælder dog ikke dem, der er nævnt i §§ 266, 266 a og 266 b.

Stk. 2. I de i §§ 263–265 nævnte tilfælde kan offentlig påtale ske, når den forurettede anmoder herom. Det samme gælder, når nogen, der virker eller på den tid, hvorom talen er, virkede i offentlig tjeneste eller hvern, sigtes for et forhold, der kan medføre eller kunne have medført stillingens eller hvervets fortabelse, samt når en sigtelse fremsættes i navnløs eller med urigtigt eller opdigtet navn forsynet skrivelse.