

Til lovforslag nr. L 50. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 16. maj 1991

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om offentlige myndigheders registre

(Fritagelse af visse registertyper for forskriftskravet m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Et af udvalgets spørgsmål og et uddrag af ministerens besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af justitsministeren og af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige henvendelser fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,  
Carpark,  
Dansk Socialrådgiverforening,  
Funktionærernes og Tjenestemændenes  
Fællesråd og  
Prosa.

Udvalget har drøftet, om der bør fastsættes et generelt forbud mod samkøring af registre. Det gælder navnlig med hensyn til registre, der indeholder oplysninger om de registreredes rent private forhold, jf. lovens § 9, stk. 2.

Samkøring af registre forudsætter efter den gældende lov, at der udfærdiges forskrifter for de registre, som dannes ved samkøring af registre oprettet med henblik på varetagelse af forskellige opgaver. Det gælder dog ikke samkøring, der udelukkende foretages i videnskabeligt eller statistisk øjemed.

Oprettelsen af det nye register ved samkøring af allerede eksisterende registre i andet end videnskabeligt og statistisk øjemed skal som op-

rettelsen af andre registre godkendes af den politisk ansvarlige minister eller kommunalbestyrelse. Forud herfor skal spørgsmålet om oprettelse af registret og et udkast til forskrifter forelægges Registertilsynet til udtalelse.

Justitsministeriet har oplyst, at Registertilsynet ved vurderingen af, om en samkøring af registre oprettet til varetagelse af forskellige opgaver bør finde sted, nøje overvejer formålet med samkøringen, oplysningernes følsomhed og lovgrundlaget for videregivelsen af oplysninger i tilfælde, hvor registrene føres af forskellige myndigheder.

I forbindelse med Justitsministeriets lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag henstilles det, at der tilvejebringes udtrykkelig lovhjemmel til videregivelse af følsomme personoplysninger, hvis loven forudsætter samkøring af forskellige myndigheders registre. Det anbefales endvidere, at myndigheden i bemærkningerne til det pågældende lovforslag udtrykkeligt omtaler, at der vil ske elektronisk behandling af personoplysningerne, og at samkøring påtænkes. Folketinget sikres herved underretning om og indflydelse på tilrettelæggelsen af den fremtidige administration for så vidt angår registeranvendelsen.

Registertilsynets praksis er nærmere beskrevet i årsberetningerne 1979, 1980, 1983 og 1988 samt i besvarelsen af et af udvalgets spørgsmål.

Efter et flertals opfattelse (udvalget med undtagelse af Socialistisk Folkepartis medlemmer) bør offentlige myndigheder ikke iværksætte samkøring af registre, som indeholder op-

lysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. lovens § 9, stk. 2, når registrene er oparbejdet med henblik på at varetage forskellige opgaver. Samkøring af sådanne registre kan dog komme på tale, hvis der udfærdiges forskrifter for registret, som følger Registertilsynets udtalelser, og samkøringen må antages at være nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser for at sikre de personer, som optages i registret, en forsvarlig behandling eller for at sikre ansøgere en smidig sagsbehandling.

Samkøring, der udelukkende foretages med henblik på uddrag i statistisk eller videnskabeligt øjemed, kan fortsat finde sted uden forskrift.

Registre, som indeholder andre fortrolige oplysninger end oplysninger om rent private forhold, bør kun samkøres, når det er af væsentlig betydning for myndighedernes virksomhed, at samkøringen iværksættes. Der skal også i disse tilfælde udfærdiges forskrifter, der skal forelægges Registertilsynet. Samkøring, der udelukkende foretages med henblik på uddrag i statistisk eller videnskabeligt øjemed, kan fortsat ske uden forskrift.

Flertallet forudsætter, at myndighederne i forbindelse med samkøring i kontroløjemed har et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, og at myndighederne kun lader kontrolordningen tage sigte på fremtidige forhold, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Flertallet lægger vægt på, at de borgere, som berøres af en kontrolordning, i almindelighed gøres opmærksom på myndighedernes adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed, inden kontrollen iværksættes, og at samkøringen så vidt muligt kun finder sted, hvis de personer, der omfattes af kontrollen, har fået meddelelse om kontrolordningen, inden de afgiver oplysninger til myndigheden.

Forudgående kontrol, det vil sige den kontrol, som myndighederne iværksætter, forud for at der træffes afgørelse i en sag, bør efter flertallets opfattelse så vidt muligt anvendes frem for kontrol, der først iværksættes, efter at afgørelsen er truffet.

Herefter indstiller et *mindretal* (Det Konservative Folkeparti, Venstres, Fremskridtspartiets, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget

til *vedtagelse* med de af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af justitsministeren stillede ændringsforslag. Mindretallet vil hverken stemme for eller imod de under nr. 5 og 8 stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig flertallets betænkningens bidrag på nær de bemærkninger om samkøring af registre, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. lovens § 9, stk. 2.

I disse meget følsomme sager finder mindretallet, at hensynet til offentlige eller private interesser og smidig sagsbehandling bør vige til fordel for hensynet til den registrerede. Mindretallet har derfor stillet ændringsforslag nr. 5.

Mindretallet har endvidere stillet ændringsforslag om, at registerlovens bestemmelser også kommer til at gælde for forsvarets og politiets efterretningstjenester. Herefter indstiller mindretallet lovforslaget til *vedtagelse* med de af justitsministeren og de af mindretallet stillede ændringsforslag.

Et *fjerde mindretal* (Det Radikale Venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af justitsministeren stillede ændringsforslag, idet mindretallet vil redegøre for sin stilling til de under nr. 5 og 8 stillede ændringsforslag.

## Ændringsforslag

### Til § 1

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

1) Nr. 2 affattes således:

»2. § 8, stk. 3 og 4, ophæves, og i stedet indsættes efter kapitel 2 som nyt *kapitel 2 a*:

»Kapitel 2 a

*Undtagelse af visse registertyper fra forskriftskravet m.v.*

§ 8 a. Registre, der føres for en statslig myn-

dighed, og som ikke indeholder oplysninger af fortrolig karakter, er undtaget fra bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 3, jf. § 5.

*Stk. 2.* I de i stk. 1 nævnte registre kan der uden fastsættelse af forskrifter endvidere registreres identifikationsoplysninger, herunder personnummer, og oplysninger om betaling til og fra en offentlig myndighed.

*Stk. 3.* En statslig myndighed, der opretter et register uden registerforskrifter, jf. stk. 1, skal inden 4 uger efter oprettelsen anmelde registret til Registertilsynet med angivelse af registrets formål, personkreds, dataindhold og størrelse.

*Stk. 4.* Registertilsynet kan bestemme, at der under hensyn til registrets formål, personkreds, dataindhold, størrelse og anvendelsesområde skal fastsættes forskrift for registret.

**§ 8 b.** Registre, der føres for en kommunal myndighed, og som ikke indeholder oplysninger af fortrolig karakter, er undtaget fra bestemmelserne i § 6, stk. 2-4, og § 7, stk. 1-3.

*Stk. 2.* I de i stk. 1 nævnte registre kan der uden fastsættelse af forskrifter endvidere registreres identifikationsoplysninger, herunder personnummer, og oplysninger om betaling til og fra en offentlig myndighed.

*Stk. 3.* Vedkommende kommunalbestyrelse kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, bestemme, at de i stk. 1, jf. stk. 2, nævnte registre kan oprettes efter beslutning i kommunale udvalg eller i den kommunale forvaltning.

*Stk. 4.* Forinden et enkeltkommunalt register, som er omfattet af stk. 1, jf. stk. 2, tages i brug, skal den, der opretter registret, udarbejde en beskrivelse af registrets formål, personkreds, dataindhold og størrelse, der kan danne grundlag for udarbejdelsen af den i stk. 5 nævnte oversigt.

*Stk. 5.* Kommunalbestyrelsen skal hvert kvartal udarbejde en oversigt over de nye registre, der er oprettet i kommunen uden forskrifter. Oversigten skal indeholde en beskrivelse af det enkelte registers formål, personkreds, dataindhold og størrelse. Oversigten indberettes inden 4 uger efter kvartalets udløb til Registertilsynet.

*Stk. 6.* Finansministeren skal godkende oprettelsen af et fælleskommunalt register, som er omfattet af stk. 1, jf. stk. 2, og skal inden 4 uger efter godkendelsen anmelde registret til Regi-

stertilsynet med angivelse af registrets formål, personkreds, dataindhold og størrelse.

*Stk. 7.* Registertilsynet kan bestemme, at der under hensyn til et registers formål, personkreds, dataindhold, størrelse og anvendelsesområde skal udfærdiges forskrifter for registret.

**§ 8 c.** Registertilsynet kan bestemme, at anmeldelser og indberetninger efter § 8 a, stk. 3, og § 8 b, stk. 5-6, skal ske på nærmere angiven måde, herunder ved anvendelse af blanketter, som udfærdiges af Registertilsynet.

**§ 8 d.** Samkøring af registre, der indeholder fortrolige oplysninger, jf. § 8 a, stk. 2, og § 8 b, stk. 2, må ikke finde sted uden forskrifter. Det gælder dog ikke samkøring, som udelukkende foretages med henblik på uddrag i statistisk eller videnskabeligt øjemed eller med henblik på opdatering af identifikationsoplysninger og betalingsoplysninger.

**§ 8 e.** Justitsministeren kan efter indhentet udtalelse fra Registertilsynet fastsætte regler om, at bestemte typer af registre undtages fra bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 3, jf. § 5, § 6 samt § 7, stk. 1-3. Det gælder dog ikke registre, der indeholder oplysninger om rent private forhold, jf. § 9, stk. 2.«

2) Efter nr. 2 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 10 ophæves 2. pkt., og som *stk. 2* og *3* indsættes:

»*Stk. 2.* Justitsministeren kan med hensyn til registre, som indeholder oplysninger som nævnt i § 9, stk. 2, efter indhentet udtalelse fra Registertilsynet fastsætte regler om, at den registeransvarlige myndighed inden 4 uger efter registrering skal give meddelelse til den, der første gang optages i registret.

*Stk. 3.* Meddelelser efter stk. 1 og 2 skal indeholde oplysning om den registreredes adgang til at få oplysninger fra registret efter bestemmelserne i §§ 13-15.«

3) Efter nr. 3 indsættes som nyt nummer:

»02. I § 13, *stk. 7*, der bliver *stk. 6*, ændres »12 måneder« til: »6 måneder«.

4) Efter nr. 5 indsættes som nye numre:

»03. I § 16 ophæves stk. 5 og 6.  
Stk. 7 bliver herefter stk. 5.

04. Efter § 16 indsættes:

»§ 16 a. Med mundtligt eller skriftligt samtykke fra patienten kan der fra sygehusregistre og andre patient- eller sygdomsregistre videregives oplysninger om patienten til den alment praktiserende læge, som patienten har valgt, eller til en læge, der har den pågældende i behandling.

Stk. 2. Fra de i stk. 1 nævnte registre kan der også videregives identifikationsoplysninger og oplysninger om diagnoser m.v. til læger til brug ved konkrete forskningsprojekter. Der må kun ske efterfølgende henvendelse til de registrerede i det omfang, de læger, der har behandlet de pågældende, giver tilladelse hertil.

Stk. 3. Herudover kan der fra registre som nævnt i stk. 1 med Sundhedsstyrelsens godkendelse og på nærmere angivne vilkår videregives oplysninger til brug ved forskning eller planlægning.

Stk. 4. Oplysninger, der er videregivet til brug i statistisk eller forskningsmæssigt øjemed, må ikke yderligere videregives.«

Af et *mindretal* (SF):

5) Efter nr. 5 indsættes som nyt nummer:

»05. I kapitel 6 indsættes efter § 21 som ny paragraf:

»§ 21 a. Registre med oplysning om enkeltpersoners rent private forhold, jf. § 9, stk. 2, må kun samkøres med henblik på statistiske eller videnskabelige formål eller med henblik på opdatering af identifikationsoplysninger og betalingsoplysninger.«

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

6) Nr. 6 affattes således:

»6. I § 28, stk. 2, ændres »§ 8, stk. 3,« til: »§ 8 a, stk. 4, § 8 b, stk. 7, § 8 e.«

7) Efter nr. 6 indsættes som nye numre:

»06. § 29, stk. 1, nr. 2, affattes således:

»2) overtræder § 16, stk. 5, § 16 a, stk. 2, 2. pkt., og § 16 a, stk. 4, eller«.

07. I § 29, stk. 1, nr. 3, ændres »§ 16, stk. 6,« til: »§ 16 a, stk. 3,«.

Af et *mindretal* (SF):

8) Efter nr. 6 indsættes som nyt nummer:

»08. § 31 ophæves.«

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 2

9) Paragraffen affattes således:

»§ 2

Loven træder i kraft den 1. september 1991.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Under udvalgets drøftelser har der fra flere sider været fremsat ønske om, at det udkast til bekendtgørelse i medfør af forslaget til ny § 8, stk. 3, som udvalget har fået tilstillet, indarbejdes i loven. På den baggrund foreslås der i loven indsat et nyt kapitel 2 a. For så vidt angår de registre, som er omfattet af forslaget til § 8 a, kan Finansministeriet ved cirkulære til de statslige myndigheder bestemme, at individuel forhandling af spørgsmålet om oprettelsen af et register ikke skal finde sted, når visse nærmere fastsatte retningslinier til sikkerhedskrav, økonomi m.v. er opfyldt. Registre, der efter § 8 e i ændringsforslaget kan oprettes uden forskrift med et registerindhold, som for så vidt angår fortrolige oplysninger nærmere fastlægges i en bekendtgørelse, kan indeholde oplysninger om sygefravær. Den nærmere begrundelse for sygefraværet, herunder en eventuel diagnose, må dog som andre oplysninger om rent private forhold, jf. § 8 e, sidste pkt., ikke registreres uden forskrift.

Til nr. 2

Efter den gældende lovs § 9, stk. 2, må oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold ikke registreres, medmindre det er nødvendigt for varetagelse af registrets opgaver. I det omfang myndighederne ikke selv i medfør af den gældende bestemmelse i § 10, stk. 1, i forskrif-

terne for registret har fastsat regler om underretning ved optagelse i registret, foreslås det at give justitsministeren adgang til at fastsætte regler om, at sådan meddelelse skal gives. Reglerne fastsættes efter forhandling med de kommunale organisationer. Bemyndigelsen tænkes navnlig anvendt i tilfælde, hvor den, oplysningerne angår, ikke kan antages at være bekendt med, at oplysningerne registreres i myndighedens edb-registre. Bestemmelsen tager ikke sigte på tilfælde, hvor registerindsigt ville kunne nægtes efter de allerede gældende regler i lovens §§ 13-15, f.eks. hvor underretning om optagelsen vil være uforenelig med formålet med registreringen eller væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser i øvrigt i særlige tilfælde taler imod, at underretning gives.

#### Til nr. 3

Efter den gældende bestemmelse i lovens § 13, stk. 7, har en person ikke krav på registerindsigt, før der er gået 1 år efter sidste meddelelse. Denne frist ændres til 6 måneder. Det forudsættes, at en begæring om registerindsigt imødekommes, selv om den fremsættes tidligere end 6 måneder efter sidste meddelelse, hvis der er særlig grund til at antage, at der er sket væsentlige ændringer i registreringen siden sidste meddelelse.

#### Til nr. 4, 6 og 7

Et tæt samarbejde mellem de praktiserende læger og sygehusvæsenet er en væsentlig forudsætning for sikring af sammenhæng og kontinuitet i sundhedsvæsenets behandlingstilbud. I de senere år har amtskommunerne gjort meget for at udbygge samarbejdet mellem sundhedsvæsenets forskellige sektorer, ligesom Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen har understreget behovet for en bedre samordning. Endvidere er der et ønske om, at behandlinger, der kan gives uden for sygehusvæsenet, i videst muligt omfang udlægges til de praktiserende læger og speciallæger.

Sundhedsministeriet vil på et senere tidspunkt fremsætte lovforslag om fælles regler for videregivelse af helbredsoplysninger fra journaler, manuelle registre samt edb-registre.

Den foreslåede ændring af lov om offentlige myndigheders registre skal, indtil der foreligger et samlet regelsæt for videregivelse af helbreds-

oplysninger, medvirke til at forenkle arbejdet med administrationen af videregivelsesbestemmelserne og vil på denne måde kunne medvirke til at fremme en ønskelig udvikling i sundhedsvæsenet.

Det understreges, at der alene er tale om videregivelse til en læge, der enten er patientens valgte alment praktiserende læge, jf. reglerne om valg af læge i henhold til lov om offentlig sygesikring, eller som har patienten i behandling. Det er en forudsætning, at der foreligger samtykke fra patienten, men der stilles ikke de samme formkrav som nævnt i den gældende lovs § 16, stk. 3. Hensigten med forslaget er således at muliggøre, at videregivelse af oplysninger også kan ske med patientens mundtlige samtykke.

Videregivelse af oplysninger fra et sygehusregister til den praktiserende læge i de tilfælde, hvor patienten er ude af stand til at varetage sine interesser og dermed ikke er i stand til at give et samtykke, f.eks. på grund af senilitet, svækkelse eller mere alvorlige psykiske forstyrrelser, vil kunne ske i medfør af bestemmelsen i lovens § 16, stk. 2, nr. 3. Sygehuset vil i disse tilfælde være berettiget til uden samtykke at videregive oplysninger om den pågældendes helbredsforhold, som den praktiserende læge behøver for at kunne give patienten en forsvarlig behandling.

Videregivelse af oplysninger mellem offentlige sygehuse er reguleret i lovens § 21. Videregivelse af oplysninger mellem sygehuse kan finde sted uden samtykke, når det er nødvendigt af hensyn til den samlede behandling, herunder for- og efterbehandling af den enkelte patient.

Det forudsættes, at der i registerforskrifterne for de omhandlede registre fastsættes bestemmelser om, at der i registrene sker en markering af, at patienten har givet samtykke til videregivelse af de registrerede oplysninger.

#### Til nr. 5

Lovens § 9, stk. 2, beskriver ret nøjagtigt, hvad der forstås ved rent private forhold: race, religion, hudfarve, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende samt endelig politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige.

Til nr. 8

Politiets og forsvarrets efterretningstjenester skal ikke længere være generelt undtaget fra loven. Hermed kommer Danmark på linje med de øvrige skandinaviske lande.

Loven om offentlige myndigheders registre skal finde anvendelse i disse tjenester ligesom

offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det betyder bl.a., at anmodninger om registerindsigt skal imødekommes, medmindre der efter en konkret vurdering i henhold til § 13 er grundlag for afslag, f.eks. under henvisning til afgørende offentlige interesser (eventuelt sikkerhedsmæssige hensyn).

*Dorte Bennedsen (S) Erling Christensen (S) Lise Hækkerup (S) Frank Jensen (S)*

*Ove Fich (S) Karen Jespersen (S) Ebba Strange (SF) nfm. Gert Petersen (SF)*

*Svend Aage Jensen (CD) Grove (KF) fmd. Helge Adam Møller (KF)*

*Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) Svend Aage Jensby (V)*

*Tom Behnke (FP) Niels Helveg Petersen (RV) Inger Stilling Pedersen (KRF)*

### Et af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes uddrag af svar herpå

#### Spørgsmål nr. 7:

»Udvalget anmoder om ministerens kommentar til henvendelsen fra Prosa, jf. bilag 7.«

#### Svar:

.....

2. Prosa finder det for så vidt velbegrundet, at der sker en opdeling af registre med personoplysninger på baggrund af de registrerede datas følsomhed. Prosa er dog betænkelig ved udtrykket »oplysning om betaling fra og til offentlige myndigheder« i L 50. Prosa foreslår, at det præciseres, at betalingsoplysningerne ikke må være knyttet til andre fortrolige oplysninger og navnlig ikke til oplysninger om rent private forhold.

Justitsministeriet er enig i, at der ikke i de registre, som undtages fra forskriftskravet, skal kunne registreres oplysninger om rent private forhold i tilknytning til betalingsoplysningerne, ligesom betalingsoplysningerne heller ikke i sig selv direkte må afsløre oplysninger om rent private forhold. Det er nævnt i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor det bl.a. anføres i pkt. 5:

»I tilfælde, hvor registeret fremtræder i en sådan sammenhæng, at der derigennem gives oplysninger om de registrerede, som må siges at vedrøre deres rent private forhold, må registeret efter omstændighederne anses for registerfølsomt. Registre inden for social- og sundhedsområdet, som f.eks. gennem fastlæggelsen af personkredsen direkte eller indirekte kan vi-

se noget om væsentlige sociale problemer eller helbredsforhold, vil derfor ikke blive undtaget, men skal dækkes af en forskrift. Registre over personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, registre, som føres af skolepsykologer eller lignende, vil således fortsat kun kunne oprettes med forskrift.«

Justitsministeriet finder, at der i disse bemærkninger er sket den præcisering, som Prosa efterlyser. For at sikre, at disse forudsætninger også slår igennem i praksis, påtænkes der i den bekendtgørelse, som skal udstedes efter forslags § 8, stk. 3, indsat en udtrykkelig bestemmelse om, at Registertilsynet skal underrettes om registre, der kan oprettes uden forskrift, og at Registertilsynet under hensyn til de indberettede registres formål, personkreds, dataindhold, størrelse og anvendelsesområde kan bestemme, at der skal udfærdiges forskrift for registeret, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 5.

3. Prosa efterlyser en nærmere definition af, hvilke oplysninger der er fortrolige.

Justitsministeriet har overvejet, om det er nødvendigt at gentage den definition af begrebet en fortrolig oplysning, som findes i forvaltningslovens § 27. Justitsministeriet har dog ikke fundet grundlag herfor, idet begrebet fortrolig oplysning nu må antages at være indarbejdet i hele den offentlige forvaltning. Begrebet er grundlaget for den tavshedspligt, som alle i den offentlige forvaltning har efter forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152.

.....