

TAVSHEDSPLIGT OG OPLYSNINGSPLIGT I KRIMINALFORSORGEN*

LARS NORDSKOV NIELSEN

I Indledning

1. Begreber

Denne artikels titel stiller tavshedspligt og oplysningspligt op som modsætninger. Der er imidlertid grund til at fremhæve, at disse begreber naturligvis ikke udgør en udtømmende beskrivelse af en offentligt ansats retlige forhold til de oplysninger, han sidder inde med. Der er et mellemfelt, hvor oplysninger hverken er undergivet tavshedspligt eller oplysningspligt: her har den ansatte en kombination af oplysningsret og tavshedsret.

Forholdet er som bekendt ikke så enkelt, at samtlige oplysninger – efter deres indhold – kan inddeles i de angivne 3 kategorier: 1) oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, 2) oplysninger, der er undergivet oplysningspligt og 3) oplysninger, der er undergivet tavshedsret og oplysningsret. Om en oplysning falder i den første, anden eller tredje kategori, beror ikke alene på oplysningens indhold, men også på andre forhold, navnlig oplysningssituationen, herunder på, hvem der er spørgsmål om at meddele oplysninger til, og til hvilket formål der er spørgsmål om at meddele oplysninger.

Det er karakteristisk for regler om tavshedspligt, oplysningspligt og tavshedsret/oplysningsret, at de angår, hvad der undertiden betegnes som faktiske oplysninger i modsætning til meningstilkendegivelser. Hermed er tilkendegivet, at reglerne vel vedrører en del – men også kun en del – af det generelle spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed, hvis væsentligste underspørgsmål vist nok efter de flestes opfattelse er spørgsmålet om offentligt ansattes adgang til at fremkomme med meningstilkendegivelser i den offentlige debat. Grænsen mellem faktiske oplysninger og meningstilkendegivelser er imidlertid ikke skarp. Og meningstilkendegivelser bliver typisk ret så fattige, hvis de ikke kan forbindes med meddelelse af nogle faktiske oplysninger. Men det er nok en vigtig vurdering, at reglerne om tavshedspligt ikke i væsentlig grad kan kompromittere de ansattes mulighed for deltagelse i den offentlige debat; så vidtgående er tavshedspligtsreglerne stort set ikke.

Der kan være grund til allerede her at opholde sig ved forholdet mellem de

* Artiklen er baseret på foredrag på kurser for forsorgsledere i Kriminalforsorgens institutioner og afdelingsledere i den frie kriminalforsorg.

ovenfor nævnte regeltyper og reglerne i loven om offentlighed i forvaltningen. Reglerne om offentlighed i forvaltningen – både reglerne om almindelig offentlighed og reglerne om partsoffentlighed – er regler om oplysningspligt på et særligt grundlag (ansøgning derom) og i en særlig form (dokumentudlevering). Den særlige form indebærer, at oplysningspligten kommer til at omfatte vedkommende dokumenters indhold, hvadenten dette er faktiske oplysninger eller meningstilkendegivelser.

2. De nævnte tre regeltypers indbyrdes forhold

Som allerede antydnet, er forholdet mellem de tre regeltyper ikke så enkelt, som det umiddelbart kan forekomme.

Den store mellemgruppe, der er karakteriseret ved, at den offentligt ansattes oplysninger hverken er undergivet oplysningspligt eller tavshedspligt, men en kombination af tavshedsret og oplysningsret, fremtræder som den »restgruppe«, man kommer til, når man har været igennem reglerne om tavshedspligt og reglerne om oplysningspligt og konstateret, at ingen af disse to regelsæt kan finde anvendelse.

Det vanskelige problem foreligger, når nogle oplysninger – ud fra en isoleret betragtning – er omfattet af både en tavshedspligtsregel og en oplysningspligtsregel. I almindelighed vil oplysningspligtsreglen have en vis speciel karakter – angå udlevering af oplysninger i bestemte situationer til nærmere afgrænsede myndigheder – og reglen vil da normalt som specialregel fortrænge en generel tavshedspligtsregel som straffelovens §§ 152 og 264b og tjenestemandens lovens § 10, jfr. nedenfor. Men principielt må det naturligvis fastholdes, at spørgsmålets afgørelse beror på en korrekt lovforklaring af de to retsregler i deres indbyrdes sammenstød. Jo bredere oplysningsreglen er, i desto i højere grad rejser den spørgsmål om, hvorvidt den skal modificeres – og da i hvilket omfang – af tavshedspligtsreglen.

Det særlige problem om forholdet mellem tavshedspligt og oplysningspligt efter loven om offentlighed i forvaltningen er på en principielt klar måde reguleret i den sidstnævnte lov:

Den, der efter en isoleret fortolkning af offentlighedslovens regler om partsoffentlighed har ret til partsoffentlighed, kan aldrig nægtes partsoffentlighed under henvisning til tavshedspligtsregler. Alle tavshedspligtsregler viger for reglerne om ret til partsoffentlighed. Dette betyder ikke, at tavshedspligtsreglerne er uden betydning i relation til partsoffentlighed. Det understreges ofte, at offentlighedsloven, herunder reglerne om partsoffentlighed, er minimumsregler, og at reglerne ikke er til hinder for, men at det tværtimod i vidt omfang kan være ønskeligt, at der gives »mer-partsoffentlighed«. Sådant meddelelse af »mer-partsoffentlighed« begrænses imidlertid af tavshedspligtsreglerne; disse er

så at sige kun sat ud af kraft i det omfang, parten har retskrav på partsoffentlighed efter reglerne herom.

Med hensyn til meddelelse af almindelig offentlighed – altså aktindsigt til andre end sagens parter, herunder til pressen – indeholder offentlighedslovens § 7 en mellemløsning af konfliktforholdet mellem tavshedspligtsregler og offentlighedsregler. Med hensyn til »den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandsløvgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter«, det vil navnlig sige strl. § 152 og § 264b og tjenestemandsl. § 10, stk. 2, gælder, at disse tavshedspligtsregler ikke begrænser den ret til offentlighed, som ansøgeren har efter offentlighedsloven isoleret betragtet; disse tavshedspligtsregler får således kun betydning, hvis vedkommende myndighed overvejer at give »mer-offentlighed«. Lovgivningens øvrige bestemmelser om tavshedspligt, d.v.s. specielle lovregler om tavshedspligt, der ikke blot er en gentagelse af reglerne i straffeloven og tjenestemandsløven, begrænser derimod retten til aktindsigt.

II Hovedtræk af gældende regler

A. Tavshedspligtsregler

1. Den generelle regel

De almindelige regler om tavshedspligt indeholdes som allerede berørt i straffeloven samt i tjenestemandsløven og de kommunale tjenestemandsvedtægter (og i talrige overenskomster) og er overordentligt generelt formulerede, og for så vidt uegnet til at give en blot nogenlunde præcis opfattelse af tavshedspligtens grænser.

Bestemmelsen i strl. § 152, stk. 1 indeholder følgende bestemmelse:

»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 ...«

Efter § 152, stk. 2, finder strafbestemmelsen også anvendelse med hensyn til »den, som efter være fratrukket stillingen, på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han i stillingen har erfaret«.

Efter tjenestemandsl. § 10, stk. 2, skal en tjenestemand »iagttagende tavshed med hensyn til de forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet«. Også her gælder, at tavshedspligten ikke ophører ved tjenestemandens udtræden af tjenesten.

En tilsvarende regel findes regelmæssigt i kollektive overenskomster vedrørende offentligt ansatte.

Strl. § 264b indeholder følgende bestemmelse:

»Med ... 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 udøvelse 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«.

Det antages, at forholdet mellem § 152 og § 264b, der for en umiddelbar betragtning i væsentlig grad overlapper hinanden, må opfattes på den måde, at § 152 beskytter oplysninger vedrørende forhold, med hensyn til hvilke der i det offentliges interesse påhviler tjenestemanden tavshedspligt, medens § 264b omfatter tilfælde, hvor tavshedspligten udelukkende anses for foreskrevet i privates interesser. Afgrænsningen er ikke særlig præcis. Det synes rigtigt at betragte den tavshedspligt med hensyn til personlige oplysninger, som påhviler sociale forvaltninger og kriminalforsorgen, som en tavshedspligt (også) i offentlig interesse. Denne opfattelse har en vis støtte i højesteretsdommene i UfR 1971, s. 432 (mødrehjælp) og 1973, s. 529 (hospitalsansat fysioterapeut). – Spørgsmålet, om en tilsidesættelse af tavshedspligt skal henføres til § 152 eller § 264b har navnlig betydning for påtalespørgsmålet; overtrædelser af § 152 er undergivet offentlig påtale, medens overtrædelser af § 264b som udgangspunkt er undergivet privat påtale, jfr. nærmere § 275.

Her skal iøvrigt kun fremhæves følgende hovedpunkter vedrørende de ovennævnte tavshedspligtsbestemmelser:

Både strl. § 152, stk. 1, og tjenestemandsl. § 10, stk. 2, bygger på forudsætningen om eksistensen af 3 principielt forskellige retsgrundlag for tavshedspligt:

a) Specielle lovregler (§ 152 får kun betydning, hvis de specielle lovregler ikke selv gør op med strafansvaret).

b) Forholdets natur (strl. § 152: »erfares som hemmelighed«, tjenestemandsl. § 10, stk. 2: »sagens natur«).

c) Administrativ tjenesteforskrift.

Det er påfaldende, at strl. § 152 bygger på forudsætningen om, at en overordnet ved tjenesteforskrift kan pålægge en underordnet tavshedspligt med den virkning, at tilsidesættelse medfører strafansvar. Muligvis må bestemmelsen forstås på den måde, at bemyndigelsen til ved tjenesteforskrift at pålægge tavshedspligt alene er en bemyndigelse til nærmere at præcisere – og derved i hvert fald kun i et begrænset omfang at udvide – en tavshedspligt, der allerede følger af »sagens natur«.

Udtrykket »røber« i strl. § 152 og § 264b (og tjenestemandsl. § 10, stk. 2, må forstås på tilsvarende måde) antages at indeholde den begrænsning, at tavshedspligten kun omfatter meddelelse af oplysninger til »uvedkommende«. Medens det er utvivlsomt, at denne begrænsning i hvert fald i almindelighed indebærer, at der ikke er tavshedspligt overfor den, de tavshedsbelagte oplysninger direkte vedrører, er det et overordentligt tvivlsomt spørgsmål, som vil blive omtalt nedenfor, i hvilket omfang udtrykket »røber«/»uvedkommende« betyder en begrænsning af tavshedspligten over for andre offentlige myndigheder.

Det forbehold, der indeholdes i strl. § 264b i slutningen (»været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller af eget eller andres tarv«), antages også at gælde med hensyn til strl. § 152 og tjenestemandsl. § 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål ved anvendelsen af de ovennævnte lovregler er naturligvis spørgsmålet om, hvilke oplysninger der efter »sagens natur« anses for »hemmeligheder«. Dette spørgsmål skal ikke her forfølges i dybden, idet fremstillingen i denne artikel begrænses til at angå oplysninger om klienters personlige og sociale forhold, og dermed oplysninger, der forholdsvis klart er omfattet af hemmelighedsbegrebet. Der skal dog gøres et par bemærkninger om samspillet mellem tavshedspligtsreglerne og de undtagelser fra aktindsigtskrav, som indeholdes i offentlighedsloven. Der kan ikke drages den slutning, at oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler, dermed må betragtes som oplysninger, der er undergivet tavshedspligt; som allerede berørt ovenfor bygger offentlighedsloven på en forudsætning om, at der kan være spørgsmål om at meddele såkaldt »meroffentlighed«, det vil sige offentlighed i tilfælde, hvor undtagelsesbestemmelserne i og for sig er anvendelige. På den anden side kan man næppe heller med fuldstændig sikkerhed drage den modsatte slutning, nemlig at oplysninger, med hensyn til hvilke der er krav på offentlighed efter offentlighedsloven, ikke kan være undergivet tavshedspligt; offentlighedsloven vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang personer, der indgiver ansøgning om aktindsigt, har retskrav herpå; og det er i og for sig ikke logisk herfra at slutte, at offentligt ansatte er berettiget til *på eget initiativ* at udlevere en oplysning, blot fordi den hører til den kategori af oplysninger, som oplysningsmodtageren ville have krav på, hvis han fremsatte begæring derom. Alligevel turde forholdet være det, at en fortolkning af offentlighedslovens regler yder en meget væsentlig vejledning ved afgørelsen af tavshedspligtsspørgsmålet. Når bortses fra rent marginale situationer, tør det fastslås, at en offentligt ansat uden at komme i strid med sin tavshedspligt kan udlevere oplysninger, som den person, der modtager oplysningerne, ville have krav på efter offentlighedsloven, hvis han fremsatte begæring derom.

2. Særligt om kriminalforsorgen

Stort set er forholdet det, at personer, der er ansat i kriminalforsorgen, ikke er undergivet specielle tavshedspligtsregler, men alene den tavshedspligt, der følger af de ovenfor nævnte upræcise generelle regler i straffeloven og tjenestemandsløven. Dette finder da også udtryk i det forhold, at den tavshedserklæring, som alle, der ansættes i kriminalforsorgen, ifølge et cirk. af 10. 10. 1973 skal underskrive, alene er en erklæring, hvorved den ansatte bekræfter, at han er gjort bekendt med reglerne i tjenestemandsl. § 10, stk. 2, og strl. § 152, stk. 1 og 2, der er gengivet i erklæringen.

Kriminalforsorgens regelsæt indeholder dog enkelte regler, der bl.a. fungerer som specielle tavshedspligtsregler.

I § 21 i bekendtgørelsen om fuldbyrdelse af frihedsstraf bestemmes:

»Der kan ikke uden den indsattes samtykke

- rettes henvendelse til pårørende eller andre personer uden for kriminalforsorgen,
- indhentes oplysninger fra andre offentlige myndigheder end politi og retsvæsenet, med det formål at opnå kendskab til den indsattes private forhold«.

En tilsvarende regel indeholdes i bekendtgørelsen om behandling af personer, der anbringes i forvaring, og i bekendtgørelsen om ophold i varetægtsfængsel. Disse almindelige regler i bekendtgørelserne suppleres af visse cirkulærestemmelser, herunder regler om kontakter til sociale myndigheder. I direktoratet for kriminalforsorgens cirkulærskrivelse af 10. 11. 1975 om samarbejde med arbejdsformidlingskontorerne anføres det således (pkt. 5), at »institutionen eller afdelingen ... med *klientens/den indsattes samtykke* (kan) udlevere nødvendige oplysninger til arbejdsformidlingskontorerne repræsentanter med henblik på disses videre arbejde med sagen«.

Den ovenfor nævnte bekendtgørelsesregel vedrørende indsatte bør muligvis anvendes analogt på tilsynsklienter.

B. Oplysningspligt

1. Generelt om oplysningspligt

Enkelte regler om oplysningspligt kan – i visse henseender – betragtes som *generelle* regler om oplysningspligt. Det gælder retsplejelovens regler om vidnepligt (og editionspligt), der indeholder en nærmere regulering af forholdet mellem tavshedspligt og vidnepligt, jfr. retsplejelovens § 169, stk. 2, og § 170, herunder navnlig stk. 3. Det gælder endvidere de tidligere omtalte regler i lov om offentlighed i forvaltningen, der som nævnt også regulerer forholdet til tavshedspligtsreglerne.

I øvrigt må de lovregler, der findes om oplysningspligt, kartakteriseres som

mere eller mindre *specielle*. Flere af disse lovregler berører også kriminalforsorgen, f.eks. reglerne om oplysningspligt til socialforvaltninger (bistandslovens § 17 og §§ 19-20), der vil blive omtalt nedenfor.

Et særligt spørgsmål er, hvorvidt der påhviler myndigheder oplysningspligt overfor hinanden på uskrevet retsgrundlag, jfr. også herom nedenfor.

2. Særligt om kriminalforsorgen

Når der efter rpl. § 808 under en straffesag »skal tilvejebringes sådanne oplysninger om sigtedes personlige forhold, som må antages at være af betydning for sagens afgørelse vedrørende straffastsættelse eller anvendelse af anden retsfølge end straf«, følger heraf, at bl.a. kriminalforsorgen har en særlig oplysningspligt med hensyn (tidligere) indsattes forhold under anstaltsophold og (tidligere) klienters forhold under tilsynet.

Et særligt spørgsmål er, i hvilket omfang kriminalforsorgen er forpligtet til på *eget initiativ* at meddele politiet/anklagemyndigheden oplysninger, herunder navnlig oplysninger om en aktuel tilsynsklients forhold. Om dette spørgsmål, der bliver nærmere behandlet nedenfor, findes ingen klare skrevne regler.

C. Tavshedsret/oplysningspligt

Som allerede berørt ovenfor, består der et stort »mellemområde« hvor offentligt ansatte/en offentlig myndighed er i den situation, at de sidder inde med nogle oplysninger, med hensyn til hvilke de hverken har tavshedspligt eller oplysningspligt. Som det vil blive berørt nedenfor, gælder dette formentlig hovedparten af en myndigheds oplysninger, når der er spørgsmål om disses udlevering til andre offentlige myndigheder.

Der kan være grund til at undertrege, at det forhold, at en offentlig myndighed/en offentligt ansat med hensyn til nogle oplysninger hverken har oplysningspligt eller tavshedspligt, ikke kan beskrives på den måde, at myndigheden er fuldstændig frit stillet med hensyn til, hvilken afgørelse den vil træffe om udlevering. Myndigheden er, som med hensyn til andre skønsmæssige forvaltningsafgørelser, undergivet almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighedssynspunkter m.v. Myndigheden kan ikke følge en vilkårlig praksis.

D. Lovregler uden revision

Det såkaldte tavshedspligtsudvalg under justitsministeriet afgav i 1983 betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt. Denne betænkning indeholder dels udkast til nye lovregler om tavshedspligt, herunder om ændring af strl. § 152 og § 264b, samt om ophævelse af tjenestemandsl. § 10, stk. 2, som overflødig, dels udkast til nogle regler – til optagelse i forvaltningslovforslaget, jfr. nedenfor – om oplysningspligt og tavshedspligt i forholdet mellem forvaltningsmyndigheder.

Justitsministeren fremsatte i marts 1984 – og genfremsatte i oktober 1984 samt, i noget ændret form, i oktober 1985 – forslag til en forvaltningslov og forslag til en ny lov om offentlighed i forvaltningen. I forslaget til forvaltningslov er nu indarbejdet regler om tavshedspligt m.v. Samtidig med de to forslag fremsatte ministeren i oktober 1985 forslag til lov om ændring af straffelovens tavshedspligtsregler.

De således foreslåede nye regler vil blive omtalt nedenfor, for så vidt de i væsentlig grad berører de behandlede spørgsmål.

III Nogle hovedproblemer i kriminalforsorgen

Fremstillingen nedenfor vil ikke primært blive baseret på den ovenfor nævnte tredeling (A-C), men på en formentlig rationel, praktisk orienteret inddeling efter kriminalforsorgens forskellige forbindelseslinier: til parten selv (den indsatte/tilsynsklienten), pårørende, andre private personer og pressen, politiet/anklagemyndigheden og andre myndigheder, herunder navnlig sociale myndigheder. Fremstillingen tager alene sigte på oplysninger om den indsatte/tilsynsklientens personlige og sociale forhold.

A. Meddelelse til parten af oplysninger vedrørende parten selv

Det er som tidligere omtalt almindeligt antaget, at udtrykket »røber« i straffelovens regler om *tavshedspligt* indebærer, at tavshedspligtsreglerne alene finder anvendelse, når der er spørgsmål om at meddele oplysninger til »uvedkommende«, og at den person, som de ellers tavshedsbelagte oplysninger direkte vedrører, ikke kan anses for »uvedkommende«. I bet. nr. 998/1984, s. 97, omtales dette som »den altovervejende hovedregel«. Dette er efter min mening en rigtig beskrivelse; der kan formentlig forekomme nogle helt ekstreme undtagelsestilfælde, hvor tavshedspligten må antages at slå igennem, også i forhold til den, oplysningerne direkte vedrører.

Medens det således næsten undtagelsesfrit gælder, at kriminalforsorgen har ret til at meddele parten selv, hvilke oplysninger om ham man sidder inde med, er det et vanskeligere spørgsmål, om kriminalforsorgen i et vist omfang har en *oplysningspligt*.

Det er klart, at en sådan oplysningspligt kan hvile på et *uskrevet retsgrundlag*, det vil navnlig sige følge indirekte af de skrevne og uskrevne pligter, der er forbundet med at være ansat i kriminalforsorgen. Det er klart, at den forsorgsmedarbejder, der måtte undlade at meddele en indsat en oplysning fra den indsatte hustru om, at den indsatte moder ligger for døden, har tilsidesat en oplysningspligt.

Om en oplysningspligt over for parten på *skrevet retsgrundlag* bliver der næppe spørgsmål uden for rammerne af offentlighedslovens regler om partsoffentlighed.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en indsat eller en tilsynsklient har retskrav på oplysninger i form af aktindsigt efter reglerne om partsøffentlighed, er til gengæld et overordentligt vanskeligt spørgsmål.

Det er for det første en forudsætning for anvendelse af offentlighedsreglerne, at begæringen om aktindsigt vedrører – i offentlighedslovens forstand – »sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. Efter højesteretsdommen i UfR 1975, s. 763 H, hvorefter lægebehandling/sygehusbehandling ikke er en »sag« i offentlighedslovens forstand, må det henstå som tvivlsomt, om en løbende »social behandlingssag« er en »sag« i offentlighedslovens forstand.

Forholdet er jo imidlertid det, at de oplysninger, der løbende tilvejebringes under et afsoningsforløb/tilsynsforløb, og som i første omgang kan betragtes som oplysninger, der er grundlag for det løbende sociale behandlingsarbejde, herunder rådgivning og vejledning, når som helst kan blive elementer i konkrete sager, som principielt er sager i offentlighedslovens forstand, og som fører til konkrete afgørelser vedrørende f.eks. institutionsmæssig placering, udgang, prøveløsladelse, advarsel for vilkårsovertrædelse og genindsættelse.

Væsentligt bliver da spørgsmålet om rækkevidden af undtagelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, hvorefter »adgang til at få oplysninger ... ikke (omfatter) sager inden for strafferetsplejen«.

Der er i praksis antaget en noget tvivlsom fortolkning af denne bestemmelse i relation til straffuldbyrdelse. Denne fortolkning fremgår bl.a. af folketingets ombudsmands beretninger for 1969, s. 82, jfr. 1970, s. 13, samt 1974, s. 118, og 1976, s. 208, jfr. 1978, s. 38 og 1979, s. 30.

Som det fremgår af beretningen for 1970, s. 13-14, har ombudsmanden taget følgende udtalelse fra direktoratet for fængselsvæsenet vedrørende undtagelsesbestemmelsen i den tidligere partsøffentlighedsl. § 11, der svarer til offentlighedsl. § 6, stk. 1, til efterretning:

»... Undtagelsesbestemmelsen må herefter antages at omfatte også sager i forbindelse med fuldbyrdelsen af straffedomme. På baggrund af Justitsministeriets udtalelser til Offentlighedskommissionen, Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 189, må dette således i hvert fald antages at gælde konkrete sager om udsættelse med straffuldbyrdelse, benådning og prøveløsladelse. Justitsministeriet er endvidere enig med direktoratet i, at bestemmelsen må kunne finde anvendelse på konkrete sager om genindsættelse, udgangstilladelse og ikendelse af disciplinærstraffe m.v.

Det er fast antaget, at undtagelsesbestemmelsen ikke gælder sager om disciplinær forfølgning over for tjenestemænd efter reglerne i tjenestemandenslovens kapitel 4 (Folketingstidende 1968/69, tillæg A, sp. 3895). Efter Justitsministeriets opfattelse må det som følge heraf antages, at klager over den optræden, der udvises af personale ved

fængselsvæsenets anstalter over for de indsatte eller deres pårørende, vil være undergivet aktindsigt, medmindre klagesagen fremsendes til politiet med henblik på at iværksætte en efterforskning mod den eller de pågældende som sigtet for et strafbart forhold ...

Adgang til aktindsigt må antages at gælde sager om klage over de indsattes forplejning, beskæftigelsesforhold, adgang til undervisning og fritidsaktiviteter, bygningsmæssige forhold, inventar o.lign. Dersom dokumenterne i sådanne sager indeholder oplysninger om forhold, der vedrører anstaltens sikkerhed og forebyggelse af flugt, vil der dog kunne gøres undtagelse efter lovens § 2.

...«

Som det fremgår, er direktoratets udtalelse ikke ganske udtømmende med hensyn til relevante sagstyper. Men i overensstemmelse med de synspunkter, der synes at ligge til grund for udtalelsen, må det formentlig antages, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, hverken gælder for klagesager eller ansøgningsager, der vedrører »det almindelige behandlingsforløb«, f.eks. sager vedrørende beskæftigelsesforhold, undervisning og social assistance, modsat sager om de »egentlige« fuldbyrdselsafgørelser som afgørelser om prøveløsladelse, genindsættelse, udgang, frigang og institutionsmæssig placering.

Et yderligere generelt spørgsmål fortjener fremhævelse. Efter offentlighedslovens § 5, nr. 3, er en myndigheds interne arbejdsmateriale ikke omfattet af den almindelige adgang til oplysninger. Denne undtagelse modificeres imidlertid væsentligt gennem bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, der må forstås på den måde, at en myndighed, der på anden måde end ved indkomne dokumenter har modtaget oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal gøre notat om disse oplysninger, og at disse oplysninger (i notatform) er undergivet aktindsigt. På grundlag af forarbejderne antages bestemmelsen i § 4 dog ikke at omfatte de oplysninger, som parten selv har meddelt.

Endelig indeholder offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., en generelt formuleret undtagelsesregel med hensyn til tilfælde, hvor »partens interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser«. Denne bestemmelse kan og bør naturligvis føre til visse afslag af hensyn til bl.a. den indsatte/klienten selv; i denne henseende sigter bestemmelsen navnlig til oplysninger om livsfarlige sygdomme. Bestemmelsen kan endvidere – således som det er kendt i visse sager om børnefjernelser i henhold til bistandsloven – benyttes til at hemmeligholde oplysningens kilde, hvis hensyn til kilden på afgørende måde taler derfor.

De ovenfor anførte synspunkter har bl.a. en vis betydning med hensyn til nogle praktisk vigtige spørgsmål om den indsatte's ret til at blive gjort bekendt med en eventuel personundersøgelserapport, der er tilvejebragt under straffesa-

gen, og hvoraf eksemplar opbevares i fængslet eller forsorgsafdelingen sammen med andre personoplysninger, eller med fængslets inspektionsjournal eller fængslets/forsorgsafdelingens forsorgsjournal, evt. en journaldel, som er modtaget fra den indsatte tidligere fængsel/forsorgsafdeling.

Personundersøgelserapporten og den psykiatriske erklæring har været fremlagt i retten. Den indsatte/tilsynsklienten har næppe efter offentlighedsloven krav på aktindsigt i disse dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsreglerne i rpl. § 41. For så vidt fængslet eller afdelingen nægter en indsat/klient at få kendskab til de nævnte dokumenter, må den indsatte/klienten henvises til at anvende den nævnte bestemmelse i rpl. § 41.

De ovenfor nævnte generelle regler i offentlighedsloven kan i øvrigt være ret så vanskelige at anvende i praksis – ikke mindst med hensyn til indholdet af forsorgsjournal og inspektionsjournal. Efter min mening taler overvejende retspolitiske hensyn for, at fængslet/afdelingen følger en praksis, hvorefter der vises stor åbenhed over for den indsatte/klienten med hensyn til de faktiske oplysninger om ham, som fængslet/afdelingen sidder inde med.

Ved de tidligere omtalte lovforslag, der er fremsat i oktober 1985, er reglerne om partsøffentlighed overført fra offentlighedsloven til forvaltningsloven.

Forvaltningsloven gælder ifølge § 2 principielt kun for »sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed«. Det er hermed gjort klart, at en løbende »social behandlingssag« ikke er en sag i forvaltningslovens forstand.

I modsætning til, hvad der gælder efter offentlighedsl. § 6, stk. 1, indeholder forvaltningslovforslagets regler om partsøffentlighed ingen undtagelsesbestemmelse specielt om afgørelsessager vedrørende straffuldbyrdelse/tilsynsforløb. En indsat eller tilsynsklient har således principielt samme adgang til aktindsigt i sine sager vedrørende sanktionsfuldbyrdelsen som enhver anden sagspart. Forslagets § 15, stk. 1, indeholder en generel undtagelsesbestemmelse, der stort set svarer til offentlighedsl. § 10, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser. Forslagets § 15, stk. 1, adskiller sig imidlertid fra den gældende offentlighedsl. § 10, stk. 1, 2. pkt., ved at opregne nogle eksempler på modstående »interesser«, og blandt disse eksempler (§ 15, stk. 1, nr. 3) nævnes »forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«.

Forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen gælder ifølge § 1 for »al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning«, og således ikke alene for afgørelsessager, men også f.eks. socialt behandlingsarbejde.

Forslagets § 2 indeholder en regel om, at loven ikke gælder for »sager indenfor strafferetsplejen«, og ifølge bemærkningerne til lovforslaget forudsættes dette udtryk fortolket på samme måde, som det tilsvarende udtryk i den gældende offentlighedslovs § 6, stk. 1. Man vil således i praksis i det væsentlige komme til at leve videre med de samme komplikationer, som er kendt fra praktiseringen af offentlighedslovs § 6, stk. 1, og som er omtalt ovenfor.

Når reglerne i forslaget til ny offentlighedslov omtales her, beror det på, at disse regler vil kunne få en vis betydning for bl.a. personer, der ikke er parter i en afgørelsessag, men f.eks. i en behandlingssag. I forslaget § 4, stk. 2, bestemmes nemlig, at »den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan ... forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom«. Herfra gøres dog en række undtagelser, således med hensyn til interne dokumenter (bortset fra disses oplysninger om »faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet«) og oplysninger, der er omfattet af specielle tavshedspligtsregler; endvidere kan aktindsigt nægtes i det omfang de almindelige modhensyn, der er nævnt i § 13 (herunder hensynet til »forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig og disciplinær forfølgning) eller »hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod«.

Forslagets regler vil, som det ses, indebære nogenlunde samme – ret så utilfredsstillende – kompleksionsgrad som de nugældende regler – f.eks. med hensyn til en indsats aktindsigt i inspektionsjournal og forsorgsjournal.

B. Oplysninger til pårørende

De almindelige regler om *tavshedspligt* fører utvivlsomt til, at en institutions ansatte/en tilsynsførende er forpligtet til at undlade at meddele de pårørende oplysninger om den indsatte/klientens personlige forhold, herunder om det forhold, at den pågældende er indsat eller tilsynsklient, eller om hans kriminalitet – medmindre den indsatte har givet samtykke. Dette synspunkt ligger da også til grund for direktoratet for fængselsvæsenets cirk. af 1. 5. 1969 om anstaltens kontakt med indsatte pårørende om fuldbyrdelsen af straf m.v. Cirkulæret fremhæver på den ene side betydningen af, at anstaltens personale har kontakt med de pårørende i forbindelse med de pårørendes besøg på anstalten og i forbindelse med hjembesøg, men på den anden side anføres i cirkulærets sidste stykke: »Hvor ikke ganske særlige modhensyn gør sig gældende, må der ikke af anstalten rettes skriftlig eller mundtlig henvendelse, herunder ved hjembesøg, til en indsats pårørende, medmindre hans samtykke forud er indhentet«. Direktoratet synes at være gået et skridt videre i de ovenfor omtalte bekendtgørelsesregler, hvor det undtagelsesfrit anføres, at »der ... ikke

uden den indsattes samtykke kan rettes henvendelse til pårørende eller andre personer uden for kriminalforsorgen ... med det formål at opnå kendskab til den indsattes private forhold«. (Disse sidstnævnte regler angår dog – direkte – kun henvendelser med henblik på oplysningsrekvisition).

Det er utvivlsomt, at der findes ekstreme undtagelsestilfælde, hvor den almindelige tavshedspligt overfor pårørende må vige. Formelt kan dette baseres på de undtagelsesregler, som findes i strl. § 264b, og som antages også at gælde i relation til strl. § 152 («handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af ... andres tarv»). I praksis vil sådanne undtagelser vedrøre tilfælde, hvor meddelelsen af oplysninger er nødvendig for at afværge alvorlig fare, f.eks. i forbindelse med undvigelse. I visse ekstreme tilfælde vil der endog foreligge *oplysningspligt*.

C. Andre private. Pressen

Det er klart, at der også i forhold til andre private (end pårørende) og i forhold til pressen gælder en praktisk taget undtagelsesfri *tavshedspligt* med hensyn til oplysninger om den indsatte/klienten. Ikke mindst er der grund til at understrege, at tavshedspligten omfatter det forhold, at den pågældende er indsat eller er undergivet tilsyn.

Et særligt problem foreligger i forhold til arbejdsgiver i tilfælde, hvor kriminalforsorgen fungerer som formidler af kontakten mellem den indsatte/klienten og arbejdsgiveren. I sådanne tilfælde kan kriminalforsorgen være forpligtet til at meddele arbejdsgiveren visse oplysninger, men disse bør imidlertid ikke meddeles uden den indsatte/klientens samtykke. Praktisk set betyder dette, at kriminalforsorgen må gøre sin formidlingsvirksomhed betinget af, at den indsatte/klienten giver sit samtykke til udlevering af de nødvendige oplysninger, jfr. direktoratet for kriminalforsorgens »Vejledning for tilsynsførende« (1980), s. 34-35.

Med hensyn til forholdet til pressen foreligger et særligt problem, når den indsatte/klienten selv er gået til pressen og har meddelt visse urigtige oplysninger om sine egne forhold, f.eks. i forbindelse med klager over kriminalforsorgen. Udgangspunktet er, at et sådant forhold ikke begrænser tavshedspligten. Dog vil kriminalforsorgen overfor pressen kunne dementere urigtigheder, og det kan efter min mening ikke helt afvises, at den indsatte/klientens forhold (oplysningerne i den offentlige klage) også i øvrigt kan bevirke en mindre begrænsning af tavshedspligten, således at der kan meddeles visse positive oplysninger, nemlig i det omfang disse oplysninger er nødvendige for så at sige at få dementiet til at hænge sammen.

D. Forholdet til politi og anklagemyndighed

Ved bedømmelsen af spørgsmålet om meddelelse af oplysninger til politiet og anklagemyndigheden, fremstår nogle klare modstående synspunkter. På den ene side kan der ikke bortses fra, at kriminalforsorgen – i hvert fald tildels – har en rolle som et led i en statslig organisation til bekæmpelse af kriminalitet og sikring af sanktionsmulighederne. På den anden side kommer det i betragtning, at forsorgsarbejdet, herunder tilsynsarbejdet, ikke kan gennemføres på en tilfredsstillende og rimeligt effektivt måde, uden at der kan etableres et vist fortrolighedsforhold mellem klient og forsorgsarbejder. Kriminalforsorgen kan heller ikke bortse fra, at meddelelse af oplysning til politi eller anklagemyndighed kan betegne et brud på, efter omstændigheder en fuldstændig ødelæggelse af, et ellers gunstigt forløbende resocialiseringsarbejde.

Der kan *ikke* antages at påhvile kriminalforsorgens medarbejder nogen *tavshedspligt* i forhold til politi og anklagemyndighed med hensyn til den indsattes/klientens forhold under anstaltsophold eller tilsynsforløbet, for så vidt oplysningerne herom har betydning for politiets og anklagemyndighedens arbejde.

Vanskeligere er spørgsmålet om, i hvilket omfang kriminalforsorgen har en *oplysningspligt* overfor politi og anklagemyndighed:

1. *Efter begæring fra politi og anklagemyndighed*

Det følger af rpl. § 808, at kriminalforsorgen er forpligtet til på begæring at udlevere oplysninger om den pågældendes personlige forhold, »som må antages at være af betydning for (en verserende sags) afgørelse vedrørende straffastsettelse eller anvendelse af anden retsfølge end straf«. Dette må gælde, hvadenten »sagen« er en ny sag eller en sag om reaktioner på grund af forhold i tilsynstiden.

Derimod kan kriminalforsorgen – når bortses fra eventuel vidnepligt eller editionspligt efter retsplejelovens regler – næppe antages at være forpligtet til at efterkomme anmodninger om oplysninger til efterforskningsbrug i videre omfang end anført nedenfor under pkt. 2 (oplysninger uden begæring).

2. *Oplysninger på kriminalforsorgens eget initiativ*

a. *»Simple« vilkårsovertrædelser*

Strl. § 40, stk. 2, og § 60 indeholder regler om henholdsvis justitsministeriets og domstolenes reaktioner (advarsel, vilkårsændring, prøvetidsforlængelse eller straffuldbyrdelse) i anledning af tilsidesættelse af tilsynsvilkår eller særvilkår. De pågældende bestemmelser indeholder imidlertid ingen regler om, i hvilket omfang det påhviler tilsynet at foretage indberetning til henholdsvis justitsministeriet (direktoratet for kriminalforsorgen) og politiet/anklagemyndigheden af sådanne vilkårsovertrædelser.

Af forarbejderne til § 60 – og det samme må gælde med hensyn til § 40 – fremgår det ret selvfølgelig, at tilsynet har en vis adgang til at afgøre sager med en irrettesættelse ved mindre vilkårsovertrædelser, men at der ved vilkårsovertrædelser af betydning bør ske indberetning.

Efter min mening er der ikke megen tvivl om, at der principielt må gælde den noget elastiske retsregel, at tilsynet har oplysningspligt med hensyn til alle vilkårsovertrædelser, der er af en sådan betydning, at de med rimelighed kan give anledning til overvejelse af spørgsmålet om anvendelse af reaktioner efter de ovennævnte bestemmelser i straffeloven. Dette er formentlig også i overensstemmelse med de synspunkter, der har fundet udtryk i »Vejledning for tilsynsførende« (1980), s. 24-25, og noget klarere i direktoratet for fængselsvæsenets cirkulærskrivelse af 27. 9. 1973 om varetagelse af tilsynet med prøveløsladte § 3:

»Såfremt der i tilsynstiden er grundlag for at rejse spørgsmål om tildeling af advarsel, ændring af vilkår eller genindsættelse, jfr. borgerlig straffelovs § 40, stk. 2, afgiver tilsynsmyndigheden indstilling herom til justitsministeriet (direktoratet for kriminalforsorgen)«.

Praksis har imidlertid udviklet sig således, at tilsynstilsidesættelser og overtrædelser af særvilkår kun i ret begrænset omfang indberettes/giver anledning til reaktioner; det har i øvrigt vist sig vanskeligt at opnå en ønskelig fasthed/ensartethed i praksis.

b. Strafbart forhold begået i tilsynstiden

Institutionerne/forsorgsafdelingerne er utvivlsomt beføjet til – d.v.s. *ikke* ved *tavshedspligt* afskåret fra – at meddele politiet oplysninger om begået kriminalitet eller om forhold, der giver en rimelig formodning om kriminel aktivitet.

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang tilsynet er *forpligtet* til at meddele sådanne oplysninger til politiet.

Strl. § 40, stk. 1, og § 61, stk. 2, indeholder reglerne om reaktion (typisk straffuldbydelse) i anledning af den vilkårsovertrædelse, der består i et strafbart forhold.

På tilsvarende måde som anført ovenfor må det antages, at tilsynet er forpligtet til at meddele sådanne oplysninger, som efter regler og praksis giver grundlag for at rejse spørgsmål om ændring af den betingede dom/prøveløsladelsen. At tilsynet bliver bekendt med strafbare forhold, der efter retspraksis alene udløser en selvstændig dom for det pågældende nye forhold uden at påvirke den betingede dom/prøveløsladelsen, udløser efter min mening ikke i almindelighed nogen anmeldelsespligt.

Den ovenfor under a og b omtalte indberetningspligt må være en følge af de nævnte bestemmelser i straffeloven om prøveløsladelse og betingede domme og den her forudsatte rolle for tilsynet som fuldbyrdelsesorgan for tilsynsdommen.

c. Andre tilfælde

Et herfra forskelligt spørgsmål foreligger, når kriminalforsorgen, det være sig institutioner eller forsorgsafdelinger, får kriminalitetsoplysninger vedrørende en indsat eller en person, der er under såkaldt »frivilligt« tilsyn (under varetægtsophold – eller efter dom, f.eks. efter udløbet af den obligatoriske tilsynstid).

Det er klart, at institutionen/tilsynet har den for alle gældende anmeldelsespligt, som efter omstændighederne kan følge af regler i strl. §§ 141, 143 og 185, således hvis en anmeldelse er nødvendig for at afværge en »forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier«. Spørgsmålet er, om der ikke må påhvile kriminalforsorgen som et led i den samlede statslige organisation til bekæmpelse af kriminalitet en videregående anmeldelsespligt. Det modstående hensyn er, som nævnt, navnlig hensynet til det tillidsforhold imellem kriminalforsorgen og klienten, som er en nødvendig forudsætning for, at forsorgsarbejdet kan udføres på tilfredsstillende måde.

Det er meget vanskeligt, for ikke at sige umuligt, præcist at angive den grænse, som afbalanceringen af de modstående synspunkter fører til. Dette fremgår også tydeligt af den tidligere omtalte »Vejledning for tilsynsførende« (1980) s. 36, der dog vistnok er formuleret med henblik på tilfælde af obligatoriske tilsyn, hvor der ovenfor er antaget en videregående oplysningspligt. Det anføres her på den ene side:

»Af hensyn til det tillidsforhold, der er et nødvendigt grundlag for tilsynsarbejdet, er kriminalforsorgen tilbageholdende med hensyn til at foretage anmeldelse til politiet, og dette standpunkt er anklagemyndigheden indforstået med, i hvert fald, hvor det drejer sig om *bagatelagtig kriminalitet*« (min udhævelse).

På den anden side anføres:

»Hvis der er tale om grovere kriminalitet, såsom drab, voldtægt, overgreb mod mindreårige, omfattende berigelseskriminalitet og anden farligere kriminel adfærd har kriminalforsorgen en klar forpligtelse til at underrette politiet, men også i andre tilfælde skal den tilsynsførende omgående forelægge spørgsmålet for kriminalforsorgen til afgørelse af, hvorledes man skal forholde sig under hensyn til de konkrete omstændigheder«.

Når talen er om forbrydelser over for andre offentlige myndigheder, f.eks. socialbedragerier, vil den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde oftest være, at

tilsynet sammen med klienten tager kontakt med vedkommende forvaltningsmyndighed (socialforvaltningen) for at forsøge at opnå en »løsning« og således, at det bliver forvaltningsmyndigheden (socialforvaltningen), der i overensstemmelse med sine almindelige retningslinier vurderer anmeldelsesspørgsmålet.

Et særligt spørgsmål opstår, når kriminalforsorgen får kontakt med en person, der er *undvejet* fra en af kriminalforsorgens institutioner. Efter min mening er der ingen tvivl om, at der i et sådant tilfælde påhviler kriminalforsorgens afdelinger en pligt til at søge foranlediget, at den pågældende hurtigt bliver genindsat. Det betyder naturligvis ikke, at forsorgsafdelingen i alle tilfælde skal anholde den pågældende eller rekvirere politiet med henblik på hurtig tilbageføring. Tværtimod må det være forsorgsafdelingens opgave at forsøge at genetablere den undvegnes anbringelse på en så lempelig måde som muligt, f.eks. ved at en af forsorgsafdelingens medarbejdere ledsager den pågældende til en af kriminalforsorgens institutioner.

E. Oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder

I.° *Generelt om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder*

Da dette spørgsmål har været centralt i bet. nr. 998/1984 om tavshedspligt og i den påfølgende debat, skal der gøres nogle forholdsvis udførlige bemærkninger herom nedenfor.

1. *Gældende regler*

Det må vistnok erkendes, at gældende ret med hensyn til, i hvilket omfang reglerne om tavshedspligt gælder i forholdet mellem myndighederne, er ret så uklar.

De almindelige tavshedspligtsregler – der, som nævnt, er de regler, der skal anvendes bl.a. i forhold til ansatte i kriminalforsorgen – er som også omtalt strl. § 152 og § 264b.

Disse bestemmelser forudsætter – for at der kan statueres en strafbar krænkelse af tavshedspligten – at den pågældende »røber« de tavshedspligtbelagte oplysninger, d.v.s. meddeler dem til en »uvedkommende«. Kan en anden myndighed, der har brug for de pågældende oplysninger til sin sagsbehandling, betegnes som »uvedkommende«?

Den fyldigste og mest velskrevne fremstilling af det her omtalte problem vedrørende tavshedspligt i forhold til andre myndigheder er givet i en redegørelse fra justitsministeriet til folketingets retsudvalg under dets behandling af forslaget til lov om offentlige registre. Redegørelsen findes i Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp. 1013 ff, og er gengivet i offentlighedsbetænkningen nr. 857/1978, s. 505 ff, og tildels i den ovenfor omtalte tavshedspligtsbetænkning nr. 998/1984, s. 134 ff.

Da denne redegørelse synes at være lagt til grund af tavshedspligtsudvalget som en dækkende beskrivelse af gældende ret, gengiver jeg nedenfor – i noget forenklet form – hovedpunkterne i redegørelsen, således som jeg forstår dem:

1*) Undertiden er en oplysningspligt myndigheder imellem lovbestemt, således at spørgsmålet om tavshedspligt dermed er fjernet, jfr. f.eks. bistandsloven § 17, 2. pkt., og § 19.

2*) Undertiden kan oplysningspligt myndigheder imellem være en følge af de pågældende myndigheders indbyrdes relation, således hvis der mellem myndighederne består et over- og underordningsforhold, og også en sådan oplysningspligt indebærer, at der ikke bliver spørgsmål om tavshedspligt.

3*) Også bortset fra de ovenfor nævnte tilfælde synes det at være justitsministeriets opfattelse, at der efter gældende ret består en oplysningspligt myndigheder imellem, som »fortrænger« tavshedspligten.

Denne opfattelse udvikles på den måde, at der *dels* hævdes at bestå »en praksis (der) må siges at bygge på en forudsætning om, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt må anses for berettiget til at imødekomme begæringer om udlevering af oplysninger, som er af betydning for varetagelse af den rekvirerende myndigheds funktioner«, *dels* i fortsættelse heraf henvises til den såkaldte »undersøgelsesmaksime«, hvorefter (citater fra professor Poul Andersen) »det påhviler (myndighederne) selv, eventuelt ved indbyrdes samvirken, ... at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. Det er endvidere forvaltningsmyndighedernes pligt at sørge for, at de fornødne oplysninger skaffes tilveje på den mest hensigtsmæssige og mindst tidsspildende måde, ...«.

4*) Det under pkt. 3° hævdede almindelige udgangspunkt om en almindelig oplysningspligt opretholdes dog ikke fuldt ud. I redegørelsen nævnes nogle tilfælde, hvor en myndighed i forhold til en anden myndighed ikke har oplysningspligt (d.v.s. har tavshedsret), men måske nok en oplysningsret (og således ikke nogen tavshedspligt); i de pågældende tilfælde er der altså overladt myndigheden en selvstændig afgørelsesbeføjelse med hensyn til videregivelse. I denne sammenhæng nævnes i redegørelsen følgende grupper af tilfælde:

a. »tilfælde, hvor det må tillægges væsentlig betydning for, at myndigheden kan opfylde sine funktioner på en tilfredsstillende måde, at der etableres et særligt fortrolighedsforhold mellem myndighedens personale og den personkreds, der betjenes ...« (en formulering, der i særlig grad er dækkende for (dele af) socialforvaltningernes og kriminalforsorgens arbejde).

b. »tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter lovgivningen har særlige tvangsmidler til sin rådighed til gennemtvangelse af private oplysningspligt over

for myndigheden ..., og hvor begæring om medvirken til en anden myndigheds sagsbehandling fremsættes af en myndighed, der ikke har tilsvarende tvangsmidler til rådighed«.

c. »... En forvaltningsmyndighed må også anses for beføjet til at afslå at stille oplysninger til rådighed for en anden myndighed ud fra en mere almindelig rimelighedsvurdering af, om oplysninger om privates forhold, der er tilvejebragt i anden anledning, bør udnyttes i den nu foreliggende sammenhæng«.

5°) Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt der i *nogle af de under pkt. 4° omtalte tilfælde*, hvor der ikke er oplysningspligt, men tavshedsret, dog må antages at gælde en tavshedspligt. I justitsministeriets redegørelse antages det, at der »findes en kerne, hvor myndighederne er undergivet en egentlig tavshedspligt, også i deres indbyrdes forhold. Et strafansvar for overtrædelse af strl. §§ 152 og 264b må dog formentlig forudsætte en handlemåde i så åbenbar strid med »god forvaltningsskik«, at den myndighed, til hvilken oplysningen er videregivet, klart må anses for »uvedkommende«.

Det er uklart, hvad en retsopfattelse svarende til justitsministeriets redegørelse vil føre til på forskellige områder, herunder på socialforvaltningernes og kriminalforsorgens område. Redegørelsen er – naturligvis – ikke skrevet med særligt sigte på disse forvaltningers problemer. Den nærmest liggende læsning af justitsministeriets redegørelse – med henblik på socialforvaltningers og kriminalforsorgens virksomhed – er vel, at socialtforvaltningerne og kriminalforsorgen typisk vil have en tavshedsret med hensyn til klientoplysninger, jfr. pkt. 4° ovenfor, men at de kun i mere begrænset omfang (der vanskeligt lader sig præcisere) kan antages at have en egentlig tavshedspligt, nemlig når videregivelsen af oplysninger vil være i åbenbar modstrid med »god forvaltningsskik« jfr. pkt. 5° ovenfor.

Det må imidlertid forekomme særdeles tvivlsomt, om justitsministeriets redegørelse er en dækkende beskrivelse af gældende ret. Hovedpunktet i justitsministeriets redegørelse er den almindelige regel, der er omtalt ovenfor under pkt. 3°, hvorefter myndighederne i deres indbyrdes forhold – når talen er om oplysninger, som »den anden myndighed« skal bruge til sagsbehandling – i almindelighed har oplysningsret og i meget vidt omfang også oplysningspligt (jfr. dog modifikationer under pkt. 4°). Denne almindelige regel støttes dels på praksis, dels på den såkaldte »undersøgelsesmaksime«. Men det er mig bekendt aldrig undersøgt på nogen mere dybtgående måde, hvorledes myndighedernes praksis i den nævnte henseende er, og hvilken retsopfattelse den bygger på. På mit eget erfaringsgrundlag er jeg mest tilbøjelig til at antage, at der, måske navnlig når talen er om lokale specialiserede myndigheder, er betydelige variationer i såvel praksis som retsopfattelse. Og fra den nævnte »undersøgelsesmaksime«, som anses for en gældende forvaltningsretlig grundsætning, kan der

efter min mening ikke drages nogen slutning til det her omtalte spørgsmål. Undersøgelingsprincippet fastslår myndighedernes ansvar for sagernes oplysning som et modstykke til en ordning, hvorefter det – meget forenklet sagt – ligesom i civilprocessen skulle påhvile parterne selv at drage omsorg for sagernes oplysning. Men undersøgelsesmaksimen giver ikke noget svar på – og er aldrig formuleret med henblik at give svar på – spørgsmålet om, i hvilken omfang myndighederne har oplysningspligt og/eller oplysningsret i forhold til hinanden.

Det er klart, at en »samarbejde-oplysningspligt« med deraf følgende fjernelse af tavshedspligt må antages – ikke alene, når det er specielt lovhjemlet – men også, når det følger af den indbyrdes relation mellem de to i betragtning kommende myndigheder, d.v.s. når der mellem de to myndigheder består et over- og underordningsforhold, når den ene myndighed er rekursmyndighed eller tilsynsmyndighed i forhold til den anden, eller når der er lovbestemte samarbejdsordninger, det vil navnlig sige ordninger, hvorefter den ene myndighed forbereder den anden myndigheds sager, og høringsordninger.

Omvendt er det efter min mening rigtigt at stå fast på tavshedspligt i de tilfælde, hvor oplysninger er meddelt i et særligt fortrolighedsforhold, og i almindelighed også i tilfælde, hvor oplysninger er meddelt i henhold til lovregler, der hjemler særlige tvangsmidler til oplysningernes tilvejebringelse (jfr. pkt. 4^a og b).

Men bortset fra sådanne yderpunktstilfælde er det efter min mening ganske vanskeligt at udforme en regel, der med rimelig skarphed afgrænser tavshedspligtens omfang i forhold til andre myndigheder.

Efter min mening, er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at formulere en hovedregel om, at udtrykket »røber« (lig med: meddeler til »uvedkommende«) indebærer, at en myndigheds ansatte ikke har nogen tavshedspligt i forhold til andre myndigheder. På den anden side, må det efter min mening erkendes, at ligesom spørgsmålet om, hvilke oplysninger der generelt set må anses for at være »hemmeligheder«, beror på anvendelse af en retlig standard med betydelig elasticitet, gælder det samme med hensyn til afgørelsen af, hvilke oplysninger der er »hemmeligheder« i forhold til andre myndigheder. Om en myndigheds ansatte har tavshedspligt med hensyn til visse oplysninger overfor andre myndigheder, må formentlig afgøres på basis af en samvurdering af en række faktorer: Hvor *sensitive* er de pågældende oplysninger? (Det er klart, at f.eks. en oplysning om, at en person er indsat eller undergivet tilsyn, i markant grad er en sensitiv oplysning). – Er oplysningerne tilvejebragt i et *fortrolighedsforhold*, som er en væsentlig forudsætning for den pågældende myndigheds funktion? – Er oplysningerne tilvejebragt på basis af lovregler, der indeholder særlige *tvangsmidler* til oplysningernes fremtvingelse, eller er de dog tilvejebragt i, hvad der må betragtes som en *faktisk tvangssituation*? – Hvorledes forholder de to

myndigheder sig til hinanden i organisatorisk struktur? – Til hvilket *formål* er der spørgsmål om at udlevere oplysningerne, og herunder i hvilken grad har dette formål sammenhæng med, eventuelt kan ses som en forlængelse af, den udleverende myndigheds eget formål? (sammenhængen i formål for socialforvaltninger og kriminalforsorgen er naturligvis åbenbar); der kan herved til dels henvises til den norske forvaltningslovs § 13b, hvorefter tavshedspligten ikke er til hinder for, at et forvaltningsorgan videregiver oplysninger til et andet forvaltningsorgan med henblik på at »fremme afgiverorganets opgave«. – Hvor *væsentligt* er det, at en myndighed giver oplysning til en anden myndighed, d.v.s. dels hvor vigtig er den afgørelse, der skal træffes af en anden myndighed, dels hvorledes er denne anden myndigheds muligheder for at få oplysningerne på anden måde? (Sammenlign herved reglerne i rpl. § 169 og 170, der netop bygger på en af afvejning af på den ene side hensynet til oplysningernes hemmeligholdelse og på den anden side hensynet til oplysningernes betydning for den afgørelse, der skal træffes, og denne afgørelses betydning).

Ligesom jeg ikke finder tilstrækkeligt grundlag for den antagelse, at tavshedspligten som hovedregel ikke gælder i forhold til andre myndigheder, finder jeg naturligvis heller ikke, at der lader sig formulere – på uskrevet retsgrundlag – mere omfattende regler om myndigheders *pligt til at udveksle oplysninger*. Jeg tror ikke, at der – i en generel formulering – er grundlag for at gå videre, end at sige, at der ud fra hensynet til rationel administration er en pligt for de offentlige myndigheder til at bistå hinanden med oplysninger, i det omfang relevante saglige hensyn ikke taler derimod.

Imellem de to felter, hvor der er henholdsvis tavshedspligt og oplysningspligt, er der naturligvis et forholdsvist bredt felt, hvor det er op til den forvaltningsmyndighed, der sidder inde med oplysningerne, at foretage et konkret skøn på sagligt grundlag med henblik på afgørelse af, hvorledes myndigheden vil benytte sin »tavshedsret«/»oplysningsret« i forhold til andre myndigheder.

2. Tavshedspligtsudvalgets betænkning

Betænkningens forslag ligger nær op ad den beskrivelse af gældende ret, som er givet i justitsministeriets ovennævnte redegørelse, men redegørelsens beskrivelse og udvalgets forslag er ikke helt kongruente.

Den tavshedspligtsregel, som udvalget foreslår optaget i strl. § 152, stk. 1 og 2, er ikke nævneværdigt forskellig fra, hvad der følger af den gældende regel i strl. § 152.

Når det i udvalgets udkast til § 152, stk. 3, nr. 1, fastslås, at tavshedspligtsreglen ikke omfatter tilfælde, »hvor vedkommende er forpligtet til at udtale sig«, vil denne formulering utvivlsomt kunne omfatte begge de ovenfor under pkt. 1° og 2° omtalte regler, d.v.s. både tilfælde, hvor en oplysningspligt er hjemlet i en

positiv lovregel, og tilfælde, hvor en oplysningspligt følger af to myndigheders indbyrdes relation (over- og underordningsforhold, rekursforhold og tilsynsforhold m.v.).

Hertil føjes imidlertid i udkastet til § 152, stk. 3, nr. 2, følgende vigtige undtagelsesbestemmelse: »... omfatter ikke tilfælde, hvor vedkommende ... som led i tjenesten eller hvervet videregiver oplysninger til en offentlig myndighed eller en offentligt beskikket eller anerkendt person, når oplysningerne er af betydning for den pågældende myndigheds eller persons virksomhed, eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, ...«. Denne regel optræder i betænkningen som et modstykke til udvalgets forslag til en ny regel i § 6b, stk. 1, i forslaget til forvaltningslov: »En forvaltningsmyndighed er forpligtet til efter anmodning fra en anden offentlig myndighed at udlevere oplysninger, den råder over, såfremt oplysningerne har betydning for den anden myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som den anden myndighed skal træffe«.

Det er klart, at disse regler i deres princip modsvarer den regel, der er omtalt ovenfor under 3°. Det er imidlertid også klart, at disse regler om »samarbejdeoplysningspligt« og om modsvarende fjernelse af tavshedspligt er mere bastante end de tilsvarende regler i justitsministeriets redegørelse.

Der gøres vel i betænkningens forslag til § 6b, stk. 2, en undtagelse fra den lige omtalte generelle »samarbejdeoplysningspligt«, nemlig den undtagelse, at »fortrolige oplysninger ... dog ikke (må) udleveres ..., hvis udlevering vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser ...«.

Der er flere forhold, der er påfaldende omkring disse regelkombinationer:

Justitsministeriets redegørelse giver, såvidt jeg forstår, jfr. ovenfor under pkt. 3°, 4° og 5°, udtryk for et ret nuanceret system med en generel hovedregel om »samarbejdeoplysningspligt« (og ikke tavshedspligt) – efterfulgt af et forholdsvis bredt undtagelsesfelt, hvor der ikke er oplysningspligt og heller ikke tavshedspligt, men en *kombination af oplysningsret og tavshedsret* (jfr. pkt. 4° a-c) – et undtagelsesfelt, der igen modificeres ved et »underundtagelsesfelt«, hvor der ikke alene er tavshedsret, men *tavshedspligt* (jfr. pkt. 5°), nemlig tilfælde, hvor videregivelse vil være i »åbenbar modstrid med »god forvaltnings-skik«.« Men betænkningens forslag bygger på forudsætningen om en skarp overgang fra et felt, hvor der er oplysningspligt (§ 6b, stk. 1, i forvaltningslovsforslaget) og således ikke tavshedspligt (strl. § 152, stk. 3, nr. 2), til et felt, hvor der er »en særlig slags tavshedspligt« (§ 6b, stk. 2, i forvaltningslovsforslaget), for så vidt som den ikke er sanktioneret med strafansvar efter straffelovens regel om tavshedspligt (§ 152), men alene med disciplinæransvar og eventuelt strafansvar efter den generelle regel i strl. § 157 om »grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed«.

Det mest interessante spørgsmål er imidlertid, hvilken rækkevidde reglen i § 6b, stk. 2, der begrænser »samarbejdeoplysningspligten« og som modstykke

hertil fastslår den lige omtalte »særlige slags tavshedspligt«, har. Efter min mening ville der være en risiko for, at § 6b, stk. 2's ord »udlevering vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser« ville blive forstået som dækkende – i hvert fald ikke meget mere end – det tavshedspligtsområde, der i justitsministeriets redegørelse, jfr. pkt. 5°, var beskrevet ved ordene »åbenbar modstrid mod »god forvaltningsskik««. Og i det omfang, reglen blev fortolket i denne retning, ville – vel ikke tavshedspligten – men tavshedsretten blive væsentligt udhulet i forhold til justitsministeriets redegørelse, der bygger på opfattelsen af en ret bred undtagelse fra »samarbejde-oplysningspligten« – et undtagelsesområde, hvor der er en blanding af tavshedsret og oplysningsret, jfr. pkt. 4° a-c.

Det følger af det ovenfor anførte, at det må blive min helhedsvurdering, at justitsministeriets redegørelse giver en snævre beskrivelse af tavshedspligten myndighederne imellem, end der er belæg for, og at en gennemførelse af tavshedspligtudvalgets forslag ville kunne betyde en yderligere svækkelse af tavshedspligten og en yderligere begrænsning af tavshedsretten. De foreslåede regler ville bl.a. betyde, at socialforvaltningerne og kriminalforsorgen som udgangspunkt fik pligt til at udlevere klientoplysninger til andre myndigheder, der bad om dem til brug for sager, disse andre myndigheder behandlede. Socialforvaltningerne og kriminalforsorgen ville kun få ret – og mærkværdigvis i samme omfang pligt – til at nægte at udlevere oplysningerne, hvis oplysningernes »udlevering vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser«. Denne undtagelsesformulering betegner en nydannelse, og indebærer, som jeg har påstået ovenfor, en risiko for, at undtagelsen ville blive fortolket snævert i retning af »i åbenbar modstrid med »god forvaltningsskik««. På den anden side åbner formuleringen også mulighed for en videre fortolkning, men det er i hvert fald højst usikkert, om det tør antages, at bestemmelsen ville blive anvendt i f.eks. alle »tilfælde, hvor det må tillægges væsentlig betydning for, at myndigheden kan opfylde sine funktioner på en tilfredsstillende måde, at det etableres et særligt fortrolighedsforhold mellem myndighedernes personale og den personkreds, der betjenes ...« (jfr. pkt. 4° a).

Der er grund til at understrege, at spørgsmålet om, hvorvidt tavshedspligt skal gælde myndighederne imellem, eller om hovedreglen skal være »samarbejde-oplysningspligt«, er et spørgsmål af stor principiel betydning og stor praktisk rækkevidde. Det drejer sig ikke blot om løsning af nogle problemtyper som dem, socialforvaltninger og kriminalforsorgen står overfor. Det er et »storpolitisk« spørgsmål om, hvorvidt vi vil leve i et samfund, hvor borgerne ved, hvem (den modtagende myndighed) der får de private oplysninger, de afleverer til det offentlige i flere og flere sammenhænge, eller om vi vil affinde os med at nærme os – og da i hvilket omfang – et samfund, hvor det offentlige er »én samlet

myndighed«, der sidder inde med og i alle sammenhænge kan anvende de oplysninger, vi har afleveret til en myndighed i en given mere eller mindre speciel sammenhæng. Ønsker vi denne informationskoncentration med deraf følgende magtkoncentration – og på plussiden en række administrative fordele i form af effektivitet og hurtighed i sagsbehandlinger (på andre områder) og i form af forskånelse af borgerne for gang på gang i forskellige sammenhænge at skulle aflevere de samme oplysninger? Det er klart, at der skal findes et balancepunkt. Det er det, tavshedspligtudvalget – på en overordentlig sober og helt ukritisabel måde – har forsøgt. Men det følger af det ovenfor anførte, at jeg føler, at udvalget har bevæget sig for meget mod den ene grøft, og at dets betænkning nødvendiggør en revurdering af udvekslingsproblemet.

3. Efter tavshedspligtudvalgets betænkning

Justitsministeriet har indhentet udtalelser om betænkningen fra en række myndigheder og organisationer. Betænkningen har endvidere været forelagt for straffelovrådet, der har afgivet en kritisk indstilling i en skrivelse af 13. 5. 1985, der er optrykt som bilag til det forslag til ændring af straffelovens tavshedspligtsregler, som justitsministeren har fremsat i oktober 1985, jfr. nærmere nedenfor.

Folketingets retsudvalg har den 1. 8. 1985 afgivet en »midtvejsberetning« over forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

I denne beretning er optaget et notat af 14. 5. 1985 fra justitsministeriet, hvoraf det fremgår, at spørgsmålet om udformning af tavshedspligtsregler har været genstand for drøftelse mellem justitsministeren og retsudvalget. I notatet oplyses det, at det på baggrund af den offentlige diskussion vil blive overvejet, om det vil være muligt generelt at begrænse videregivelsen til tilfælde, hvor videregivelsen er af væsentlig betydning for den modtagende myndighed. Særlig for så vidt angår sager, der rejses af den pågældende borger selv (ansøgningssager), vil der kunne blive tale om at begrænse adgangen til at indhente de særligt følsomme oplysninger så som oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold, samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende til tilfælde, hvor borgeren udtrykkeligt giver sit samtykke hertil.

På denne baggrund har justitsministeren i oktober 1985 i Folketinget fremsat forslag til nye tavshedspligtsregler. Disse regler er fordelt på to lovforslag. Forslaget til lov om ændring i borgerlig straffelov (tavshedspligt) er begrænset til de rent strafferetlige spørgsmål; de strafferetlige regler sammenfattes i paragrafsættet § 152 – § 152 f (der træder i stedet for den nugældende § 152), og § 264b ophæves. De materielle regler om tavshedspligt, der naturligvis forudsættes efter omstændighederne at kunne danne grundlag for strafansvar efter straffelovens regler eller disciplinæransvar efter tjenestemandsløvgivningens regler, er indsat som kap. 8 i forslaget til forvaltningsloven.

Jeg skal nedenfor kun gøre bemærkninger om reglerne i forvaltningslovforslaget.

Efter forslaget § 27, stk. 1, forudsættes *tavshedspligt* at kunne hvile på tre grundlag (lige som efter den gældende ordning) nemlig 1) »oplysning ved lov ... er betegnet som fortrolig«, 2) »oplysning ved ... anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig« og 3) »når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage hensyn, navnlig til: ... (der opregnes her en række hensyn – lige som i tavshedspligtsbetænkningens udkast – der i væsentlig grad svarer til de hensyn, der er nævnt i undtagelsesreglerne vedr. aktindsigt i offentlighedslovens § 2) ...«.

Det kan umiddelbart forekomme betænkeligt, at lovforslaget lige som den gældende lovgivning, men modsat tavshedspligtsbetænkningen, åbner op for, at der ved tjenesteforskrift (pkt. 2 ovenfor) kan pålægges tavshedspligt. Det er imidlertid ved bestemmelsen i § 27, stk. 2, fastsat, at tavshedspligt kun kan pålægges ved tjenesteforskrift med hensyn til en oplysning, »når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser, som nævnt i stk. 1«. Det er således fastslået, at en tjenesteforskrift kun kan benyttes til at præcisere en tavshedspligt, som i forvejen består efter »forholdets natur«.

Med hensyn til det vanskelige spørgsmål om *udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder* har lovforslaget valgt en løsning, der både med hensyn til det principielle udgangspunkt og reglerens indhold adskiller sig fra tavshedspligtsudvalgets betænkning.

Lovforslaget sætter tavshedspligten – og ikke oplysningspligten – i spidsen.

Med hensyn til *tavshedspligt* sondres mellem to typer af oplysninger: a) »Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold, samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende«, og b) »andre fortrolige oplysninger«.

Om »oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold« fastslås det i § 28, stk. 1, som en hovedregel, at oplysningerne ikke må videregives til anden forvaltningsmyndighed. Herfra gælder efter § 28, stk. 2, fire undtagelser: 1) Den, oplysningen angår, har givet samtykke, 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til den, oplysningen angår, og 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig, for at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Som modstykke til disse tavshedspligtsregler i § 28, stk. 1-2, foreslås i § 29 en særlig forbudsregel vedr. oplysningsrekvisition i sager, der rejses ved ansøgning.

Den myndighed, der modtager en ansøgning, og som til behandlingen af denne ansøgning har brug for oplysninger om ansøgerens »rent private forhold«, må ikke indhente disse oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Konsekvent i forhold til § 28 gælder undtagelser svarende til undtagelserne i 28, nr. 1-3. Med hensyn til »andre fortrolige oplysninger« foreslås en regel, hvorefter disse kun må videregives til en anden forvaltningsmyndighed, »når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe«.

De foreslåede regler om tavshedspligt myndighederne imellem er næppe væsentligt forskellig fra gældende ret og må i hovedsagen anses for tilfredsstillende. Bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, der udgør en af undtagelserne fra tavshedspligten vedrørende »oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold«, har dog fået en mindre heldig formulering. Til hemmeligholdelse af private oplysninger kan der knytte sig væsentlige offentlige interesser (de pågældende – f.eks. sociale – myndigheders funktionsdygtighed). Den nævnte undtagelsesbestemmelse burde have været formuleret i retning af følgende: »videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår«.

Med hensyn til spørgsmålet om myndigheders indbyrdes *oplysningspligt* foreslås en regel i § 31, stk. 1, hvorefter en forvaltningsmyndighed i det omfang, den er berettiget til at videregive en oplysning, også – på begæring af en anden forvaltningsmyndighed – er forpligtet til at videregive oplysningen, hvis den er af betydning for den anden myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som denne myndighed skal træffe. Fra denne oplysningspligtsregel – der altså er begrænset af tavshedspligtsreglerne – gælder alene den undtagelse (§ 31, stk. 2), at videregivelse kan nægtes, hvis denne påfører den myndighed, der sidder inde med oplysningerne, et merarbejde, der væsentlig overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.

Denne oplysningspligtsregel, der er væsentligt snævrere end oplysningspligtsregel i tavshedspligtsbetænkningen, giver vel ikke anledning til de store betænkeligheder, når henses til den bredde, som tavshedspligten myndighederne imellem får efter lovforslaget. Det kan dog forekomme ret uforståeligt, at der – når bortses fra kravet om, at oplysningen skal have betydning for den begærende myndighed (§ 31, stk. 1) og fra den særlige merarbejdsregel i § 31, stk. 2 – ikke bliver plads til noget mellemfelt, hvor en myndighed hverken har tavshedspligt eller oplysningspligt (men tavshedsret og oplysningsret). Tavshedspligtsområdet og oplysningspligtsområdet støder så at sige lige op til hinanden, indbyrdes afgrænset ved nødvendigvis overordentligt vage kriterier.

På denne grænselinie skal den offentligt ansatte balancere. Falder han til den ene side, har han overtrådt sin tavshedspligt, og falder han til den anden side, har han overtrådt sin oplysningspligt. I denne henseende er lovforslaget næppe heldigt.

Lovforslagets § 32 indeholder den principielt vigtige regel, at »den der virker inden for den offentlige forvaltning, ... ikke i den forbindelse (må) skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af den pågældendes opgave«.

II° *Specielt om meddelelse af oplysninger fra kriminalforsorgen til andre offentlige myndigheder, herunder særligt om oplysninger til socialforvaltninger*

Efter min opfattelse må det på grundlag af de gældende regler anses som et udgangspunkt, at kriminalforsorgen har *tavshedspligt* med hensyn til oplysninger om de indsatte/tilsynsklienterne over for andre offentlige myndigheder. Udover de ovenfor anførte kritiske bemærkninger til den fortolkning af de gældende regler, som er lagt til grund i justitsministeriets redegørelse til folketingets retsudvalg i 1977/78 og i tavshedspligtsbetænkningen fra 1984, må der efter min mening lægges afgørende vægt på, at de oplysninger om de indsatte/tilsynsklienterne, som kriminalforsorgen sidder inde med, er tilvebragt under helt specielle forhold (fortrolighedssituationer, tvangsprægede situationer) og til dels i kraft af helt specielle regler samt til et helt specielt kombineret retsligt og forsorgsmæssigt formål. Det nu fremsatte lovforslag kan ikke antages at ville gøre nogen ændring heri.

At det lægges til grund, at oplysningerne principielt er omfattet af tavshedspligtsreglerne, hindrer imidlertid ikke, at sådanne oplysninger efter omstændighederne skal og kan videregives til en anden offentlig myndighed i kraft af mere eller mindre specielle regler om *oplysningspligt*.

Efter bistanstl. § 17 kan den myndighed, der behandler en sag efter bistanstloven, afkræve bl.a. andre myndigheder, der har kendskab til forholdene og herunder principielt også kriminalforsorgen, oplysninger, som må anses for nødvendige for sagen. Der er imidlertid grund til at understrege, at lovbestemmelsen selv indeholder den meget vigtige begrænsning, at socialforvaltningen kun kan afkræve f.eks. kriminalforsorgen de oplysninger, »som må anses for nødvendige for« den verserende, konkrete sociale sag. Netop på grund af denne begrænsning tør det efter min mening antages, at § 17 skærer igennem den principielle tavshedspligt. Men det er på den anden side af afgørende betydning, at kriminalforsorgen er opmærksom på den nævnte begrænsning og således sorterer de oplysninger, kriminalforsorgen sidder inde med, således at der ikke meddeles andre oplysninger om den indsatte/klienten end de oplysninger, som virkelig er nødvendige for behandlingen i socialforvaltningen af den aktuelle,

konkrete sag. Det vil efter omstændighederne være rigtigst, at den indsatte/klienten – hvis man stadig har kontakt med ham – medinddrages i afgørelsen af, hvilke oplysninger der skal gives til socialforvaltningen.

Det sidst anførte bør sammenholdes med de regler om klientmedvirken, som socialministeriet har fastsat i administrative forskrifter i tilknytning til bistandsloven, og som i realiteten i vidt omfang gør socialforvaltningernes oplysningsrequisition hos andre myndigheder afhængige af klientens samtykke.

I pkt. 28 i cirk. nr. 140 af 15. 8. 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser, anføres bl.a.:

»Oplysningerne må i første række komme fra ansøgeren selv

Oplysninger kan endvidere indhentes fra andre, der har kendskab til forhold, som er af betydning for sagen. Sagsbehandleren må i videst muligt omfang gøre ansøgeren bekendt med, hvem der indhentes oplysning fra, og sikre sig, at pågældende er indforstået hermed. Dette princip bør kun fraviges, hvis ansøgerens modvilje mod, at visse oplysninger indhentes, kan bevirke, at sagen som utilstrækkeligt oplyst må ende med et afslag.

Slutningen af denne i øvrigt så væsentlige udtalelse er uholdbar; det er klart, at der forekommer tilfælde, hvor hensynet til den personlige integritet må føre til, at der bør meddeles afslag (eller gives en mindre tilfredsstillende støtte), fordi en imødekommelse (eller en videregående støtte) ville forudsætte rekvisition af nogle oplysninger, som kun kunne tilvejebringes mod ansøgerens ønske. Ansøgeren må have muligheden for at vælge afslaget (eller den mindre gunstige løsning) frem for en oplysningsrekvisition, som han finder uforholdsmæssigt belastende, men han bør selvfølgelig oplyses om de mulige skadevirkninger, hvis han ikke ønsker visse oplysninger rekvireret.

Udtalelsen i cirkulæret af 15. 8. 1975 er da også modificeret ved pkt. 23 i socialministeriets cirk. nr. 191 af 9. 10. 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven, hvor det anføres: »Det i cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser under pkt. 28, 2°, anførte, hvorefter der åbnes mulighed for mod ansøgerens ønske at indhente oplysninger fra andre, tager kun sigte på ganske ekstraordinære tilfælde, hvor det skønnes, at hjælp vil være absolut påkrævet af hensyn til ansøgerens aktuelle situation«.

Også andre regler om oplysningspligt i forhold til socialforvaltninger end bistandslovens § 17 skærer igennem tavshedspligt:

Det gælder naturligvis bestemmelsen i bistandsl. § 20, hvorefter den, der får kendskab til, at et barn under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette det sociale udvalg.

Det gælder endvidere de oplysningspligtsregler, som socialministeren har fastsat i henhold til bestemmelsen i bistsandsl. § 19 for »personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, ... hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til forhold, der giver formodning om, at en person har behov for social bistand«, jfr. herved bekendtgørelse nr. 140 af 26. 3. 1976 om underretningspligt over for det sociale udvalg med hensyn til tilfælde, hvor personer i offentlig tjeneste eller hverv ved deres virksomhed bliver bekendt med forhold for børn og unge under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for social bistand. Hertil slutter sig cirkl. nr. 67 af 26. 3. 1976 om medvirken til gennemførelse af vejledning m.v. efter bistsandsloven. Cirkulæret indeholder i pkt. 5 en henstilling til bl.a. kriminalforsorgen om at være opmærksom på de muligheder for hjælp, som bistsandsloven indebærer, og at medvirke til, at de sociale udvalg får lejlighed til på så tidligt et tidspunkt som muligt at tage spørgsmål om støtte op i tilfælde, hvor det må formodes, at der er behov herfor. Dette cirkulære pålægger imidlertid ikke kriminalforsorgen nogen oplysningspligt (uden den pågældendes samtykke).

Til det ovenfor anførte bør føjes, at lovregler eller administrative bestemmelser med lovhjemmel kan indeholde sådanne bestemmelser, f.eks. betingelser for ydelser, at deres administration forudsætter visse oplysninger fra bl.a. kriminalforsorgen og for så vidt en oplysningspligt. Der kan herved henvises til direktoratet for fængselsvæsenets cirkulærskrivelse af 7. 7. 1972 vedrørende børnetilskud og direktoratet for kriminalforsorgens cirkulærskrivelse af 13. 12. 1984 om social pension og om ydelser efter sygesikringsloven.

Adresse: Professor Lars Nordkov Nielsen
Retsvidenskabeligt Institut C
Studiestræde 6
DK-1455 København K

Efterskrift

Efter at denne artikel er trykt, er de ovenfor omtalte lovforslag, som justitsministeren fremsatte i oktober 1985, vedtaget af folketinget den 10. december 1985.

Under folketingets behandling af forslaget til forvaltningslov er der sket nogle ikke helt uvæsentlige ændringer af forslagets bestemmelse om tavshedspligt, således bl.a.:

I § 28, stk. 1 (jfr. ovenfor s. 25) er begrebet »oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold«, der i almindelighed ikke må videregives til anden forvaltningsmyndighed, udvidet til også at omfatte oplysninger om »væsentlige sociale problemer«.

§ 28, stk. 2, nr. 3, er ændret i overensstemmelse med forslaget ovenfor s. 26.

Derimod er oplysningspligtsreglen i § 31, jfr. ovenfor s. 26-27, mærkværdigvis vedtaget i uændret formulering.

De nye love træder i kraft den 1. januar 1987.