

Betænkning om tavshedspligt

*Afgivet af et udvalg,
som justitsministeriet nedsatte
den 18. juli 1979*



BETÆNKNING NR. 998
KØBENHAVN 1984



ISBN 87-503-4852-3

Ju 00-164-bet.

Eloni Tryk . København

Indholdsfortegnelse.

	Side
Udvalgets nedsættelse og virksomhed	9
Oversigt over betænkningens enkelte afsnit	13
1. Indledning	17
1.1. Åbenhed og information om offentlige anliggender	17
1.2. Ytringsfrihed og tavshedspligt	20
1.3. Begrænsninger i åbenheden om offentlige anliggender	23
1.4. Tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv	27
2. Træk af udviklingen	30
2.1. Den før konstitutionelle retstilstand	30
2.2. Ørstedes afhandling	31
2.3. Tjenestemandets retlige regler	33
2.4. Straffelovene af 1866 og 1930	34
2.5. Særlige tavshedsforskrifter	38
2.6. Den seneste udvikling	39
3. Andre nordiske landes regler om tavshedspligt	40
3.1. Norge	40
3.2. Sverige	42
3.3. Finland	46
4. Gældende danske regler om tavshedspligt	48
4.1. Tavshedspligtens subjekt	48
4.1.1. Offentlig tjeneste eller hverv	48
4.1.2. Nuværende og tidligere virksomhed	56

4.1.3.	Erfaret i tjenesten eller hvervet	56
4.1.4.	Medvirken og hæleri	57
4.1.5.	Særlige regler	59
4.2.	De tavshedsbelagte oplysningers karakter	64
4.2.1.	Straffelovens forarbejder	64
4.2.2.	Andre fortolkningsdata	66
4.2.3.	Tavshedspligt ud fra forholdets natur	69
4.2.4.	Generelle og konkrete tavshedspålæg	86
4.2.5.	Særlige bestemmelser	90
4.3.	Tavshedspligtens indhold	91
4.3.1.	Straffelovens forarbejder	92
4.3.2.	Røbelse	96
4.3.3.	Udnyttelse	98
4.4.	Begrænsninger i tavshedspligten	99
4.5.	Sanktionering af tavshedspligten	113
4.5.1.	Strafansvar	113
4.5.2.	Disciplinæransvar	115
4.5.3.	Erstatningsansvar	117
4.5.4.	Andre foranstaltninger	118
4.6.	Aage Huulgaards særudtalelse	119
5.	Tavshedspligt og registerbeskyttelse	120
5.1.	Baggrunden for den særlige regulering	120
5.2.	Loven om offentlige myndigheders registre	121
6.	Offentlige myndigheders udveksling af tavshedsbelagte oplysninger	126
6.1.	Oplysningspligt og tavshedspligt	126
6.2.	Adgangen til at udveksle tavshedsbelagte	

	oplysninger	130
6.3.	Beslutningen om udlevering af oplysninger	139
6.4.	Særligt om udveksling af fortrolige oplysninger inden for den enkelte myndighed	141
6.5.	Flemming Bay-Jensens særudtalelse	144
6.6.	Aage Huulgaars særudtalelse	144
7.	Udvalgets overvejelser	146
7.1.	Almindelige betragtninger	146
7.2.	Om afgrænsningen af tavshedspligtens subjekt	147
7.3.	Om de tavshedsbelagte oplysningers karakter	152
7.4.	Om tavshedspligtens indhold	155
7.5.	Om begrænsningerne i tavshedspligten	156
7.6.	Om sanktioneringen af tavshedspligten	159
7.7.	Offentlige myndigheders udveksling af tavshedsbelagte oplysninger	160
7.8.	Aage Huulgaards mindretalsudtalelse	164
7.8.1.	Tavshedspligtens betydning	164
7.8.2.	Personkredsen	166
7.8.3.	Hvilke oplysninger er omfattet af tavshedspligten?	167
7.8.4.	Tavshedspligtens rækkevidde	168
7.8.5.	Særligt om udveksling af oplysninger mellem myndigheder og internt i myndigheden	169
7.8.6.	Særligt om forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger	172
7.8.7.	Særlige pressefjendtlige bestemmelser	173
7.8.8.	Sammenfatning	174

8.	Udvalgets lovudkast m.v.	175
8.1.	Udkast til lov om ændring af borgerlig straffelov (tavshedspligt).....	175
8.2.	Udkast til lov om ændring af en generel forvaltningslov (tavshedspligt m.v.)	196
8.3.	Udkast til lov om ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken (ophævelse af bestemmelsen om tavshedspligt).....	210
8.4.	Udkast til vejledning om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv m.v.	213

Bilag 1. Oversigt over de danske regler om

tavshedspligt	226
---------------------	-----

Bilag 2. Norske regler om tavshedspligt

305

Bilag 3. Svenske regler om tavshedspligt

311

Bilag 4. De bestemmelser, udvalget foreslår

ændret	339
--------------	-----

<u>Bilag 5.</u>	Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning	343
1.	Almindelige bemærkninger om tavshedspligtens udstrækning	343
2.	Betydningen af de særlige forhold i den kommunale forvaltning	344
3.	Oversigt over kommunestyrets grundtræk	345
4.	Den umiddelbare oplevelse af tavshedspligtens rækkevidde inden for kommunerne	354
5.	Forskellige tavshedspligtsproblemer inden for den kommunale forvaltning	356
6.	Sammenfatning	372
 <u>Bilag 6.</u>	 Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger	 374
1.	Indledende bemærkninger om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv	374
2.	Forskningens stilling inden for offentlighedslovens og registerlovgivningens	

område	375
3. Retstilstanden i Norge og Sverige	378
4. Oversigt over de danske myndigheders praksis med hensyn til at stille tavsheds- belagte oplysninger til rådighed for forskningen	382
5. Forskningens stilling efter de gældende regler om tavshedspligt	389
6. Sammenfatning	415
<u>Bilag 7.</u> Fællesudtalelse af 21. november 1983 fra Danske Dagblades Forening og Dansk Journalistforbund	417
<u>Bilag 8.</u> Oversigt over nyere folketingsdebatter om offentligt ansattes med fleres ytrings- frihed og tavshedspligt	426
<u>Bilag 9.</u> Oversigt over udtalelser fra folketingets ombudsmand	429
<u>Bilag 10.</u> Oversigt over domme og kendelser	434
<u>Bilag 11.</u> Litteraturhenvvisninger	442

Udvalgets nedsættelse og virksomhed .

Den 18. juli 1979 nedsatte justitsministeriet et udvalg, som skulle beskæftige sig med reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv.

I en oversigt over de spørgsmål, der forudsattes gjort til genstand for overvejelse, hed det:

"Udvalget har til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af straffelovens og særlovgivningens regler om tavshedspligt, herunder i lyset af de synspunkter, der blev fremdraget i forbindelse med folketingets behandling af registerlovgivningen.

Udvalget forudsættes særligt at behandle spørgsmålet om tavshedspligtens betydning for i hvilket omfang, der kan og skal udveksles oplysninger, herunder identifikationsoplysninger, mellem forskellige forvaltningsmyndigheder og/eller forskellige enheder inden for samme forvaltningsmyndighed. Også forholdet til anden lovgivning, der hjemler oplysningspligt, således f.eks. loven om offentlighed i forvaltningen og retsplejelovens regler om vidnepligt og edition, vil kunne indtages i udvalgets arbejde.

Udvalget forudsættes endvidere at behandle spørgsmålet om adgangen til at stille oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, til rådighed for den videnskabelige forskning.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om ændring af den gældende lovgivning bør udvalget være opmærksom på det ønskelige i, at der opnås en i lovteknisk henseende mere tilfredsstillende regulering af tavshedspligten, eventuelt derved at almindelige regler om tavshedspligtens indhold og rækkevidde så vidt muligt samles ét sted, således at bestemmelser herom kun optages i særlovgivningen i det omfang, der er et særlig begrundet behov for på specielle områder at fravige den generelle regulering."

Ved skrivelser af henholdsvis 5. august og 7. november 1980 har justitsministeriet anmodet udvalget om yderligere at indtage spørgsmålene om tavshedspligten i forbindelse med etablering af en central poståbning i kommunerne og de offentlige revisionsmyndigheders adgang til at benytte selvangivelser i revisionsarbejdet i sine drøftelser.

Udvalget, som fik professor ved Århus universitet, dr. jur. Carl Aage Nørgaard som formand, havde oprindeligt følgende medlemmer:

Politiassistent Flemming Bay-Jensen
(udpeget af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd).
Konsulent Niels Christian Daugaard
(udpeget af Landsorganisationen i Danmark).
Kontorchef, nu afdelingschef, dr. jur. Preben Espersen
(udpeget af indenrigsministeriet).
Kontorchef Niels Arthur Hansen
(udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark).
Kontorchef Carl Eske Haumann
(udpeget af ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet).
Fuldmægtig Aage Huulgaard
(udpeget af Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg).
Fængselsinspektør, lic. jur. Øle Ingstrup
(udpeget af justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen).
Kontorchef Stig Asbjørn Jensen
(udpeget af justitsministeriet).
Direktør Bent Nyløkke Jørgensen
(udpeget af Akademikernes Centralorganisation).
Direktør Erling Krarup
(udpeget af Kommunernes Landsforening).
Fuldmægtig Vagn Therp Mortensen
(udpeget af socialministeriet).
Fuldmægtig Mari-Jane Skovgaard
(udpeget af finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet).
Afdelingschef Hans Christian Springborg
(udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening).
Fuldmægtig Claus Tønnesen
(udpeget af miljøministeriet).
Kontorchef Jørgen Christian Warnich-Hansen
(udpeget af Industrirådet).

Den 19. februar 1980 afløste kontorchef Steen Rasmussen afdelingschef Springborg som medlem af udvalget, den 13. august 1980 afløste fuldmægtig Nina Gjessing fuldmægtig Therp Mortensen, den 16. juni 1981 afløste fuldmægtig, nu vicekontorchef, Hans Otto Jørgensen og advokat Torben Vistisen henholdsvis direktør Krarup og konsulent Daugaard, den 17. september 1981 afløste fuldmægtig Jørgen Bjerring fuldmægtig Tønnesen, den 30. oktober 1981 afløste fuldmægtig Jens Otto-sen-Støtt kontorchef Rasmussen, og den 7. oktober 1982 afløste fuldmægtig Jane Andersen og kontorchef Knud-Erik Ziirsen henholdsvis fuldmægtig Skovgaard og direktør Nyløkke Jørgensen. Kontorchef Niels Arthur Hansen har på grund af sygdom været forhindret i at deltage i den sidste del af udvalgets arbejde. I stedet har Amtsrådsforeningen været repræsenteret af fuldmægtig Bo Bremer.

I henhold til en bemyndigelse fra justitsministeriet besluttede udvalget den 16. april 1980 at nedsætte to arbejdsgrupper til at undersøge henholdsvis kommunernes og forskningens særlige forhold.

Arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning, der ligesom udvalget havde professor Nørgaard som formand, fik i øvrigt følgende sammensætning:

Kommunaldirektør Mathias Andersen

(udpeget af Kommunaldirektørforeningen i Danmark).

Fuldmægtig Gertrud Backer

(udpeget af Københavns kommune).

Kontorchef, nu afdelingschef, dr. jur. Preben Espersen

(udpeget af indenrigsministeriet).

Kontorchef Niels Arthur Hansen

(udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening).

Kontorchef Carl Eske Haumann

(udpeget af ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet).

Skatteinspektør Ole Jørgensen
 (udpeget af Skatteinspektør foreningen) .
 Direktør Kurt Nielsen
 (udpeget af Frederiksberg kommune).
 Socialinspektør Mogens Sckerl
 (udpeget af Foreningen af socialchefer i Danmark).

I en del af arbejdsgruppens virksomhed deltog endvidere afdelingschef i rigsrevisionen Svend Gravesen og fuldmægtig, nu vicekontorchef, i Kommunernes Landsforening Hans Otto Jørgensen .

Arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger, der også havde professor Nørgaard som formand, havde følgende medlemmer:

Universitetslektor, dr. jur. Inger Dübeck
 (udpeget af rigsarkivaren).
 Kontorchef Stig Asbjørn Jensen
 (udpeget af justitsministeriet).
 Overlæge, dr. med. Mette Warburg
 (udpeget af forskningssekretariatet).

De to arbejdsgrupper, der har afholdt henholdsvis 3 og 2 møder, har afgivet redegørelser til udvalget den 1. april 1981 og den 15. marts 1983. Redegørelserne er optaget som bilag 5 og 6 til udvalgets betænkning.

Som sekretær for udvalget og arbejdsgrupperne var oprindeligt beskikket fuldmægtig i justitsministeriet Henning Fode. Den 27. august 1980 overtog fuldmægtig, nu dommer i Københavns byret Jørn Andersen disse hverv. I sekretariatsarbejdet har i øvrigt især deltaget assistenterne Susanne Lorenzen og Bente Saxkjær samt for så vidt angår arbejdsgruppen vedrørende forskningens forhold fuldmægtig Anette Christensen .

Resultatet af udvalgets drøftelser på de 23 møder, der er afholdt, har fundet udtryk i denne betænkning.

I afsnit 1 fremhæver udvalget, at de danske regler om offentlige myndigheders virksomhed bygger på en forudsætning om, at myndighederne udviser en høj grad af åbenhed. Det har bl.a. givet sig udtryk i bestemmelser om mødeoffentlighed og aktindsigt samt i en stadig mere udbygget positiv informationsvirksomhed fra det offentliges side. En række anerkendelsesværdige interesser kan imidlertid kun tilgodeses gennem begrænsninger i myndighedernes og de offentligt ansattes med fleres adgang til at fremkomme med faktiske oplysninger om kendsgerninger, de er blevet bekendt med i deres virksomhed. Nogle begrænsninger følger af bestemmelser i straffelovens kapitel om freds- og ærekrænkelser samt af andre regler, der gælder for enhver. Af større praktisk betydning er dog de regler og retsprincipper, som direkte retter sig til personer i det offentlige. Det kan være de regler om tavshedspligt, der er emnet for dette udvalgs betænkning, det vil sige bestemmelser, som forbyder personer i offentlig tjeneste eller hverv at røbe visse faktiske oplysninger. Det kan imidlertid også være kompetenceforskrifter, der afskærer offentligt ansatte med flere fra at udtale sig som repræsentant for den institution, de er knyttet til.

I afsnit 2 trækker udvalget hovedlinierne i den udvikling, som reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv har gennemløbet indtil i dag, op. Med udgangspunkt i den stadig gældende bestemmelse om præsters tavshedspligt i Christian den Femtes Danske Lov fra 1683 og Anders Sandøe Ørsteds afhandling om embedsmænds tavshedspligt fra 1822 gennemgås de grundlæggende regler om tavshedspligt for offentligt ansatte med flere i den almindelige borgerlige straffelov af 1866 og tjenestemandsløven af 1919 samt forarbejderne til reglerne i den gældende straffelovs § 152 og § 264 b.

¹ afsnit 3 gennemgår udvalget de finske, norske og svenske regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Skildringens tyngdepunkt er beskrivelsen af principperne for den nyordning af reguleringen på området,

der blev gennemført i Norge i 1977 ved indsættelsen af nogle bestemmelser om tavshedspligt i forvaltningsloven og i 1980 i Sverige ved gennemførelsen af en meget detaljeret sekretesslag.

I afsnit 4 findes udvalgets almindelige gennemgang af de gældende danske regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Hovedvægten er dog lagt på en analyse af de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b. Udvalget undersøger først, hvem der har tavshedspligt, dernæst hvilke oplysninger tavshedspligten omfatter, og hvad det indebærer, at en oplysning er undergivet tavshedspligt. Herefter undersøges det, hvilke begrænsninger der gælder i tavshedspligten, og endelig hvorledes der kan reageres mod den, der tilsidesætter sin tavshedspligt. Et af udvalgets medlemmer har givet udtryk for nogle særstandpunkter i slutningen af afsnittet.

I afsnit 5 beskriver udvalget de gældende regler i loven om offentlige myndigheders registre, der kan opfattes som eksempel på tavshedsforskrifter inden for et særligt område.

I afsnit 6 drøfter udvalget spørgsmålet om, og i givet fald i hvilket omfang de gældende regler om tavshedspligt kan antages at være til hinder for offentlige myndigheders udveksling af fortrolige oplysninger. Efter at have gennemgået bl.a. de norske og svenske regler om udveksling af oplysninger mellem myndigheder giver udvalget udtryk for, at man er af den opfattelse, at en person i offentlig tjeneste eller hverv som hovedregel ikke vil tilsidesætte sin tavshedspligt ved at udlevere tavshedsbelagte oplysninger til en offentlig myndighed, der skal bruge oplysningerne som led i varetagelsen af sine funktioner. To af udvalgets medlemmer har givet udtryk for nogle særstandpunkter i slutningen af afsnittet.

¹ afsnit 7 giver udvalgets flertal udtryk for, at man ikke finder, at gennemgangen af de gældende regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv har på-

vist mangler, som kan begrunde en ændret vurdering af de grundsynspunkter, reglerne hviler på. Flertallet vil imidlertid foreslå reglerne justeret og præciseret på forskellige punkter. Det gælder bl.a. for så vidt angår beskrivelsen af den personkreds, der har tavshedspligt, samt af de begrænsninger i tavshedspligtens rækkevidde, der gør det muligt for offentlige myndigheder at udveksle fortrolige oplysninger. En mindretalsudtalelse fra et af udvalgets medlemmer findes i slutningen af afsnittet.

I afsnit 8 findes udvalgsflertallets udkast til ændring af straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt, flertallets forslag om indsættelse af regler om tavshedspligt og udveksling af oplysninger mellem myndigheder i en generel forvaltningslov samt om ophævelse af en bestemmelse om tavshedspligt i tjenestemandsloven. Der findes endvidere udkast til en vejledning om tavshedspligt. I flertallets lovudkast er den personkreds, der er omfattet af den grundlæggende tavshedspligt efter straffeloven, udvidet, således at tavshedspligten foruden personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter personer, som i øvrigt er beskæftiget med opgaver, der udføres i henhold til aftale med det offentlige. Herudover er der efter lovudkastet mulighed for ved bekendtgørelse eller konkret forvaltningsakt at pålægge visse private institutioner og personer tavshedspligt. Flertallets lovudkast angiver endvidere mere præcist end de gældende bestemmelser, hvilke oplysninger det er, der er undergivet tavshedspligt. I den forbindelse har udvalgets flertal understreget, at den adgang, der efter gældende ret muligvis er til ved tjenestebefaling at pålægge offentligt ansatte med flere en tavshedspligt, som rækker videre end den, der følger umiddelbart af straffeloven og tjenestemandsloven, vil falde bort, hvis lovudkastet gennemføres. Endelig følger det af flertallets lovudkast, at en tjenestligt begrundet udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder normalt ikke vil være i strid med tavshedspligten. Flertallet har samtidig udarbejdet udkast til en bestemmelse, der i almindelighed pålægger forvaltningsmyndigheder at udlevere oplysninger, de råder over, til andre offentlige

myndigheder, der har brug for dem. i sammenhæng hermed må dog ses flertallets udkast til bestemmelser, der dels forbyder personer i den offentlige forvaltning at skaffe sig oplysninger, som er uden betydning for deres opgaver, og dels en bestemmelse, der giver forvaltningsmyndighederne mulighed for at afslå andre offentlige myndigheders anmodninger om at få udleveret fortrolige oplysninger, såfremt udleveringen vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser. Tre af udvalgets medlemmer har i forskelligt omfang afgivet mindretalsudtalelser til dele af flertallets lovudkast.

Et udkast til betænkningens afsnit 8 har efter aftale været sendt til gennemsyn og eventuel udtalelse hos Danske Dagbladets Forening og Dansk Journalistforbund.

København, den 25. oktober 1983.

Jane Andersen Flemming Bay-Jensen Bo Bremer

Jørgen Bjerring Preben Espersen Nina Gjessing

Carl Eske Haumann Aage Huulgaard Ole Ingstrup

Stig Asbjørn Jensen Hans Otto Jørgensen

Carl Aage Nørgaard
(formand)

Jens Ottosen-Støtt

Torben Vistisen

Jørgen Christian Warnich-Hansen

Knud-Erik Ziirsén

Jørn Andersen
(sekretær)

1. Indledning .

Der bør så vidt muligt være åbenhed omkring offentlige myndigheders virksomhed. En række anerkendelsesværdige interesser kan imidlertid kun tilgodeses gennem begrænsninger i myndighedernes og de offentligt ansattes med fleres adgang til at fremkomme med faktiske oplysninger og give udtryk for vurderinger. Dette er baggrunden for de indskrænkninger i åbenheden, der bl.a. følger af reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv og de retningslinier, der afstikker grænserne for offentlig ansattes ytringsfrihed.

1.1. Åbenhed og information om offentlige anliggender .

De offentlige myndigheders virksomhed vedrører alle samfundets medlemmer. Det er derfor naturligt, at borgerne har adgang til at følge denne virksomhed. I det demokratiske samfund, hvor det er befolkningen, der har den afgørende indflydelse på styret, er det yderligere vigtigt, at borgerne har et tilfredsstillende grundlag for deres stillingtagen til offentlige anliggender. Hertil kommer, at en af forudsætningerne for, at samfundets målsætninger kan realiseres, er, at borgerne har et sådant kendskab til de gældende regler og myndighedernes afgørelser samt en sådan indsigt i og tillid til den måde, disse regler og afgørelser bliver til på, at de har mulighed for at efterleve dem og i videst muligt omfang gør dette frivilligt.

I overensstemmelse med det ovenfor anførte bygger de danske regler om offentlige myndigheders virksomhed da også på en høj grad af åbenhed.

De fundamentale principper herom er fastslået i grundloven. Af § 22 følger det således, at love skal kundgøres. Herudover fremgår det af grundlovens § 49, at folketingets møder som udgangspunkt er offentlige, og af § 65, stk. 1, at der i videst muligt omfang skal være offentlighed i retsplejen.

En mere udførlig regulering af myndighedernes pligt til at udvise åbenhed over for borgerne findes i en række love og administrative forskrifter m.v.

Grundlovens bestemmelser om borgernes adgang til at overvære møder i folketinget og ved domstolene suppleres således af regler i bl.a. folketingets forretningsordens § 37 og retsplejelovens § 29, stk. 1 og 6. Forvaltningssager behandles normalt ikke i møder, men når det sker, har borgerne i en række tilfælde adgang til at overvære disse, jfr. f.eks. § 10, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse.

Denne såkaldte mødeoffentlighed suppleres af regler om borgernes adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af dokumenter, der befinder sig hos myndighederne. De vigtigste af disse regler findes i offentlighedsloven, hvorefter enhver som udgangspunkt har krav på aktindsigt i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, jfr. lovens § 1, stk. 1.

Undertiden skal myndighederne tage initiativ til at informere borgerne. Love, anordninger og bekendtgørelser skal således normalt kundgøres i Lovtidende, jfr. den ovenfor omtalte § 22 i grundloven sammenholdt med § 2 i loven om udgivelse af en Lovtidende og en Ministerialtidende.

Endvidere er der en lang række love m.v., som indeholder bestemmelser om, at myndighederne skal offentliggøre meddelelser af forskellig karakter. Det kan være almindelige beretninger om vedkommende myndigheds virksomhed, jfr. f.eks. § 10, stk. 2, i loven om folketingets ombudsmand, redegørelser for planlægningsmæssige foranstaltninger, jfr. f.eks. § 6 i loven om kommuneplanlægning, eller konkrete forvaltningsakter, som vedrører en større kreds, jfr. f.eks. bekendtgørelse nr. 301 af 23. juni 1980 om visse klageregler og om offentliggørelse af tilladelser efter loven om by- og landzoner.

Myndighederne kan imidlertid orientere borgerne i betydelig større udstrækning, end de har pligt til efter de foran omtalte og tilsvarende bestemmelser. Det fremgår bl.a. af punkt 6 og 7 i vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen, hvor det understreges, at offentlighedsloven ikke afskærer myndighederne fra efter eget skøn at give parter eller andre, herunder pressen, oplysninger om sager i videre omfang eller på anden måde end fastsat i loven.

Spørgsmålet om myndighedernes videregående informationsvirksomhed har tiltrukket sig betydelig opmærksomhed. Det har bl.a. ført til oprettelsen af en særlig statslig informationstjeneste, der i samarbejde med de berørte myndigheder bl.a. skal samle, bearbejde og videregive de erfaringer, der gøres af de enkelte myndigheder gennem deres informationsvirksomhed, forbedre metoderne for det offentliges annoncering og anvendelse af andre former for betalt information samt styrke kontakten til TV, radio og pressens redaktioner, jfr. nærmere cirkulære nr. 129 af 30. juni 1978 om statens informationstjeneste og om statslige myndigheders informationsvirksomhed.

Selv om der således lægges betydelig vægt. på, at det offentlige udviser åbenhed og informerer om sin virksomhed, forekommer der en række beskyttelsesværdige hensyn, som må tilgodeses dels gennem begrænsninger i borgernes adgang til indsigt i myndighedernes virksomhed, og dels gennem indskrænkninger i myndighedernes og de offentligt ansattes med fleres adgang til at fremkomme med faktiske oplysninger og give udtryk for vurderinger.

En del af disse begrænsninger gælder i øvrigt for enhver og følger især af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser og de almindelige retsprincipper om beskyttelse af privatlivets fred. Andre indskrænkninger er derimod særligt rettet til myndighederne og personer i offentlig tjeneste eller hverv. Det er bl.a. bestemmelser om afholdelse af møder for lukkede døre, om begrænsninger i adgangen til

aktindsigt efter offentlighedsloven, om tavshedspligt og registerbeskyttelse samt om begrænsninger i myndighedernes og de offentligt ansattes med flere adgang til at give udtryk for vurderinger. Endelig er der regler, som er specielle for andre persongrupper, herunder de presseetiske regler.

1.2. Ytringsfrihed og tavshedspligt.

I de seneste års debatter i folketinget og i den offentlige debat i almindelighed er problemet vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og offentligt ansattes tavshedspligt ofte blevet betegnet som to sider af samme sag.

Det er på den anden side blevet fremført, at undersøgelser vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og offentligt ansattes tavshedspligt hensigtsmæssigt kan foretages hver for sig. I folketingets forespørgselsdebat om offentligt ansattes ytringsfrihed den 6. februar 1979 meddelte finansministeren, at regeringen var indstillet på "at bede professor, dr. jur. Bent Christensen om at udarbejde et responsum om indholdet af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed", jfr. Folketingstidende 1978/79, sp. 5855. Senere i debatten oplyste finansministeren, at det ikke skyldes principielle overvejelser, men rent praktiske forhold, at en undersøgelse af offentligt ansattes ytringsfrihed ikke var henlagt til udvalget om offentligt ansattes tavshedspligt, men ønskedes behandlet i det nævnte responsum, jfr. a.st. sp. 5914.

Udvalget har på et tidligt stadium af sit arbejde søgt at opstille en hensigtsmæssig afgrænsning mellem de problemer, som naturligt behandles under spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, og de, som bør behandles som led i tavshedspligtsproblematikken.

Det er utvivlsomt, at tavshedspligt for offentligt ansatte om visse forhold betyder en indskrænkning i de pågældendes ytringsfrihed, når dette begreb opfattes i sin materielle

betydning som adgangen til frit og uden begrænsninger at udtale sig om alle spørgsmål.

En fuldstændig ubegrænset ytringsfrihed findes imidlertid udvalget bekendt ikke i noget retssamfund. I alle stater findes visse begrænsninger i den materielle ytringsfrihed af hensyn til beskyttelse af såvel private som offentlige interesser.

Hvorvidt og i hvilket omfang, der her i landet består en materiel ytringsfrihed, må afgøres ved en undersøgelse af gældende ret. Af særlig interesse er i den forbindelse grundlovens § 77, som har følgende ordlyd:

"§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres."

Det har været hævdet, at denne bestemmelse sikrer en vis, men naturligvis ikke ubegrænset materiel ytringsfrihed, jfr. herved Peter Germer: Ytringsfrihedens væsen (1973). Den overvejende opfattelse i dansk praksis og teori er imidlertid, at grundlovens § 77 i det væsentlige kun indeholder en beskyttelse af ytringsfrihed i formel forstand gennem censurforbudet.

Folkeretligt er Danmark bundet til at sikre materiel ytringsfrihed i et vist omfang. Den europæiske menneskerettighedskonvention, som er tiltrådt af Danmark, fastslår i art. 10, at enhver har ytringsfrihed. I artiklens andet stykke fremhæves det, at udøvelsen af ytringsfriheden medfører pligter og ansvar, og at ytringsfriheden kan begrænses i det omfang det er nødvendigt af en række nærmere specificerede grunde, herunder bl.a. for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger. FN's konvention fra 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, som ligeledes er tiltrådt af Danmark, indeholder i art. 19 en regel om ytringsfrihed med nogenlunde tilsvarende begrænsninger.

Det følger af det anførte, at hverken grundlovens eller folkerettens regler om ytringsfrihed er til hinder for, at den materielle ytringsfrihed begrænses gennem regler om tavshedspligt for offentligt ansatte.

Selv om der således er sammenhæng mellem ytringsfrihed og tavshedspligt, idet regler om tavshedspligt må opfattes som begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, vil det ikke desto mindre ud fra praktisk betonedede overvejelser være hensigtsmæssigt at behandle og undersøge de to problemer om offentligt ansattes ytringsfrihed og offentligt ansattes tavshedspligt hver for sig.

Det er karakteristisk, at debatten om offentligt ansattes ytringsfrihed næsten udelukkende har beskæftiget sig med offentligt ansattes adgang til offentligt at give udtryk for meninger og opfattelser, der har forbindelse med vedkommendes arbejde.

I sin redegørelse af 11. januar 1980 om offentligt ansattes ytringsfrihed afgrænser Bent Christensen sin undersøgelse i overensstemmelse hermed og anfører at redegørelsen "angår ytringer, der af offentligheden betragtes som udtryk for et andet standpunkt end det, vedkommende ansattes politiske chefer eller vedkommende styrelse eller institution vides at stå for", jfr. Juristen og Økonomen 1980, side 85.

I en kortfattet omtale af tavshedspligtsbestemmelserne anfører Bent Christensen, at der ikke er ytringsfrihed vedrørende foreteelser, der er dækket af tavshedspligten, og at det i redegørelsen lægges til grund at tavshedspligtsregler ikke er overtrådt.

Mens det væsentlige problem i diskussionen om offentligt ansattes ytringsfrihed er, i hvilket omfang der kan gives udtryk for meninger, er hovedproblemet i reglerne om tavshedspligt, i hvilket omfang offentligt ansatte kan videregive faktiske oplysninger, som de er blevet bekendt med i deres hverv, jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side

168. Udgangspunktet må også her være den størst mulige åbenhed, idet faktiske oplysninger også vil kunne være af betydning i en offentlig debat. Her overfor står imidlertid hensyn, som kan begrunde, at sådanne faktiske oplysninger ikke bør videregives til offentligheden. De hensyn, der her i første række må komme i betragtning, er ønsket om at beskytte oplysninger vedrørende privatlivet og oplysninger, som må hemmeligholdes af hensyn til det offentlige, f.eks. vedrørende forhold til andre lande.

I overensstemmelse med det anførte behandler denne betænkning regler om tavshedspligt for så vidt angår faktiske oplysninger, som offentligt ansatte med flere får kendskab til i deres arbejde eller hverv.

1.3. Begrænsninger i åbenheden om offentlige anliggender.

Som tidligere nævnt er folketingets møder normalt offentlige. Formanden, 17 medlemmer af tinget eller en minister kan imidlertid forlange, at alle uvedkommende skal fjernes, hvorpå det uden forhandling afgøres, om sagen skal behandles i et offentligt eller lukket møde, jfr. grundlovens § 49 og folketingets forretningsorden § 37. Adgangen til at lukke dørene har dog kun været anvendt i ganske få tilfælde. Forhandlingerne i folketingets udvalg foregår derimod altid for lukkede døre, jfr. nærmere Johs. Thorborg: Kommentarer til folketingets forretningsorden (1969) side 26.

Også retsmøder er som udgangspunkt offentlige. Retten kan dog i en række tilfælde bestemme, at dørene skal lukkes. Ifølge retsplejelovens § 29, stk. 2, kan en sådan beslutning efter omstændighederne træffes, når hensynet til sædeligheden, ro og orden i retslokalet, statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det. Dørlukning kan endvidere komme på tale, når offentlig forklaring ville tilføje nogen en uforholdsmæssig krænkelse, herunder når forklaring skal afgives om forretnings- eller driftshemmeligheder, samt i straffesager tillige, når den sigtede eller tiltalte er under 18 år, når offentlig forhandling

vil medføre fare for nogens sikkerhed og når retsmødets offentlighed på afgørende måde vil være til skade for sagens oplysning. Herudover indeholder retsplejeloven bestemmelser om, at dørene kan eller skal lukkes i visse situationer. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor vidner afhøres, selv om der foreligger vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrunde, retsplejelovens § 173, stk. 2, under de møder, hvori rettens rådslagninger og afstemninger foregår, §§ 214, stk. 2, og 895, stk. 3, samt ved behandlingen af ægteskabssager, § 453, stk. 1, faderskabssager, § 456 o, stk. 1, og umyndiggørelsessager, § 463, stk. 1.

Kommunalbestyrelsesmøder er offentlige, dog således at kommunalbestyrelsen efter § 10, stk. 1, i den kommunale styrelseslov kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. De kommunale udvalgs møder holdes derimod for lukkede døre. Det er i overensstemmelse med, hvad der normalt gælder for møder i offentlige kollegiale organer, og indenrigsministeriet har ved flere lejligheder fremhævet, at der ikke er hjemmel til at afholde offentlige udvalgs møder, jfr. Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommuners styrelse (1981), side 277 f.

Ligesom borgerne undertiden kan være afskåret fra at overvære drøftelserne i organer, der normalt holder offentlige møder, kan den almindelige ret efter offentlighedsloven til at gøre sig bekendt med dokumenter i sager, som er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, være begrænset på forskellig måde. For det første falder vise typer af sager helt eller delvis uden for lovens område. Det er især sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, jfr. offentlighedslovens § 6, stk. 1, sammenholdt med § 10, stk. 2. For det andet er dokumenter med visse funktioner undtaget fra offentlighedsprincippet. Det gælder især dokumenter af intern karakter, jfr. § 5, nr. 3-5. For det tredje er en række undtagelser fra det almindelige krav om aktindsigt begrundet i dokumenternes indhold. Det gælder således dokumenter, der in-

deholder oplysninger om enkeltindviders personlige og økonomiske forhold og visse oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, jfr. § 2, stk. 1, nr. 1 og 2. Endvidere gælder det for dokumenter, der indeholder oplysninger, hvis offentliggørelse ville kunne skade en række offentlige interesser, jfr. nærmere § 2, stk. 2, nr. 1-3.

Bestemmelserne om begrænsning i adgangen til at afholde offentlige møder og i adgangen til aktindsigt suppleres af en række regler, der indeholder forbud mod videregivelse af visse faktiske oplysninger.

Straffelovens § 264 d giver således mulighed for at straffe den, der uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden.

Herudover er det almindeligt antaget, at privatlivets fred er beskyttet af almindelige retsgrundsætninger, som rækker ud over de positive lovbestemmelser. Såfremt der sker blotlæggelse af forhold, som ikke umiddelbart er tilgængelige for andre, der kommer i forbindelse med den pågældende, kan reaktioner i form af nedlæggelse af forbud i medfør af retsplejelovens §§ 646, stk. 1, og 650, erstatning eller godtgørelse, jfr. herved bl.a. ikrafttrædelsesloven til straffeloven § 15, stk. 1, komme på tale.

Endelig indeholder bl.a. straffeloven en række forbud mod videregivelse af bestemte typer af oplysninger. Det gælder f.eks. straffelovens § 107, stk. 1, hvorefter enhver, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, kan straffes.

Af større praktisk betydning er dog nok de forbud mod videregivelse af visse typer af oplysninger, der er rettet til bestemte persongrupper.

Det er i første række bestemmelserne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv og blandt disse især straffelovens § 152 og § 264 b. For personoplysninger, der opbevares i edb-registre, er tavshedspligten særligt udbygget i loven om offentlige myndigheders registre.

Begrænsningerne i åbenheden vedrørende offentlige anliggender har imidlertid ikke alle til formål at beskytte faktiske oplysninger, der af forskellige grunde ikke bør have en videre udbredelse. De kan også have til formål at yde beskyttelse mod udbredelse af vurderinger.

Det gælder f.eks. bestemmelsen i straffelovens § 267, stk. 1, hvorefter den, som krænker en andens ære ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmedes i medborgernes agtelse, kan straffes. Som mere specielle bestemmelser af denne karakter kan nævnes retsplejelovens §§ 1016 a og 1017, stk. 2, nr. 3. Efter den førstnævnte bestemmelse må således ingen, som i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, så længe sagen ikke er pådømt eller bortfaldet, udtale sig uden for retten til offentligheden angående skyldsspørgsmålet, og den sidstnævnte bestemmelse giver mulighed for at straffe den, der så længe endelig dom i en straffesag ikke er afsagt, fremsætter udtalelser, som er egnet til på uforvarselig måde at påvirke dommerne, domsmændene eller nævningerne med hensyn til sagens afgørelse.

Endelig vil visse begrænsninger i adgangen til at fremkomme med faktiske oplysninger og give udtryk for vurderinger kunne følge af kompetenceregler. Ligesom opgaverne er fordelt mellem de offentlige myndigheder ved en lang række forskrifter, findes der inden for de enkelte myndigheder skrevne og uskrevne regler, som fastlægger, hvad de enkel-

te afdelinger, kontorer og medarbejdere skal beskæftige sig med. Sådanne kompetenceregler kan også være fastsat med hensyn til spørgsmålet om, hvem der er berettiget til at udtale sig på en myndigheds vegne. Mange myndigheder har således bestemmelser om, hvem der skal besvare henvendelser fra pressen. Kompetenceregler regulerer imidlertid kun spørgsmålet om offentligt ansattes med fleres virksomhed i tjenesten, og de er således ikke til hinder for, at de pågældende udtaler sig som privatpersoner. Dette vil dog kunne være i strid med reglerne om tavshedspligt.

For lønmodtagere, herunder offentligt ansatte, kan imidlertid også ytringer, der ikke strider mod nogen af de foran nævnte begrænsninger, give anledning til ansættelsesretlige dispositioner. En arbejdsgiver har ret til et søge eventuelle samarbejdsproblemer løst ved at udnytte sin beføjelse til at lede og fordele arbejdet. Denne almindelige ledelsesbeføjelse er dog undergivet en række retlige begrænsninger, herunder for offentlige myndigheder den, der følger af grundsatningen om magtfordrejning; og disse begrænsninger vil sætte forholdsvis snævre grænser for, i hvilket omfang en styrelse i kraft af sine ledelsesbeføjelser kan reagere over for medarbejdernes offentligt fremsatte ytringer ved at overføre dem til andet arbejde og lignende. Spørgsmålet om rækkevidden af ledelsesbeføjelserne og dermed indholdet af den ansattes loyalitetspligt må bero på en konkret vurdering, hvori bl.a. indgår den ansattes stilling samt udtalelsernes emne, form og indhold. Disse spørgsmål er udførligt behandlet af Bent Christensen i det tidligere omtalte responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, som er gengivet i Juristen og Økonomen 1980, side 85 ff.

1 • 4 . Tavshedspligt for per so ner i o ffentlig tjeneste eller herv.

Umiddelbart forekommer de regler, der begrænser åbenheden om offentlige anliggender, at udgøre et ganske broget billede. En nærmere analyse synes imidlertid at vise, at de in-

teresser, begrænsningerne skal tilgodesee, naturligt falder i nogle få hovedgrupper.

En del af begrænsningerne skal således varetage hensynet til private interesser, herunder især enkeltindviders interesse i diskretion med hensyn til deres personlige forhold og enkeltpersoners og virksomheders behov for beskyttelse af oplysninger om deres økonomiske forhold.

Andre begrænsninger har til formål at varetage hensynet til det offentliges interesser, herunder især hensynet til statens sikkerhed og forhold til fremmede magter, til det offentliges planlægningsvirksomhed, det offentliges økonomiske interesser, den offentlige kontrolvirksomhed samt den politiske og interne beslutningsproces.

Der er altså tale om, at nogle grupper af hensyn, der i lovgivningen eller retspraksis er blevet udpeget som beskyttelsesværdige, varetages gennem forskellige regelkomplekser. Vurderingen af, om de pågældende interesser er tilstrækkeligt beskyttede, kan således ikke ske ved isoleret at betragte ét af regelkomplekserne.

Dette bør man have for øje i forbindelse med den følgende gennemgang af reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, det vil sige regler, der for denne persongruppe indeholder forbud mod uberettiget videregivelse af visse faktiske oplysninger.

Fremstillingen i betænkningen vil kun sporadisk komme ind på de begrænsninger i åbenheden om offentlige anliggender, der følger af regler om dørlukning, modifikationer i retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, af manglende positiv informationsvirksomhed fra myndighedernes side, af indskrænkninger i myndighedernes og de offentligt ansattes med fleres adgang til at give udtryk for vurderinger og af kompetenceregler.

Betænkningen vil stort set heller ikke beskæftige sig med de begrænsninger, der følger af de almindelige regler om freds- og ærekrænkelser i bl.a. straffeloven. på tilsvarende måde vil den ikke beskæftige sig med bestemmelser om tavshedspligt for personer af forskellige professioner såsom læger og advokater med flere, den almindeligt ansættelsesretligt begrundede tavshedspligt, der antages at gælde for lønmodtagere i almindelighed, og de særlige tavshedsforskrifter for private, der findes i en række love, f.eks. bank- og sparekasseloven, aktie- og anpartsselskabslovene og markedsføringsloven. Uden for fremstillingen falder endelig den tavshedspligt, der alene hviler på visse professioners etiske regler, selv om pligter undtagelsesvis som for journalisters vedkommende tillægges betydning i lovgivningen.

2. Træk af udviklingen.

Ved gennemførelsen af den almindelige borgerlige straffelov af 1866 blev der pålagt tjenestemænd med flere en grundlæggende tavshedspligt. Imidlertid er der både før og efter 1866 på særlige områder blevet fastsat et ganske betydeligt antal tavshedsforskrifter for personer i offentlig tjeneste eller hverv m.v.

2.1. Den førkonstitutionelle retstilstand.

Tavshedsforskrifter på særlige områder fandtes allerede i Christian den Femtes Danske Lov fra 1683. I lovens 2. bog, 5. kapitel, 20. artikel, hedder der således:

"20.
Præsten raaa ikke uden sit Kalds Fortabelse aabenbare hvad nogen for hannem i lønlig Skriftemaal bekient haver, med mindre det kunne angaa noget Forræderj, eller Ulykke, som ved Præstens Aabenbarelse kunde forrekomme; Og dog bør dens Navn, som det bekient haver, saa vit mueligt er, at fortiis."

Præsternes tavshedspligt var imidlertid ikke begrænset til skriftemålsoplysninger, jfr. nærmere Danske Lovs 2. bog, 9. kapitel, 8. og 26. artikel, der også gjaldt for præsternes medhjælpere. Den sidstnævnte artikel bestemmer i øvrigt i almindelighed, at "om Præsten, eller hans Medhielpere, noget, som hemmeligt er, udføre, da skal hand miste sit Kald, og een hver af dem give til de Fattige trediesindstyve Lod Sølv".

Den førkonstitutionelle lovgivning indeholdt også herudover en del bestemmelser om tavshedspligt på særlige områder. Af et kgl. reskript af 13. marts 1750 til direktørerne for fattigvæsenet fremgik det således, at de to jordemødre, der skulle antages til at betjene bl.a. "dem, som ... af Undseelse ei ville have deres Besvangrelse bekjendt", skulle forsynes med en instruks, "hvorefter de skulle være pligtige, under

straf som Menedere efter Loven, og tillige at forvises Landet, ei at aabenbare, hvo sig i saa Maade hos dem lod betjene". Som et andet eksempel kan nævnes § 13 i højesteretsinstruksen af 7. december 1771, hvorefter "Ingen af de Tilfornede i Høieste-Ret eller andre, der ved Voteringen er tilstedeværende, maae, under deres Bestillingers Forbrydelse og anden vilkaarlig Straf efter Omstændighederne, for nogen aabenbare, hvad Mening nogen har været af, og hvad der enten af den ene eller den anden i nogen Sag har været voteret".

Mere almindelige strafsanktionerede tavshedsforskrifter for personer i offentlig tjeneste eller hverv fandtes derimod ikke, jfr. Anders Sandøe Ørsted i Juridisk tidsskrift, 5. bind, 2. hæfte (1822), side 56.

^{2.2}• Ørsteds afhandling.

Som led i en "Udførlig Fremstilling af Læren om de Forbrydelser, som af Embedsmænd begaaes" gav Ørsted a.st. side 56 ff. en samlet beskrivelse af de dagældende regler om tavshedspligt for offentligt ansatte med flere.

Ørsted fremhævede i afhandlingen først vanskelighederne ved i "en almindelig Regel ganske nøiagtig at fastsætte de Betingelser, under hvilke Embedsmanden er forpligtet til at holde det hemmeligt, som han paa Embeds Vegne har erfaret". Den i udenlandsk ret kendte ordning, hvorefter "enhver Meddelelse om deslige Gjenstande, der ligger uden for den foreskrevne Forretningsgang, og ikke er hjemlet ved særdeles Tilladelse fra den foresatte Autoritet, uden Hensyn til Meddelelsens Skadelighed eller Uskadelighed, eller til dens øjemed, er Brøde," indeholdt efter Ørsteds mening "en mærkelig Overdrivelse; thi i mange Tilfælde er Meddelelsen af det, man i sin Embedsstilling har iagttaget, aldeles uskadelig, ja kan endog være høist gavnlig, saa at det vilde være en urimelig og skadelig Tvang, hvis Embedsmanden var forpligtet til ubetinget Taushed om det, der i Egenskab af Embedsmand var ham bekjendt". På den anden side erkendte Ørsted, at det pålæg om "ikke at aabenbare hvad hans Embedsforret-

ninger vedkommer og hemmeligt bør at holdes", som fandtes i enhver dansk embedsmands bestalling, var ganske ubestemt. Han fandt imidlertid, at "det er et Spørgsmaal, om den nøiagtigere Bestemthed lader sig opnaae, uden enten at give det Offentlige saavel som de vedkommende private Personers Interesse til Priis ved en alt for indskrænkende Regel, eller og ved en for udstrakt Regel at føre til et latterligt og skadeligt Pedanterie. Det forstaar sig selv, at hvor en speciel Lovbestemmelse paalægger Embedsmanden Taushed om en eller anden Gjenstand, så er denne eo ipso indbefattet under hiin Klausul i Bestallingen. Men, hvor en saadan Lovbestemmelse mangler, vil dels Analogien, dels Sagens egen Natur kunne veilede Embedsmanden. Overalt, hvor der ved Meddelelse kan stiftes Skade, eller hvor samme kommer i Strid med de Øiemeder, som ligger til Grund for de Regler, hvorefter Embedsforretningerne ere formede, er Embedsmanden forpligtet til Taushed".

"Ligesaa vanskeligt, som det vilde være, ved en almindelig Regel, at trække en skarp Grændselinie for de Embedsforhandlinger, som en Embedsmand er pligtig at fortie, ligesaa vanskeligt vilde det være, ved en almindelig Regel at bestemme en forholdsmæssig Straf for ethvert Brud paa denne Taushedspligt." Ørsted fandt derfor, at det er "Langt bedre end at give en almindelig Bestemmelse, der, enten formedelst Strafalternativernes høist forskellige Størrelse, intet bestemmer, eller i al Fald blander den grove Forbrydelse med den ubetydelige Feil, at afholde sig fra en almindelig Regel, men blot, saaledes som vor Lovgivning har gjort, at fastsætte Straffen for enkelte mærkelige Arter af Brud paa pligtskyldig Embedstaushed, hvis Analogie, i Forbindelse med Sagens Natur, maa veilede Dommeren i de ubestemte Tilfælde."

Ørsted gennemgik herefter nøje bl.a. de ovenfor nævnte særlige tavshedsforskrifter, ligesom han fremhævede, at embedsmænds brud på deres tavshedspligt efter omstændighederne også kunne indebære en overtrædelse af bestemmelser, som hjemlede straf for forræderi eller modtagelse af bestikkelse.

2.3. Tjenestemandets retlige regler.

De tavshedsplæg, der som ovenfor omtalt var optaget i de enkelte embedsmænds bestallinger, blev bl.a. fulgt op af følgende kgl. reskript af 8. september 1835:

"Da Vi, efter hvad der ikke sjældent kommer Os for Øre, ja endog læses i Dagbladene, have Grund til at formode, at umiddelbar under Vore Kollegier ansatte Embedsmænd udbringe blandt Publikum Meddelelser om Sager, der staae under Forhandling i Kollegium, saavel som om Indholdet af de for Os nedlæggende allerunderdanigste Forestillinger, længe forinden samme, efteråt Vor allerhøieste Resolution derpaa er afgivet, bør være offentligen bekjendt, saa ville Vi, til Forebyggelse heraf for Fremtiden, allernaadigst, at samtlige umiddelbar under Vore Kollegier og Departementer staaende Embedsmænd indskjærpes den i deres Bestallinger klausulerede, og ved den af dem aflagte Embedsed bekræftede Forpligtelse, ikke at aabenbare, hvad som betroes dem og hemmeligt bør at holdes; hvorhos det betydes dem, at hvo, som herefter befindes at have gjort sig skyldig i saadan Pligt-overtrædelse, vil kunne vente paa det Alvorligste at vorde anseet."

Senere blev der i forbindelse med den kodifikation af tjenestemandets retten, som blev gennemført ved lov nr. 489 af 12. september 1919 om statens tjenestemænd, affattet en generel bestemmelse om tavshedspligt. Bestemmelsen, der fandtes i tjenestemandens lovs § 4, var sålydende:

"§ 4.

Tjenestemanden skal iagttage Tavshed med Hensyn til de Forhold, som han i sin Tjenestestillings Medfør bliver bekendt med, og hvis Hemmeligholdelse ifølge Sagens Natur er paakrævet, eller som bliver ham foreskrevet af hans foresatte. Tavshedspligten ophører ikke ved hans Udtræden af Tjenesten."

Denne disciplinært sanktionerede bestemmelse, der byggede på et ikke nærmere begrundet udkast i en betænkning fra lønningskommissionen af 1917 (gengivet i Rigsdagstidende 1918/19, tillæg A, sp. 5983 ff.), er gået igen i de senere tjenestemandeslove og genfindes med enkelte sproglige afvigelser i § 10,

stk. 2, i den gældende lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.

2.4. Straffelovene af 1866 og 1930.

En bestemmelse, som generelt pålagde embedsmænd en strafsanktioneret tavshedspligt blev gennemført ved den almindelige borgerlige straffelov af 10. februar 1866. Bestemmelsen, der byggede på et udkast i en betænkning fra en kommission af 1859 (gengivet i Rigsdagstidende 1864/65, tillæg A, sp. 484 ff.), fandtes i lovens § 139 og havde følgende ordlyd:

"§ 139.
Den Embedsmand, der aabenbarer, hvad der hans Embede vedkommende bør holdes hemmeligt, straffes, forsaavidt Gerningen ikke efter sin øvrige Beskaffenhed medfører større Straf, med Bøder, simpelt Fængsel eller Embedsfortabelse."

I forbindelse med den følgende almindelige revision af straffelovgivningen blev også problemerne omkring affattelsen af de grundlæggende tavshedsforskrifter for personer i offentlig tjeneste eller hverv omhyggeligt gennemgået.

Den betænkning, som straffelovskommissionen af 1905 afgav i 1912 (UI), indeholdt således et lovudkast, der i § 165 præciserede, at straffebestemmelserne i kapitlet om forbrydelser i særlige offentlige pligtforhold, herunder reglerne om tilsidesættelse af tavshedspligt, i mangel af modstående angivelser skulle finde anvendelse på "enhver, hvem det paa hviler at varetage offentlig Tjeneste eller Hverv, samt paa den, der i en privat Virksomhed i Medfør af Paalæg ved Lov eller af offentlig Myndighed har særlige Pligter mod det offentlige at iagttage." Selve den bestemmelse, der skulle give mulighed for at pålægge offentligt ansatte med flere straf for retsstridig åbenbarelse af tjenestehemmeligheder, fandtes i lovudkastets § 170. Reglen, som omfattede både forsætlige og uagtsomme forhold, afgjorde i lighed med § 169 i straffeloven af 1866 ikke, hvilke oplysninger der skulle anses for hemmelige, men henholdt sig i så henseende til, hvad der fulgte af andre love og gyldige bestemmelser samt af lovgiv-

ningens grundsætninger og forholdets natur. For at sikre, at dens formål kunne nås, fastslog bestemmelsen endvidere udtrykkeligt, at den også fandt anvendelse på offentligt ansatte med flere, der efter at være fratrådt deres stilling åbenbarede hemmeligheder, som de havde fået kendskab til i medfør af stillingen. Endelig indeholdt § 171 en bestemmelse, som gav mulighed for at straffe offentligt ansatte med flere, der uden at åbenbare en tjenestehemmelighed benyttede deres kendskab til at skaffe sig eller andre uberettiget fordel eller til at skade nogen.

Lovudkastet i Carl Torps betænkning fra 1917 (U II) indeholdt ingen bestemmelse svarende til § 165 i U I. I stedet introducerede det standarden "nogen, som virker i offentlig Tjeneste eller Hverv", som ikke skulle omfatte personer, der "i en privat Virksomhed i Medfør af Paalæg ved Lov eller af offentlig Myndighed har særlige Pligter mod det offentlige at iagttage." Udkastet adskilte sig endvidere især fra reglerne i U I ved, at det udover den almindelige tavshedsforskrift i § 146 som § 236, stk. 2, havde optaget en særlig bestemmelse om straf for bl.a. offentligt ansattes åbenbarelse af privatlivet tilhørende hemmeligheder, som var blevet de pågældende betroet eller kommet til deres kundskab under udøvelsen af deres virksomhed. Bestemmelsen i § 146 sammenfattede i øvrigt reglerne i U I §§ 170 og 171, dog således at den kun omfattede forsætlige forhold, at beskrivelsen af det strafbare forhold var forenklet, og at udnyttelse af en tjenestehemmelighed uden at røbe den, kun var strafbar, hvis det skete for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding.

Lovudkastet i den betænkning, som straffelovskommissionen af 1917 afgav i 1923 (U III), indeholdt i §§ 144 og 238, stk. 2, bestemmelser, som i det væsentlige svarede til §§ 146 og 236, stk. 2, i U II. Angivelsen i § 238, stk. 2, af de forhold, der kunne modificere tavshedspligten, var dog suppleret, således at der udover "berettiget Varetagelse af eget eller andres Tarv" nævntes "almen Interesse".

Tavshedsforskrifterne i det oprindelige forslag til den almindelige borgerlige straffelov, som skulle afløse loven af 1866 (F I, Rigsdagstidende 1924/25, tillæg A, sp. 3145 ff.), fandtes i §§ 154 og 261, stk. 2, og svarede i det væsentlige til bestemmelserne i U III. Beskrivelsen af det strafbare forhold var dog i § 154 blevet udbygget, så den var i overensstemmelse med formuleringen i U I § 170, og der var optaget en bestemmelse, som udvidede anvendelsesområdet for § 154 til personer, som virkede ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

I de to senere fremsatte ændrede straffelovsforslag (F II, Rigsdagstidende 1927/28, tillæg A, sp. 5229 ff., og F II, Rigsdagstidende 1929/30, tillæg A, sp. 2249 ff.) var tavshedsforskrifterne med enkelte sproglige afvigelser gentaget som henholdsvis §§ 151 og 262, stk. 2, og §§ 151 og 261, stk. 2.

Ved gennemførelsen af borgerlig straffelov nr. 126 af 15. april 1930 havde de gældende tavshedsforskrifter for personer i offentlig tjeneste eller hverv, der fandtes i lovens §§ 152 og 263, stk. 2, følgende ordlyd:

"§ 152.

Stk. 1. 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 saadan, straffes han med Bøde, Hæfte eller under skærpende Omstændigheder med Fængsel indtil 1 Aar. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget Vinding, eller benytter han i øvrigt saadan Kundskab i det angivne Øjemed, kan Straffen stige til Fængsel i 3 Aar.

Stk. 2. Efter ovennævnte Regler straffes ogsaa den, som efter at være fratraadt Stillingen paa nogen af de angivne maader forser sig med Hensyn til Tjenestehemmeligheder, som han i Stillingen har erfaret.

Stk. 3. De ovenstaaende Bestemmelser finder tilsvarende Anvendelse paa den, som virker ved Telegraf- eller Telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

§ 263.

Stk. 1. Med Bøde eller Hæfte indtil 6 måneder straffes den, som

Stk. 2. Paa samme Maade 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, saavel som saadanne Personers Medhjælpere, naar de røber Privatlivet tilhørende Hemmeligheder, der er kommet til deres Kundskab ved Udøvelsen af deres Virksomhed, medmindre de har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget Varetagelse af almen Interesse eller af eget eller andres tarv."

De pågældende bestemmelser er senere ændret tre gange:

Ved lov nr. 87 af 15. marts 1939 blev formuleringen af § 263, stk. 2, strammet, således at det fremhævedes, at en almeninteresse for at kunne modificere tavshedspligten, skulle være åbenbar. Forarbejderne til ændringen findes i Rigsdagstidende 1938/39, tillæg A, sp. 3739 ff. og tillæg B, sp. 737 ff.

Ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 blev der gennemført en teknisk ændring af strafferammen i § 263, idet maksimeringen af hæftestrafen til 6 måneder udgik som overflødig, jfr. Folketingstidende 1964/65, tillæg A, sp. 937 ff.

Ved lov nr. 89 af 29. marts 1972 blev tavshedsforskrifterne i §§ 152 og 263, stk. 2, udbygget, således at uberettiget udnyttelse af kundskab om tavshedsbelagte oplysninger generelt blev sidestillet med røbelse. Samtidig blev der i § 152 som stk. 4 indsat en bestemmelse, der gav mulighed for at straffe personer, som uden tilladelse fra vedkommende offentlige myndighed videregav eller uberettiget udnyttede oplysninger hidrørende fra det offentlige, som de havde fået eller skaffet sig under arbejde fra en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige. § 152 blev endvidere udbygget med en art hæleribestem-

melse i stk. 5, der gav mulighed for at straffe den, der uden at have medvirket til en tilsidesættelse af tavshedsforskrifter i de foregående stykker, skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved sådanne overtrædelser. Endelig blev den reviderede regel i § 263, stk. 2, udskilt som en ny selvstændig bestemmelse, den gældende § 264 b. En regel svarende til § 152, stk. 5, blev samtidig optaget som § 264 c. Forarbejderne til disse ændringer findes i straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred, registerudvalgets delbetænkning fra juli 1971 om tavshedspligt for ansatte i edb-servicebureauer, der behandler oplysninger for det offentlige (gengivet i Folketingstidende 1971/72, tillæg A, sp. 579 ff) og i Folketingstidende a.st. sp. 545 ff.

2.5. Særlige tavshedsforskrifter.

Selv efter indsættelsen af de almindelige tavshedsforskrifter i straffe- og tjenestemandsløvgivningen er der i vidt omfang blevet fastsat regler om tavshedspligt i love og bestemmelser vedrørende særlige områder, jfr. herved denne betænknings bilag 1. Nogle af disse regler bidrager til at fastlægge tavshedspligtens subjekt, genstand eller indhold, mens andre åbner mulighed for særlige reaktioner. En del af tavshedsforskrifterne er imidlertid uden særlig retlig betydning, idet de kun synes at være indsat for at påpege, at der på området rent faktisk ofte forekommer oplysninger, som bør behandles fortroligt.

Tavshedsforskrifter af den sidstnævnte type har man søgt at undgå i nyere lovgivning, og justitsministeriet har i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag, som man foretager i henhold til statsministeriets cirkulæreskrivelse af 16. maj 1960, begrundet henstillinger i denne retning med, at ministeriet lægger vægt på, at der ikke ved siden af straffelovens almindelige regler indføres specialregler, medmindre særlige og vægtige grunde taler herfor, jfr. f.eks. justitsministeriets skrivelse af 29. novem-

ber 1972 til socialministeriet vedrørende en tavshedsforskrift i et udkast til loven om social bistand.

Der har i den senere tid jævnligt været rejst spørgsmål om hensigtsmæssigheden af den gældende afgrænsning af reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Den personkreds, der er omfattet af tavshedspligten, er således f.eks. blevet udvidet på to praktisk vigtige områder ved lov nr. 107 af 29. marts 1978 og lov nr. 247 af 8. juni 1979 om ændring af henholdsvis loven om miljøbeskyttelse og loven om arbejdsmiljø.

2.6. Den senere udvikling

Allerede i forbindelse med behandlingen af forslaget til loven om offentlige myndigheders registre blev det overvejet, om der var anledning til at foretage en gennemgang af de generelle problemer omkring rækkevidden af tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv m.v. Da den senere debat og fremsættelsen af et privat forslag til en lov om indsættelse af særlige tavshedsforskrifter i bistsandsloven og flere andre love understregede behovet for en mere indgående behandling af spørgsmålet, nedsatte justitsministeriet derfor den 18. juli 1979 det udvalg, der har afgivet denne betænkning, sml. herved Folketingstidende 1978/79, forhandlingerne sp. 1884.

For så vidt angår de seneste års politiske debat vedrørende spørgsmålet om offentligt ansattes tavshedspligt henvises i øvrigt til betænkningens bilag 8.

3 • Andre nordiske landes regler om tavshedspligt.

Både i Norge og Sverige har de almindelige regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv fundet deres nuværende form inden for de senere år. I Finland er der ingen almindelige regler, som direkte angiver, hvilke oplysninger tavshedspligten for offentligt ansatte med flere omfatter. Der findes derimod en lang række bestemmelser om tavshedspligt på særlige områder. I forbindelse med en forventet revision af tjenestemandsløvgivningen vil der dog formentlig også i Finland blive indført en almindelig regel om tavshedspligt for tjenestemænd.

3.1. Norge.

Almindelige regler om offentligt ansattes med flere tavshedspligt til værn for private interesser findes i den norske forvaltningslovs § 13 - § 13 f. Reglerne, der trådte i kraft den 1. januar 1978, er optaget som bilag 2 til denne betænkning.

Forvaltningsloven gælder efter lovens § 1 for virksomhed, der udføres af forvaltningsorganer. Bestemmelserne om tavshedspligt omfatter imidlertid ikke blot de ansatte i forvaltningen, men enhver, som udfører arbejde for et forvaltningsorgan, jfr. lovens § 13.

Forvaltningsloven indeholder i øvrigt regler om, hvilke oplysninger der er undergivet tavshedspligt (§ 13), begrænsninger i tavshedspligten, når der ikke er behov for beskyttelse (§ 13 a), eller ud fra modstående private eller offentlige interesser (§ 13 b), information om tavshedspligt og opbevaring af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt (§ 13 c), oplysninger til brug for forskning (§ 13 d), forskeres tavshedspligt (§ 13 e) samt tavsheds- og oplysningspligt m.m. i andre love (§ 13 f).

Udover reglerne i forvaltningsloven er der i særlovgivningen en del bestemmelser om tavshedspligt til værn for private interesser. Nogle af disse bestemmelser må dog anses for overflødige, og andre må formentlig fortolkes indskrænkende i overensstemmelse med de principper, der ligger bag udformningen af forvaltningslovens tavshedsforskrifter.

Forvaltningslovens regler om tavshedspligt vedrører ikke beskyttelse af offentlige interesser.

Regler af denne karakter findes imidlertid i en del love og specielt i en række generelle administrativt fastsatte instrukser og konkrete påbud. Nærmere regler om anvendelse af konkrete påbud af denne karakter findes i to kgl. resolutioner af 17. marts 1972, sikkerhedsinstruksen og beskyttelsesinstruksen. Der er ikke adgang til administrativt at pålægge tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som er tilgængelige efter offentlighedsloven. Tavshedspligt, der er pålagt ved klassificering af dokumenter antages at påhvile alle, som i forbindelse med deres arbejde for det offentlige får kendskab til dokumenterne. Det gælder, selv om de ellers ikke er undergivet instruktioner fra den myndighed, der har foretaget klassificeringen.

Den almindelige bestemmelse om straf for tilsidesættelse af bestemmelser om tavshedspligt findes i straffelovens § 121. Herefter straffes den, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed krænker en tavshedspligt, som i henhold til bestemmelse eller gyldig instruks følger af hans tjeneste eller arbejde for et statsligt eller kommunalt organ, med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder. Tilsidesættes tavshedspligten i vindingsøjemed kan straffen stige til 3 års fængsel.

Med hensyn til spørgsmålet om indholdet af de norske regler om tavshedspligt i specielle relationer henvises til bemærkningerne i betænkningens enkelte afsnit. Der henvises i øvrigt i det hele til fremstillingen i Arvid Frihagen: Taushetsplikt etter forvaltningsloven (Oslo 1979).

Det er over for udvalget oplyst, at det norske justisdepartement for tiden arbejder med et lovforslag, hvorefter særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt skal samordnes med og tilpasses reglerne i forvaltningsloven. I den forbindelse ventes § 13 f at ville blive ændret, således at forvaltningslovens regler skal gælde, medmindre andet er bestemt.

3.2. Sverige .

De svenske regler om tavshedspligt m.v. for personer i offentlig tjeneste eller hverv må ses på baggrund af borgernes i princippet meget vidtrækkende adgang til at få indsigt i det offentliges virksomhed. Udover mødeoffentlighed bygger denne adgang på reglerne om "allmänna handlingars offentlighet" og borgernes ytringsfrihed.

Reglerne om "allmänna handlingars offentlighet" angiver de almindelige betingelser for aktindsigt i offentlige myndigheds sager. De findes i tryckfrihetsförordningens 2 kap. og har således grundlovskarakter.

Borgernes ytringsfrihed, det vil sige ret til i tale, skrift eller billede eller på anden måde at meddele oplysninger samt udtrykke tanker, hensigter og følelser, er fastslået i 2 kap., 1 §, stk. 1, nr. 1, i en anden af de svenske grundlove, regeringsformen. Ytringsfriheden gælder for alle, herunder offentligt ansatte, der således som udgangspunkt er berettiget til at videregive også tjenstlige oplysninger. Af tryckfrihetsförordningens regler om "meddelarfrihet" i 1 kap., 1 §, stk. 3, følger endvidere, at ingen som udgangspunkt kan drages til ansvar for at videregive oplysninger, hvis formålet hermed er, at oplysningerne skal offentliggøres. Endelig følger det af tryckfrihetsförordningens 3 kap., 4 §, at myndighederne som udgangspunkt ikke må foretage efterforskning med henblik på at finde frem til den, som har udleveret oplysninger til offentliggørelse. Lignende regler findes i radionansvarighetslagen og lagen om ansvarighet för närradio. Offentlighedsprincippet er dog som antydnet ikke ubegrænset.

Princippet om mødeoffentlighed brydes således af regler om dørlukning og principperne om "allmänna handlingars offentlighet" og borgernes ytringsfrihed m.v. brydes af undtagelsesbestemmelser, herunder regler om "handlingssekretess" og tavshedspligt. Visse bestemmelser om tavshedspligt slår igennem over for "meddelarfriheten".

Adgangen til at fravige offentlighedsprincippet er imidlertid forholdsvis snæver. Begrænsninger i principperne om "allmänna handlingars offentlighet" og borgernes ytringsfrihed m.v. må således, for så vidt de ikke, som det i et vist omfang er tilfældet med hensyn til begrænsningerne i "meddelarfriheten", følger umiddelbart af vedkommende grundlovsbestemmelse, 1 givet fald fastsættes ved lov eller efter omstændighederne med hjemmel i lov. Der er endvidere opstillet en række indholdsmæssige krav med hensyn til de begrænsninger, der kan fastsættes, jfr. i det hele regeringsformens 2 kap., 12 og 13 §§, tryckfrihetsförordningens 2 kap., 2 §, og 1 kap., 3 §, samt lovgivningen om ansvar for radio- og tv-udsendelser.

De begrænsninger i principperne om "allmänna handlingars offentlighet" og borgernes ytringsfrihed m.v., der gælder for bl.a. ansatte i offentlige myndigheder, er i det væsentlige samlet i sekretesslagen. Loven, der trådte i kraft den 1. januar 1981, suppleres af regeringsforskrifter, som findes i sekretessförordningen. Sekretesslagen er optaget som bilag 3 til denne betænkning.

Sekretesslagen er inddelt i seksten kapitler. I 1 kap. findes bl.a. bestemmelser om lovens indhold (1 §), om "sekretess"-begrebet (1-5 §§) samt om hvilke personer og organer der er omfattet af reguleringen (6 og 8 §§).

De enkelte bestemmelser om "sekretess", der er ordnet på samme måde som de grunde, der efter tryckfrihetsförordningens 2 kap., 2 §, kan medføre indskrænkninger i adgangen til aktindsigt, findes i lovens 2-10 kap. Kapitlerne indeholder således bestemmelser om "sekretess" af hensyn til statens sikkerhed og forhold til fremmede magter og mellemfolkelige or-

ganisationer (2 kap.), den centrale finans-, penge- og valutapolitik (3 kap.), myndighedernes inspektions-, kontrol- og tilsynsvirksomhed (4 kap.), forebyggelse og forfølgning af forbrydelser (5 kap.), det offentliges økonomiske interesser (6 kap.), privates personlige og økonomiske forhold (7-9 kap.) samt bevarelse af dyre- og planteliv (10 kap.).

I 11 kap. findes der bestemmelser om "sekretess" hos regeringen og rigsdagen (1-3 §§) samt hos rigsdagens ombudsmand og justitiekanslern (4 §). Der findes endvidere en bestemmelse, som bemyndiger regeringen til at pålægge "sekretess" med hensyn til virksomhed, der udføres af særlige undersøgelseskommissioner (5 §).

I 12 kap. findes specielle bestemmelser om "sekretess" for domstolene (1-6 §§) samt for myndighedernes telefonbetjeningspersonale (7 §).

Lovens 13 kap. indeholder regler om overførsel af "sekretess". Det vil sige, spørgsmålet om "sekretessen" for én myndighed også gælder for den myndighed, som fra den pågældende myndighed får "sekretess"-belagte oplysninger.

De bestemmelser, der begrænser reglerne om "sekretess", findes først og fremmest i 14 kap. Det er bestemmelser vedrørende mulighederne for at videregive "sekretess"-belagte oplysninger til andre myndigheder (1-3 §§), om den enkeltes mulighed for at råde over "sekretess", der har til formål at yde vedkommende beskyttelse (4 §), om parters aktindsigt m.v. (5 og 6 §§), om særlige lempelser i forhold til arbejdstagerorganisationer og -repræsentanter (7 §), om regeringens almindelige adgang til at fastsætte undtagelser for reglerne om "sekretess" (8 §) samt om myndighedernes adgang til at fastsætte vilkår i forbindelse med udlevering af oplysninger (9 og 10 §§).

Reglerne i 15 kap. supplerer på visse punkter tryckfrihedsforordningens bestemmelser om aktindsigt m.v.

Det afsluttende 16 kap. indeholder regler om, hvilke tavshedsforskrifter der slår igennem over for princippet om "meddelarfrihet".

I sekretesslagens udformning af begrænsningerne i principperne om "allmänna handlingers offentlighet" og borgernes ytringsfrihed m.v. er de begrænsninger, der går ud på at indskrænke adgangen til aktindsigt m.v. ("handlingssekretess") og de, der går ud på at fastsætte tavshedspligt, beskrevet ved hjælp af udtrykket "sekretess".

"Sekretess"-bestemmelserne er i øvrigt bygget op af tre såkaldte rekvisitter: En rekvisit, der angiver formålet med "sekretessen", en, der angiver dens rækkevidde, og en, der angiver dens styrke.

"Sekretessens" formål angives i loven med ordet "oppgift" i forbindelse med en mere eller mindre indgående beskrivelse af karakteren af de oplysninger, den omfatter.

Med hensyn til "sekretessens" rækkevidde følger det allerede af lovens 1 kap., at den kun kan vedrøre det offentliges virksomhed. Undertiden indeholder de enkelte bestemmelser ingen særlig afgrænsning af deres rækkevidde og er således anvendelige på alle de organer og personer, der er omfattet af beskrivelsen i 1 kap. I mange tilfælde indeholder de enkelte bestemmelser imidlertid yderligere begrænsninger, ofte således at "sekretessen" kun gælder i "verksamhet" eller "ärende" af en nærmere angiven karakter eller efter omstændighederne for en bestemt myndighed ("primär sekretess"). En konsekvens af sådanne begrænsninger er, at "sekretessen" kun følger med, når oplysninger videregives til andre myndigheder, der ikke er omfattet af beskrivelsen, hvis dette følger af en supplerende regel ("sekundär sekretess").

"Sekretessens" styrke angives ved anvendelse af såkaldte "skadarekvisiten", d.v.s. bestemmelser, som gør "sekretessen" betinget af, at videregivelse af oplysninger i det konkrete tilfælde medfører risiko for en form for skade. "Skadarekvi-

siten" kan være udformet forskelligt, således at den enten indeholder en formodning for offentlighed eller en formodning for "sekretess". I de "sekretess"-regler, der har til formål at beskytte offentlige interesser, beskrives skaden i almindelighed så konkret som muligt. Når reglerne har til formål at beskytte private interesser anvendes derimod normalt udtrykkene "skada" eller "men".

Den almindelige bestemmelse om straf for tilsidesættelse af "sekretessen" findes i brottsbalkens 20 kap., 3 §. Herefter kan de, som forsætligt røber oplysninger, vedkommende er forpligtet til at hemmeligholde, straffes med bøde eller fængsel i højst 1 år. Begås handlingen ved uagtsomhed, kan den pågældende straffes med bøde, dog således at tilfælde, hvor forseelsen er af ringe betydning, er straffri.

Med hensyn til spørgsmålet om indholdet af de svenske regler om "sekretess" i specielle relationer henvises til bemærkningerne i betænkningens enkelte afsnit. Der henvises i øvrigt i det hele til fremstillingen i Hans Corell m.fl.: Sekretesslagen (Stockholm 1980).

Efter det for udvalget oplyste er der ikke aktuelle planer om at foretage ændringer i sekretesslagen. Det drøftes dog, om der er anledning til at ændre reglerne om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder.

3.3. Finland.

Efter finsk ret kan offentligt ansatte med flere have tavshedspligt i henhold til bestemmelser i love og generelle eller konkrete administrative forskrifter samt ud fra forholdets natur. Der findes et ganske betydeligt antal bestemmelser om tavshedspligt på særlige områder. Hertil kommer, at oplysninger i dokumenter, der ikke kan kræves aktindsigt i efter lagen om allmänna handlingars offentlighet, også antages at være undergivet tavshedspligt. Undtagelsesbestemmelserne i den nævnte lovs 2 kap. og i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offent-

lighed, hvorefter anmodninger om aktindsigt i en række tilfælde skal afslås af hensyn til bl.a. statens sikkerhed og forhold til fremmede magter, forebyggelse og forfølgning af forbrydelser, varetagelse af offentlige og private forretningsmæssige interesser samt andre væsentlige private interesser af personlig og økonomisk karakter, kan således have afgørende betydning for tavshedspligtens afgrænsning.

Tjenestemænds tilsidesættelse af deres tavshedspligt kan efter strafflagens 19 a § straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder, herunder når tilsidesættelsen sker for at skaffe gerningsmanden eller andre fordele, med fængsel i indtil 2 år.

Der arbejdes, efter hvad der er oplyst over for udvalget, for tiden med udgangspunkt i en betænkning om statsanstålda personers rättsliga ställning (1979:26) på en revision af den finske tjenestemandsløvgivning. Et eventuelt lovfor-slag antages at ville komme til at indeholde en almindelig bestemmelse om tjenestemænds tavshedspligt. Formentlig vil bestemmelsen dog indskrænke sig til at angive de grunde, der kan medføre tavshedspligt, og det er endnu uafklaret, om og i givet fald på hvilken måde man vil opretholde muligheden for at statuere tavshedspligt ud fra forholdets natur.

4. Gældende danske regler om tavshedspligt „

Reglerne om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv indeholder et forbud mod, at visse faktiske oplysninger røbes. I det følgende undersøges det nærmere, hvem der har tavshedspligt, hvilke oplysninger tavshedspligten omfatter, hvad det indebærer, at en oplysning er undergivet tavshedspligt, hvilke begrænsninger der gælder i tavshedspligten, og hvorledes der kan reageres mod tilsidesættelse af tavshedspligten.

Et af udvalgets medlemmer (Aage Huulgaard) har redegjort for sine særstandpunkter i slutningen af afsnittet.

4.1. Tavshedspligtens subjekt.

Tavshedspligten efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152, stk. 1 og 2, samt § 264 b påhviler personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Lovgivningen indeholder imidlertid også en lang række andre bestemmelser, der pålægger forskellige grupper af: personer tavshedspligt i forbindelse med deres virke for det offentlige.

4.1.1. Offentlig tjeneste eller herv.

4.1.1.1. Den grundlæggende tavshedspligt efter straffeloven af 1866 gjaldt ifølge lovens § 139 som udgangspunkt kun for embedsmænd, idet man havde opgivet at ombytte dette udtryk med et mere omfattende, jfr. nærmere Rigsdagstidende 1864-65, tillæg A, sp. 689 f. Tavshedspligten omfattede dog efter § 144 også bestillingsmænd, det vil sige tjenestemænd uden kongelig udnævnelse, samt personer, hvem det midlertidigt var overdraget at forestå et embede eller en bestilling eller at udføre nogen dertil hørende forretning.

I det første udkast til straffeloven af 1930 (UI) var subjektet for reglerne i kapitlet om forbrydelser i særlige offentlige pligtforhold, hvor bl.a. bestemmelserne om tavshedspligt fandtes, i § 165 angivet som "enhver, hvem det paahviler at varetage offentlig Tjeneste eller Hverv, samt den, der i en privat Virksomhed i Medfør af Paalæg ved Lov eller af offentlig Myndighed har særlige Pligter med det offentlige at iagttage".

Det andet straffelovsudkast (Uli) beskrev subjektet for de grundlæggende regler om tavshedspligt for henholdsvis tjenestehemmeligheder og privatlivet tilhørende hemmeligheder som personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, dog således at tavshedspligten vedrørende privatlivet tilhørende hemmeligheder også skulle gælde for personer, som udøver et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse. Der blev altså taget afstand fra forslaget i UI om i almindelighed at lade personer i privat virksomhed, som i medfør af pålæg ved lov eller af offentlig myndighed har særlige pligter mod det offentlige at iagttage, være omfattet af samme tavshedspligt som offentligt ansatte. Dette begrundedes i de generelle bemærkninger til lovudkastets kapitel 13 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, hvor også bestemmelsen om tavshedspligt vedrørende tjenestehemmeligheder fandtes, med, at det "under Hensyn til disse Pligtforholds meget forskelligartede og til dels ganske særlige Karakter synes naturligst, at Afgørelsen af, om Reglerne i Kap. 13 helt eller delvist skal finde Anvendelse paa Krænkelse af disse Pligter, afgøres af den særlige Lovgivning om disse Forhold, særskilt for hvert enkelt Tilfælde".

Såvel det tredje straffelovsudkast (Ulli) som lovforslagene (FI-III) anvendte samme terminologi som Uli, og i de generelle bemærkninger til kapitlet om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv i FI, Rigsdagstidende 1924-25, tillæg A, sp. 3346, fremhæves det, at bestemmelserne "ikke blot kommer til anvendelse paa Statens Tjenestemænd, men ogsaa paa Indehavere af kommunale Embeder eller Bestillinger samt

paa Personer, der med særlig Hjemmel udøver en Virksomhed, der af Lovgivningen betragtes som offentlig (f.eks. Sagførere, Lodser o.fl.). Endvidere finder Bestemmelserne Anvendelse paa Medlemmer af Rigsdagen og af offentlige Raad, hvad enten disse har en mere almindelig omfattende Virksomhed, saasom kommunale Raad, eller de har et mere specielt Hverv at røgte, saasom f.eks. Menighedsraad, Værgeraad, offentlige Kommissioner eller Nævn. Om den paagældende beklæder sin Stilling ifølge Valg eller Udnævnelse er i denne Retning uden Betydning".

4.1.1.2. Også den gældende straffelovs grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i § 152 og § 264 b finder anvendelse på personer i tjeneste eller hverv, der kan betegnes som offentlig. Efter forarbejderne omfatter dette folketingets medlemmer, og straffelovens kapitel om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, hvor § 152 findes, indeholder i § 146 og § 148 bestemmelser, der udtrykkeligt omtaler personer, som har domsmyndighed. Udtrykket offentlig må således bl.a. omfatte personer med tilknytning til folketinget og domstolene. Det kunne være nærliggende at antage, at den personkreds, som straffelovens § 152 og § 264 b herudover skal finde anvendelse på, er den samme som den, offentlighedsloven og loven om offentlige myndigheders registre beskriver med udtrykket den offentlige forvaltning eller den næsten tilsvarende personkreds, som loven om folketingets ombudsmand beskriver med udtrykket statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning, jfr. herom nærmere betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision side 86 ff og folketingets ombudsmands beretning for 1981, side 8 ff. En fuldstændig parallellitet er der dog næppe tale om.

4.1.1.3. "Offentlig" må herefter i første række være tjeneste eller hverv, der udføres for staten eller kommunerne. Til staten må i denne forbindelse henregnes ministrene og ministerierne samt den centrale og lokale administration, der er underlagt disse, domstolene og folketinget, herunder tingets institutioner, f.eks. folketingets ombudsmand. Ved

kommunerne må forstås primær- og amtskommunerne samt hovedstadsrådet. Til kommunerne må endvidere skulle henregnes de såkaldte kommunale fællesskaber, det vil sige organer, der er oprettet med henblik på et samarbejde mellem flere kommuner om løsning af en eller flere kommunale opgaver, og hvor samarbejdsaftalen gør indgreb i de enkelte kommunalbestyrelses beføjelser efter den kommunale styrelseslovgivning.

Også virksomhed i de mange organer, der som kommissioner, udvalg, råd og nævn m.v. ikke umiddelbart kan indplaceres i det almindelige administrative system, selv om de er nedsat af forvaltningen, og som heller ikke hører under domstolene eller lovgivningsmagten, må anses for offentlig. Personer, der er medlemmer af eller på anden måde knyttet til sådanne råd og nævn m.v., har som udgangspunkt samme tavshedspligt som ansatte i staten og kommunerne, jfr. Bent Christensen: Råd og nævn (1958), side 170, note 21. Tilsvarende må gælde for personer, der er knyttet til advokatnævnet, selv om dette efter retsplejelovens § 144, stk. 1, ikke er nedsat af en offentlig myndighed, men af Det danske Advokatsamfund, som alle advokater i henhold til lovens § 143, stk. 1, skal være medlemmer af, jfr. herved Folketingstidende 1981-82 (2. samling), tillæg A, sp. 3798.

Undertiden kan det være mere tvivlsomt, om tjenesten eller hvervet kan betegnes som offentlig i den forstand, der her er tale om. Det gælder således for virksomhed i de såkaldte særlige forvaltningsenheder, der ikke indgår på sædvanlig måde i den statslige eller kommunale forvaltning, men som selvstændige retssubjekter alligevel varetager almene opgaver og har særlig repræsentation for det offentlige i ledelsen, f.eks. Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio. Sådanne institutioner anses for omfattet af såvel udtrykket den offentlige forvaltning som det tilsvarende udtryk i om-budsmandsloven. En utrykt byretsdom, der er omtalt i Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 86, har imidlertid fundet straffelovens § 154 om skær-pelse af strafansvaret for visse forbrydelser begået af nogen i udførelse af offentlig tjeneste eller hverv uanvende-

lig på en ansat i en af de særlige forvaltningsenheder, Arbejdsmarkedets Tillægspension. Retten lagde dog i sin begrundelse vægt på, at loven om A.T.P. indeholder særskilt hjemmel med hensyn til forhold som de, der er omfattet af straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv. Rækkevidden af dommen kan imidlertid give anledning til tvivl. Det bemærkes i den forbindelse, at højesteret i UfR 1970 side 170 i modsætning til vestre landsret i UfR 1969 side 769 har fundet A.T.P. omfattet af udtrykket "det offentlige" i retsplejelovens § 997, stk. 3, idet institutionen må anses som et led i det offentlige sociale sikringssystem, selv om den er oprettet som en selvejende institution under ledelse af den kreds, der tilvejebringer tillægspensionsordningens midler. Højesteret peger herved på de beføjelser, der ved loven om A.T.P. er tillagt arbejdsministeren. Siden 1977 har loven i øvrigt indeholdt en særligt udformet bestemmelse om tavshedspligt, der udtrykkeligt henviser til straffelovens § 152 og § 264 b.

Tjeneste eller hverv i Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark, der, selv om de udelukkende beskæftiger sig med offentlige anliggender, antages at være private organisationer af speciel natur, kan ikke anses for offentlig. Det samme må gælde for andre institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, også selv om de i et vist omfang kan træffe forvaltningsafgørelser, da det afgørende må være ansvarssubjektets status og ikke funktionens karakter, jfr. Greve med flere a.st. side 85. Hverken Mellempøbeligt Samvirke, der i henhold til § 2 i loven om værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslandene er bemyndiget til at foretage en bedømmelse af egnetheden hos personer, som ønsker at opfylde værnepligten ved bistandsarbejde, eller de grundejer- og beboerforeninger, som i henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 3, er bemyndiget til at meddele mindre betydningsfulde dispensationer fra bestemmelser i lokalplaner, er herefter offentlige.

På tilsvarende måde kan tavshedspligten efter straffelovens § 152 og § 264 b ikke antages at påhvile personer, som er knyttet til virksomheder, der drives i privatretlige organisationsformer som f.eks. interessentskaber og aktieselskaber, selv om virksomhederne helt eller delvis ejes af staten eller en eller flere kommuner, sml. herved Østre Landsrets dom af 13. november 1974, hvoraf det forudsætningsvis fremgår, at en ansat i Kommune-Data I/S, der ejes af Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, ikke er omfattet af straffelovens § 152, stk. 1. Ansatte ved et interessentskab, der er godkendt som kommunalt fællesskab efter § 60 i kommunestyrelsesloven, må dog antages at have tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b. Den, der i kraft af offentlig tjeneste eller hverv udøver funktioner som medlem af bestyrelsen eller andet organ i et privatretligt organiseret selskab, står imidlertid som udgangspunkt i denne henseende i sædvanligt tjenstligt forhold til staten eller vedkommende kommune og er derfor på dette grundlag undergivet sine almindelige tjenstlige forpligtelser, herunder i givet fald tavshedspligt, jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965) side 76. På baggrund af udtalelser i forarbejderne til loven om banker og sparekasser må det dog formentlig antages, at det offentliges repræsentanter i pengeinstitutternes bestyrelser kun handler under ansvar efter bank- og sparekasseloven, jfr. Greve med flere a.st. side 86 f.

En række opgaver, navnlig på kommunikationsområdet, der kan minde om offentlig virksomhed, udføres af private i henhold til koncessioner. I retspraksis er personer beskæftiget med virksomhed af denne karakter i relation til straffelovens § 119 anset for at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv og dermed beskyttet af den særlige bestemmelse om vold mod tjenestemand i funktion. I overensstemmelse hermed antages det i Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969) side 64 og 66, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 og formentlig også § 264 b omfatter denne personkreds. Hvorvidt det er tilfældet, kan dog forekomme noget tvivlsomt. Hurwitz udtaler da også a.st. side 75 med henvis-

ning til straffelovens forarbejder, at privat virksomhed, der drives i henhold til offentlig koncession næppe uden særlig hjemmel kan anses for omfattet af lovens kapitel om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv og dermed af det af § 152 dækkede ansvarsområde, jfr. i samme retning østre landsrets dom i UfR 1973 side 231 f. Her frifandtes en togfører ved en privatbane for overtrædelse af straffelovens § 157, der ligesom § 152 findes i straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Landsretten henholdt sig i denne forbindelse til præmisserne i byrettens dom. Herefter skønnedes det overvejende betænkeligt at bringe bestemmelsen i § 157, der efter sin ordlyd alene vedrører personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, i anvendelse over for togføreren. Det fremhævedes i den forbindelse, at enkelte af bestemmelserne i kapitel 16, § 152, stk. 3, og § 153, stk. 2, udtrykkeligt omfatter forhold, som udvises af personer, der virker ved koncessionerede telegraf- og telefonanlæg.

I forarbejderne til straffeloven nævnes det, at der forekommer personer, som med særlig hjemmel udøver en virksomhed, der af lovgivningen betragtes som offentlig. Som eksempler herpå nævnes sagførere og lodser, men selv om advokater således uden videre skulle være omfattet af bestemmelserne i straffelovens kapitel om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, har man i retsplejelovens § 129 indsat en udtrykkelig henvisning til bl.a. straffelovens § 152.

Den omstændighed, at en bestemt type privat virksomhed, f.eks. som landinspektør eller læge, i henhold til lovgivningen kræver særlig offentlig beskikkelse eller anerkendelse, kan under alle omstændigheder ikke i sig selv medføre, at de, der udøver den, antages at virke i offentlig tjeneste eller hverv. Det er bl.a. en konsekvens af, at man i straffelovens forarbejder tog afstand fra tanken om at lade personer, "der i privat virksomhed i medfør af pålæg ved lov eller af offentlig myndighed har særlige pligter med det offentlige at iagttage", være omfattet af kapitlet om forbrydelser i særlige offentlige pligtforhold. En række love og bestemmelser, her-

under straffelovens § 264 b, medfører imidlertid, at personer, der udøver erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, samt i et vist omfang deres medhjælpere, alligevel er undergivet en tavshedspligt, som i hvert fald med hensyn til privatlivet tilhørende hemmeligheder helt svarer til den, der påhviler personer i offentlig tjeneste eller hverv. Hertil kommer, at personer med offentlig beskikkelse eller anerkendelse samtidig kan være ansat i det offentlige og hermed også umiddelbart undergivet tavshedspligten efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b.

I en række tilfælde overlader det offentlige af praktiske grunde udførelsen af forskellige funktioner, der forudsætter en speciel faglig eller teknisk viden, til private erhvervsdrivende. Den omstændighed, at de pågældende på kontraktmæssig basis udfører opgaver for det offentlige, medfører imidlertid ikke, at de bliver omfattet af den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b. Hvis der er tale om f.eks. advokater og revisorer har de imidlertid tavshedspligt i henhold til den lov, hvorefter de er beskikket, og undertiden har de pågældende tavshedspligt på særligt grundlag som f.eks. straffelovens § 152, stk. 4.

4.1.1.4. Den grundlæggende tavshedspligt omfatter enhver i offentlig tjeneste eller hverv. Den gælder således for alle ansatte i det offentlige, uanset om de er tjenestemænd eller overenskomstansatte, og uanset om der er tale om midlertidig ansættelse eller deltidsbeskæftigelse, jfr. Greve a.st. side 85. Tavshedspligten påhviler endvidere de, der varetager offentlige hverv. Det gælder, hvadenten hvervet er varigt eller forbigående, lønnet eller ulønnet, frivilligt eller pligtmæssigt (ombud), og hvadenten det beror på beskikkelse eller valg, jfr. Greve med flere a.st. side 86 og 99.

4.1.1.5. Tavshedspligten efter bestemmelserne i straffelovens § 152 og § 264 b gælder for dem, som virker i offent-

lig tjeneste eller hverv. Selv om der hermed utvivlsomt i første række tænkes på personer, som aktuelt er beskæftiget med offentlige anliggender, må tavshedspligten dog også omfatte personer, der er udpeget som stedfortrædere, idet de pågældende kan have behov for løbende at modtage orientering om, hvad der foregår i det organ, de eventuelt med kort varsel skal træde ind i. Derimod omfatter tavshedspligten ikke personer, der er knyttet til en privat organisation, som har udpeget et medlem af et offentlig råd eller nævn. På tilsvarende måde falder ansatte m.v. i fagforeninger, der har medlemmer, som er ansat i det offentlige, uden for den personkreds, der har tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b.

4.1.2. Nuværende og tidligere virksomhed.

Den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b påhviler i første række den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Selv om det ikke udtrykkeligt fremgik af § 139 i straffeloven af 1866, antoges det dog i retspraksis, at tavshedspligten også gjaldt for embedsmænd, der var fratrådt, jfr. således højesterets dom i UfR 1893, side 1155, hvor en forhenværende hospitalsinspektør blev straffet for at have vide-regivet fortrolige oplysninger efter sin afsked.

Ved gennemførelsen af straffeloven af 1930 blev denne praksis udtrykkeligt lovfæstet, dels i § 152, stk. 2, der understreger, at også den, som efter at være fratrådt sin stilling forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han har erfaret i stillingen, kan straffes for tilsidesættelse af sin tavshedspligt, og dels i den nuværende § 264 b, der taler om personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv.

4.1.3. Erfaret i tjenesten eller hvervet.

Den tavshedspligt, der efter de grundlæggende bestemmelser

i straffelovens § 152 og § 264 b påhviler personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, gælder kun med hensyn til fortrolige oplysninger, som de har fået kendskab til ved udøvelsen af deres virksomhed, respektive deres tidligere virksomhed.

Dette må dog forstås med en vis bredde, jfr. Hurwitz, a.st. side 65, hvor det anføres, at det for polititjenestemænds vedkommende må antages, at de oplysninger, de kommer i besiddelse af, i almindelighed har forbindelse med deres tjensteforhold, selv om den er erhvervet uden for tjenestetiden. Det må ligeledes antages, at også oplysninger, som en tillidsrepræsentant bliver bekendt med under udøvelse af sin funktion som sådan, er omfattet af vedkommendes almindelige tavshedspligt, jfr. herved § 3, stk. 5, i cirkulæret af 21. november 1979 om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner, hvorefter samarbejdsudvalgets medlemmer har den tavshedspligt, der følger af deres tjensteforhold.

Undertiden kan det være forbundet med betydelige vanskeligheder at afgøre, om en oplysning er erfaret i tjenesten. Det gælder f.eks. for så vidt angår offentligt ansatte forskere, jfr. nærmere redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger, der er optaget som bilag 6 til betænkningen.

4.1.4. Medvirken og hæleri.

Direkte gælder tavshedspligten efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b kun for personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Ifølge straffelovens § 23, stk. 1, omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse imidlertid alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen, dog således at straffen efter bestemmelsens stk. 2 kan nedsættes for den, der har medvirket til krænkelse af et særligt pligtforhold, som han selv står udenfor. Enhver, herunder også medhjælpere hos tjenestemænd og andre, der undtagelses-

vis ikke kan siges selv at virke i offentlig tjeneste eller hverv, kan herefter pådrage sig ansvar som medvirkende, jfr. Hurwitz a.st. side 64, note 2, der i den forbindelse nævner den udtrykkelige bestemmelse om medhjælperansvar i straffelovens § 264 b. Den, der blot modtager en meddelelse, må derimod være straffri efter princippet om nødvendigt sammenstød, og bestemmelsen omfatter næppe heller den, der, efter at en hemmelighed er røbet over for vedkommende, lader den erhvervede viden gå videre, jfr. Hurwitz a.st. side 65. Dette er en konsekvens af, at det kun er den forudgående og samtidige medvirken, der er omfattet af straffelovens § 23. Bistand, der er ydet efter forbrydelsens fuldbyrdelse, men i henhold til en tidligere indgået aftale, anses dog også for forudgående, jfr. Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, almindelig del (1981), side 198.

Medvirken, der finder sted efter, at en forbrydelse er fuldbyrdet, er således som udgangspunkt straffri. I betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred, side 54, gav straffelovrådet imidlertid udtryk for, at der var et klart behov for, at reglerne om straf for fredskrænkelser - herunder den til den gældende straffelovs § 264 b svarende bestemmelse om tilsidesættelse af tavshedspligt - også kom til at omfatte efterfølgende handlinger. En regel af denne karakter ville bevismæssigt være en fordel, idet det ofte er den efterfølgende udnyttelse, der afsløres, mens det kan være vanskeligt at godtgøre en eventuel medvirken fra udnytterens side til den oprindelige overtrædelse, selv om en sådan medvirken faktisk har været til stede. Afgørende for straffelovrådet var imidlertid, at man også i tilfælde, hvor en sådan skjult medvirken ikke har været til stede, har behov for at kunne ramme udnyttelsen, idet det ofte vil være den senere udnyttelse af de indsamlede informationer, der vil indebære den væsentligste krænkelse. I overensstemmelse hermed og med nogle bemærkninger i registerudvalgets delbetænkning fra 1971 om tavshedspligt for ansatte i edb-servicebureauer m.v., Folketings-tidende 1971-72, tillæg A, sp. 591 ff., blev der i 1972 i straffeloven som § 152, stk. 5, og § 264 c indsat regler, hvorefter bl.a. bestemmelserne om tavshedspligt skal finde

tilsvarende anvendelse på personer, der uden at have medvirket til selve den strafbare handling skaffer sig eller urettigt udnytter oplysninger, som er fremkommet ved overtrædelsen. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget i Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 555, er det "for at kunne straffe efter "hæleri"bestemmelsen" tilstrækkeligt, at det objektive gerningsindhold i den bestemmelse, der ligger til grund for hæleriet, er realiseret. Om den oprindelige gerningsmand også subjektivt kan drages til ansvar, er uden betydning. Derimod kræves naturligvis sædvanlig subjektiv dækning hos hæleren, d.v.s. forsæt." I Minna Bloch med flere: Supplement til Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret, almindelig og speciel del (1975), side 102, anføres, at dette, hvis forslaget, hvad sammenhængen tyder på, ved "subjektivt" mener "tilregnelser", afviger fra, hvad der antages at gælde med hensyn til hæleri efter straffelovens § 284. Denne forskel synes imidlertid velbegrundet, idet der ved den uberettigede udnyttelse af bl.a. tavshedsbelagte oplysninger i højere grad er tale om en ny og selvstændig interessekrænkelser end ved hæleri med hensyn til berigelsesforbrydelser.

4.1.5. Særlige regler .

4.1.5.1. En lang række af de bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat for særlige områder, synes alene at skulle tjene som en påmindelse om, at en bestemt persongruppe er undergivet tavshedspligt efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b.

Mange af bestemmelserne vedrører personer, der som medlemmer, sekretærer eller på anden måde deltager i arbejdet i kommissioner, udvalg, råd og nævn m.v. I en del tilfælde er det direkte bestemt i den lov, i henhold til hvilken det pågældende råd eller nævn er nedsat, at medlemmerne m.v. har tavshedspligt under ansvar efter reglerne i straffelovens § 152 og § 264 b. I andre tilfælde findes bestemmelserne om tavshedspligt i organets forretningsorden, der enten kan være fastsat ved bekendtgørelse eller have karakter af cirkulære. Såfremt de personer, der deltager i rådets eller næv-

nets arbejde, ikke umiddelbart på baggrund af det pågældende organs karakter må anses for at virke i offentlig tjeneste eller hverv, kan en sådan bestemmelse om tavshedspligt i organets forretningsorden dog næppe medføre, at de i tilfælde af tilsidesættelse af denne pligt kan pålægges ansvar efter straffelovens § 152 eller § 264 b. I det omfang rådet eller nævnet er oprettet i henhold til lov, og forretningsordenen og dermed tavshedsforskrifterne er fastsat ved bekendtgørelse med hjemmel i en bestemmelse i loven, der bebyrder vedkommende minister til at fastsætte nærmere regler for organets virksomhed, må der dog formentlig under alle omstændigheder være mulighed for at pålægge straf efter straffeloven.

4.1.5.2. Som ovenfor nævnt kan det give anledning til tvivl, om ansatte m.v. i de såkaldte særlige forvaltningsenheder har tavshedspligt umiddelbart efter straffelovens § 152 og § 264 b. I konsekvens heraf indeholder reglerne om disse organer undertiden særlige tavshedsforskrifter. Således er der i loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension som § 32, stk. 2, indsat en bestemmelse, der fastslår, at medlemmerne af ATP's bestyrelse og repræsentantskab, ATP's direktør, aktuar og revisor samt de ansatte i ATP har tavshedspligt under ansvar efter straffelovens § 152 og § 264 b.

4.1.5.3. Privatpersoner og institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, antages ikke at have tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b, selv om de udfører opgaver, der i materiel henseende må betegnes som forvaltningsskik. Undertiden pålægger lovgivningen dem dog tavshedspligt. Ifølge skattekontrollovens § 10 F, stk. 1, kan private erhvervsdrivende m.v., som i medfør af loven har modtaget oplysninger om personnumre i forbindelse med udførelse af deres opgaver for skattemyndighederne, således straffes, hvis de uberettiget videregiver disse. På tilsvarende måde indeholder § 21 i loven om begrænsning af energiforbruget i bygninger hjemmel til at bringe straffelovens § 152 i anvendelse over for de private energikonsulenter, der bl.a. kan udstede energiattester.

4.1.5.4. Personer, der er ansat i eller på anden måde knyttet til egentlige statslige eller kommunale erhvervsdrivende virksomheder som f.eks. statens konfektion, må være direkte omfattet af straffelovens § 152 og § 264 b. Dette kan derimod ikke antages at være tilfælde, når en virksomhed er organiseret i privatretlige former som f.eks. Dansk Olie & Naturgas A/S, selvom det offentlige er aktionær eller endog hovedaktionær, eller Kommunekemi I/S. Retsstillingen for det offentliges repræsentanter i ledelsen er til dels omtalt ovenfor. I øvrigt må personer i sådanne virksomheder være undergivet samme tavshedspligt som privat ansatte m.v. Ledelsen i aktie- og anpartsselskaber, herunder medarbejdernes repræsentanter i bestyrelsen, har således en strafsanktioneret tavshedspligt efter henholdsvis aktieselskabslovens § 160, stk. 1, og anpartsselskabslovens § 130, stk. 1. Herudover er medarbejderne omfattet af den ligeledes strafsanktionerede tavshedspligt i markedsføringslovens § 9, ligesom de på almindeligt ansættelsesretligt grundlag er undergivet en tavshedspligt, hvis tilsidesættelse kan medføre afskedigelse, jfr. Ole Hasselbalch: Ansættelsesret (1975), side 205. Endelig kan personer, som er knyttet til virksomheden, være undergivet en særlig professionel tavshedspligt som f.eks. advokater og revisorer.

4.1.5.5. Personer, der er knyttet til koncessionerede virksomheder, har ikke tavshedspligt efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b. Undertiden er de imidlertid omfattet af særlige bestemmelser. Det gælder f.eks. for personer, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige, jfr. straffelovens § 152, stk. 3, og § 18 i loven om telegrafer og telefoner.

4.1.5.6. Undertiden er der fastsat særlige regler om tavshedspligt for personer, der udfører opgaver for det offentlige på kontraktsmæssig basis.

En bestemmelse af denne karakter er straffelovens § 152, stk. 4, som hjemler straf for den, der misbruger oplysnin-

ger, som han har fået kendskab til under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige. Bestemmelsen blev indsat i straffeloven i 1972 og bygger på et forslag i en delbetænkning om tavshedspligt for ansatte i edb-servicebureauer m.v., der behandler oplysninger for det offentlige, som registerudvalget afgav i juli 1971, jfr. bilag 2 til lovforslaget i Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 589 ff. Det anføres her bl.a., at bestemmelsens kerneområde er ansatte i private virksomheder, der behandler offentlige data ved hjælp af edb-registre. Den gælder imidlertid også for visse andre, f.eks. personale i datamaskinfirmaer, som udfører serviceeftersyn af edb-anlæg, der behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige. Endelig er bestemmelsen ikke begrænset til elektronisk databehandling, men omfatter også anden maskinel behandling af det offentliges oplysninger, f.eks. behandling under anvendelse af hulkort, papirkodebånd, magnetbånd, dataskærme, mikrofotografering og maskinel kuvertering.

Selv om registerudvalget gav udtryk for, at man anså det for lidet rimeligt, at det offentliges og borgernes beskyttelse mod videregivelse af oplysninger til uvedkommende skulle forringes, fordi staten og kommunerne vælger at overlade databehandling til private firmaer, fandt udvalget dog ikke at burde gå længere end til at foreslå tavshedspligt for virksomheder, der maskinelt behandler oplysninger for det offentlige. En generel regel om straf for privates røbelse af oplysninger overgivet af det offentlige med henblik på udførelse af et hvilket som helst arbejde, f.eks. et offentligt byggeri, måtte efter udvalgets opfattelse på grund af sin almindelige karakter formuleres så vagt, at den ville være praktisk vanskelig at anvende.

Bestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 4, suppleres imidlertid af regler i andre love, f.eks. kildeskattelovens § 87, der hjælper straf for enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kendskab om fortrolige oplysninger vedrørende de skat-

tepligtiges eller indeholdelsespligtiges forhold. Der kan endvidere være fastsat bestemmelser om tavshedspligt i den kontrakt, som en person eller virksomhed indgår med det offentlige om udførelse af en bestemt opgave, jfr. herved det udkast til en sikkerhedsdeklaration, som entreprenører skal underskrive, før de får overladt tegninger m.v. til militære anlæg, der findes i love og bestemmelser for forsvaret, 25. hæfte, den militære sikkerhedstjeneste SIK 105. Tilsi-desættelse af sådanne tavshedsforskrifter kan dog ikke i sig selv medføre strafansvar.

En væsentlig bredere bestemmelse om tavshedspligt findes i miljøbeskyttelseslovens § 85, hvorefter ikke alene myndigheder og personer, der udøver opgaver efter loven, men også enhver, der yder bistand hertil, har tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b. Af bemærkningerne til forslaget i Folketingstidende 1977/78, tillæg A, sp. 533 ff fremgår, at man ved denne særlige formulering især har villet inddrage de rådgivende firmaer og sagkyndige personer, der bistår miljømyndighederne ved udøvelsen af deres beføjelser i de ofte teknisk komplicerede sager, under myndighedernes tavshedspligt. På tilsvarende måde bestemmer arbejdsmiljølovens § 79, at myndigheder og personer, der udøver opgaver efter visse af lovens bestemmelser, samt enhver, der i øvrigt yder bistand hertil, har tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b. Ifølge bemærkningerne i Folketingstidende 1978/79, tillæg A, sp. 2743 ff, omfatter bestemmelsen arbejdsmiljørådets medlemmer, tilforordnede, sekretærer samt udvalgsmedlemmer og sagkyndige inden for rådets medlemskreds, arbejdsmiljøfondets bestyrelse, forretningsfører og øvrige personale, bedriftssikkerhedstjenestens personale, branchesikkerhedsrådenes medlemmer, konsulenter og eventuelt andet personale samt andre, der yder bistand til udøvelsen af opgaver efter de omhandlede bestemmelser i loven, f.eks. kontaktgrupper ved tilsynskredsene for bygge- og anlægssektoren, kontaktudvalg om bedriftssundhedstjeneste og deltagere i arbejdsmedicinske og arbejds-hygieniske undersøgelser m.v. Medlemmerne af de enkelte virksomheders interne sikkerhedsorganisationer blev derimod ikke inddraget under den straf-

sanktionerede tavshedspligt, idet den tavshedspligt, der på ansættelsesretligt grundlag påhviler sikkerhedsrepræsentanter og arbejdsledere med flere, ansås for tilstrækkelig.

4.1.5.7. Myndighederne kan ikke i almindelighed pålægge private tavshedspligt. I retsplejelovens § 189, stk. 1, er der dog hjemmel til at pålægge en person, der er afhørt som vidne, en strafsanktioneret tavshedspligt med hensyn til hans viden om sagen, såfremt hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed eller opklaring af alvorlige forbrydelser taler derfor. Pålægget bortfalder efter bestemmelsens stk. 2, når sagen er afsluttet.

4.2. De tavshedsbelagte oplysningers karakter.

Straffelovens § 152, stk. 1, indeholder ikke nogen egentlig beskrivelse af tavshedspligtens genstand, men alene en henvisning til, at det drejer sig om oplysninger, som en person i offentlig tjeneste eller hverv "har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan". § 264 b peger derimod direkte på oplysninger vedrørende "privatlivet tilhørende hemmeligheder". Ud over disse grundlæggende bestemmelser indeholder lovgivningen en lang række regler, der på særlige områder præciserer, udvider eller indskrænker kredsen af tavshedsbelagte oplysninger.

4.2.1. Straffelovens forarbejder.

En embedsmands tavshedspligt efter § 139 i straffeloven af 1866 omfattede, "hvad der hans Embede vedkommende bør holdes hemmeligt". Herved skulle der ikke alene henses til udtrykkelige forskrifter i lov eller andre positive bestemmelser, men også til, hvad forholdets egen beskaffenhed medførte, jfr. Rigsdagstidende 1864-65, tillæg A, sp. 689.

Efter det første udkast til straffeloven af 1930 (UI) skulle bl.a. den, hvem det påhviler at varetage offentlig tjeneste eller hverv, have tavshedspligt med hensyn til, hvad

der "er ham betroet som Hemmelighed, eller ved lov eller anden gyldig Bestemmelse er betegnet som saadan". Bestemmelsen afgjorde således ikke, om noget er en hemmelighed, men henholdt sig ligesom den netop omtalte regel i straffeloven af 1866 til, hvad lovgivningen eller dens grundsætninger og forholdets natur i så henseende fører til.

I det andet straffelovsudkast (Ull) blev beskrivelsen af tavshedspligtens genstand omformuleret, således at den dels kom til at omfatte, hvad nogen "har erfaret som Tjenestehemmelighed", og dels "Privatlivet tilhørende Hemmeligheder". Med hensyn til den nærmere afgrænsning af det sidstnævnte udtryk henviste bemærkningerne til omtalen i UI af en bestemmelse, som generelt fastsatte straf for den, som krænker nogens fred ved uberettiget at give offentlig meddelelse om personlige, huslige eller andre privatlivet tilhørende forhold:

"Om et vist Forhold henhører under Privatlivet eller ej, maa Domstolene afgøre, og Bedømmelsen heraf vil skifte med de skiftende Tider og Forhold. At de rent personlige og huslige Forhold altid bør beskyttes mod at gives offentligt til Pris, er utvivlsomt. Med Hensyn til andre Forhold som f.Eks. Erhvervs- og Formueforhold vil Spørgsmaalets Afgørelse bero paa mange forskellige Omstændigheder. De nugældende Skattelove viser, at Formueforholdene i Almindelighed maa henregnes til Privatlivets Forhold, saa at en offentlig Omtale af dem i Reglen vil være uberettiget; men et udtrykkeligt eller stiltiende Samtykke vil kunne gøre Omtalen berettiget. Hvad Erhvervsforholdene angaar staaer Sagen saaledes, at mange Sider af Erhvervsforholdene vedkomme Offentligheden, hvad Lovgivningen om Haandværks- og Fabriksdrift, Bagerier, Gæstgiverier, Fiskeri, Jagt, Landbrug, Reder i virksomhed, Forhyring, Sønæring, Livsforsikringsvirksomhed o.s.v. o.s.v. viser. Offentlige Meddelelser om saadanne forhold ere naturligvis ikke i Strid med Paragrafen, der kun rammer de Tilfælde, hvor det er de private Sider af Erhvervsvirksomheden, der berøres. Som ovenfor sagt vil ikke blot Lovgivningsbestemmelserne vise Vej, men ogsaa den til enhver Tid herskende offentlige Opinion vil nødvendigvis faa Indflydelse paa, hvad der bør beskærmes som henhørende til Privatlivets Fred, og Domstolene ville i disse Tilfælde som i saa mange andre blive de Organer, hvorigennem den offentlige Mening faar sit Udtryk".

Henvisningen til privatlivet tilhørende hemmeligheder gik herefter igen i de følgende udkast og forslag til straffeloven af 1930. Derimod ændredes den anden del af beskrivelsen af genstanden for den grundlæggende tavshedspligt flere gange. Det tredje straffelovsudkast (Ulli) anvendte således udtrykket "hvad der Tjenesten eller Hvervet vedkommende bør hemmeligholdes", mens det første lovforslag (FI) vendte tilbage til formuleringen i UI. Først i det andet forslag (Fil) nåede man frem til den stadig gældende beskrivelse af genstanden for den grundlæggende tavshedspligt, som omfatter, hvad en person i offentlig tjeneste eller hverv "har erfaret som Hemmelighed, eller hvad der ved Lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som saadan".

4.2.2. Andre fortolkningsdata.

4.2.2.1. Som nævnt indeholder straffelovens § 152, stk. 1, ingen egentlig beskrivelse af de tavshedsbelagte oplysningers karakter, men i sidste instans alene en henvisning til forholdets natur. Når det skal afgøres, om en oplysning er hemmelig, kan det derfor blive nødvendigt at søge vejledning i retstraditionen, således som den bl.a. kan udledes af principperne i love og administrative forskrifter samt af rets-sædvaner og -praksis på beslægtede områder. Heller ikke udtrykket "privatlivet tilhørende hemmeligheder" i § 264 b indeholder en præcis beskrivelse af tavshedspligtens genstand. Der er her tale om en såkaldt retlig standard, som opstiller nogle rammer, inden for hvilke de retsanvendende myndigheder må træffe deres afgørelser.

4.2.2.2. En generel afgrænsning af en række hensyn, der taler for at begrænse den principielle åbenhed omkring de offentlige myndigheders virksomhed, findes i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Efter lovens § 6, stk. 1, er sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste således overhovedet ikke omfattet af den almindelige adgang til aktindsigt.

I øvrigt omfatter denne adgang ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 1, ikke dokumenter, der indeholder

- "1) oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
- 2) oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes".

Efter § 2, stk. 2, må den almindelige adgang til aktindsigt efter omstændighederne også vige for væsentlige hensyn til

- "1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Adgangen til at få aktindsigt omfatter efter offentlighedslovens § 5 endvidere ikke

- "1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,
- 2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,
- 3) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,
- 4) brevveksling inden for samme myndighed,
- 5) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer

- indbyrdes,
- 6) dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigs-
økonomiske forhold,
- 7) myndigheders brevveksling med sagkyndige til
brug i retssager eller ved overvejelse af, om
retssag bør føres,
- 8) materiale, der tilvejebringes som grundlag for
udarbejdelse af offentlig statistik".

Endelig følger det af lovens § 3, nr. 1, at adgangen til at få aktindsigt i en myndigheds udgående skrivelser først indtræder, når disse må antages at være nået frem til adressaten, og af § 6, stk. 2, at en begæring om aktindsigt i sager om lovgivning, herunder bevillingslove, først skal imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketetinget.

4.2.2.3. Man kan imidlertid ikke uden videre gå ud fra, at den omstændighed, at en oplysning falder ind under en af offentlighedslovens ovennævnte undtagelsesbestemmelser, er ensbetydende med, at det også vil være i strid med den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b at videregive den. Dette er en følge af, at formålet med offentlighedslovens retsteknisk forholdsvis groft tilskårne regler alene er at angive, hvilke oplysninger borgerne har krav på at få udleveret. Loven afskærer således ikke myndighederne fra at give såkaldt "meroffentlighed", når dette kan ske uden hverken at tilsidesætte lovgivningens almindelige eller specielle tavshedsforskrifter, jfr. punkt 6 i vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen. Hvor offentlighedsloven som, i f.eks. § 2, stk. 1, nr. 2, lader en konkret afvejning af på den ene side den almindelige interesse i, at de omhandlede oplysninger er tilgængelige, og på den anden side visse nærmere angivne anerkendelsesværdige interesser i, at oplysningerne hemmeligholdes, være afgørende for adgangen til aktindsigt, må denne afvejning dog i almindelighed antages også at blive afgørende for spørgsmålet om tavshedspligt.

Selv om myndighedernes pligt til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven ifølge lovens § 7 ikke begrænses af den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjeneste-

mandslovgivningen og de kommunale tjenestemandsvedtægter, antages det ikke at være ganske udelukket, at en person i offentlig tjeneste eller hverv kan tilsidesætte sin grundlæggende tavshedspligt ved at videregive oplysninger, som enhver har ret til at få aktindsigt i, jfr. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 294, og Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 97. I Kommenteret straffelov er som eksempel nævnt, at en medarbejder uden sin styrelses vidende tager sig betalt for systematisk at give dagblade vink om interessante sager under opsejling. Herved tilsidesætter den pågældende medarbejder den begrænsning, der ligger i offentlighedslovens forudsætning om, at personer, der ønsker aktindsigt, principielt skal have kendskab til den pågældende sags eksistens, når de henvender sig til myndigheden. Bent Christensen antager derimod i Juristen og Økonomen 1980 side 95, at offentligt ansatte må være berettigede til at offentliggøre dokumenter, som udenforstående efter offentlighedsloven har krav på at få adgang til. Han gør dog opmærksom på, at konsekvenserne heraf er lidt komplicerede. Grænsen mellem dokumenter, der er offentligt tilgængelige, og dem, der ikke er det, er vagt og elastisk angivet, især i offentlighedslovens § 2. Det kan selv for den, der har godt kendskab til forarbejder og praksis i tvivlstilfælde være svært at afgøre, om et dokument er omfattet af loven. Hvis vedkommende offentligt ansatte ikke selv er den, der efter offentlighedslovens § 8 er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt et dokument er offentligt, må han følgelig efter Bent Christensen enten før offentliggørelsen henvende sig til den kompetente eller løbe risikoen for, at hans ikke-autoritative fortolkning af offentlighedsloven underkendes under en senere retssag, disciplinærsag eller lignende.

4.2.3. Tavshedspligt ud fra forholdets natur.

4.2.3.1. Efter sin formulering omfatter straffelovens § 152, stk. 1, enhver hemmelighed, hvadenten behovet for hemmeligholdelse er begrundet i hensynet til en offentlig interesse eller i hensynet til private, der har meddelt eller ladet det

offentlige få indsigt i oplysninger om deres forhold, jfr. Greve med flere a.st. side 97. Straffelovens § 264 b indeholder imidlertid en særlig hjemmel til at pålægge straf for tilsidesættelse af tavshedspligt, der alene er begrundet i hensynet til private interesser. På den baggrund må straffelovens § 152, stk. 1, skulle forstås således, at den omfatter tilfælde, hvor beskyttelsesinteressen rækker ud over et værn for privatlivets fred, jfr. Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 65, og højesterets dom i UfR 1973 side 529 ff., hvor det tiltrædes, at byretten og østre landsret havde henført en fysioterapeuts videregivelse af oplysninger fra journaler på det amtskommunale sygehus, hvor hun var ansat, under straffelovens § 152, stk. 1, idet hensynet til sygehusets virksomhed og dets interesse i at bevare journalernes indhold som en hemmelighed måtte anses for at række ud over et værn for private hemmeligheder. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med den fortolkning, der er anlagt med hensyn til bestemmelsen i retsplejelovens § 169, stk. 1, hvorefter personer i offentlig tjeneste eller hverv ikke uden samtykke fra vedkommende myndighed må afkræves vidneforklaring om forhold, med hensyn til hvilke der i det offentliges interesse påhviler dem tavshedspligt, jfr. Bernhard Gomard med flere: Kommenteret retsplejelov, bind 1 (1982) side 156, note 5.

4.2.3.2. Både straffelovens § 152 og § 264 b pålægger således personer i offentlig tjeneste eller hverv tavshedspligt med hensyn til "privatlivet tilhørende hemmeligheder". Som ovenfor nævnt er dette udtryk en retlig standard, der opstiller rammer, som de retsanvendende myndigheder må udfylde. Bortset fra nogle bemærkninger i UI, hvoraf det fremgår, at privatlivet omfatter såvel rent personlige og huslige forhold som f.eks. erhvervs- og formueforhold, yder forarbejderne til bestemmelserne ikke myndighederne nogen sikker vejledning ved deres afgrænsning og udfyldning af bestemmelserne. I betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred, side 40, defineres en persons privatliv som forhold, der ikke er umiddelbart tilgængelige for andre, som kommer i forbindelse med den pågældende. Herudover forekommer det vanskeligt at

give en generel beskrivelse af, hvad der ligger i udtrykket "privatlivet", og det spørgsmål ses i øvrigt heller ikke at have været gjort til genstand for nogen mere indgående analyse i den juridiske litteratur.

4.2.3.3. I en række love og administrative forskrifter eller forarbejderne hertil er forskellige typer af oplysninger imidlertid blevet fremhævet som særlig følsomme. Da disse bestemmelser og motivudtalelser må antages at være udtryk for en almindelig samfundsmæssig vurdering af de pågældende oplysningers sensitivitet, vil de kunne have betydning, når det skal fastlægges, hvad der som personlige og huslige forhold må anses for hørende til privatlivet.

Af retsplejelovens bestemmelser om dørlukning samt om referat- og navneforbud fremgår, at det efter omstændighederne kan være nødvendigt at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til sædeligheden, samt at det kan være krænkende for en person at blive sat i forbindelse med en bestemt retssag, herunder som sigtet eller tiltalt i en straffesag, jfr. §§ 29 og 31. Under visse kategorier af sager antages der endvidere generelt at ville fremkomme så følsomme oplysninger, at sagen enten altid skal behandles for lukkede døre, eller dette i hvert fald meget jævnligt kan blive tilfældet. Det gælder ægteskabssager, faderskabssager og umyndiggørelses-sager samt sager om prøvelse af beslutninger om adoption uden samtykke, jfr. §§ 453, 456 o, 463 og 475 g. Undertiden er der endvidere i retsplejeloven særlig hjemmel til at nedlægge navneforbud m.v. Det gælder, udover i de netop omtalte tilfælde, sager om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse og sager om forbrydelser mod kønssædeligheden, jfr. §§ 473 og 1017 b.

Også registerlovgivningen fremhæver en række oplysninger, der betegnes som rent personlige og anses for særligt følsomme. Det er oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger

om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende, jfr. loven om private registre m.v. § 3, stk. 2, og loven om offentlige myndigheders registre § 9, stk. 2.

Af forarbejderne til offentlighedsloven fremgår, at man med udtrykket personlige forhold i lovens § 2, stk. 1, nr. 1, navnlig tænker på oplysninger i familieretlige sager, herunder bidragssager, samt sundhedssager og sager om ydelser i henhold til sociallovgivningen, jfr. betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen side 63. Af et udkast til en anordning om offentlighed i forvaltningen, der findes på side 70 f i betænkningen, fremgår endvidere, at det, for så vidt angår justits- og socialministeriernes sagsområder, ikke var tanken, at den almindelige adgang til aktindsigt i sager om enkeltpersoners forhold skulle omfatte følgende sagskategorier:

"A. Justitsministeriet.

- 1) Udfærdigelse af pas eller anden rejselegitimation.
- 2) Benådning, udsættelse med afsoning af straf, behandling af personer, der er anbragt i kriminalanstalter, eller er undergivet kriminalforsorg uden for anstalt, løsladelse fra kriminalanstalter.
- 3) Klager over politiets eller anklagemyndighedens behandling af straffesager.
- 4) Politiets eftersøgningstjeneste.
- 5) Tvangsindlæggelse og -tilbageholdelse af sindssyge og åndssvage.
- 6) Udgangstilladelse m.v. til sindssyge eller åndssvage, der som farlige for retssikkerheden er anbragt på hospital eller anstalt.
- 7) Sterilisation, kastration og svangerskabsafbrydelse, legalt ligsyn og obduktion.
- 8) Ligbrænding og særlig anbringelse af urner.
- 9) Person-, familie- og navneret.
- 10) Arve- og skifteret, midler i overformynderiet og båndlagte midler i øvrigt.
- 11) Udfærdigelse eller deponering af beskikkelse som advokat eller auktionsleder.
- 12) Udfærdigelse eller inddragelse af førerbevis og godkendelse af kørelærere.
- 13) Lønningsforskud, sygedage og lignende for tjenestemænd m.v.

B. Socialministeriet.

- 1) Invalide- og folkepension.

- 2) Syge- og invalideforsikring.
- 3) Lovpligtig ulykkesforsikring.
- 4) Børne- og ungdomsforsorg.
- 5) Revalidering samt blinde, døve-, vanføre- og anden særforborg.
- 6) Den almindelige offentlige forborg.
- 7) De af mødrehjælpen behandlede adoptions-, sterilisations- og svangerskabsafbrydelsessager samt sager om bistandsydelse af økonomisk, personlig eller juridisk karakter.
- 8) Klager i henhold til lov om arbejderbeskyttelse.
- 9) Bidragsfondens sager vedrørende bidragspligtige.
- 10) Arbejdsanvisning til erhvervshæmmede og psykotekniske prøver.
- 11) Lønningsforsbud, sygedage og lignende for tjenestemænd m.v."

I overensstemmelse med det foran anførte nævner de almindelige strafferetlige fremstillinger og kommentarer som eksempler på personlige og huslige forhold, der hører privatlivet til, interne familieforhold, seksuelle forbindelser og seksuel indstilling, forlovelser, der ønskes hemmeligholdt, privat omgangskreds, private stridigheder, der er holdt inden for hjemmets eller den private virksomheds rammer, skilsmisser, sygdom, selvmordsforsøg samt spiritusforbrug og politisk tilhørsforhold, jfr. f.eks. Greve med flere a.st. side 298 vedrørende udtrykket "private forhold" i straffelovens § 264 d.

En yderligere eksemplifikation af, hvad der på dette område må anses for privatlivet tilhørende, findes i den praksis, som domstolene, folketingets ombudsmand og administrationen har anlagt i relation til de bestemmelser og retsgrundsatninger, der direkte eller indirekte opererer med begrebet, det vil, ud over straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i § 152 og § 264 b, især sige straffelovens § 264 d om bl.a. uberettiget videregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold, offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, og retsplejelovens § 170, stk. 3, om vidneudelukkelse for personer, der har en lovbestemt tavshedspligt. Uden at der her skal gøres noget forsøg på at gennemføre en analyse af denne praksis, kan det til yderligere illustration nævnes, at det er fast antaget, at cpr-numre, der ellers for en umiddelbar betragtning kan forekomme at være rent neutrale oplysninger, er undtaget fra

aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, jfr. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 253. I en lang række tilfælde vil endvidere den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det antages i en udtalelse fra justitsministeriet, der er refereret i folketingets ombudsmands beretning for 1975, side 107 ff., at gælde for så vidt angår oplysninger om, hvorvidt en person har indgivet ansøgning om f.eks. adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser eller svangerskabsafbrydelse. Derimod synes der at være en vis tilbøjelighed til at anvende den omhandlede undtagelsesbestemmelse restriktivt på oplysninger om offentligt ansattes forhold i tjenesten, jfr. hverved ombudsmandens beretning for 1976, side 130 ff, hvor det bl.a. udtales:

- "a) Bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, vil jævnligt være anvendelig, når den offentligt ansatte har tilsidesat sine pligter ved forhold, han har udvist uden for tjenesten (decorum).
- b) At en offentligt ansat ikke udfører selve tjenesten i et sådant omfang eller på en sådan måde, som han har pligt til, kan mere eller mindre bero på forhold, der i almindelighed må betragtes som tilhørende privatlivet, f.eks. fysisk eller psykisk sygdom, familiære problemer eller afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer. Udgangspunktet må her være, at aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter de nævnte underliggende privatlivsforhold, men derimod selve pligttilsidesættelsen. Spørgsmålet er dog mere kompliceret. Pligttilsidesættelsen kan have en så nær sammenhæng med privatlivsforhold, at § 2, stk. 1, nr. 1, må kunne anvendes også med hensyn til pligttilsidesættelsen (det kan herved komme i betragtning, hvorvidt aktindsigt vedrørende pligttilsidesættelsen ville give en vildledende information, når det underliggende privatlivsforhold samtidig blev hemmeligholdt efter § 2, stk. 1, nr. 1); omvendt kan pligttilsidesættelsen formentlig have en sådan dominerende plads i helhedsbilledet, at § 2, stk. 1, nr. 1, ikke fuldt ud kan anvendes med hensyn til de underliggende forhold, der ellers ville blive betragtet som tilhørende privatlivets fred."

Tilsvarende synspunkter er kommet til udtryk hos Greve med flere a.st. side 299, hvor det anføres, at straffelovens § 264 d ikke kan bruges på fotografier af f.eks. politibetjente i funktion, medmindre billederne bruges i en særlig sammenhæng, der er krænkende for de pågældende som privatpersoner.

Ved udtrykket "privatlivet" tænkes i første række på levende fysiske personers forhold. Udtrykket må dog også dække personer, der er afgået ved døden, selv om dette ikke som i straffelovens § 264 d er udtrykkeligt anført, jfr. herved Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969) side 302, hvor det fremhæves at specielt meddelelser om selvmord og de nærmere omstændigheder i forbindelse hermed kan virke som endog grove krænkelse af privatlivet.

Også kollektive enheder af privatretlig natur antages at kunne have et privatliv, jfr. Rigsdagstidende 1938-39, tillæg A, sp. 3781, der nævner private foreningers indre anliggender. Derimod kan offentlige myndigheders indre forhold ikke anses for beskyttet af bestemmelser vedrørende privatlivets fred. Det samme antages at gælde for politiske partier og partiorganer, jfr. nærmere Greve med flere, a.st. side 297.

Unavngivne personer og virksomheder m.v. kan også være genstand for en strafbar krænkelse, idet det afgørende må være, om de pågældende oplysninger, kendeligt for en lidt videre kreds, tager sigte på en bestemt persons eller virksomheds privatliv, jfr. f.eks. UfR 1960, side 382, der anså betegnelsen "en overretssagfører, der tidligere har spillet en vis rolle i det kommunale liv i..." for tilstrækkelig præcis. Det er dog næppe nok, at vedkommende kan genkende sig selv, jfr. Minna Bloch med flere: Supplement til Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret, almindelig og speciel del (1975), side 104. I overensstemmelse med det anførte antager betænkningen om offentlighedslovens revision side 253, at det er

givet, at offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, med udtrykket enkeltpersoners personlige forhold refererer sig til oplysninger om en eller flere identificerbare personer.

4.2.3.4. Til privatlivets hemmeligheder antages som ovenfor anført bl.a. også at høre oplysninger om erhvervs- og formueforhold.

Dette har i retsplejelovens § 29, stk. 3, og stk. 4, nr. 1, bl.a. fundet udtryk ved en henvisning til forretnings- eller driftshemmeligheder. I offentlighedslovens § 2, stk. 1, nævnes oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder, om drifts- eller forretningsforhold samt om økonomiske forhold. Hvad der hermed henvises til, er yderligere eksemplificeret i betænkningen om offentlighed i forvaltningen side 63, hvor det anføres, at indskrænkningerne i adgangen til aktindsigt af hensyn til økonomiske interesser navnlig vil kunne komme på tale af konkurrencemæssige grunde. Dokumenter i skatte- og lånesager vil ligeledes i vidt omfang være unddraget offentlighed, og det samme antages at gælde oplysninger om forretningshemmeligheder, såsom oplysninger om udvikelses- og produktionsplaner, forretningsforbindelser m.v.

De almindelige strafferetlige fremstillinger og kommentarer nævner på tilsvarende måde ud over oplysninger om indtægts- og formueforhold, skatteforhold og efter omstændighederne insolvens, jfr. f.eks. Greve med flere a.st. side 298.

4.2.3.5. Straffelovens § 152 finder anvendelse i tilfælde, hvor behovet for hemmeligholdelse helt eller delvis er begrundet i hensynet til offentlige interesser. Med udgangspunkt i offentlighedslovens opregning i § 2, stk. 2, § 5 og § 6 af en række samfundsinteresser, der kan danne grundlag for begrænsninger i adgangen til aktindsigt, må det antages, at også straffelovsbestemmelsen i første række tager sigte på oplysninger, som har betydning for statens sikkerhed, forsvar og forhold til udlandet samt for det offentliges planlægnings- og kontrolvirksomhed. Herudover kan det offentlige imidlertid som anført i de nævnte bestemmelser i offentlig-

hedsloven på samme måde som private personer og virksomheder have en interesse i. at beskytte visse oplysninger om økonomien og den interne beslutningsproces, ligesom det offentlige undertiden kan have en selvstændig interesse i at sikre, at oplysninger om borgernes private forhold hemmeligholdes. Nogen udtømmende opregning af offentlige beskyttelsesværdige interesser er det dog ikke muligt at fremkomme med.

4.2.3.6. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, kan aktindsigt efter omstændighederne nægtes af hensyn til statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, og dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold er efter lovens § 5, nr. 6, overhovedet ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. At oplysninger af disse grunde kan være sensitive fremgår også af bl.a. retsplejelovens § 29, stk. 2 - hvorefter dørene kan lukkes, når hensynet til statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det - af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt af den militære straffelovs § 31, stk. 1, der særligt hjemler straf for den, som røber militære hemmeligheder, hvis åbenbaring for fremmede magter kan skade landets forsvar. Hensynet til fremmede magter og mellemfolkelige institutioner kan bl.a. have givet sig udtryk i folkeretlige kutymer, hvorefter oplysninger eller dokumenter skal behandles fortroligt, jfr. Folketingstidende 1969/70, tillæg A, sp. 588.

Aktindsigt kan endvidere efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, efter omstændighederne afskæres af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af hensyn til påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen. Af betænkningen om offentlighed i forvaltningen side 63 f fremgår, at bestemmelsen bl.a. tager sigte på dokumenter, der vedrører påtænkte foranstaltninger inden for afgiftslovgivningen, herunder toldlovgivningen, samt vedrørende valuta-lovgivningen, lovgivningen om priser eller om eksport og import. Bestemmelsen vil endvidere finde anvendelse på det of-

fentliges virksomhed i forbindelse med eksaminer og andre prøver, idet f.eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke kan adleveres på forhånd, samt på det offentliges kontrolvirksomhed på en række områder, f.eks. for at hindre kendskab til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat.

Når der i bestemmelsen tales om offentlig planlægningsvirksomhed, har man f.eks. haft for øje, at forhåndskendsskab til byplanmæssige foranstaltninger vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.

Bestemmelsen kan finde anvendelse f.eks. ved rutinemæssige henvendelser fra de reviderende myndigheder. En sådan henvendelse, der ville kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de reviderende myndigheder".

Også hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, kan efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 3, efter omstændighederne begrunde indskrænkninger i adgangen til aktindsigt. I betænkningen om offentlighed i forvaltningen, side 63, anføres herom bl.a.:

"Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Man har ikke ment at burde begrænse bestemmelsen i nr. 3 til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Der vil således være en vis begrænsning af offentlighedsprincippet, f.eks. med hensyn til afgive tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, optagelse af lån m.v. Også med hensyn til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn-

og personaleforhold m.v., må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger."

Sager inden for strafferetsplejen er efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, helt undtaget fra adgangen til aktindsigt. Det skyldes bl.a. et hensyn til muligheden for en effektiv retshåndhævelse, jfr. herved også retsplejelovens bestemmelser i § 29, stk. 4, nr. 2, om dørlukning i straffesager af hensyn til sagens oplysning.

4.2.3.7. Behovet for beskyttelse af de offentlige myndigheds interne beslutningsproces har givet sig udslag i en række bestemmelser og sædvaner, der indskrænker adgangen for personer i offentlig tjeneste eller hverv til at videregive eller offentliggøre faktiske oplysninger om myndighedernes interne forhold.

Efter retsplejelovens § 895, stk. 6, og § 906 a, stk. 3, skal der således iagttages tavshed om nævnings rådslagninger og afstemninger m.v. Loven pålægger ikke dommere, sagkyndige retsmedlemmer og domsmænd en tilsvarende tavshedspligt. Det må imidlertid antages at følge af de nævnte bestemmelser sammenholdt med retsplejelovens § 214, stk. 2, hvorefter retternes rådslagninger og afstemninger i almindelighed ikke må overværes af tilhørere, samt af reglerne om pligt eller ret til at afgive navngiven eller unavngiven dissens m.v. i retsplejelovens § 214, stk. 1, sidste pkt., og § 218, stk. 1, at retternes rådslagninger og afstemninger principielt anses for hemmelige og dermed undergivet tavshedspligt, jfr. Stephan Hurwitz: Den danske strafferetspleje (1959), side 38 og Bernhard Gomard: Studier i den danske straffeprocess (1976), side 393.

Selv om hverken grundloven eller folketingets forretningsorden udtaler sig udtrykkeligt herom, antages det at følge af en modsætningsslutning fra forretningsordenens § 8, stk. 5, sidste pkt. - hvorefter der ved afslutningen af udvalgs møder kan træffes beslutning om, at meddelelser i nærmere angivet omfang skal tilgå offentligheden - at forhandlingerne i fol-

ketingets udvalg er fortrolige, således at de hverken må refereres i folketingssalen eller i pressen. Det antages dog i almindelighed ikke at være ukorrekt af udvalgsmedlemmerne at referere deres egne udtalelser, jfr. Johs. Thorborg: Kommentarer til folketingets forretningsorden (1969), side 26, samt folketingssekretærens notat om tavshedspligt med hensyn til udvalgenes forhandlinger m.v. i Folketingstidende 1977/78, tillæg B, sp. 955 ff.

En tilsvarende tavshedspligt gælder med udtrykkelig hjemmel i § 4 i loven om det udenrigspolitiske nævn med hensyn til drøftelserne dér, jfr. nærmere Christopher Bo Bramsen i Juristen og Økonomen 1981, side 80 f., hvor endvidere tavshedspligten for medlemmerne af folketingets markeds- og udenrigsudvalg omtales på side 83 og 85 f.

Også forhandlingerne på møder i kommunale udvalg, der efter styrelseslovgivningen aldrig kan være offentlige, anses sædvanligvis for fortrolige af hensyn til den interne beslutningsproces, således at udvalgsmedlemmerne ikke er berettigede til at referere andre medlemmers udtalelser, jfr. Preben Espersen: De kommunale beslutninger, 1. del (1970) side 74 og Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning, kommunalbestyrelsen (1978) side 220. På tilsvarende måde må kommunalbestyrelsesmedlemmer antages at være afskåret fra at referere fra kommunalbestyrelsesmøder, der afholdes for lukkede døre i henhold til bestemmelsen i § 10, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse.

I en række af de særlige bestemmelser om tavshedspligt, der findes i forretningsordner for råd og nævn, er indholdet af medlemmernes tavshedspligt beskrevet som omfattende "hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om". Hvorvidt medlemmernes tavshedspligt herved er blevet mere omfattende, end den umiddelbart ville være efter de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, er næppe ganske afklaret. Enkelte af de særlige forskrifter præciserer imidlertid tavshedspligten således, at den udtrykkeligt pålægges medlemmerne med hensyn til

oplysninger vedrørende den interne beslutningsproces. Som eksempler på formuleringen af sådanne forskrifter kan nævnes bestemmelser, der pålægger tavshedspligt med hensyn til rådets forhandlinger (§ 8 i reglerne for civilforsvarsrådet), eller angiver, at der bør bevares tavshed med hensyn til de forhold, medlemmerne får kendskab om under rådets forhandlinger, herunder de afgivne indstillinger, og fastslår, at de ikke må udtale sig angående stemmeafgivningerne (§ 18 i forretningsordenen for lærlingerådet), samt til dels § 9 i bekendtgørelsen om forfremmelsesnævn i staten, hvorefter nævnets indstillinger ikke må offentliggøres.

Bestemmelser om tavshedspligt med hensyn til oplysninger om myndighedernes interne forhold forekommer også uden for kollegiale organer. I DSB's interne instruktionsmateriale, ordreserie A, side 97, er det således bl.a. forbudt de ansatte at give tidsskrifter, blade, private eller fremmede myndigheder meddelelser hentede fra tjenstlige dokumenter, der ikke er bestemt for offentligheden eller fremmede, eller om den indre tjenestegang.

Det er herefter spørgsmålet, i hvilket omfang oplysninger om offentlige myndigheders interne forhold umiddelbart må anses for tavshedsbelagte af hensyn til den interne beslutningsproces, samt i hvilket omfang personer i offentlig tjeneste eller hverv herudover kan pålægges tavshedspligt med denne begrundelse.

Behovet for beskyttelse af den interne beslutningsproces har ført til flere begrænsninger i den offentlige forvaltnings pligt til at efterkomme begæringer om aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer samt brevveksling inden for samme myndighed, herunder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes. Betydningen af disse undtagelsesbestemmelser modificeres dog af notatpligten efter lovens § 4.

Om baggrunden for undtagelsesbestemmelserne udtales det i betænkningen om offentlighed i forvaltningen side 51, at "det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betænkkeligheder, som måske ville skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem". På side 66 udtales det videre, at "også referater af møder i råd og udvalg vil ... være undtaget fra offentlighedsprincippet. Tilsvarende gælder om råds og udvalgs voteringer og forhandlingsprotokoller, dog ikke referater af møder med udenforstående". I overensstemmelse hermed er det i bemærkningerne til forslaget til partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, der ordret svarer til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 3, generelt anført, at undtagelsesbestemmelsen "er påkrævet af hensyn til myndighedernes muligheder for frit at overveje, drøfte og i øvrigt forberede en sags afgørelse", jfr. Folketingstidende 1963/64, tillæg A, sp. 1354. Der henvises i øvrigt i det hele til fremstillingen i betænkningen om offentlighedslovens revision side 178-95.

Den ikke ubetydelige vægt, der må lægges på hensynet til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces, er også kommet til udtryk i andre sammenhænge.

I betænkning nr. 164/1956 om højesteretssagførerprøven, offentlig votering i højesteret, bevisumiddelbarhed ved højesteret og højesterets kompetence i straffesager fremhæves det således på side 32, at det som et hovedargument mod en offentlig voteringsordning havde været anført, at det var vigtigt at holde afstemningen fri af uvedkommende hensyn og at betrygge dommernes uafhængighed. Det havde således været gjort gældende, at det kunne befrygtes, at dagspressens kommentarer til dommene ville beskæftige sig med den enkelte dommer, og at der, hvad enten denne omtale gik ud på at kritisere eller give tilslutning, herved gjorde sig en tendens

gældende til at påvirke dommerens fremtidige holdning. En sådan mulighed havde man fundet mere betænkelig for højesteretsdommernes vedkommende end for enkeltdommere, der jo med deres navn står inde for deres domme, fordi højesteretsdommene er endelige og skal tjene til vejledning i lignende tilfælde i fremtiden. Udvalget delte dog ikke denne frygt.

I en betænkning om ændringer i folketingets forretningsorden, der er optrykt i Folketingstidende 1965/66, tillæg B, sp. 68, begrundedes udeladelsen af et forslag til ændring af forretningsordenen, således at folketingsudvalgene skulle kunne give presse, radio og fjernsyn adgang til udvalgs møder, med, at det måtte befrygtes, at udvalgsforhandlinger, der hidtil var ført som uformelle drøftelser, hvor meningerne brødes frit, ville komme til at forme sig som forhandlinger i salen, eventuelt med oplæsning af forud skrevne indlæg. De afgørende - og for presse m.v. mest interessante - udvalgsforhandlinger måtte i hvert fald efter udvalget for forretningsordenens opfattelse stadig føres i møder, hvor til offentligheden ikke havde adgang.

Det forekommer på baggrund af den foran omtalte spredte regulering, der findes i dansk ret, usikkert, i hvilket omfang der ud fra forholdets natur påhviler personer i offentlig tjeneste eller hverv tavshedspligt af hensyn til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces. Det kan dog måske antages, at behovet for sikring af en fri intern meningsudveksling især gør sig gældende ved kollegiale organer og her igen især ved organer, der træffer afgørelse i konkrete sager vedrørende enkeltpersoner.

Medens det således kan være usikkert, i hvilket omfang personer i offentlig tjeneste eller hverv uden videre har tavshedspligt af den omhandlede grund, kan der i almindelighed ikke være tvivl om, at tavshedspligt generelt eller konkret, når der findes saglig begrundelse herfor, kan pålægges dem af den myndighed, der er kompetent hertil enten i henhold

til en udtrykkelig hjemmel, herunder en hjemmel til at fastsætte forretningsorden for et kollegialt organ, eller i medfør af et over- og underordningsforhold.

Tilsidesættelse af en tavshedspligt, der bygger på hensynet til den interne beslutningsproces, må, medmindre den som f.eks. retsplejelovens § 895, stk. 6, er sanktioneret ved en særlig straffebestemmelse, i almindelighed kunne anses for omfattet af straffelovens § 152.

4.2.3.8. Undertiden er behovet for at hemmeligholde oplysninger begrundet i en selvstændig interesse hos det offentlige i, at privates ønsker om diskretion imødekommes.

Det er bl.a. tilfældet, når vidner skal bidrage til retssagers oplysning. I tilfælde, hvor der afgives forklaring, selv om der foreligger en vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrund, skal retten således efter retsplejelovens § 173, stk. 2, påse, at der tages særligt hensyn til vidnet eller den, der har krav på hemmeligholdelse, eventuelt ved at dørene lukkes, eller der nedlægges referatforbud. I straffesager kan dørene endvidere generelt lukkes eller referatforbud nedlægges, når særlige omstændigheder giver grund til at tro, at offentlig forhandling vil medføre fare for nogens sikkerhed eller vil tilføje nogen en uforholdsmæssig krænkelse, jfr. retsplejelovens § 29, stk. 4, nr. 1, og § 31, stk. 3. Også bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, der undtager sager inden for strafferetsplejen for adgangen til aktindsigt, må til dels ses i dette perspektiv.

Tilsvarende betragtninger ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8, som undtager materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, fra adgangen til aktindsigt. I betænkningen om offentlighed i forvaltningen anføres det, at denne undtagelse fra offentlighedsprincippet beror "på hensyn såvel til, at det offentlige får fuldstændige og rigtige oplysninger, som til de navngivne enkeltpersoner, selskaber m.v. som indgiver materiale til udarbejdelse af offentlig statistik. De pågæl-

dende må have krav på, at afgivne oplysninger betragtes som fortrolige."

På tilsvarende måde kan det offentlige have en selvstændig interesse i at hemmeligholde oplysninger i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, jfr. herved § 6, stk. 1, i offentlighedsloven. I betænkningen om offentlighed i forvaltningen side 51, nævnes det i den forbindelse, at en adgang til aktindsigt i sådanne sager bl.a. ville kunne befrygtes at afholde kvalificerede personer fra at søge.

En selvstændig offentlig interesse i, at privatlivet tilhørende forhold hemmeligholdes, kan imidlertid ud over i de tilfælde, der er anført i offentlighedsloven, forekomme på bl.a. det sundhedsmæssige og sociale område. Baggrunden herfor er dels, at det i mange tilfælde må antages at have væsentlig betydning for, at myndighederne kan opfylde deres funktioner på tilfredsstillende måde, at der etableres et fortrolighedsforhold mellem myndighedernes personale og den personkreds, der behandles, og dels at der på disse områder kan være tale om et særligt svagt og sensitivt klientel, der ikke altid bør være rådig over hemmeligholdelsen, jfr. herved Jørgen Trolles kommentar til en højesteretskendelse i UfR 1971, afdeling B, side 257.

4.2.3.9. Selv om en oplysning vedrører privatlivet eller ud fra det offentliges synspunkter må anses for følsom, er det ikke givet, at den kan betegnes som en hemmelighed i den forstand, dette udtryk anvendes i de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b.

I forarbejderne til straffeloven anføres det således, at mange erhvervsforhold vedkommer offentligheden, hvorfor der ansvarsfrit kan videregives oplysninger om dem. Der tænkes formentlig her i første række på oplysninger, som fremgår af offentligt tilgængelige registre eller håndbøger, eller som skal fremlægges eller offentliggøres. Noget tilsvarende må gælde med hensyn til oplysninger vedrørende enkeltpersoner.

Efter § 14, stk. 1, i bekendtgørelsen om folkeregistrering kan enhver således få oplysning om en bestemt anden persons fulde navn og adresse, eller, såfremt den pågældende er død, udvandret eller forsvundet, om dette. I overensstemmelse hermed nævner loven om private registre m.v. i § 10, stk. 1, som oplysninger, der ikke er af særlig privat karakter, eller som i øvrigt er tilgængelige i henhold til særlige lovbestemmelser, navn, adresse, stilling, erhverv og oplysninger, der fremgår af Statstidende eller frit. kan indhentes fra erhvervsregisteret, det vil bl.a. sige erhvervsdrivendes og erhvervsvirksomheders registreringsnavne, beliggenhed, ejerform og art, herunder brancher. Det antages også at være tilladt at videregive oplysninger om konkurser og betalingsstandsninger og måske også om insolvenser konstateret ved fogedforretning, jfr. Bloch med flere a.st. side 104.

Ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, er oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold altid undtaget fra aktindsigt. Det samme gælder ifølge lovens § 5 og § 6 også oplysninger i de dér nævnte dokumenter og sager. Herudover kræver lovens undtagelsesbestemmelser imidlertid, at der foretages en vurdering af behovet for hemmeligholdelse, jfr. § 2, stk. 1, nr. 2, og stk. 2 samt § 10. Det indebærer, at der skal ske en konkret afvejning af de modstående interesser, og at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning, jfr. betænkningen om offentlighedslovens revision side 263. På tilsvarende måde kan en oplysning kun anses for hemmelig og dermed tavshedsbelagt ud fra forholdets natur, såfremt det konkrete behov for hemmeligholdelse væsentligt overstiger et almindeligt eller konkret begrundet ønske om at få kendskab til den pågældende oplysning.

4.2.4. Generelle og konkrete tavshedspålæg.

4.2.4.1. Efter straffelovens § 152, stk. 1, omfatter tavshedspligten ikke blot, hvad en person i offentlig tjeneste

eller hverv har erfaret som hemmelighed, men også hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan. I overensstemmelse hermed skal en tjenestemand ifølge tjenestemandslovens § 10, stk. 2, bl.a. iagttage tavshed med hensyn til forhold, hvis hemmeligholdelse bliver ham foreskrevet.

4.2.4.2. Hvad der er hemmeligt og dermed undergivet tavshedspligt, beror derfor i de her omhandlede tilfælde på bestemmelser uden for straffeloven og tjenestemandsloven. Det kan være forskrifter i andre love eller administrativt fastsatte regler i form af bekendtgørelser og cirkulærer, herunder forretningsordner, eller konkrete tjenestebefalinger, det vil sige mundtlige eller skriftlige pålæg, f.eks. stempeling af dokumenter som fortrolige.

Tavshedsforskrifter kan således direkte følge af en lovbestemmelse eller af en bekendtgørelse, der har hjemmel i lov.

Undertiden antages det at området for offentligt ansattes tavshedspligt ikke uden en sådan hjemmel kan udvides til at omfatte andet, end hvad der ud fra forholdets natur efter en konkret interesseafvejning må anses for hemmeligt jfr. Per Walsøe: Redegørelse til Københavns kommunalforening om medlemmers ytringsfrihed som offentligt ansatte (1979), side 39 f. Formålet med i straffelovens § 152, stk. 1, og tjenestemandslovens § 10, stk. 2, at fremhæve, at myndighederne har adgang til at udstede tjenestebefalinger på området, skulle herefter alene være at fastslå, at der er adgang til at præcisere over for de ansatte, at visse nærmere angivne anerkendelsesværdige private eller offentlige interesser på et bestemt felt kræver, at oplysningen hemmeligholdes.

Der er så vidt ses ingen retsafgørelser, der direkte tager stilling til dette spørgsmål. Østre landsrets dom i UfR 1935, side 995 ff., drejede sig ganske vist om en påstået tilside-sættelse af følgende tavshedsforskrift i DSB's stadig gældende ordreserie A, side 97:

"Meddelelse om sager der er til tjenstlig behandling, må ikke gives andre end de ansatte, der er med til at behandle pågældende sag. Det er forbudt personalet uden særlig bemyndigelse fra generaldirektoratet at give tidsskrifter, blade, private eller fremmede myndigheder meddelelser hentede fra tjenstlige dokumenter, der ikke er bestemt for offentligheden eller fremmede, eller om den indre tjenestegang, derunder navnlig om forhold, der kan virke skadelige for tilliden mellem banerne og deres kunder, såvel som at afgive erklæringer eller vidnesbyrd om forhold, der vedrører tjenesten, til andre end foresatte, alt for så vidt sådant ikke kan fordres af domstolene eller andre ifølge lovgivningens bestemmelser."

Det landsretten tog stilling til var imidlertid udelukken-
de, om en lokomotivfører, der havde omtalt et toguheld i sit
fagblad, havde afgivet en sådan uforbeholden tilståelse, at
han disciplinært kunne ikendes en bøde uden tjenstligt for-
hør.

Efter den forvaltningsretlige teori og praksis kan der imid-
lertid uden positiv lovhjemmel udstedes tjenestebefalinger
alene i kraft af et over- og underordningsforhold, jfr.
Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 48. På den
baggrund er det efter udvalgets opfattelse nærliggende at
antage, at der i et vist omfang ved tjenestebefaling må kun-
ne gives pålæg om tavshedspligt, selv om den tavshedsbelag-
te oplysning ikke i sig selv ud fra forholdets natur kan an-
ses for hemmelig. Den yderste grænse for, hvilke tavsheds-
pålæg, der kan udstedes, må formentlig fastlægges i overens-
stemmelse med læren om magtfordrejning, således at tavsheds-
pålæg til underordnede er bindende, medmindre de forfølger
et formål, som den overordnede ikke er berettiget til at va-
retage. Lægges denne opfattelse til grund, vil det herefter
næppe være udelukket, at en myndighed af ordensmæssige el-
ler lignende grunde pålægger sine ansatte at hemmeligholde
i sig selv ikke særligt følsomme oplysninger, f.eks. om den
interne arbejdsgang.

Særlig lovhjemmel er derimod nødvendig, hvis tavshedspligt
skal pålægges myndigheder eller personer uden for det almin-
delige administrative hierarki som f.eks. nævn og råd samt

særlige forvaltningsenheder. En bemyndigelse i en lov til at fastsætte en forretningsorden for et organ antages dog også at indebære adgang til at fastsætte generelle regler om tavshedspligt for dets medlemmer m.v.

Særlige problemer kan opstå i relation til folkevalgte, der ikke altid er stillet på samme måde som andre i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. f.eks. sidste punktum i straffelovens § 156 og § 157.

Efter grundlovens § 49 sammenholdt med § 37 i folketingets forretningsorden kan formanden, 17 medlemmer af tinget eller en minister forlange, at alle uvedkommende fjernes fra folketinget, hvorpå det uden forhandling afgøres, om en sag skal behandles i et offentligt eller lukket møde.

Selv om ministrene ikke har nogen instruktionsbeføjelse over for folketingets medlemmer, antages det i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser i grundloven og forretningsordenen, at medlemmer af folketingsudvalgene har pligt til at iagttage tavsheds med hensyn til materiale, som vedkommende minister har klausuleret som fortroligt. Det samme gælder for materiale, som udvalget selv har betegnet som fortroligt, jfr. folketingssekretærens notat om tavshedspligt med hensyn til udvalgenes forhandlinger m.v., der er optrykt i Folketingstidende 1977/78, tillæg B, sp. 955 ff. Hvor langt denne adgang til at pålægge tavshedspligt rækker, er dog nok et spørgsmål. I Espersen a.st., side 73, anføres det således, at indenrigsministeriet flere gange i sin praksis har fastslået, at et kommunalbestyrelsesflertal ikke kan pålægge et mindretal tavshedspligt om et hvilket som helst forhold.

4.2.4.3. Den omstændighed, at en privatperson eller virksomhed eller en offentlig myndighed uden instruktionsbeføjelse anmoder en person i offentlig tjeneste eller hverv om at behandle en oplysning fortroligt, kan ikke i almindelighed i sig selv medføre, at den pågældende oplysning bliver undergivet tavshedspligt. En sådan anmodning kan imidlertid

indgå i vurderingen af, om oplysningen allerede ud fra forholdets natur må anses for så følsom, at den må være tavshedsbelagt, jfr. for så vidt angår det tilsvarende spørgsmål inden for offentlighedslovens område betænkningen om offentlighedslovens revision side 253 og 265 samt punkt 19 i vejledningen om lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter det i tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt aktindsigt bør afslås, kan være rimeligt at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes.

4.2.5. Særlige bestemmelser.

4.2.5.1. En lang række af de tavshedsforskrifter, der er fastsat på særlige områder, har beskrevet tavshedspligten således, at den efter bestemmelsernes ordlyd omfatter alt, hvad de, der er undergivet tavshedspligt, får kendskab til gennem deres virksomhed.

Det gælder bl.a. straffelovens § 152, stk. 4, der hjemler straf for den, der uden tilladelse fra vedkommende offentlige myndighed videregiver eller uberettiget udnytter oplysninger hidrørende fra det offentlige, som han har fået eller skaffet sig under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige. Denne bestemmelse bygger på et forslag i registerudvalgets delbetænkning om tavshedspligt for ansatte i edb-servicebureauer m.v., der behandler oplysninger for det offentlige. I Folketingstidende 1971/72, tillæg A, hvor betænkningen er optrykt, anføres det i sp. 591, at tavshedspligten ikke er begrænset til oplysninger, der kan karakteriseres som hemmelige, da et servicebureau aldrig uden en generel eller konkret tilladelse fra den offentlige myndighed, hvorfra oplysningerne hidrører, kan være berettiget til at videregive disse.

Også i andre tilfælde må tavshedsforskrifter af denne karakter i overensstemmelse med deres ordlyd skulle forstås således, at tavshedspligten omfatter oplysninger stort set

uden hensyn til, om disse efter en konkret bedømmelse indeholder hemmeligheder. Undertiden er der dog ikke grundlag for at anse tavshedspligten for så vidtgående, og der må derfor efter omstændighederne skulle anlægges en indskrænkende fortolkning.

4.2.5.2. Nogle af de tavshedsforskrifter, der er fastsat for særlige områder, har, omend ofte ikke udtømmende, i højere grad end straffelovens § 264 b præciseret, hvilke oplysninger der er omfattet af tavshedspligten. Som eksempel på bestemmelser af denne type kan nævnes loven om arbejdsløshedsforsikring m.v. § 22, stk. 1 (de for arbejdsformidlingskontoret foreliggende oplysninger om tilmeldte arbejdssøgende), arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2 (at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage), § 1, stk. 3, i loven om bortskaffelse m.v. af olie og kemikalieaffald (arten, mængden og sammensætningen af affaldsprodukter), § 17 i loven om telegrafer og telefoner (de udleverede telegrammers indhold og tilstedeværelse, navnene på afsendere og modtagere af telegrammer samt telefonsamtaler og navne på de gennem telefon samtalende personer), og folketingsvalgslovens § 81, stk. 1 og 2, (om nogen vælger har været til stede eller har forlangt eller afleveret stemmeseddel eller hvad vedkommende på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har givet sin stemme).

4.2.5.3. I visse tilfælde tillægges det afgørende betydning, at den, tavshedspligten i givet fald skal beskytte, har forlangt, at oplysningerne skal behandles fortroligt, jfr. f.eks. oplysninger som bank- og sparekassetilsynet modtager fra andre landes tilsynsmyndigheder med angivelse, at oplysningerne er hemmelige eller fortrolige.

4•3. Tavshedspligtens indhold.

De grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b indebærer, at oplysninger, som er undergivet tavshedspligt, hverken må røbes eller udnyttes uberettiget. Her-

udover forekommer der bestemmelser, som nærmere angiver, hvad der på særlige områder ligger i kravet om fortrolighed.

4.3.1. Straffelovens forarbejder.

§ 139 i straffeloven af 1866 forbød embedsmænd at "åbenbare" hemmeligheder.

I det første udkast til straffeloven af 1930 (UI) var beskrivelsen præciseret, således at den strafbare handling i almindelighed skulle bestå i en "retsstridig åbenbarelse", og således at straffen kunne skærpes, hvis åbenbarelsen skete for at skaffe gerningsmanden eller andre uberettiget fordel eller for at skade nogen. En supplerende bestemmelse hjemlede imidlertid også straf for den, der "benytter" sin kundskab om en tjenestehemmelighed til at skaffe sig eller andre uberettiget fordel eller til at skade nogen. I bemærkningerne blev udtrykket "benytter" forklaret som den retsstridige benyttelse uden åbenbarelse, og det nævntes, at den supplerende bestemmelse f.eks. ville "kunne anvendes på den, der i Spekulationsøjemed benytter sig af sin Viden om en truften Afgørelse, der vil faa Indflydelse på et Værdipapirs Kurs. Opkøbet alene af slige Papirer kan dog ikke rammes. Det kan være en moralsk forkastlig Handling, men den kan ikke karakteriseres som uberettiget. Der maa noget mere til f.Eks., at Paagældende sælger Papirer af denne Art, som han ligger inde med, for at Kurserne skal gaa ned, naar det erfares, at han har solgt, og for at han derefter kan faa lejlighed til Opkøb af Papirerne til en billigere Kurs."

Det andet straffelovsudkast (Uli) anvendte alene udtrykket "åbenbarer". Af bemærkningerne til bestemmelsen om tavshedspligt med hensyn til privatlivet tilhørende hemmeligheder fremgår, at der herved sigtes til enhver meddelelse, selv om den ikke sker offentligt. En strengere straf for brud på tjenestehemmeligheder skulle i øvrigt kunne pålægges, hvis åbenbarelsen skete for at skaffe gerningsmanden eller andre uberettiget vinding, eller hvis gerningsmanden i øvrigt "benyttede" sit kendskab i dette øjemed. At åbenbarelsen skulle

være retsstridig, altså ikke hjemlet ved vidnepligt eller lignende, var det ifølge bemærkningerne her som ellers overflødigt at sige. Det tilfælde, hvor hensigten var at skade nogen, var ikke medtaget under de strengere straffebestemmelser, bl.a. fordi det fandtes betænkeligt, idet udtrykket skade er overordentlig omfattende og ubestemt.

Mens det tredie straffelovsudkast (Ulli) var i overensstemmelse med Uli, introducerede det første lovforslag (FI) udtrykket "røber". Forslaget fastsatte i øvrigt en skærpet straf for den, der bryder sin tavshedspligt for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, og for den, der benyttede sit kendskab i det angivne øjemed. I bemærkningerne beskrives de strafbare handlinger dog fortsat som retsstridig åbenbarelse og retsstridig benyttelse uden åbenbaring.

Ved den ændring af straffelovens regler om privatlivets fred m.v., der blev gennemført i 1972, og som bygger på straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred og registerudvalgets delbetænkning om tavshedspligt for ansatte på edb-servicebureauer m.v., der behandler oplysninger for det offentlige, jfr. Folketingstidende 1971/72, tillæg A, sp. 579 ff, skete der både i § 152, stk. 1, og § 264 b en ligestilling mellem "røbelse" og "uberettiget udnyttelse". Samtidig introduceredes udtrykkene "skaffe sig" og "videregive".

I straffelovrådets betænkning blev der foreslået indsat en ny regel, som skulle ramme personer, der ikke som gerningsmænd eller medvirkende havde nogen del i den oprindelige privatlivskrænkelse, men som senere skaffede sig eller udnyttede oplysninger, der var fremkommet ved en overtrædelse af bestemmelser svarende til den gældende straffelovs §§ 263, 264 og 264 a. Det anførtes i bemærkningerne til regeludkastet, at udtrykkene "skaffer sig eller udnytter" ikke alene skulle omfatte den, der udfolder aktivitet for at få kendskab til resultatet af en fredskrænkelse, men også den, der blot gør brug af oplysninger, som andre frit har videregivet til ham, jfr. Østre landsretsdom, UfR 1937, side 836,

hvor en redaktør blev straffet for at have offentliggjort et brev, han havde fået i hænde i åben stand, idet han var klar over, at brevet oprindelig var sendt til en anden i lukket forsendelse.

I registerudvalgets betænkning blev der foreslået indsat en til den gældende straffelovs § 152, stk. 4, svarende bestemmelse. Den strafbare handling var her beskrevet med udtrykket "videregiver". Registerudvalget henstillede imidlertid også, at det blev taget op til overvejelse at indføre en straffebestemmelse, der generelt kriminaliserede den efterfølgende udnyttelse af oplysninger fremkommet ved brud på tavshedspligten efter straffelovens § 152, og den til den gældende straffelovs § 264 b svarende bestemmelse. Udvalget rejste endvidere spørgsmål, om den foreslåede bestemmelse i § 152, stk. 4, tillige burde omfatte det forhold, at en ansat udnytter oplysninger, han er blevet bekendt med under sit arbejde, men uden at der sker videregivelse af oplysningerne. Det fremhævedes i den forbindelse, at de da gældende regler om tavshedspligt ikke indeholdt nogen almindelig regel herom. Udvalget udtalte videre:

"Dog findes i straffelovens § 152, stk. 1, 2. pkt., der i øvrigt er en bestemmelse om udvidet straffeframe, hvor brud på tavshedspligten sker for vindings skyld, hjemmel til at straffe personer i offentlig tjeneste og hverv også for egen benyttelse af oplysninger, der efter 1. pkt. må betegnes som hemmeligheder, hvis benyttelsen sker for at skaffe sig eller andre "uberettiget vinding". Efter lovens motiver tilsigter bestemmelsen bl.a. at ramme den tjenestemand, der benytter sig af sin viden om en truffet afgørelse, der vil få indflydelse på værdipapirers kurs, til derved at skaffe sig en ulovlig spekulationsfordel, f.eks. ved at den pågældende sælger papirer, han ligger inde med, for at kursen skal gå ned, når det erfare, at han har solgt, og at han derefter kan få lejlighed til opkøb af papirerne til en billigere kurs. Derimod vil det blotte opkøb efter motiverne ikke kunne rammes af bestemmelsen. Motiverne bygger denne fortolkning på, at der i sådanne tilfælde ikke foreligger uberettiget vinding, uanset om handlingen er moralsk forkastelig. Se nærmere Krabbes straffelovskommentar, 4. udgave særlig del, s. 404, med henvisninger, og Hurwitz: Speciel del, side 67 f., der sætter et spørgsmålstejn ved denne forståelse.

Bestemmelsens anvendelsesområde er herefter så specielt og usikkert, at udvalget ikke har ment at burde optage en tilsvarende bestemmelse i forslaget til § 152, stk. 4.

Der kunne snarere være grund til at supplere den af udvalget som § 152, stk. 4, foreslåede bestemmelse om brud på tavshedspligt med en klarere afgrænset bestemmelse, der generelt - det vil sige, uden at der stilles krav om forsæt til "uberettiget vinding" - kriminaliserer den ansattes uberettigede benyttelse af oplysninger uden videregivelse, jfr. at straffelovrådets forslag til § 264 b ikke er begrænset til tilfælde af udnyttelse for vindings skyld.

En sådan udvidelse af forslaget til § 152, stk. 4, kunne f.eks. ske ved, at ordet "videregiver" erstatte med ordene "videregiver eller uberettiget udnytter". Med ordet "uberettiget" er det meningen at pege på, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor udnyttelsen er af så lidet graverende karakter, at den ikke bør have strafferetlige konsekvenser.

Når udvalget ikke har medtaget en sådan bestemmelse i forslaget til § 152, stk. 4, skyldes det, at reglen ville være strengere end den for offentligt ansatte gældende bestemmelse i § 152, stk. 1. Efter udvalgets opfattelse bør spørgsmålet om straf for udnyttelse af oplysninger uden videregivelse i givet fald løses generelt for alle personer, der er underkastet regler om tavshedspligt. En bestemmelse, der generelt kriminaliserer ansattes udnyttelse af viden uden brud på tavshedspligten, vil endvidere ramme forhold af meget forskellig art og straffærdighed, hvorfor spørgsmålet efter udvalgets opfattelse kræver en nøjere undersøgelse og vurdering ud fra almindelige strafferetlige synspunkter.

Udvalget skal imidlertid henstille, at spørgsmålet om generelle og ensartede regler om straf ved den ansattes uberettigede udnyttelse af oplysninger uden videregivelse tages op til overvejelse i forbindelse med spørgsmålet om straf for efterfølgende udnyttelse af oplysninger, der er fremkommet ved brud på en tavshedspligt ("hæleri").

De to spørgsmål må efter udvalgets opfattelse ses i nøje sammenhæng, idet der formentlig ikke bør gennemføres regler, der i videre omfang straffer udnyttelse i det efterfølgende led end den ansattes egen udnyttelse uden videregivelse. Det ville efter omstændighederne kunne virke stødende, såfremt udnyttelse straffes i det efterfølgende led ("hæleri"), medens den samme udnyttelse foretaget af den ansatte selv ikke er omfattet af en tilsvarende straffebestemmelse. Man kan eksempelvis tænke sig, at en offentligt ansat i strid med sin tavshedspligt over

for en bekendt røver, at der planlægges en væsentlig forhøjelse af afgifter af visse varer, og at vedkommende bekendt herefter udnytter sin viden ved at foretage et større indkøb af varer af den pågældende art. Han vil da - det fornødne forsæt forudsat - kunne straffes efter en bestemmelse om "hæleri". Det ville da virke ejendommeligt, såfremt straffeloven ikke indeholdt en tilsvarende klar hjemmel til at straffe en offentlig ansat, der uden videregivelse af oplysninger udnytter sin viden på ganske samme måde."

Justitsministeriets lovforslag ligestillede herefter røbelse eller videregivelse og uberettiget udnyttelse, ligesom det indførte de såkaldte "hæleribestemmelser" i straffelovens §§ 152, stk. 5, og 264 c, som bl.a. fastsætter straf for den, der skaffer sig oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af bl.a. reglerne om tavshedspligt. Justitsministeriet gentog og henholdt sig i bemærkningerne til lovforslaget i det hele til udtalelserne i straffelovrådets og registerudvalgets betænkninger.

4.3.2. Røbelse.

Ifølge Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 65, er "røbelse" privat eller offentlig meddelelse til uvedkommende, der ikke i forvejen er bekendt med forholdet. I overensstemmelse hermed beskrives den strafbare handling i Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 96, som videregivelse af oplysninger til uvedkommende.

Det er således centralt ved anvendelsen af de grundlæggende regler om tavshedspligt at få fastslået, om den, de fortrolige oplysninger er overladt til, kan anses for "uvedkommende". Brud på tavshedspligten kan altså udmærket foreligge, selv om oplysningerne ikke er offentliggjort eller videregivet til en bredere kreds, jfr. Greve med flere a.st. side 195. Videregivelse til en enkelt, eventuelt nærtstående, person er således tilstrækkeligt, og det gælder, selv om oplysningerne ledsages af tavshedspålæg eller modtages under tavshedslofte.

"Uvedkommende" kan den, de tavshedsbelagte oplysninger direkte vedrører, som altovervejende hovedregel ikke siges at være - og det uanset om den pågældende i offentlighedslovens forstand må anses for part i en eventuel sag eller ej. Den, som oplysningerne vedrører, kan lade sig repræsentere af en fuldmægtig, og i så fald kan oplysningerne udleveres til repræsentanten, hvis vedkommende må anses for bemyndiget til også at modtage denne type oplysninger. Vedrører oplysningerne et selskab, en forening eller lignende, må de kunne gives til selskabets eller foreningens leder eller til andre retlige repræsentanter. På tilsvarende måde må tavshedsbelagte oplysninger om børn og umyndiggjorte ofte kunne gives til indehavere af forældremyndigheden og værger, uden at det er nødvendigt at indhente barnets eller den umyndiggjortes samtykke. Oplysninger om syge og afdøde må formentlig efter omstændighederne kunne gives til den pågældendes nærmeste.

Hvem der kan anses for "uvedkommende" i relation til medlemmer af råd og nævn m.v., der er udpeget (efter indstilling) af interesseorganisationer, kan give anledning til tvivl, og i Bent Christensen: Råd og nævn (1958) side 170, note 21, anføres da også, at en tidligere udtalelse om, at medlemmer af sådanne råd og nævn er undergivet tavshedspligt i nogenlunde samme omfang som tjenestemænd, hér ikke kan fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres almindelige problemer, gælder der således næppe uden videre nogen tavshedspligt over for organisationerne. I ansøgningsnævn, og hvor der i øvrigt behandles mange enkeltsager, må der derimod ifølge Bent Christensen gælde tavshedspligt om den enkelte sag, også overfor organisationerne, men dog således at man næppe kan hindre repræsentanterne i at redegøre for de fulgte retningslinier. I ankenævn bør man efter Bent Christensens mening søge at fastholde den fulde tavshedspligt.

På lignende måde må der være en ret udstrakt adgang til at videregive tavshedsbelagte oplysninger til ansattes faglige organisation, både fra ledelses- og medarbejderside, jfr. herved princippet i funktionærloven § 10, stk. 1, hvorefter

funktionærer har adgang til at give oplysninger til deres organisation om egne løn- og arbejdsvilkår.

I mange tilfælde vil heller ikke andre offentlige myndigheder kunne anses for "uvedkommende", jfr. nærmere nedenfor i afsnit 6.

Normalt består den strafbare handling i en direkte mundtlig eller skriftlig videregivelse af fortrolige oplysninger. Såfremt en person i offentlig tjeneste eller hverv bekræfter oplysninger, som modtageren allerede har kendskab til, må dette dog også kunne anses for at indebære en "røbelse", hvis oplysningerne herved tilføjes en ekstra kvalitet, jfr. herved beretningen om politiets og anklagemyndighedens forhold til massemedierne (1979), side 30.

Tavshedspligten må imidlertid også kunne tilsidesættes ved ren passivitet, f.eks. ved at fortrolige dokumenter ikke opbevares på forsvarlig måde, jfr. herved bemærkningerne om de såkaldte uegentlige undladelsesforbrydelser i Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, almindelig del (4. udgave ved Knud Waaben, 1971), side 21 ff., og Preben Espersen i Juristen 1968, side 197 ff, og 1969 side 249 f.

4.3.3. Udnyttelse.

De grundlæggende regler om tavshedspligt kan også tilsidesættes ved, at oplysninger uberettiget udnyttes, selv om der ikke foreligger en forudgående røbelse, jfr. Greve med flere a.st. side 99 og 195, hvor det som eksempel nævnes, at en viden om en af myndighederne påtænkt fysisk planlægning udnyttes til at skaffe den pågældende en økonomisk fordel ved erhvervelse af en fast ejendom, der omfattes af planen. I Knud Waaben: Strafferettens specielle del, bind 2 (1981), side 249, anføres det i relation til straffelovens § 264 b, at uberettiget udnyttelse f.eks. kan ske ved, at nogen for sig selv drager fordel af oplysninger om en andens produktionsmetode, kontakter med udenlandske markeder og lignende. Det understreges, at udnyttelsen ikke behøver

at være af økonomisk art.

4.3.4. En række tavshedsforskrifter på særlige områder beskriver den forbudte adfærd på anden måde. Nogle bestemmelser, der undertiden ikke opfattes som egentlige tavshedsforskrifter, indeholder således alene et forbud mod offentliggørelse, f.eks. § 18, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 490 af 7. september 1978 om eneretsbevilling til efterforskning og indvinding af geotermisk energi, eller mod at afgive erklæringer, jfr. forligsmandslovens § 13. Andre tavshedsforskrifter præciserer eller udvider beskrivelsen af den forbudte adfærd, jfr. f.eks. straffelovens § 109 (røber eller videregiver) og militær straffelov § 13, stk. 2 (må ikke uberettiget skaffe sig kendskab til, gengive, beskrive eller afbilde aktstykker eller andet). Hæleribestemmelserne i straffelovens § 152, stk. 5, og § 264 c anvender udtrykkene "skaffe sig eller uberettiget udnytte", jfr. herom nærmere Minna Bloch med flere: Supplement til Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret, almindelig del og speciel del (1975), side 101 f.

4.4. Begrænsninger i tavshedspligten.

Tavshedspligten modificeres dels af de almindelige skrevne og uskrevne objektive ansvarsfrihedsgrunde, og dels af undtagelsesbestemmelser, der har fundet udtryk i tilslutning til såvel de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b som tavshedsforskrifter på særlige områder.

4.4.1. Hverken den grundlæggende tavshedsforskrift i § 139 i straffeloven af 1866 eller det første udkast til straffeloven af 1930 (UI) indeholdt bestemmelser, der specielt begrænsede tavshedspligten.

I det andet lovudkast (Ull) blev det imidlertid i tilslutning til reglen om tavshedspligt vedrørende privatlivet tilhørende hemmeligheder præciseret, at strafansvaret for personer, der var omfattet af tavshedspligten, skulle gælde, "for så

vidt de ikke har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget Varetagelse af eget eller andres Tarv". I bemærkningerne til denne bestemmelse anføres det, at "Det er givet, at Tavshedspligten ikke kan gælde ubetinget. I Kollision med Vidnepligten må Tavshedspligten vige. I hvilket Omfang der for disse Personers Vedkommende skal gøres Indskrænkning i Vidnepligten, jfr. f.t. Retsplejelovens § 169, er det ikke Straffelovens Sag at afgøre. Men også bortset herfra maa Tavshedspligten være begrænset derved, at den ikke skal være til Hinder for berettiget Varetagelse af eget eller andres Tarv, derunder Afværgelse af Ulykker eller Forbrydelser. Om Aabenbarelsen af denne Grund er berettiget, maa det i hvert enkelt Tilfælde være Domstolens Sag at afgøre." I det tredje lovudkast (Ulli) blev der yderligere indføjet en henvisning til almene interesser og i bemærkningerne anførtes, "at ogsaa Hensynet til Varetagelsen af en almen Interesse maa kunne gøre Brud paa Tavshedspligten berettiget, men ogsaa her bliver det Domstolens Sag i det enkelte Tilfælde at afgøre, om Handlingen af denne Grund falder uden for det strafbares Omraade".

I 1939 foreslog justitsministeriet, at henvisningen til "almen Interesse" i modifikationen til straffelovens bestemmelse om tavshedspligt vedrørende privatlivet tilhørende hemmeligheder udgik. I den forbindelse henviste ministeriet i bemærkningerne bl.a. til, at den gældende begrænsning let kunne blive "et smuthul", hvorigennem de mest snedige kan Underdrage sig Straffen for deres Afsløringer af Privatliv eller et Middel til Forplumring af Sagen mod Gerningsmanden". Dette forslag mødte imidlertid kraftig modstand fra bl.a. pressens organisationer. På den baggrund fremsatte justitsministeren under udvalgsbehandlingen et ændringsforslag, hvorefter "almen Interesse" skulle ændres til "aabenbar Almeninteresse".

4.4.2. Ansvar for videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger kan således efter straffelovens § 264 b ikke pålægges, når videregivelsen er sket, fordi de, der er undergivet tavshedspligten "har været forpligtede til at udtale sig eller

har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv."

Også bestemmelser, der ikke indeholder udtrykkelige begrænsninger i tavshedspligten, antages imidlertid at måtte forstås således, at videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger i situationer som de, der omhandles i straffelovens § 264 b, ikke er retsstridig, jfr. Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 67. Hurwitz fremhæver her, idet han lægger vægten på ordet "berettiget", at undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 264 b kun udsiger noget, der måtte gælde selv uden positiv lovhjemmel. Den peger blot på, at der kan tænkes at forekomme interessekollisioner af en sådan art, at brud på tavshedspligten efter et objektivt skøn må anses for tilladelig i den givne situation.

I Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 99, anføres det i overensstemmelse hermed, at heller ikke forhold, der ellers ville kunne medføre ansvar efter straffelovens § 152 i tilfælde af interessekollisioner som de, der er beskrevet i § 264 b, kan anses for retsstridige.

4.4.3. Undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 264 b peger først på de tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om videregivelse i tilfælde, hvor den, tavshedspligten påhviler, samtidig er undergivet oplysningspligt.

Bestemmelser om oplysningspligt, der helt eller delvis retter sig til offentlige myndigheder, findes i en række love og andre bestemmelser. Af størst betydning er reglerne om

vidnepligt, edition og beslaglæggelse i retsplejelovens kapitel 18, 28 og 72 samt offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Begge disse regelsæt vedrører oplysningspligt over for såvel andre myndigheder som private. I øvrigt er bestemmelser, der pålægger offentlige myndigheder oplysningspligt over for private, sparsomme. Som eksempel på en sådan bestemmelse kan dog nævnes lov om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning m.v. § 22, stk. 2, hvor det, efter at det i stk. 1 er fastslået, at arbejdsformidlingskontoret ikke må give uvedkommende adgang til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger om tilmeldte arbejdssøgende, fremhæves, at kontoret efter anmodning skal give en arbejdsgiver oplysning om, hvorvidt bestemte personer, som han ønsker anvist til arbejde, er tilmeldt som arbejdssøgende.

Oplysningspligt over for andre offentlige myndigheder er derimod foreskrevet i en lang række specielle regler. Disse regler vil blive omtalt nærmere nedenfor i afsnit 6 om udveksling af tavshedsbelagte oplysninger mellem myndighederne.

Undertiden indeholder reglerne om oplysningspligt udtrykkelige retningslinier for, hvorledes konflikter mellem oplysningspligten og en eventuel tavshedspligt skal løses, jfr. herved bl.a. den ovenfor omtalte bestemmelse i arbejdsløshedsloven. Af mere almindelig betydning er dog den regulering af konflikten mellem tavshedspligt og vidnepligt, der findes i retsplejelovens § 169 og § 170. Efter § 169, stk. 1, må tjenestemænd eller andre, der handler i offentligt eller dermed ligestillet hverv, ikke uden videre afgive vidneforklaring om forhold, med hensyn til hvilke der i det offentliges interesse påhviler dem tavshedspligt. Har tavshedspligten derimod til formål at varetage private interesser, følger det forudsætningsvis af § 170, stk. 3, at det er udgangspunktet, at vidneforklaring skal afgives. Der gælder

dog særlige regler for bl.a. præster i folkekirken og læger, jfr. nærmere § 170, stk. 1 og 2. Både § 169 og § 170 åbner mulighed for, at retten efter en konkret bedømmelse af interessekonflikten kan fravige udgangspunktet. Efter § 169, stk. 2, kan retten således bestemme, at vidneforklaring skal afgives, hvis den finder, at interessen i hemmeligholdelse bør vige for hensynet til sagens oplysning. Dette gælder dog ikke, hvis tavshedspligten begrundes med hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter. På tilsvarende måde kan retten efter § 170, stk. 3, bestemme, at vidneforklaring ikke skal afgives, hvis den finder, at forholdets hemmeligholdelse har væsentlig betydning. Tilsvarende regler gælder med hensyn til edition og beslaglæggelse, jfr. nærmere retsplejelovens §§ 298-299 og § 785.

Konflikten mellem tavshedspligt og pligten til at meddele aktindsigt i henhold til offentlighedsloven er på tilsvarende måde udtrykkeligt reguleret i offentlighedslovens § 7 og § 10, stk. 3. Efter § 7 er pligten til at meddele oplysninger således begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslvgivningen og de kommunale tjenestemandsvedtægter. Mens de såkaldte specielle tavshedsforskrifter er til hinder for at meddele offentligheden aktindsigt gælder for så vidt angår ansøgere, klagere og andre parter i en sag efter § 10, stk. 3, at i princippet hverken de almindelige eller specielle tavshedsforskrifter er til hinder for meddelelse af aktindsigt, jfr. Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven med kommentarer (1971), side 99 ff og 151 f. Der findes imidlertid i selve offentlighedsloven en række bestemmelser, som både i relation til offentligheden i almindelighed og parter begrænser kravet på aktindsigt, især §§ 2, 5, 6 og 10, stk. 1, 2. pkt.

Uden for de tilfælde, hvor konflikten mellem tavshedspligt og oplysningspligt er udtrykkeligt reguleret, må det følge af formuleringen af undtagelsesbestemmelsen i straffelovens

§ 264 b, der som nævnt må antages at være udtryk for et almindeligt princip, at lovbestemmelser om oplysningspligt som udgangspunkt fortrænger i hvert fald den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b. Ubetinget gælder dette dog næppe, og i praksis må spørgsmålet derfor afgøres ved en konkret fortolkning af de to regelsæt.

4.4.4. Efter undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 264 b og princippet heri må tavshedspligten ud over for oplysningspligt vige, når der handles i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

Heri ligger bl.a. en henvisning til de objektive straffrihedsgrunde: Nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke.

Videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger kan således f.eks. være berettiget, hvis det sker for at afværge, at en forbrydelse bliver begået, sml. straffelovens § 13, stk. 1, (nødværge), eller for at pågribe en forbryder, straffelovens § 13, stk. 3, (lovlig retshåndhævelse). Det afhænger dog altid af en konkret vurdering, hvor vigtigheden af øjemedet afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med prisgiveisen af den tavshedsbelagte oplysning, om videregivelsen i det enkelte tilfælde kan anses for berettiget. En afvejning af denne karakter er beskrevet under punkt pkt. 3 i rigspolitichefens kundgørelse IX, nr. 2, af 23. marts 1983 om efterlysninger i radio og TV, hvorefter efterlysning af kriminelle personer, herunder undvegne strafafsonere, kun bør begæres, når forbrydelsens alvorlige karakter eller risikoen for en ny alvorlig forbrydelse gør det påkrævet, at den pågældende hurtigst muligt anholdes.

Det kan endvidere efter en konkret afvejning være berettiget i et vist omfang at tilsidesætte hensynet til f.eks. offeret for en forbrydelse, hvis dette kan bidrage til forbrydelsens opklaring, sml. straffelovens § 14 (nødret).

Undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 264 b fremhæver

specielt muligheden for at videregive tavshedsbelagte oplysninger til varetagelse af eget tarv. Adgangen til at gøre brug af denne mulighed ud fra nødværgeretlige eller nødretlige betragtninger, må dog være særdeles begrænset, jfr. Greve med flere a.st. side 326, hvor det i forbindelse med omtalen af den tilsvarende formulering i straffelovens § 269 om begrænsninger i strafansvaret for ærekrænkelser anføres, at undtagelsesreglen f.eks. er aktuel ved politianmeldelser (bortset fra de pligtmæssige), ved privat påtale af forbrydelser, ved sagsanlæg, ved forklaringer til politirapport og i lægeerklæringer. Det fremhæves videre, at fremsættelsen skal være berettiget i den givne sammenhæng, og at den således kan være berettiget i en politianmeldelse, men ikke over for naboer. Ved bedømmelsen skal der tages hensyn til bl.a. den varetagne interesses betydning og til nødvendigheden af at varetage den netop på denne måde.

Da myndighedspersoner må være indstillet på i ganske vid udstrækning at lade sig udsætte for kritik uden at kunne svare på den, kan der ikke være tale om at anse en videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger til offentligheden i et gensvar for berettiget varetagele af eget tarv. Derimod kan en myndighed eller offentligt ansat naturligvis tage til genmæle i det omfang, det kan ske uden at røbe fortrolige oplysninger. I ganske ekstraordinære tilfælde må interessen i at hindre, at offentligheden får et helt misvisende billede af en sag, der har været offentligt omtalt, dog kunne være så tungtvejende, at myndigheden eller den offentligt ansatte er berettiget til i et vist omfang at anse tavshedspligten for bortfaldet. På tilsvarende måde må offentligt ansatte normalt være afskåret fra at fremdrage fortrolige oplysninger under private søgsmål, herunder injuriersøgsmål, som offentligt ansatte anlægger af egen drift, idet de sædvanligvis må anses for tilstrækkeligt beskyttet ved at have mulighed for at indgive politianmeldelse eller anmode om, at der indledes en tjenstlig undersøgelse imod dem.

Undertiden kan tavshedsbelagte oplysninger videregives for at varetage den beskyttedes egne interesser. Det gælder ef-

ter en konkret interesseafvejning, når den pågældende selv er afskåret fra at varetage sit tarv (uanmodet forretningsførelse), jfr. f.eks. Juristens domssamling 1949, side 90, hvor der refereres en dom, hvor en kriminaloverbetjent, som havde fortalt en arbejdsgiver, at en rationeringsmærkekontrollør var straffet, blev frifundet for overtrædelse af straffelovens § 263, stk. 2 (nu § 264 b), under henvisning til, at han havde ment at handle i kontrollørens interesse, angiveligt for at undgå, at den pågældende skulle blive mistænkt for tyveri af nogle forsvundne rationeringsmærker. Princippet er endvidere kommet til udtryk under punkt 4, i rigspolitichefens kundgørelse om efterlysninger i radio og TV, hvor det anføres, at efterlysninger kan ske gennem Danmarks Radio, når muligheden for at finde vedkommende herved skønnes væsentligt forøget.

4.4.5. De grundlæggende regler om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b tager ikke direkte stilling til, hvilken betydning et samtykke kan tillægges for adgangen til at videregive tavshedsbelagte oplysninger.

Det gør dermod enkelte af de specielle tavshedsforskrifter, jfr. f.eks. § 13, stk. 2, i loven om autorisation af elektroinstallatører m.v., hvor det i forbindelse med omtalen af elektricitetsrådets register over bl.a. suspenderede og tilbagekaldte autorisationer anføres, at oplysninger om registerets indhold ikke uden samtykke fra ministeren for offentlige arbejder må meddeles andre end elektricitetsværksledelser og efter omstændighederne elektroinstallatøren selv.

Herudover indeholder retsplejelovens § 169 og § 170 en forudsætning om, at der kan tillægges samtykke betydning. Efter § 169, stk. 1, må tjenestemænd eller andre, der handler i offentlig tjeneste eller dermed ligestillet hverv, således ikke uden samtykke fra vedkommende myndighed afkræves vidneforklaring om forhold, med hensyn til hvilke der i det offentliges interesse påhviler dem tavshedspligt. På tilsvarende måde følger det forudsætningsvis af § 170, stk. 1, om præsters, lægers og advokaters vidnepligt, at et eventuelt samtykke kan tillægges betydning, idet de pågældende er udelukket fra at afgive vidneforklaring "mod dens ønske, som har krav på hemmeligholdelse."

Mens den positive regulering af samtykkets betydning således er sparsom og usystematisk, er det almindeligt antaget, at den "krænkedes" samtykke til foretagelse af en ellers strafbar handling i princippet medfører, at handlingen ikke kan anses for retsstridig.

Spørgsmålet om, hvilken betydning der kan tillægges et samtykke til videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, må dog bero på en konkret fortolkning af samtykket og vedkommende tavshedsforskrift.

For at kunne tillægges betydning må samtykket navnlig hidrøre fra den, der ellers ville være blevet krænkede ved videregivelse af de tavshedsbelagte oplysninger.

Har en tavshedsforskrift til formål at værne staten eller andre offentlige interesser, kan en konkret fortolkning tænkes at føre til, at den offentlige interesse må siges at have en så almindelig karakter, at ingen myndighed kan anses for berettiget til at samtykke i, at den prisgives. Som ovenfor nævnt følger det imidlertid forudsætningsvis af bestemmelsen i retsplejelovens § 169, stk. 1, at vedkommende myndighed i visse tilfælde kan give sit samtykke til, at en person i offentlig tjeneste eller hverv udleverer ellers tavshedsbelagte oplysninger. "Vedkommende myndighed" må i denne forbindelse betyde den myndighed, der er rådig over de offentlige interesser, som begrunder tavshedspligten, jfr. betænkning nr. 316/1962 om vidner side 29, note 16. Spørgsmålet om, hvilke medarbejdere inden for myndigheden der kan give et sådant samtykke, må bero på myndighedens interne kompetencefordeling. Der må dog afhængig af karakteren af de oplysninger, der er tale om at videregive, være en formodning for, at det skal være medarbejdere på et forholdsvis højt niveau.

Skal tavshedspligten alene værne konkrete, private interesser må, et eventuelt samtykke gives af den, hvis personlige eller økonomiske forhold oplysningerne vedrører. Har tavshedspligten i et tilfælde direkte til formål at værne flere personer, er det en forudsætning for, at man kan tillægge samtykket betydning, at det hidrører fra dem alle.

Tjener tavshedspligten til beskyttelse af såvel offentlige som private interesser, må samtykke for at kunne tillægges betydning for adgangen til at videregive tavshedsbelagte oplysninger hidrøre fra både vedkommende myndighed og den eller de private. Når de tavshedsbelagte oplysninger, der er tale om at videregive, umiddelbart vedrører privatpersoners og private virksomheders personlige eller økonomiske forhold, herunder forretningsforhold, er der dog som udgangspunkt ikke grundlag for at antage, at videregivelse af oplysningerne

udover samtykke fra vedkommende private skulle kræve samtykke fra myndigheden. Dette må normalt gælde, selv om en myndighed skulle finde videregivelse stridende mod de privates "virkelige" interesser eller i øvrigt uhensigtsmæssig. Selv om tavshedspligten hovedsagelig er begrundet i hensynet til den private, kan det offentlige imidlertid undtagelsesvis have en berettiget, selvstændig interesse i, at oplysningerne ikke bliver videregivet. I overensstemmelse hermed har vestre landsret i en kendelse, der er refereret i UfR 1971, side 327 f, udtalt, at det ikke uden socialministeriets samtykke under behandlingen af en begæring om genoptagelse af en faderskabssag ville kunne pålægges en socialrådgiver ved mødrehjælpen at afgive vidneforklaring om, hvad barnemoderen havde fortalt hende. Landsretten henviste i den forbindelse til, at socialministeriet over for retten havde fremhævet den betydning, det havde for mødrehjælpens arbejde, at klienter med fuld tillid kunne henvende sig til institutionen. Dette synspunkt er fulgt op af højesterets flertal i en kendelse i en lignende sag, der er refereret i UfR 1971, side 432 ff. Det offentliges selvstændige interesse i at beskytte den private svagere part er også fremdraget i delbetænkning nr. 767/1976 om offentlige registre. Det anføres her, at det undertiden kan være betænkeligt at lægge vægt på den privates samtykke, idet vedkommende ofte ikke vil være i stand til at overskue konsekvenserne heraf eller måske kan føle sig presset til at give tilladelse til videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger. Der nævnes bl.a. den situation, at man i forbindelse med indlæggelse på et sygehus beder patienten give samtykke til videregivelse af de lægelige oplysninger, der registreres om ham. Risikoen for, at en person kan blive presset til at give samtykke til videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, har også været fremdraget i forbindelse med skattemyndighedernes tavshedspligt. Ministeren for skatter og afgifter har således under en forespørgselsdebat i folketinget argumenteret for, at skattemyndighederne har en selvstændig interesse i at fastholde deres tavshedspligt, selv om den direkte berørte privatperson har givet samtykke til videregivelse af oplysninger om hans indtægts- og formueforhold. I Folketings-tidende 1980/81, forhandlingerne, sp. 1632 fremhæver ministe-

ren således risikoen for, at den omstændighed, at man lod den privates samtykke være eneafgørende, ville kunne føre til, at der blev lagt pres på andre om også at samtykke i, at tavshedspligten blev hævet for deres vedkommende.

Ud over et krav om, at samtykke skal være meddelt af en person eller myndighed, der er kompetent til det, må det, hvis der er tale om en person, kræves, at den pågældende er habil, det vil sige opfylder visse aldersmæssige krav og er i stand til at handle fornuftsmæssigt.

For at man kan tillægge samtykket betydning, må det endelig være afgivet med fuldt kendskab til de omstændigheder, der er relevante for indvilligelsen. I modsætning til hvad der gælder med hensyn til samtykke efter § 16 i loven om offentlige myndigheders registre, forudsætter samtykke til videregivelse af oplysninger, der er tavshedsbelagte efter andre bestemmelser, ikke, at særlige formforskrifter skal være opfyldt. Samtykket skal dog være forudgående eller samtidigt. Den omstændighed, at den "krænkede" ville have samtykket i, at de tavshedsbelagte oplysninger blev røbet, hvis han havde haft lejlighed til at tage stilling til det (hypotetisk samtykke), er således ikke tilstrækkeligt til at fritage den, der videregiver oplysningerne, for ansvar.

4.4.6. Begrænsningerne i tavshedspligten, må imidlertid antages at række videre end til situationer, hvor der er oplysningspligt, og hvor de objektive straffrihedsgrunde er anvendelige.

Efter § 19, stk. 1, i loven om offentlige myndigheders registre kan der således til brug i konkrete retsforhold fra edb-registre videregives enkeltstående personoplysninger til private og virksomheder m.v., som kan godtgøre at have en retlig interesse i at få de pågældende oplysninger, der klart overstiger hensynet til oplysningernes hemmeligholdelse. Dette gælder dog ikke oplysninger, om hvilke der ved lov er fastsat særlige tavshedsforskrifter. En lignende bestemmelse findes

i retsplejelovens § 41 om adgangen til at få udskrifter af retsbøgerne.

På den baggrund må henvisningen til berettiget varetagelse af eget eller andres tarv i undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 264 b antages at skulle forstås således, at den generelt åbner adgang for videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, når der foreligger en retlig interesse hos nogen, som efter en konkret vurdering vejer tungere end interessen i, at oplysningerne hemmeligholdes. I overensstemmelse hermed har justitsministeriet i cirkulære nr. 100 af 30. maj 1969 om meddelelse af oplysninger til private fra registre, protokoller og lignende udtalt, at oplysninger kan meddeles, når det i det enkelte tilfælde sandsynliggøres, at spørgeren har en retlig interesse i oplysningerne. Ministeriet har endvidere i cirkulære nr. 292 af 27. november 1970 om aktindsigt i henlagte færdselssager m.v. udtalt, at advokater og andre, der varetager skadelidtes interesser, bør have lejlighed til at gennemse rapporter, rids m.v. i sager om færdselsuheld eller andre ulykker, som er henlagt uden strafferetlig forfølgning. Det udtales samtidig, at den hidtil benyttede praksis med hensyn til udlån af rapporter eller rapportgenparter til gennemsyn ikke berøres af cirkulæret. Der henvises herved formentlig til den ganske faste praksis, hvorefter forsikringsselskaber får lejlighed til at gøre sig bekendt med færdselsuheldsrapporter, der har betydning for deres stillingtagen til erstatningsspørgsmålene i sådanne sager.

Efter straffelovens § 264 b kan også varetagelsen af åbenbar almeninteresse gøre videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger berettiget.

Betydningen af denne modifikation i tavshedspligten er dog nok begrænset. Østre landsret har således i en utrykt dom af 13. august 1976 givet udtryk for, at en tidligere skatterådsformands videregivelse til pressen af oplysninger om, at

en borger i en kommune havde unddraget denne skat ved at tilmelde sig folkeregistret i en anden kommune, ikke kunne anses for berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

I kommentaren til straffelovens § 269 om forskellige begrænsninger i strafansvaret for overtrædelse af denne bestemmelse antager Greve med flere a. st. side 198, at der er en forhåndsformodning for, at udtalelser i folketinget bæres af en åbenbar almeninteresse. Heraf må følge, at sigtelser, der fremsættes i tinget, ofte vil være straffri. På tilsvarende måde må det antages, at et medlem af folketinget efter omstændighederne straffrit kan fremdrage tavshedsbelagte oplysninger i tinget, når dette sker som led i en redegørelse for vedkommendes opfattelse af et lovforslag eller dele heraf eller med henblik på at orientere de øvrige medlemmer om lovforslagets konsekvenser i bestemte relationer. Fremdrages oplysningerne som led i en begrundelse for konkrete ændringer i et lovforslag, må det i hvert fald være straffrit. Noget andet er, at det i så fald muligvis påhviler folketingets formand eller vedkommende minister at tage initiativ til, at der træffes beslutning om, at tingets forhandlinger skal foregå for lukkede døre, sml. grundlovens § 49.

Disse betragtninger vil formentlig efter omstændighederne også kunne tillægges en vis vægt med hensyn til oplysninger, der videregives af politikere under forhandling i en kommunalbestyrelse og af andre repræsentanter for det offentlige, herunder offentligt ansatte, i sagligt begrundet sammenhæng med de opgaver, det påhviler dem at løse, sml. Greve med flere a.st. side 198. Den almindelige interesse i, at offentligheden holdes orienteret om, hvad der sker i den offentlige forvaltning, kan derimod ikke i sig selv anses for tilstrækkelig tungtvejende til at legitimere udlevering af tavshedsbelagte oplysninger.

Undtagelsesvis tillægges der dog hensynet til information af offentligheden betydelig vægt. Justitsministeriet har således i skrivelse nr. 119 af 8. april 1942 givet udtryk for, at man intet har at indvende imod, at pressen i tilslutning

til domsafsigelsen får adgang til at gennemlæse dommen i dombogen og i den forbindelse gøre de fornødne notater.

En anden type almeninteresse, der jævnligt kan medføre, at videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger må anses for berettiget, er hensynet til forskningen, jfr. herved nærmere redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger i betænkningens bilag 6.

4.5. Sanktionering af tavshedspligten.

Tilsidesættelse af tavshedspligten kan medføre reaktioner af såvel strafferetlig som civilretlig karakter.

4.5.1. St. rafansvar.

De grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b giver mulighed for idømmelse af bøde, hæfte eller fængsel. Efter § 152 kan fængselsstraf anvendes under skærpende omstændigheder og da i indtil 1 år. Hvis tavshedspligten er tilsidesat for at skaffe gerningsmanden eller andre uberettiget vinding, kan straffen dog stige til fængsel i 3 år. Efter § 264 b kan der udmåles fængselsstraffe på indtil 6 måneder.

Af straffelovens § 19 følger, at strafansvar for tilsidesættelse af de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i § 152 og § 264 b kun kan pålægges den, der har tilsidesat sin tavshedspligt forsætligt. Det vil sige, at den pågældende enten skal have haft til hensigt at misbruge de fortrolige oplysninger eller skal have anset det for en nødvendig eller overvejende sandsynlig konsekvens af den adfærd, han udviste. Forsæt antages dog også at kunne foreligge, selv om den pågældende kun har anset det for muligt, at hans adfærd ville medføre prisgivelse af fortrolige oplysninger. I så fald er det dog en forudsætning, enten at den pågældende ville have optrådt, som han gjorde, selv om han havde anset det for sikkert, at han derved ville tilsidesætte sin tavshedspligt, el-

ler at han kan siges at have accepteret denne eventualitet også for det tilfælde, at den virkelig indtrådte, jfr. i det hele Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, almindelig del (4. udgave ved Knud Waaben, 1971), side 222 ff. og højesterets dom i UfR 1979, side 576 ff.

Er tavshedsbelagte oplysninger kommet uvedkommende i hænde under sådanne omstændigheder, at det kun kan tilregnes den der har tavshedspligt, som uagtsomt, vil forholdet efter omstændighederne kunne henføres under straffelovens § 157, jfr. Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 100. Herefter kan den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, straffes med bøde eller hæfte, hvis han gør sig skyldig i "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører". Straffelovens § 157 finder ikke anvendelse, når vedkommende, f.eks. som kommunalbestyrelsesmedlem, beklæder et hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg. Efter den sociale bistandslovs § 22 gælder denne begrænsning imidlertid ikke for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der som medlemmer af det sociale udvalg eller på anden måde deltager i administrationen af bistandsloven.

Tiltale for overtrædelse af straffelovens § 152 og § 157 rejses af statsadvokaten, jfr. retsplejelovens §§ 720 og 721, stk. 1, nr. 1. Vedrører tiltalen indholdet af et trykt skrift, er tiltalerejsningen dog betinget af rigsadvokatens bestemmelse, jfr. presselovens § 17, og er den, der skal tiltales, en tjenestemand med kongelig udnævnelse, kræves justitsministerens befaling, jfr. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1, og Bernhard Gomard med flere: Kommenteret retsplejelov, bind 3 (1982), side 31, note 4.

Straffelovens § 264 b er efter lovens § 275, stk. 1, undergivet privat påtale. Efter den sidstnævnte bestemmelses 2. stykke kan offentlig påtale dog ske, når den forurettede anmoder om det. Det samme gælder, når nogen, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, sigtes for et forhold, som kan

medføre eller kunne have medført stillingens eller hvervets fortabelse, samt når en sigtelse fremsættes i en navnløs eller med urigtigt eller opdigtet navn forsynet skrivelse. Offentlig påtale kan endelig efter retsplejelovens § 725, stk. 3, finde sted, hvis almene hensyn kræver det.

Enkelte af de tavshedsforskrifter, der findes uden for straffeloven, indeholder selvstændige strafferammer. I disse tilfælde følger det af straffelovens § 19, at der kan pålægges straf for såvel forsætlige som uagtsomme tilsidesættelser af tavshedspligten. Dette gælder dog kun i det omfang, det modsatte ikke har særlig hjemmel.

I de mere almindelige tilfælde, hvor særlovgivningens tavshedsforskrifter ikke indeholder selvstændige strafferammer, men i den forbindelse alene henviser til straffelovens § 152 og/eller § 264 b, må bestemmelserne formentlig forstås således, at de ligesom de omhandlede regler i straffeloven kun omfatter forsætlige forhold.

4.5.2. Disciplinæransvar.

Sædvanligvis reageres der dog ikke straffertligt, men kun disciplinært over for tilsidesættelser af tavshedspligten, jfr. herved om anvendelse af henholdsvis straf og disciplinære reaktioner over for tjenestemænd, Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 185 ff, Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 73 f, og Greve med flere a.st. side 87 f. Dette må gælde, selv om det i Alf Ross: Dansk statsforfatningsret, bind 2 (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 724, er anført, at reglerne om disciplinærforfølgning mod tjenestemænd må skulle fortolkes indskrænkende under hensyn til grundlovens § 77, hvorefter ansvar for uretmæssige ytringer skal gøres gældende ved domstolene.

Disciplinærforfølgning, der for statstjenestemænds vedkommende sker efter reglerne i tjenestemandslovens § 10, stk. 2, sammenholdt med lovens §§ 19-24, kan resultere i advarsel, irettesættelse, bøde, forflyttelse, degradation eller afsked.

Det bemærkes herved, at disciplinærstraf, uanset at tjenestemandsslovens § 10, stk. 2, understreger, at tavshedspligten ikke ophører med tjenestemandens udtræden af tjenesten, ikke kan ikendes efter tjenesteforholdets ophør, samt at spørgsmålet om, hvorvidt disciplinærstraf skal idømmes, beror på et frit skøn over, om sanktionen er påkrævet. I de kommunale tjenestemandssvedtægter og -regulativer findes tilsvarende bestemmelser. For dommere gælder i stedet for reglerne i tjenestemandsslovens §§ 19-24 reglerne i retsplejelovens §§ 48 ff.

Disciplinære reaktioner over for overenskomstansatte, der har tilsidesat deres tavshedspligt, kan i visse tilfælde iværksættes under henvisning til udtrykkelige bestemmelser om tavshedspligt i vedkommende overenskomst, jfr. f.eks. § 18 i overenskomsten af 8. april 1983 mellem finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund vedrørende juridiske kandidaters og universitetsøkonomers ansættelse i statens tjeneste. Hverken denne eller andre af de overenskomster, udvalget har kendskab til, indeholder sanktionsbestemmelser. Det antages imidlertid allerede at følge af almindelige ansættelsesretlige grundsætninger, at en ansat, i den udstrækning arbejdsgiveren har en anerkendelsesværdig interesse heri, skal iagttage tavshed med hensyn til forhold, som han bliver bekendt med i kraft af arbejdet, og som han fornuftigvis må indse bør unddrages almen erkendelse. Tilsidesættelse af denne tavshedspligt kan efter omstændighederne anses for en misligholdelse af ansættelsesforholdet, jfr. Ole Hasselbalck: Ansættelsesret (1975), side 205. Herefter må der altid over for overenskomstansatte på almindeligt ansættelsesretligt grundlag kunne reageres med afskedigelse ved i hvert fald grovere diskretionsbrud. Udover en uformel påtale kan der derimod ikke i øvrigt uden særlig overenskomstmæssig hjemmel anvendes disciplinærmidler som de, der benyttes på tjenestemandssområdet, jfr. herved bemærkningerne om løst ansat personales forhold i forbindelse med disciplinærforseelser i den af tjenestemandskommissionen af 1965 afgivne delbetænkning nr. 483/1969 om tjenestemandssloven, side 213 f.

Afskedigelse vil også kunne komme på tale over for medlemmer af råd og nævn, der tilsidesætter deres tavshedspligt, jfr. Bent Christensen: Råd og nævn (1958), side 170.

4.5.3. Erstatningsansvar.

Udover straf og disciplinæransvar vil tilsidesættelse af tavshedspligten kunne føre til pålæggelse af erstatningsansvar, jfr. herved betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, hvor det på side 26 anføres, at de efterforskende myndigheders udbredelse af en sigtelse undertiden vil kunne karakteriseres som en uberettiget tilsidesættelse af tavshedspligten, hvorved erstatningsansvar kan komme på tale efter den almindelige erstatningsregel. Et sådant ansvar kan efter omstændighederne pålægges såvel den, der direkte er ansvarlig for tilsidesættelsen, som hans arbejdsgiver, jfr. princippet i Danske Lov 3. bog, 19. kapitel, 2. artikel. Der henvises i øvrigt i det hele til Poul Andersen: Offentligretligt erstatningsansvar (1938) samt til Henning Skovgaard: Offentlige myndigheders erstatningsansvar (1983). Erstatning kan ydes for såvel økonomisk som ideel skade, jfr. herved § 15, stk. 1 og 2, i ikrafttrædelsesloven til straffeloven.

På et specielt område er spørgsmålet om det offentliges erstatningsansvar særligt reguleret. Det drejer sig om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, hvor reglerne findes i retsplejelovens kapitel 93 a. Efter § 1018 b kan der ud fra billighedsbetragtninger, d.v.s. efter omstændighederne i videre omfang end den almindelige erstatningsregel ville føre til, tillægges en sigtet erstatning for også ikke-frihedsberøvende straffeprocessuelle indgreb, som han har været udsat for som led i en strafferetlig forfølgning. På tilsvarende måde kan der, hvis det findes rimeligt, efter § 1018 c tillægges en ikke-sigtet erstatning for sådanne indgreb. Både i betænkningen om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, der ligger til grund for bestemmelserne, og i justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget næv-

nes blandt de indgreb, der kan medføre erstatning, udbredelse af sigtelser, jfr. betænkningen side 26 og Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2402 f.

4.5.4. Andre foranstaltninger.

Undertiden udleverer offentlige myndigheder tavshedsbelagte oplysninger til private borgere, f.eks. fordi de pågældende skal udføre forskellige funktioner for det offentlige eller til brug for forskningsvirksomhed. Der findes stort set ikke i gældende ret bestemmelser, som giver myndighederne adgang til at pålægge en strafsanktioneret tavshedspligt i sådanne tilfælde. I det omfang de, der får udleveret oplysninger, ikke omfattes af særlige bestemmelser om tavshedspligt (f.eks. straffelovens § 152, stk. 4, arbejdsmiljølovens § 79, stk. 1, og markedsføringslovens § 9, giver udleveringen derfor anledning til visse problemer. Har de pågældende borgere som advokater eller revisorer en professionel tavshedspligt i kraft af særlige bestemmelser, vil dette dog ofte give de fornødne reaktionsmuligheder. Ved udlevering af oplysninger til forskningsbrug opstår særlige problemer, som er omtalt i den redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger, der er optaget som bilag 6 til betænkningen.

De offentlige myndigheder har på forskellige måder forsøgt at tilvejebringe en vis sikkerhed mod misbrug, udover hvad der allerede følger af almindelige regler om straf, specielt straffelovens kapitel om freds- og ærekrænkelser og erstatning. Entreprenører, der skal udføre arbejde for forsvaret, får således, inden man overlader dem tegninger m.v., udleveret en sikkerhedsdeklaration, som de skal underskrive. I deklarationen henledes deres opmærksomhed på en række bestemmelser i straffelovens kapitel om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, som kan overtrædes ved videregivelse af oplysninger om forsvarsanlæg m.v. Herudover vil tilsidesættelse af tavshedserklæringen formentlig kunne betragtes som en misligholdelse af den indgåede kontrakt. På tilsvarende måde gives oplysninger til forskere ofte på vil-

kår, at oplysningerne skal behandles fortroligt. Udover at styrke grundlaget for at tilbagekalde tilladelsen vil et sådant vilkår formentlig i tilfælde af misbrug lette mulighederne for at få nedlagt forbud mod offentliggørelse efter retsplejelovens § 646, stk. 1, jfr. § 650, og for at tilbagetage eventuelt udleveret materiale ved en umiddelbar fagedforretning.

4.6. Aage Huulgaards særudtalelse.

Hvad angår tavshedspligt gennem tjenestebefalinger bemærkes: Ifølge udvalget er der adgang til administrativt at udvide den tavshedspligt, der gælder efter straffelovens § 152. Det anføres, at det kan ske uden positiv lovhjemmel og alene i kraft af et over-/underordningsforhold. Efter min opfattelse vedrører den generelle adgang til at udstede tjenestebefalinger arbejdets udførelse, mens udvidelse af tavshedspligten begrænser den offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor der må kræves lovhjemmel til en sådan begrænsning, jfr. Poul Andersen: "Om tjenestemænds ytringsfrihed", - Per Walsøe: "Redegørelse til Københavns kommunalforening", - og Oluf Jørgensen: "Ytringsfrihedens grænser for offentligt ansatte".

Efter min opfattelse kan tjenestebefalinger kun præcisere indholdet af den tavshedspligt, der allerede følger af lovgivningen. Der kan også henvises til det almindelige strafferetlige princip om, at straf kun kan pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må si-destilles med et sådant (straffelovens § 1). Eftersom tavshedspligt kan ses som en begrænsning af de demokratiske ret-tigheder (ytringsfriheden), er der snarere grund til at stil-le krav om en særlig sikker lovhjemmel, se således en afgø-relse fra Vestre Landsret (U.1977.872) samt den vægt, som Hø-jesteret har lagt på den samfundsmæssige interesse i en fri meningstilkendegivelse (U.1980.1038).

Om forholdet mellem ytringsfrihed og tavshedspligt bemærkes endvidere: Det er beklageligt, at udvalget har ment ikke at kunne gå ind i en nærmere vurdering af forholdet mellem tavshedspligt og ytringsfrihed. Ingen af disse begreber kan med rimelighed drøftes uafhængigt af hinanden.

Jeg finder endelig, at den af Bent Christensen hævdede opfat-telse (Responsum side 20) må følges således, at der aldrig kan blive tale om overtrædelse af tavshedspligt, hvis der i givet fald kunne have været tale om pligtudlevering efter of-fentlighedslovens regler om aktindsigt.

5. Tavshedspligt og registerbeskyttelse.

De gældende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv er ret kortfattede og overlader en lang række detailspørgsmål vedrørende beskyttelsen af de fortrolige oplysninger til en fortolkningsmæssig løsning. I modsætning hertil er beskyttelsen af personoplysninger i den offentlige forvaltnings edb-registre undergivet en udførlig regulering i loven om offentlige myndigheders registre samt i de forskrifter og uddybende sikkerhedsbestemmelser, der med hjemmel i denne lov er fastsat for de enkelte registre.

5.1. Baggrunden for den særlige regulering.

De elektroniske databehandlingssystemers evne til at opbevare og behandle store mængder af oplysninger gør det praktisk muligt at opbygge meget omfattende registre i den offentlige forvaltning og eventuelt udnytte disse registre til bl.a. udveksling af masseoplysninger mellem offentlige myndigheder.

Med henblik på at imødegå den forøgede risiko for misbrug af de i mange tilfælde ganske følsomme oplysninger i registrene, som anvendelsen af edb-teknikken også indebærer, har man i loven om offentlige myndigheders registre gennemført en regulering, der skal sikre, at forvaltningens brug af edb-registre med personoplysninger sker på en sådan måde, at borgernes integritet ikke krænkes.

Ordningen er karakteriseret ved, at den kombinerer nogle generelle lovbestemmelser om bl.a. opbevaring og videregivelse af oplysninger med et krav om, at disse bestemmelser skal suppleres med regler, der er særligt tilpasset de enkelte registre. Årsagen til, at man valgte denne metode, da registerbeskyttelsessystemet skulle opbygges, var ifølge betænkning nr. 767/1976 om offentlige registre, side 149, at det fandtes uacceptabelt at nøjes med en generel regulering på et område, hvor risikoen for misbrug af fortrolige oplysninger

ger er forøget som følge af den anvendte teknik. Her fandt man, at der burde være mulighed for at præcisere, udfylde og eventuelt helt fravige det nødvendigvis ret brede indhold af lovbestemmelser efter en konkret afvejning af de registreredes interesser over for andre anerkendelsesværdige, herunder samfundsmæssige, hensyn.

5.2. Loven om offentlige myndigheders registre.

Loven om offentlige myndigheders registre indeholder regler om myndighedernes adgang til at oprette og bruge edb-registre med personoplysninger. Ifølge § 1, stk. 1, omfatter loven dog kun registre, der føres for den offentlige forvaltning, det vil sige for forvaltningsmyndigheder i forbindelse med løsning af forvaltningsopgaver. På den anden side er det så uden betydning, om den tekniske bearbejdning af oplysningerne foretages af myndigheden selv eller af en anden offentlig myndighed eller et privat edb-servicebureau, jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 677. Efter § 2 kan vedkommende minister ved bekendtgørelse udvide lovens anvendelsesområde, således at den også kommer til at omfatte registre, der føres for nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v., som overvejende får udgifterne ved deres virksomhed dækket af statslige eller kommunale midler, men som alligevel ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Loven kan endvidere efter § 3, stk. 1, udvides til at omfatte visse manuelt førte registre.

Efter kapitel 2 i loven om offentlige myndigheders registre skal der for hvert enkelt register eller registersystem af vedkommende minister eller den, han bemyndiger hertil, fastsættes særlige forskrifter. Disse forskrifter skal inden for lovens rammer nærmere angive, bl.a. hvilke oplysninger registeret må indeholde, og hvordan oplysningerne skal opbevares for at hindre misbrug. De skal endvidere, ligeledes inden for lovens rammer, regulere adgangen til at videregive oplysninger fra registeret til private og til andre offentlige myndigheder.

Som det vil være fremgået, gælder loven om offentlige myndigheders registre umiddelbart kun for registre, der indeholder personoplysninger, hvilket ifølge § 1, stk. 3, vil sige oplysninger, som kan henføres til bestemte personer. Loven kan dog efter § 3, stk. 2, af vedkommende minister ved bekendtgørelse udvides til også at omfatte registre, som indeholder oplysninger om erhvervsvirksomheder m.v.

I § 9 er det fastslået, at der i registre, som er omfattet af loven, kun må registreres oplysninger, som klart er af betydning for varetagelsen af de opgaver, der påhviler den myndighed, som benytter det pågældende register. Oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige, må dog overhovedet ikke registreres. Andre oplysninger om rent personlige forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende må kun registreres, hvis dette er nødvendigt for varetagelse af registerets opgaver. Registrerede oplysninger, der på grund af alder eller af andre grunde har mistet deres betydning i forvaltningsmæssig sammenhæng, skal slettes. Justitsministeren kan dog tillade, at registereksemplarer overføres til opbevaring i arkiv.

Efter § 12, stk. 1, i loven om offentlige myndigheders registre skal der træffes de fornødne sikkerhedsforanstaltninger mod, at de registrerede oplysninger misbruges eller kommer til uvedkommendes kendskab. Hvilke foranstaltninger, der kan blive tale om at anvende, er ikke nærmere angivet i selve loven. Af bemærkningerne til lovforslaget i Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 690, fremgår imidlertid, at sikkerhedsforanstaltningerne bl.a. kan bestå i fysisk sikring (adgangskontrol m.v.), systemteknisk sikring (kendeord m.v.) og organisatorisk-personalemæssig opdeling (forskellige medarbejdergrupper får kun adgang og kendskab til en del af registeret). De sikkerhedsforanstaltninger, der skal iagttages

for det enkelte register, er dels angivet i de forskrifter, der er fastsat for det, og i tillæg hertil, og dels i særlige supplerende regler.

Efter § 13 i loven om offentlige myndigheders registre har en person i almindelighed ret til at få meddelelse om, hvilke oplysninger et register, der er omfattet af loven, indeholder om ham. Dette gælder dog ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Rammerne for, i hvilket omfang en myndighed må videregive oplysninger fra et register, der er omfattet af loven, findes i øvrigt i kapitel 5 og 6. Disse rammer udfyldes i de enkelte registerforskrifter, der kan begrænse adgangen til videregivelse i forhold til lovens udgangspunkt. Registerforskrifterne har i realiteten således karakter af bestemmelser om tavshedspligt på særlige områder. De forskrifter, der i dag er fastsat, er i nogle tilfælde udformet således, at de alene gentager lovens bestemmelser om videregivelse. I andre tilfælde er der foretaget en detaljeret opregning af, hvilke andre myndigheder der må få oplysninger fra det pågældende register, og i hvilket omfang.

Efter reglerne i kapitel 5 skal forskrifterne for de enkelte registre indeholde bestemmelser, som sikrer, at registrede oplysninger som udgangspunkt ikke videregives til private. Reglerne i loven er efter § 16 ikke til hinder for, at der sker videregivelse af oplysninger, som i forvejen er offentligt tilgængelige. På tilsvarende måde hindrer loven ikke, at der sker videregivelse, hvis den registrerede eller den, der handler på hans vegne, har meddelt samtykke hertil. Et samtykke skal imidlertid for at kunne tillægges betydning angive, hvilke typer af oplysninger der må videregives, hvem oplysningerne må videregives til, og hvorledes oplysningerne må anvendes af modtageren. Samtykket bortfalder senest efter 1 års forløb. Herudover kan oplysninger, uden at dette strider mod loven, efter § 17 videregives til private virksomhe-

der m.v., der i henhold til lov eller aftale medvirker ved løsning af vedkommende myndigheds opgaver. Der må dog kun ske videregivelse af oplysninger, som er nødvendige i den modtagende virksomheds arbejde for det offentlige, og oplysningerne må ikke benyttes til andre formål end fastsat af den registeransvarlige myndighed. Fra sygehusregistre og andre patient- eller sygdomsregistre kan der efter lovens § 18, stk. 1, videregives oplysninger om en bestemt person til en læge eller tandlæge, som har den pågældende i behandling. Videregivelsen til læger kan også omfatte oplysninger om andre personer, herunder om pårørende, såfremt oplysningerne kan have betydning for behandlingen af den registrerede. Endvidere kan der til brug i konkrete retsforhold efter lovens § 19 videregives enkeltstående oplysninger til private personer og virksomheder m.v., som kan godtgøre at have en retlig interesse i at få de pågældende oplysninger, der klart overstiger hensynet til oplysningernes hemmeligholdelse. Dette gælder dog ikke oplysninger, om hvilke der ved lov er fastsat særlige tavshedsforskrifter. Endelig kan der i et vist omfang videregives oplysninger til brug ved forskning, jfr. nærmere § 18, stk. 2 og 3, samt § 19, stk. 2.

Registerforskrifterne skal også indeholde bestemmelser om videregivelse af oplysningerne til offentlige myndigheder. Rammerne for forskrifternes indhold i denne relation findes i lovens kapitel 6. Herefter kan oplysningerne for det første videregives til offentlige myndigheder i samme omfang som til private. Der kan endvidere ske videregivelse til myndigheder, der i henhold til lov har adgang til at få oplysningerne, samt hvis oplysningerne har væsentlig betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller har væsentlig betydning for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Der må dog ikke videregives oplysninger i strid med særlige tavshedsforskrifter, der er fastsat ved lov, jfr. i det hele § 21.

Tilsidesættelse af vilkår, der er fastsat i forbindelse med udlevering af oplysninger fra registre, der er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, kan efter § 29, stk. 1, straffes med bøde eller hæfte, medmindre højere straf

er forskyldt efter den øvrige lovgivning. I forskrifterne for de enkelte registre kan der endvidere ifølge § 29, stk. 2, fastsættes regler, hvorefter overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne kan straffes med bøde. Tilsidesættelse af bestemmelser i forskrifterne vil herudover kunne få karakter af tjenesteforseelser, over for hvilke der kan reageres disciplinært.

Til at føre tilsyn med de registre, der er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, er der oprettet et særligt registertilsyn. Dette tilsyn består af et råd med en formand og 6 andre medlemmer samt et sekretariat, der ledes af en direktør. Registertilsynet afgiver en årlig beretning om sin virksomhed til folketinget. Denne beretning offentliggøres.

6. Offentlige myndigheds udveksling af tavshedsbelagte oplysninger.

Der findes en lang række regler, som pålægger offentlige myndigheder at stille oplysninger til rådighed for hinanden. Myndighederne er imidlertid berettigede til at udveksle informationer i langt videre omfang, end det fremgår af disse forskrifter. Dette gælder i almindelighed selv om oplysningerne er tavshedsbelagte, idet bl.a. de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i den gældende straffelovs § 152 og § 264 b som udgangspunkt viger for oplysningspligt og i øvrigt kun antages at være til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til "uvedkommende".

Særudtalelser fra to af udvalgets medlemmer (Flemming Bay-Jensen og Aage Huulgaard) findes i slutningen af dette afsnit.

6.1. Oplysningspligt og tavshedspligt.

6.1.1. I Sverige er spørgsmålet om de offentlige myndigheds pligt til at udveksle oplysninger udtrykkeligt reguleret i sekretesslagens 15 kap., 5 §:

"5 §. Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behörige gång."

Denne bestemmelse er ifølge bemærkningerne i regeringens forslag til sekretesslag m.m., del A (1979/80:2), side 361 i overensstemmelse med, hvad der allerede tidligere gjaldt:

"Enligt 4 § i allmänna verkstadgan skall myndighet på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Myndighet har vidare rätt att av andra myndigheter få de upplysningar och det biträde som behövs för dess verksamhet och som kan lämnas av myndigheterna. Bestämmelserna i verkstadgan gäller formellt bara statsmyndigheter. De får emellertid anses ge uttryck för den självklara principen att alla myndigheter skall samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske ..."

En tilsvarende generel regulering af myndighedernes indbyr-

des oplysningspligt findes hverken i Norge eller Danmark, jfr. for norsk rets vedkommende Arvid Frihagen: Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979), side 160 og for dansk rets vedkommende Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, sagsbehandling (2. udgave ved Jens Garde, 1981) side 106.

Efter den danske offentlighedslovs § 1, stk. 1, kan enhver dog forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling hos en forvaltningsmyndighed. Denne almindelige ret til at få oplysninger kan også offentlige myndigheder benytte sig af.

Af større praktisk betydning for udvekslingen af informationer mellem offentlige myndigheder er dog nok den oplysningspligt over for andre myndigheder, der følger af et ikke ubetydeligt antal specielle bestemmelser i love og regler, som er fastsat med hjemmel i lov.

Sådanne bestemmelser kan være udformet forskelligt. Af nogle fremgår det blot, at offentlige myndigheder har pligt til at meddele en bestemt anden myndighed visse oplysninger, eller at en nærmere angivet offentlig myndighed kan forlange at få oplysninger udleveret fra andre myndigheder. Bestemmelser af denne karakter findes bl.a. i loven om afgift af elektricitet, hvor det i § 13 er foreskrevet, at offentlige myndigheder på begæring skal meddele toldvæsenet enhver oplysning til brug ved registrering af virksomheder og kontrollen med afgiftens betaling eller tilbagebetaling. Undertiden er bestemmelserne om oplysningspligt formuleret på en sådan måde, at de pålægger offentlige myndigheder at udlevere visse oplysninger til en anden myndighed på eget initiativ. Som eksempel herpå kan nævnes § 1 i bekendtgørelse nr. 140 af 26. marts 1976 om underretningspligt over for det sociale udvalg efter bistandsloven, hvorefter personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, skal underrette det sociale udvalg, når de i deres virksomhed bliver bekendt med forhold for børn eller unge under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for social bistand. I enkelte tilfælde er bestemmelserne om oplysningspligt udbygget med reg-

ler, som giver den offentlige myndighed, der er oplysningspligt overfor, adgang til selv at hente informationer hos andre myndigheder. Det gælder f.eks. § 13 i loven om revision af statens regnskaber, hvorefter rigsrevisionen til enhver tid kan foretage revision og regnskabsgennemgang på det sted, hvor regnskaberne føres, eller hvor det nødvendige materiale i øvrigt findes.

Også uden positiv lovhjemmel kan der imidlertid bestå oplysningspligt mellem offentlige myndigheder. I det omfang, der består et traditionelt over/underordningsforhold, som giver den overordnede myndighed adgang til at udstede tjenestebefalinger til de underordnede, vil der således kunne pålægges de underordnede oplysningspligt på dette grundlag, herunder pligt til at videregive visse typer af oplysninger til den overordnede myndighed på eget initiativ. Da der indgår en tilsynsbeføjelse i et sædvanligt over/underordningsforhold, vil den overordnede myndighed tillige have mulighed for selv at hente oplysninger hos de underordnede.

Det samme gælder for en ren rekursmyndighed, som må anses for at være berettiget til at kræve de oplysninger, der er nødvendige for klagesagens behandling af den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse.

6.1.2. Når de oplysninger, som en offentlig myndighed efter det foranstående har pligt til at udlevere til en anden myndighed, er tavshedsbelagte, opstår der spørgsmål om, i hvilket omfang tavshedspligten viger for oplysningspligten.

I Norge er dette spørgsmål reguleret i forvaltningslovens § 13 f, 2. led:

"Bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger begrenser ikke lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde."

Denne regel gælder i forhold til såvel de almindelige bestem-

melser om tavshedspligt i forvaltningsloven som specielle tavshedsforskrifter i særlovgivningen, jfr. Frihagen a.st. side 249 og side 250, hvor det oplyses, at reglen svarer til retstilstanden, før § 13, 2. led, blev indsat i forvaltningsloven.

I Sverige er spørgsmålet reguleret i sekretesslagens 14. kap., 1 §, hvor det bl.a. hedder:

"Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning."

I forslaget til sekretesslagen a.st. side 322 anføres det om bestemmelsen:

"Det är ... fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utväxling av uppgifter mellan myndigheter skall länke till efterrättelse utan hinder av sekretessregleringen ...

Det är inte nödvändigt att föreskriften i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen skall vinna beaktande at den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andre myndigheter information."

Også i Danmark tager lovgivningen i en række bestemmelser udtrykkeligt stilling til konflikten, således at enten oplysningspligten eller tavshedspligten begrænses. Udover de eksempler, der er omtalt i afsnit 4, kan her nævnes bestemmelsen i § 21, stk. 1, i loven om offentlige myndigheders registre, hvorefter registrerede oplysninger bl.a. kan videregives til andre offentlige myndigheder, der i henhold til lov har adgang til at få oplysningerne.

I de uregulerede tilfælde må rækkevidden af bestemmelserne normalt afgøres på grundlag af en konkret fortolkning, jfr. herved i det hele bemærkningerne ovenfor afsnit 4.4.3.

Spørgsmålet om rigsrevisionens og de kommunale revisionsmyndigheds

digheders adgang til bl.a. at benytte selvangivelser i revisionsarbejdet er nærmere omtalt i redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning. Udvalget kan tilslutte sig arbejdsgruppens konklusioner på dette punkt. Det bemærkes i øvrigt, at ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet, er inddraget i drøftelser med den arbejdsgruppe, som kontaktudvalget for offentlig revision har nedsat til at klarlægge de revisions- og kontrolmæssige opgaver på skatteområdet samt til at afklare opgavernes fordeling mellem skattemyndighederne og de offentlige revisionsorganer.

6.2. Adgangen til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger.

6.2.1. I Norge er myndighedernes adgang til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger udtrykkeligt reguleret i forvaltningslovens § 13 b, 1. led, nr. 2-6:

"§ 13 b. Taushetsplikt ... er ikke til hinder for:

- 2) at opplysningene brukes for å opná det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
- 3) at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker,
- 4) at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen,
- 5) at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag, og
- 6) at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver."

Bestemmelsen, der i et vist omfang har udvidet de norske myndigheds mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger, giver efter sin ordlyd ikke myndighederne nogen almindelig adgang til at videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder. Dette begrundes af justisdepartementet i bemærkningerne til det lovforslag, hvorved reglerne om tavshedspligt blev indsat i forvaltningsloven, med, at en sådan generel begrænsning i tavshedspligten kunne medføre, at "en række organer ville få forholdet til sine klienter - og dermed muligheden for at løse sine opgaver - vanskeliggjort", jfr. Ot.prp. nr. 3 (1976-77), side 33.

Udvalget er ikke bekendt med, hvorledes de norske myndigheder i praksis fortolker betingelserne for videregivelse til andre myndigheder, herunder navnlig kravet om, at videregivelse kun må ske til fremme af "avgiverorganets opgaver".

I Sverige er spørgsmålet om myndighedernes udveksling af tavshedsbelagte oplysninger reguleret i sekretesslagen. Hovedbestemmelsen findes i 1. kap., 3 §:

"3 §. Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andre fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i denna paragraf, gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra."

Udgangspunktet er således, at tavshedsbelagte oplysninger hverken må videregives til andre myndigheder eller til andre selvstændige dele af samme myndighed. Dette udgangspunkt modificeres dog på forskellig måde.

I 1. kap., 5 §, anføres det således, at tavshedspligten ikke er til hinder for udlevering af oplysninger, i det omfang dette er nødvendigt for den udleverende myndigheds varetagelse af sine funktioner. Herudover indeholder 14. kap. forskel-

lige modifikationer. Ved siden af den ovenfor omtalte bestemmelse om betydningen af regler om oplysningspligt, indeholder 1 § en regel om, at tavshedspligt ikke hindrer udlevering af oplysninger til regeringen eller rigsdagen. Efter 2 § er tavshedspligt heller ikke til hinder for udlevering af oplysninger til brug ved behandlingen af bl.a. straffe- og disciplinærsager mod ansatte i den myndighed, der råder over oplysningerne, eller til brug ved behandlingen af klagesager samt sager om tilsyn med og revision hos den pågældende myndighed.

Endelig indeholder 3 §, 1. stk., en generalklausul:

"3 §. Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagte uppgifter lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda."

Denne klausul, der dog efter 3 §, 2. stk., ikke finder anvendelse med hensyn til tavshedspligt inden for det sociale og sundhedsmæssige område, hvor adgangen til at udveksle oplysninger således er snævrere end ellers, har især til formål at åbne mulighed for i overensstemmelse med hidtidig praksis at udveksle oplysninger mellem myndigheder med samme saglige, men forskellig stedlig kompetence, og myndigheder med nært beslægtede opgaver og samme retlige adgang til at indhente oplysninger, jfr. rapporten fra brottsforebyggende rådet: Informationsutbyte mellan myndigheter (PM 1980:4), side 67.

6.2.2. En udførlig regulering af danske myndigheders adgang til at udveksle personoplysninger i edb-registre findes i loven om offentlige myndigheders registre og i de forskrifter m.v., der er fastsat for de enkelte registre.

Af den centrale bestemmelse om myndigheders udveksling af oplysninger, der findes i lovens § 21, stk. 2, følger således, at en myndighed kan videregive registrerede oplysninger til en anden, "såfremt oplysningerne har væsentlig betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller har væsentlig betyd-

ning for en afgørelse, som myndigheden skal træffe". Der må dog ikke videregives oplysninger i strid med særlige tavshedsforskrifter, der er fastsat ved lov, det vil sige bestemmelser, som ikke blot indeholder en præcisering af tavshedspligtens genstand i forhold til de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b, men tillige, en regulering af spørgsmålet om adgangen til at videregive oplysninger til en anden myndighed, jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp. 1024 f.

6.2.3. På enkelte andre områder indeholder bestemmelserne om tavshedspligt selv en udtrykkelig angivelse af, hvilke andre offentlige myndigheder der må eller ikke må få udleveret visse oplysninger. Som eksempel på en bestemmelse af denne karakter kan nævnes retsplejelovens § 779, stk. 2, der fastslår, at de personer, som amtsrådene (Københavns borgerrepræsentation) har valgt til at føre tilsyn med varetægtsarrestanternes behandling og forholdene i varetægtsfængslerne (arresthusene), ikke må give meddelelse til private eller andre myndigheder end justitsministeren om, hvad de har erfaret ved deres besøg.

6.2.4. Uden for de forholdsvis få tilfælde, hvor tavshedsforskrifterne direkte tager stilling til spørgsmålet, om og i givet fald i hvilket omfang en offentlig myndighed er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder, må dette afgøres på grundlag af en fortolkning af de pågældende bestemmelser.

Som nævnt i afsnit 4.3.2. antages forbudet i bl.a. de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b mod, at personer i offentlig tjeneste eller hverv røber hemmeligheder, som de har erfaret i tjenesten eller hvervet, at indebære, at de ikke må videregive fortrolige oplysninger til uvedkommende. Det er derfor i denne forbindelse af betydning at få klarlagt, hvornår personer, der er knyttet til andre offentlige myndigheder, må anses for "uvedkommende". Den omstændighed, at en person virker i offentlig tjeneste eller hverv og derfor bl.a. har tavshedspligt, bevirker nem-

lig ikke i sig selv, at andre personer i offentlig tjeneste eller hverv uden videre kan udlevere fortrolige oplysninger til den pågældende, jfr. Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommunernes styrelse (1981), side 282.

Spørgsmålet om udveksling af tavshedsbelagte oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder er udførligt behandlet i justitsministeriets besvarelse af et spørgsmål, som retsudvalget stillede under folketingets behandling af registerlovsforslagene. I svaret, der er optrykt i Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp. 1013 ff, anføres bl.a..

"Udgangspunktet for en stillingtagen til spørgsmålet om anvendeligheden af de almindelige tavshedsforskrifter i forhold til tilfælde, hvor en myndighed videregiver oplysninger, der er af betydning for en anden myndigheds virksomhed, til denne anden myndighed, må være den tradition, der her i landet har udviklet sig med hensyn til gennemførelsen af den administrative sagsforberedelse.

I forvaltningsmyndighedernes praksis tilvejebringes det faktiske afgørelsesgrundlag ofte ved, at de oplysninger, der fremlægges af en sags part(er), hvis det skønnes nødvendigt, søges suppleret, eventuelt bekræftet eller korrigeret, dels ved fremskaffelse af oplysninger, som den pågældende myndighed i forvejen måtte være i besiddelse af, dels ved oplysninger, som efter anmodning stilles til rådighed af andre myndigheder, eventuelt i form af udlån af akterne i tidligere sager, der kan tjene til belysning af de faktiske omstændigheder i det sagsforhold, der foreligger til aktuel afgørelse.

Det er således ganske fast antaget, at en forvaltningsmyndighed må anses ikke blot for berettiget, men i vidt omfang også for forpligtet til til brug for behandlingen af verserende sager at udnytte oplysninger, som myndigheden i forvejen er i besiddelse af typisk fra behandlingen af tidligere sager, jfr. herved Jørgen Mathiassen, Juridisk Grundbog i (3. udg. 1975) side 248, og Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, sagsbehandling (1972) side 85 f. Der gælder således som udgangspunkt ingen begrænsning i adgangen til at udveksle oplysninger eller akter vedrørende tidligere behandlede sager, der er af betydning for behandlingen af en verserende sag, i forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Til illustration henvises til F.O.B. 1966 side 43, jfr. F.O.B. 1967 side 16. (om fængselsfunktionærers tavshedspligt vedrørende det under de indsattes gruppemøder passerede) og F.O.B. 1975 side 466

(refereret i Juristen og Økonomen 1977 side 295 f.).

I forvaltningspraksis er en sådan gensidig bistand med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i verserende sager imidlertid ikke begrænset til forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Undertiden er det positivt foreskrevet, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at stille oplysninger til rådighed for en anden forvaltningsmyndighed til brug for denne andens myndigheds sagsbehandling, ligesom det formentlig følger af det administrative over/underordningsforhold, at den underordnede myndighed som udgangspunkt må anses for forpligtet til efter begæring at stille oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, og som er af betydning for den overordnede myndigheds sagsbehandling, til rådighed for denne, jfr. således Carl Aage Nørgaard, a.st. side 90 f. Også bortset fra sådanne tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed er eller må anses for forpligtet til at medvirke til en anden myndigheds sagsforberedelse, består de forskellige forvaltningsmyndigheder imidlertid indbyrdes hinanden med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i et sådant omfang, at praksis 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 varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner.

Disse almindelige principper for den administrative sagsforberedelse, der har udviklet sig i praksis, sammenfattes i den forvaltningsretlige litteratur i en fremhævelse af, at der for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling gælder en undersøgelsesmaksime: "Det påhviler dem selv, eventuelt ved indbyrdes Samvirken, undtagelsesvis med Bistand fra Domstolene, jfr. Rpl. § 1018, 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 til Veje paa den mest hensigtsmæssige og mindst tidsspildende Maade," Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), side 336; se også Bent Christensen: Nævn og Råd (1958), side 354 ff., Jørgen Mathiassen, Juridisk Grundbog I, side 236 og Carl Aage Nørgaard, a.st. side 81 f.

Fortolkningen af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan ikke ske uafhængigt af denne faste tradition. De almindelige principper for forvaltningens sagsbehandling, der sammenfattes under betegnelsen undersøgelsesmaksimen, må indgå i fortolkningen af, hvad der nærmere ligger i beskrivelsen af gerningsindholdet efter disse bestemmelser som en "røbelse" - en videregivelse til uvedkommen-

de - af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt.

På baggrund af det anførte er det justitsministeriets opfattelse, at en anden forvaltningsmyndighed, for så vidt angår udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder indbyrdes, i almindelighed ikke kan anses som "uvedkommende", når oplysningen indhentes som led i varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner."

Den foranstående redegørelse behandler alene spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Der er imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at antage, at andre offentlige myndigheder skulle have en snævrere adgang til at udveksle oplysninger end forvaltningsmyndigheder. Tavshedsforskrifter, der ikke særligt tager stilling til spørgsmålet om offentlige myndigheders adgang til at videregive fortrolige oplysninger til andre offentlige myndigheder, må derfor efter udvalgets opfattelse forstås således, at de normalt ikke er til hinder for en sagligt begrundet udveksling af fortrolige oplysninger mellem myndighederne, hvadenten disse myndigheder indgår i forvaltningen eller ej.

Som det fremgår af redegørelsen, antager justitsministeriet, at der kan tænkes at være tilfælde, hvor tavshedspligten slår igennem i forhold til andre forvaltningsmyndigheder, også selv om der er tale om videregivelse af fortrolige oplysninger som led i varetagelse af funktioner, der påhviler den myndighed, som har rekvireret oplysningerne. Et strafansvar for overtrædelse af de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b i sådanne situationer må dog efter justitsministeriets opfattelse formentlig forudsætte en handlemåde i "så åbenbar modstrid med god forvaltningsskik", at den myndighed, til hvilken oplysningerne er videregivet, klart må anses for "uvedkommende", jfr. Folketingstidende a.st. sp 1020.

Udvalget kan tiltræde denne opfattelse. Udvalget er ikke bekendt med domstolsafgørelser eller tilfælde fra den offentlige forvaltning, der kan anføres som eksempler på tilfælde,

hvor en videregivelse af oplysninger til en offentlig myndighed er en så klar fravigelse af god forvaltningsskik, at videregivelse indebærer en strafbar krænkelse af de almindelige tavshedspligtsregler i straffeloven. Udvalget mener dog ikke at kunne afvise, at sådanne tilfælde kan opstå.

Selv om offentlige myndigheders sagligt begrundede udveksling af fortrolige oplysninger således efter udvalgets opfattelse kun helt undtagelsesvis må antages at kunne være i strid med den tavshedspligt, der gælder for personer, som er knyttet til den myndighed, der ligger inde med oplysningerne, forekommer det undertiden i praksis, at myndigheder nægter at udlevere oplysninger til andre myndigheder, som har brug for disse i forbindelse med deres sagsbehandling. Myndigheder, der fraviger den åbenhed, der ellers i praksis præger samarbejdet mellem offentlige myndigheder, begrunder normalt nægtelsen med, at arbejdsbyrden ved en videregivelse af oplysningerne vil blive for stor for myndigheden eller med, at man ud fra en konkret rimelighedsvurdering ikke finder, at oplysningerne om privates forhold, der er tilvejebragt i anden anledning, bør udnyttes i den nu foreliggende sammenhæng. Af mere retlig prægede synspunkter, der kan begrunde en sådan nægtelse af at udlevere oplysninger til en anden myndighed, peger justitsministeriet i den nævnte redegørelse, Folketingstidende a.st. sp. 1019, på:

- "(1). 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, således som det f.eks. i vidt omfang gælder, for så vidt angår forskellige typer af patient- og klientbehandlingssituationer, og
- (2). tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter lovgivningen har særlige tvangsmidler til sin rådighed til gennemtvungelse af privates oplysningspligt over for myndigheden (f.eks. adgang til at foretage ransagning eller til at pålægge tvangsbøder), og hvor begæringen om medvirken til en anden myndigheds sagsbehandling fremsættes af en myndighed, der ikke har tilsvarende tvangsmidler til sin rådighed,"

Videregive en person i offentlig tjeneste eller hverv fortrolige oplysninger til en anden myndighed under omstændigheder, der kan give anledning til kritik ud fra synspunkter som de netop omhandlede, men som på den anden side ikke kan siges at være i åbenbar modstrid med god forvaltningsskik, kan den pågældende ikke straffes for at have brudt sin tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 t. Har vedkommende imidlertid ved at videregive oplysningerne tilsidesat interne regler for sagsbehandlingen i den myndighed, han er knyttet til, f.eks. kompetenceregler, vil sådanne tilsidesættelser dog naturligvis kunne danne grundlag for disciplinærfølgning og undtagelsesvis kunne påføre vedkommende strafansvar efter reglen i straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører.

6.2.5. I Norge synes der at være en ret begrænset adgang til af egen drift at videregive tavshedsbelagte oplysninger til andre myndigheder, når der ikke findes bestemmelser om anmeldelsespligt m.v., jfr. de ovenfor citerede regler i forvaltningslovens § 13 b, nr. 5 og 6, og Frihagen a.st. side 162 ff.

I Sverige antages det derimod ikke at være en forudsætning for, at en myndighed i almindelighed er berettiget til at udlevere tavshedsbelagte oplysninger til en anden myndighed, at der fremkommer begæring herom, jfr. rapporten om informationsutbyte mellan myndigheter, side 69.

Heller ikke i Danmark synes det at kunne tillægges særlig retlig betydning, om der foreligger en begæring eller ej, sml. herved justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 24. oktober 1978 om det centrale kriminalregister, som i punkt 5 forudsætter, at der også er mulighed for at udlevere tavshedsbelagte oplysninger på eget initiativ, men fremhæver, at spørgsmålet ikke er reguleret i kriminalregistercirkulæret.

Tilsvarende synspunkter ligger formentlig bag bestemmelser-

ne i 3. afsnit i punkt 33 i socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser. Efter at det er fastslået, at de sociale myndigheder bør indgive politianmeldelse i åbenbare bedragerisituationer, anføres det således:

"Da det ofte vil dreje sig om mennesker i en belastet social situation, bør det imidlertid sikres, at alle rimelige sociale hensyn bliver medinddraget under overvejelserne af den enkelte sag. Det henstilles derfor, at de sociale myndigheder ledsager en politianmeldelse af udførlige oplysninger om den pågældendes forhold, herunder også om en eventuel behandlingsplan, som vil bringes i fare gennem en straf-følgning."

6.3. Beslutningen om udlevering af oplysninger.

Den svenske sekretesslag indeholder i 15. kap., 8 §, 1. stk., en bestemmelse om løsning af konflikter mellem forskellige myndigheder om udløvelse af oplysninger:

"8 §. Mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling får talan föras genom besvär ... Har beslutet meddelats av statslig myndighet, förs dock talan av annan statslig myndighet genom besvär hos regeringen."

Konflikter mellem statslige myndigheder skal således i Sverige løses af regeringen, mens andre konflikter kan indbringes for domstolene. Afgørelser truffet af rigsdagen, regeringen, højsta domstolen og regeringsrätten kan ikke efterprøves, jfr. nærmere forslaget til sekretesslagen, a.st. side 365.

Efter den danske offentlighedslovs § 8, stk. 1, afgøres spørgsmålet om meddelelse af oplysninger i form af aktindsigt i almindelighed af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Der findes imidlertid ingen generelle bestemmelser, som regulerer, hvem der i øvrigt skal tage stilling til, hvilke oplysninger der kan videregives til andre myndigheder. Da afgørelsen skal træffes ud fra reglerne om tavshedspligt og de øvrige forvaltningsretlige synspunk-

ter, der er redegjort for ovenfor, må afgørelsen i første instans derfor skulle træffes af den myndighed, der er i besiddelse af oplysningerne. Dette er i overensstemmelse med, hvad der sker i praksis. Ligesom det svarer til den ordning, der i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen side 60 og 67, forudsættes at skulle have været gældende på offentlighedsområdet.

Inden for den enkelte myndighed vil der i øvrigt ligesom med hensyn til aktindsigt kunne gælde særlige regler om, hvem der har kompetence til at træffe en afgørelse om videregivelse af oplysninger, jfr. for offentlighedslovens vedkommende justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 punkt 27, 1. afsnit, hvorefter spørgsmålet om, på hvilket trin inden for en myndighed en afgørelse om aktindsigt skal træffes, må bero på den interne kompetencefordeling, der i praksis følges inden for myndigheden.

Dansk ret indeholder i øvrigt ingen regler, der svarer til den ovenfor omtalte svenske sekretesslags 15 kap., 8 §, og spørgsmålet om løsning af konflikter af denne og lignende karakter er kun behandlet sporadisk i den juridiske litteratur, jfr. Thomas Philbert Nielsen i Juristen og Økonomen 1981, side 1 med note 2.

I relation til underordnede myndigheder vil et krav om udlevering normalt kunne gennemtvinges i kraft af instruktionsbeføjelsen. Dette gælder dog ikke ubetinget, idet den underordnede myndighed hverken antages at have pligt eller ret til at efterkomme en tjenestebefaling, der er klart ulovlig, jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 174 ff.

Konflikter mellem forskellige statslige myndigheder må derimod i sidste instans behandles på ministersplan.

Tilfælde, hvor en kommune nægter at opfylde en forpligtelse til at udlevere oplysninger, må i første række løses i overensstemmelse med reglen i § 61, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse og den tilsvarende bestemmelse i den køben-

havnske styrelseslov. Herefter træffer tilsynsmyndigheden, når en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder.

I det omfang, der ikke opnås en løsning på administrativt plan, vil konflikterne kunne indbringes for domstolene, i almindelighed i form af et civilt søgsmål. Som eksempel kan nævnes højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1982, side 35 ff, i en sag, hvor en række kommuner over for Danmarks Statistik havde nedlagt påstand om, at institutionen skulle anerkende, at den ikke havde fornøden hjemmel i loven om Danmarks Statistik til at kræve, at kommunerne skulle udlevere cpr-numre på sociale klienter til brug ved udarbejdelsen af en forbedret statistik på det sociale område.

6.4. Særligt om udveksling af fortrolige oplysninger inden for den enkelte myndighed.

6.4.1. Som tidligere nævnt er tavshedspligten ifølge den norske forvaltningslovs § 13 b, 1 led, nr. 3, begrænset således, at de fortrolige oplysninger "er tilgængelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker" .

Derimod gælder der ifølge 1. kap., 3 §, i den svenske sekretesslag også tavshedspligt "i förhållandet mellem olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är at betrakta som självständiga i förhållanda till varandra".

6.4.2. I Danmark findes der ingen generelle bestemmelser, som regulerer spørgsmålet om videregivelse inden for den samme myndighed.

På et enkelt område, anvendelsen af edb-registre med personoplysninger, er der dog gennemført en detaljeret regulering. Loven om offentlige myndigheders registre indeholder ingen

bestemmelse, der direkte regulerer spørgsmålet om udveksling af oplysninger inden for den enkelte myndighed. I lovens § 12, stk. 1, er det imidlertid foreskrevet, at der skal træffes de fornødne sikkerhedsforanstaltninger mod, at de registrerede oplysninger misbruges eller kommer til uvedkommenhedens kendskab. Det kan ifølge bemærkningerne til bestemmelsen i justitsministeriets lovforslag bl.a. ske gennem en organisatorisk - personalemæssig opdeling således at de forskellige medarbejdergrupper kun får adgang og kendskab til en del af registeroplysningerne, f.eks. således at kun de sagsbehandlere, der varetager den opgave, oplysningerne forudsættes anvendt i forbindelse med, får adgang til dem, jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 686 f. og 690. I overensstemmelse hermed er der i forskrifterne for de enkelte registre samt i uddybende regler fastsat detaljerede bestemmelser om, hvem der har adgang til de enkelte typer af oplysninger. For så vidt angår de særlige problemer, der i den forbindelse opstår inden for de kommunale og amtskommunale forvaltninger, henvises til bemærkningerne i bilag 5, afsnit 5.5.

6.4.3. I det væsentlige ud fra de samme synspunkter, som er anført ovenfor om videregivelse af oplysninger mellem forskellige myndigheder, er det udvalgets opfattelse, at de grundlæggende tavshedsforskrifter normalt ikke kan påberåbes som hjemmel for en tavshedspligt i forhold til overordnede eller andre ansatte inden for samme myndighed, der har en saglig begrundet interesse i at kunne anvende ellers tavshedsbelagte oplysninger.

Det vil her være myndighedens ledelse, der har kompetencen til at afgøre, om en oplysning i givet fald bør videregives inden for myndigheden eller benyttes til andre formål end de, oplysningen umiddelbart er indhentet til.

Retsstillingen inden for de enkelte kommuner som helhed er i alt væsentligt i overensstemmelse hermed, jfr. dog bemærkningerne i redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning. Redegørelsen er optaget som bi-

lag 5 til denne betænkning.

Her omtales også spørgsmålet om tavshedspligten i forbindelse med etablering af en central poståbning i kommunerne. Siden arbejdsgruppen afgav sin redegørelse, har indenrigsministeriet flere gange haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet, senest ved en skrivelse af 24. februar 1983 (1. k.ktr. j.nr. 1982/1130/1400-17). Ministeriet gav her bl.a. udtryk for, at borgmesteren som øverste daglige leder af kommunens administration om fornødent kan fastsætte regler om, at al post, der indgår til kommunen og dennes forvaltningsgrene, skal åbnes centralt og fordeles efter nærmere fastsatte retningslinier. Under hensyn til at samtlige medarbejdere i kommunen er undergivet en almindelig tavshedspligt med hensyn til forhold, som de bliver bekendt med under udøvelsen af deres embedspligter, er det indenrigsministeriets opfattelse, at borgmesterens beføjelser finder anvendelse på al post, der tilsendes kommunen, herunder også post til det sociale udvalg og ligningskommissionen eller ligningsmyndigheden i kommunen. Ministeriet finder således i modsætning til tidligere ikke, at der er grundlag for at antage, at det må tilkomme ligningskommissionen at fastsætte regler for åbning af post, der er adresseret til den.

Udvalget er enig med indenrigsministeriet i, at tavshedspligten for de personer, der er knyttet til en kommune og dennes forvaltningsgrene samt til det sociale udvalg og ligningskommissionen, ikke kan være til hinder for etableringen af en central poståbning. Udvalget tilslutter sig herved bemærkningerne i arbejdsgruppens redegørelse, hvor det fremhæves, at de medarbejdere, der varetager poståbningen, kan få kendskab til oplysninger, som på grund af tavshedspligten undtagelsesvis ikke kan indgå i den fri tjenstlige udveksling af relevante oplysninger inden for kommunen. I disse tilfælde vil de pågældende medarbejdere alene være berettiget til at anvende deres viden om den indkomne post i forbindelse med dennes fordeling og den formelle tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i øvrigt. Udvalget understreger, at det i øvrigt falder uden for dets kommissorium at udtale sig om, hvorvidt lig-

ningskommissionen eller andre myndigheder med en selvstændig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen på dette grundlag kan fastsætte regler om, at post, der er stilet til vedkommende myndighed, ikke må indgå i kommunens centrale poståbning.

6.5. Flemming Bay-Jensens særudtalelse.

Jeg henleder særlig opmærksomheden på, at generelle regler om tavshedspligt inden for konkrete områder - i første række det sociale område - efter FTF's opfattelse må fortolkes og efterleves efter de hensyn som særlovgivningen tilsigter at varetage. Således må det være en særlig forpligtelse for sociale sagsbehandlere at behandle sensitive oplysninger indhentet fra og om klienter med en fortrolighed, som giver klienten tryghed mod brug af oplysningerne i en anden sammenhæng end den hvortil de er indhentet.

6.6. Aage Huulgaards særudtalelse.

Det er udvalgets opfattelse, at der efter gældende ret stort set kan ske en fri udveksling af tavshedsbelagte oplysninger mellem offentlige myndigheder.

Efter min opfattelse er denne antagelse ikke holbar.

Udvalget fremhæver i den forbindelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en anden myndighed eller forvaltningsgren end den, som vedkommende offentligt ansatte er knyttet til, skal anses som uvedkommende eller ej, skal afgøres bl.a. i lyset af de almindelige principper, der sammenfattes under betegnelsen undersøgelsesmaksimen. Dette argument er næppe holdbart, idet undersøgelsesmaksimen kun er udtryk for en principiel hovedregel om, at forvaltningen har ansvar for sagernes oplysning, mens den ikke siger noget om, hvorvidt oplysningerne skal indhentes med eller uden samtykke fra den berørte part.

Udvalget ser herved bort fra, at der gennem en række domstolsafgørelser om vidneudelukkelse er et vist grundlag for at drage slutninger om tavshedspligten mellem offentlige myndigheder. Ifølge retsplejelovens §§ 169 og 170 er tavshedspligt en forudsætning for vidneudelukkelse, hvilket også er fremhævet i "vidneudvalget"s betænkning fra 1962, hvor det siges, at "vidneudelukkelse er og bør være betinget af, at vidnet har en almindelig tavshedspligt om det pågældende spørgsmål". På baggrund af disse konkrete afgørelser om vidneudelukkelse antager jeg, at der i et vist omfang er tavshedspligt mellem offentlige myndigheder, fx mellem social- og sundhedssektoren og politiet, jfr. afgørelserne i U.1950.358, 1963.1045, 1975.306, 1977.1052, 1978.652, 1978.673, 1979.259 og 1979.349 samt Oluf Jørgensen: "Om udveksling af personoplysninger mellem offentlige myndigheder". Desuden kan der henvises til, at de administrative retningslinier på nogle forvaltningsområder påbyder, at der som altoverve-

jende hovedregel skal indhentes samtykke fra den person, der har afgivet oplysningerne, før disse videregives til/indhentes fra en anden myndighed, jfr. socialministeriets cirkulærer om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 28, om rådgivning og tilsyn pkt. 22, 23 og 33, om medvirken til gennemførelse af vejledning m.v. efter bistandsloven og om dag- og døgnpleje pkt. 3.

De konkrete retsafgørelser og spredte administrative retningslinier kan vel ikke give grundlag for generelle udsagn om tavshedspligten mellem offentlige myndigheder, men det er på den anden side min opfattelse, at udvalget har en for snæver opfattelse af tavshedspligtens betydning i disse relationer.

Efter min opfattelse er der også efter gældende ret tilfælde, hvor tavshedspligten gælder inden for samme myndighed. Der kan i denne forbindelse henvises til en udtalelse fra folketingets ombudsmand (beretningen 1975, side 466), hvor det bl.a. anføres, at personalet i en social institution havde været berettiget til at give klienterne tilsagn om diskretion, og at meddelte diskretionstilsagn måtte respekteres.

Der kan også inden for den enkelte myndighed forekomme oplysninger af en sådan karakter, at det efter omstændighederne kan være i strid med "god forvaltningsskik" og andre mere grundlæggende principper for forvaltningens virksomhed, fx læren om magtfordrejning, at de videregives til en anden afdeling inden for den samme myndighed. Et eksempel herpå findes omtalt i et brev af 9. september 1982 fra rigsadvokaten, hvori der gives udtryk for, at videregivelsen af en lægeerklæring vedrørende en kommunalt ansat, der var afgivet til kommunens dagpengekontor i forbindelse med udbetaling af dagpenge, til kommunens personaleafdeling, kunne indebære en tilsidesættelse af tavshedspligten efter straffelovens § 264 b.

7• Udvalgets overvejelser.

Udvalgets flertal finder ikke, at der ved gennemgangen af de gældende danske regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv er påvist mangler ved reglerne, som kan begrunde en ændret vurdering af de grundsynspunkter, den nuværende retstilstand hviler på. Gennemgangen har imidlertid givet flertallet anledning til overvejelser om at foreslå reglerne justeret og præciseret på forskellige punkter.

Et medlem af udvalget (Aage Huulgaard) har redegjort for sine synspunkter i slutningen af afsnittet.

7.1. Almindelige betragtninger.

Som omtalt i afsnit 1, er der i stigende grad blevet opbygget forventninger om, at personer i offentlig tjeneste eller hverv skal stå til rådighed med oplysninger om myndighedernes virksomhed. Samtidig med denne udvikling er bestræbelserne på at beskytte den enkeltes integritet imidlertid blevet intensiveret. Disse to modsat rettede tendenser har dels givet anledning til en vis usikkerhed med hensyn til rækkevidden af de gældende regler om tavshedspligt, og dels medført, at der er opstået behov for en samlet vurdering af reglerne.

Med dette udgangspunkt har udvalget gennemgået det betydelige antal regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, der findes i dansk ret, dog med hovedvægt på en analyse af de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b. Flertallet af udvalgets medlemmer er af den opfattelse, at gennemgangen ikke har påvist mangler ved den gældende retstilstand, som kunne begrunde en ændret vurdering af de grundsynspunkter, den hviler på. Gennemgangen har imidlertid godtgjort, at der er behov for at forenkle reguleringen af tavshedspligten samt for at tydeliggøre og supplere reglerne på visse punkter. I forbindelse

se med en ajourføring af denne karakter finder flertallet, at det vil være mest naturligt at bibeholde den nuværende ordning, hvor de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv er placeret i straffeloven, dog således at bestemmelserne samles i én paragraf.

7.2. Om afgrænsningen af tavshedspligtens subjekt.

Tavshedspligten efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b påhviler personer, som "virker i offentlig tjeneste eller hverv". Som det er nævnt i betænkningens afsnit 4 om gældende ret, kan den nærmere afgrænsning i visse tilfælde give anledning til tvivl. Der har endvidere på en del områder vist sig at være behov for at udvide tavshedspligten til personer, som ikke er omfattet af de grundlæggende bestemmelser. Dette har medført, at der i tidens løb er fastsat en lang række tavshedsforskrifter, som alene eller i hvert fald i første række har til formål at præcisere eller udvide kredsen af personer, der er undergivet tavshedspligt.

Det ville efter udvalgsflertallets opfattelse være hensigtsmæssigt, hvis man kunne nå frem til en beskrivelse af den personkreds, der er omfattet af tavshedspligten, som kunne bidrage til en afklaring af disse tvivlsspørgsmål og eventuelt samtidig overflødiggøre nogle af de særlige præciserende og udvidende bestemmelser. Det ville endvidere være ønskeligt, om afgrænsningen af reglerne om tavshedspligt kunne komme til at harmonere bedre med anvendelsesområdet for den nyere almindelige forvaltningslovgivning, især offentlighedsloven, loven om offentlige myndigheders registre og den generelle forvaltningslov, justitsministeriet har udarbejdet udkast til.

Fastlæggelsen af anvendelsesområdet for almindelige regler om det offentliges virksomhed kan bygge på to principielt forskellige udgangspunkter. Et formelt, der afgrænser reglerne ved at henvise til bestemte organer eller bestemte ty-

per af organer, og et materielt, der henviser til bestemte typer af funktioner.

I dansk forvaltningslovgivning tages der normalt udgangspunkt i det formelle kriterium, således at reglernes anvendelsesområde beskrives ved at henvise til de organer eller personer, de gælder for, ved udtryk som f.eks. "en offentlig myndighed" og "den offentlige forvaltning".

Dette formelle kriterium kombineres imidlertid ofte med et materielt på den måde, at reglernes anvendelsesområde indskrænkes, således at de kun gælder for visse af myndighedens eller forvaltningens funktioner, f.eks. "registrering, der foretages for en offentlig myndighed" og "sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning". På den anden side kan anvendelsesområdet for almindelige regler om det offentliges virksomhed tænkes udvidet til f.eks. visse selskaber, institutioner og foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, eventuelt således at reglerne finder anvendelse i det omfang, disse organer "har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne".

Hertil kommer, at kriterierne ikke er entydige. Reglernes rækkevidde er således f.eks. efter et formelt kriterium afhængig af, om et organ kan betegnes som "en offentlig myndighed" eller henregnes til "den offentlige forvaltning". Ved vurderingen heraf kan der blive tale om at tage hensyn til såvel den organisatoriske placering som de funktioner, organet udøver.

Der henvises i øvrigt til fremstillingen i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 79 ff.

Efter udvalgsflertallets opfattelse opnår man den klareste afgrænsning af reglerne om tavshedspligt ved som hidtil at tage udgangspunkt i det formelle kriterium, således at den personkreds, reglerne skal gælde for, angives ved at fastlægge og beskrive de bestemte offentlige organer eller bestemte typer af offentlige organer, hvis personale m.v. er un-

dergivet tavshedspligt. Dette indebærer ganske vist på den ene side, at personalet vil være omfattet af reglerne, selv om de funktioner, det udøver, ikke har særlig offentligretlig karakter, og på den anden side, at private, der udøver offentligretlige funktioner, falder udenfor.

Den førstnævnte konsekvens af at vælge det formelle kriterium skønnes ikke at ville kunne give anledning til særlige problemer, når henses til, at tavshedspligten for de personer, den omfatter, normalt kun vedrører, hvad der kan betegnes som hemmeligheder.

Derimod vil der ofte kunne være behov for at udvide tavshedspligten til personer, der udøver offentligretlige funktioner uden at have en sådan tilknytning til et offentligt organ, at de med sikkerhed uden videre er omfattet af den grundlæggende tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Der tænkes her bl.a. på personer med tilknytning til de såkaldte særlige forvaltningsenheder og private, der udfører specielle opgaver for det offentlige.

Da de grundlæggende regler om tavshedspligt ikke alene gælder for personer i "den offentlige forvaltning", men også for personer knyttet til f.eks. folketinget og domstolene, og da dette efter udvalgsflertallets opfattelse fortsat bør være tilfældet, vil det ikke være muligt at afgrænse reglerne om tavshedspligt på helt samme måde som reglerne i offentlighedsloven, loven om offentlige myndigheders registre og en generel forvaltningslov. Dertil kommer, at den nuværende afgrænsning af anvendelsesområdet for de grundlæggende regler om tavshedspligt, således at de gælder for personer, som "virker i offentlig tjeneste eller hverv", bygger på en sprogbrug, der anvendes i en lang række bestemmelser i straffeloven, først og fremmest i lovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

På den baggrund finder udvalgets flertal, at det er mest hensigtsmæssigt som udgangspunkt at fastholde den beskrivelse af tavshedspligtens subjekt, der nu findes i de grundlæggende

de bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b.

Som ovenfor nævnt er der imidlertid efter udvalgsflertallets opfattelse behov for herudover dels at præcisere, hvem der umiddelbart er omfattet af tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv, og dels at inddrage yderligere grupper af personer under den grundlæggende tavshedspligt. Flertallet finder derfor, at det for det første bør sikres, at tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter alle, der virker i den offentlige forvaltning, herunder også offentligt ansatte forskere samt personer, der er knyttet til de såkaldte særlige forvaltningsenheder. Dernæst bør den grundlæggende tavshedspligt udstrækkes eller kunne udstrækkes til forskellige grupper af personer, der uden formelt at virke i offentlig tjeneste eller hverv udfører opgaver, der materielt kan betegnes som forvaltningsvirksomhed. Der tænkes her på personer, som er knyttet til private selskaber, institutioner eller foreninger m.v., der enten overvejende får deres udgifter dækket af offentlige midler, eller som ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne. Endelig finder flertallet, at myndighederne i konkrete tilfælde bør kunne pålægge personer, der får udleveret fortrolige oplysninger, de ikke har krav på, tavshedspligt.

En sådan præcisering og udvidelse af den personkreds, der har tavshedspligt efter regler svarende til den gældende straffelovs § 152 og § 264 b, kunne gennemføres på flere forskellige måder: Ved en udbygning af reglerne i straffeloven eller ved bestemmelser i en generel forvaltningslov, ved bekendtgørelse med hjemmel i straffeloven eller den nævnte forvaltningslov eller ved konkrete tavshedspålæg med hjemmel i straffeloven eller forvaltningsloven.

Under hensyn til at problemer vedrørende tavshedspligtens udstrækning oftest opstår i relation til personer, der virker inden for, hvad der betegnes som den offentlige forvaltning, eller som udøver en form for forvaltningsvirksomhed, uden at

de kan siges at virke i offentlig tjeneste eller hverv, således som dette udtryk forstås i straffelovens § 152 og § 264 b, finder udvalgets flertal, at det vil være naturligt, at de nødvendige supplerende bestemmelser optages i en generel forvaltningslov. Det skulle dels være en bestemmelse, der præciserer, at den grundlæggende tavshedspligt efter straffeloven omfatter enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning, og dels en bestemmelse, der bemyndiger vedkommede minister til ved bekendtgørelse at udvide anvendelsesområdet for reglerne om tavshedspligt til nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v. uden for den offentlige forvaltning, der enten overvejende får udgifterne ved deres virksomhed dækket af offentlige midler, eller ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne. Endelig foreslår flertallet, at der i den nævnte forvaltningslov gives de enkelte myndigheder adgang til efter en konkret vurdering ved forvaltningsakt at pålægge personer uden for den offentlige forvaltning, som modtager tavshedsbelagte oplysninger, myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere, tavshedspligt, således at en tilsidesættelse af denne pligt vil kunne medføre strafansvar.

Efter straffelovens § 152, stk. 5, kan også personer, som hverken virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som heller ikke har medvirket ved en sådan persons tilsidesættelse af sin tavshedspligt, straffes, hvis de skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af denne art. Udvalgets flertal foreslår, at denne "hæleribestemmelse" bevares med enkelte sproglige justeringer og udskilles som en selvstændig paragraf svarende til straffelovens § 264 c. Flertallet har i den forbindelse overvejet mulighederne for at affatte bestemmelsen således, at den også kunne anvendes i tilfælde, hvor f.eks. en repræsentant for en organisation, der har udpeget et medlem af et offentligt råd eller nævn, har gjort uberettiget brug af fortrolige oplysninger, som organisationens medlem af det offentlige råd eller nævn med rette har gjort den pågældende bekendt med. Udvalgets flertal har dog ikke set sig i stand til at finde frem til en tilfredsstillende formulering.

ring; og da råds- og nævnsmedlemmers orientering af deres foresatte og kompetente forsamlinger m.v., så vidt flertallet er orienteret, ikke hidtil har givet anledning til nævneværdige problemer i praksis, findes det da også fortsat forsvarligt i første række at lade varetagelsen af disse diskretionshensyn være afhængig af motivationsfaktorer af ikke retlig karakter. En egentlig strafsanktioneret tavshedspligt vil man dog i givet fald efter omstændighederne kunne pålægge sådanne interesserepræsentanter ved en konkret forvaltningsakt med hjemmel i den regel, udvalgsflertallet foreslår indsat i en generel forvaltningslov. Endelig kan der i visse tilfælde blive tale om strafansvar efter straffelovens § 129.

7.3. Om de tavshedsbelagte oplysningers karakter.

I de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b er de tavshedsbelagte oplysninger beskrevet dels ved en blankethenvisning til, "hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som "hemmelighed", dels ved anvendelse af den retlige standard "privatlivet tilhørende hemmeligheder" og dels ved en henvisning til forholdets natur ("hvad han ... har erfaret som hemmelighed"). Denne beskrivelse af de tavshedsbelagte oplysningers karakter, der som nævnt i betænkningens afsnit 4 om gældende ret kan give anledning til en række tvivlsspørgsmål, er præciseret i enkelte af de tavshedsforskrifter, der er fastsat på særlige områder.

Efter udvalgsflertallets opfattelse er denne retstilstand ikke helt tilfredsstillende, og man ville derfor finde det hensigtsmæssigt, om gældende rets beskrivelse af de oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, blev revideret.

Beskrivelsen af de tavshedsbelagte oplysninger kan ske på to principielt forskellige måder: Efter det såkaldte standardprincip, som generelt angiver de mere eller mindre skønsmæssigt prægede bedømmelseskriterier, der kan føre til, at en oplysning efter en konkret vurdering må anses for så følsom,

at den skal holdes hemmelig, og efter enumerationsprincippet, som opregner de oplysninger eller typer af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt.

Der henvises i denne forbindelse til fremstillingen i betænkningen om offentlighedslovens revision side 169 ff.

Selv om anvendelse af enumerationsprincippet giver mulighed for den mest præcise beskrivelse af de tavshedsbelagte oplysninger, finder udvalgets flertal ikke, at det er formålstjenligt at benytte denne fremgangsmåde. Den detaljerede opregning er, som det bl.a. fremgår af den svenske sekretesslag, vanskelig at gennemføre, og der er fare både for, at opregningen ikke bliver tilstrækkelig udtømmende, og for, at den i unødigt omfang kommer til at lægge bånd på myndighedernes mulighed for at udvise åbenhed. Anvendelse af enumerationsprincippet ville således formentlig føre til, at reglerne om tavshedspligt blev så uoverskuelige og stive, at det i sidste instans ligesom i sekretesslagen alligevel ville blive nødvendigt at indføre en form for modificerende bestemmelser.

Udvalgets flertal foreslår derfor, at de tavshedsbelagte oplysningers karakter så vidt muligt fastlægges på grundlag af standardprincippet.

I erkendelse af behovet for en præcisering i forhold til den gældende ordning finder flertallet imidlertid, at de grundlæggende bestemmelser i straffeloven bør udbygges, således at de kommer til at indeholde en mere udførlig beskrivelse af de hensyn, der kan føre til, at en oplysning må anses for hemmelig, end den nuværende henvisning til "privatlivet tilhørende hemmeligheder" og forholdets natur. En beskrivelse af denne karakter findes som nævnt i betænkningens afsnit 4 om gældende ret i offentlighedslovens § 2, stk. 1 og 2, der opregner en række beskyttelsesinteresser, som kan føre til indskrænkninger i den almindelige adgang til aktindsigt ved dokumenter med et bestemt indhold, jfr. også § 11, stk. 1 og 2, i det udkast til en ny offentlighedslov, der findes på side 35 ff. i betænkningen om lovens revision. De nævnte be-

stemmelser angiver dog ikke udtømmende de hensyn, der kan have en sådan vægt, at de må prioriteres højere end offentlighedens adgang til at få informationer. Dette fremgår bl.a. af, at offentlighedsloven i § 6 helt undtager enkelte typer af sager fra sit saglige anvendelsesområde, sml. herved udkastets § 2, samt at loven i § 5 og udkastet i §§ 9 og 10 udskiller en række dokumenter med bestemte funktioner i den administrative beslutningsproces fra den almindelige adgang til aktindsigt.

Udvalgets flertal har på denne baggrund søgt at udarbejde et katalog over de hensyn, der kan begrunde, at oplysninger må anses for hemmelige. Resultatet af disse bestræbelser er i første række blevet, at man har fremhævet to hovedgrupper af beskyttelsesværdige hensyn til private: Hensynet til enkeltpersoners og private selskabers eller foreningers personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold samt hensynet til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold. For så vidt angår offentlige interesser har man fremhævet følgende hovedgrupper: Hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar, til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, samt straffuldbyrkelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen samt hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed og til offentlige myndigheders interne beslutningsproces.

Alle disse grupper kan udbygges ved angivelse af stadig mere specifikke hensyn. En sådan yderligere udbygning af beskrivelsen af de grundlæggende beskyttelsesinteresser, der efter

sagens natur aldrig kan blive fuldstændig, bør dog efter udvalgsflertallets opfattelse af lovtekniske grunde ikke ske i form af en yderligere præcisering af selve straffelovens tekst, men i bemærkningerne til lovforslaget, som så kan danne grundlag for fortolkningen af lovens ordlyd og komme til udtryk i en særlig vejledning svarende til den, justitsministeriet har udarbejdet om offentlighedsloven og efter det oplyste påtænker at udarbejde om en generel forvaltningslov.

Udvalget finder, at den adgang, der muligvis nu er til at pålægge en strafsanktioneret tavshedspligt ved tjenestebefaling eller på anden lignende måde ud fra andre saglige hensyn end de, der er nævnt i straffeloven, bør bortfalde. Man foreslår derfor, at lovens henvisning til "hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som hemmelighed" udgår med den følge, at tjenestebefalinger m.v., som har til formål at beskrive, hvilke oplysninger der er tavshedsbelagte, herefter alene vil kunne præcisere, hvad der allerede følger af straffeloven. Kredsen af tavshedsbelagte oplysninger vil således ikke længere kunne afgrænses ud fra forvaltningens frie skøn, men vil altid skulle fastlægges ved en fortolkning, det vil sige, at der principielt er tale om et retsspørgsmål, som er undergivet en fuldstændig domstolsprøvelse. Det bemærkes dog, at der efter udvalgets opfattelse også under disse omstændigheder udmærket kan være behov for tjenstligt at yde de offentligt ansatte med flere støtte ved fortolkningen af reglerne om tavshedspligt ud over den mere generelle, de vil kunne finde i den påtænkte vejledning. Det er bl.a. en følge af, at spørgsmålet om, hvorvidt en nærmere angivet oplysning er undergivet tavshedspligt, udover af selve oplysningens karakter afhænger af den sammenhæng, den forekommer i, og af, at myndighederne efter omstændighederne kan give samtykke til, at oplysninger, der ellers er tavshedsbelagte af hensyn til offentlige interesser, røbes.

7.4. Om tavshedspligtens indhold.

Tavshedspligten efter de grundlæggende bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b indebærer, at offentligt ansatte

med flere hverken må "røbe" eller "uberettiget udnytte" tavshedsbelagte oplysninger. Dette betyder, at de ikke uberettiget må videregive sådanne oplysninger til uvedkommende, og at de heller ikke selv uberettiget må udnytte oplysningerne til f.eks. at skaffe sig en økonomisk fordel, selv om dette kan ske uden at videregive oplysningerne til nogen. Endelig antages tavshedspligt efter omstændighederne at kunne tilsidesættes ved passivitet, f.eks. ved at fortrolige dokumenter ikke opbevares på forsvarlig måde.

Udvalgets flertal finder, at denne afgrænsning af tavshedspligtens indhold er tilfredsstillende og foreslår derfor ingen realitetsændring. Flertallet finder dog, at der er behov for at udskifte ordet "røber" med en mere præcis formulering og foreslår, at man anvender udtrykket "uberettiget videregive".

Som ovenfor nævnt antages det ikke at være "uberettiget videregive" til uvedkommende", når offentlige myndigheder indbyrdes og offentlige myndigheder og f.eks. privatpraktiserende læger udveksler fortrolige oplysninger, som den modtagende myndighed eller læge har et sagligt behov for at få kendskab til. Udvalgets flertal ønsker at opretholde denne retstilstand og foreslår, som det nærmere vil blive uddybet nedenfor, at dette kommer direkte til udtryk i lovteksten.

Det bemærkes i den forbindelse, at flertallet ikke herved ønsker at begrænse den adgang, som f.eks. tillidsrepræsentanter og medlemmer af råd og nævn antages at have til under fortrolige former i et vist omfang at drøfte tavshedsbelagte oplysninger med deres foresatte og begrænsede kredse i deres organisationer.

7.5. Om begrænsningerne i tavshedspligten.

7.5.1. Straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv i § 152 og § 264 b er ligesom alle andre straffebestemmelser begrænset af de almindelige objektive straffrihedsgrunde, det vil

sige nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke.

Herudover er det i straffelovens § 264 b præciseret, at tavshedspligten ikke gælder i det omfang, de offentligt ansatte med flere har været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det er fast antaget, at disse modifikationer finder tilsvarende anvendelse på tavshedspligt i henhold til straffelovens § 152.

Udvalgets flertal har intet ønske om at ændre denne retstilstand og foreslår derfor bestemmelsen opretholdt.

Det bemærkes i øvrigt, at den del af undtagelsesbestemmelsen i straffeloven, der angiver, at det kan være berettiget at videregive tavshedsbelagte oplysninger med henblik på varetagelse af eget eller andres tarv, efter udvalgsflertallets opfattelse også for fremtiden må fortolkes endog særdeles snævert. Den omstændighed, at en offentligt ansat eller en myndighed udsættes for angreb, kan således ikke i sig selv berettige nogen i offentlig tjeneste eller hverv til i et eventuelt gensvar at røbe oplysninger, der er fortrolige af hensyn til angriberen. Derimod kan den offentligt ansatte eller myndigheden naturligvis tage til genmæle i det omfang, det kan ske uden at røbe fortrolige oplysninger. I ganske ekstraordinære tilfælde må interessen i at hindre, at offentligheden får et helt misvisende billede af en sag, der har været offentligt omtalt, dog kunne være så tungtvejende, at den offentligt ansatte eller myndigheden er berettiget til i et vist omfang at anse tavshedspligten for bortfaldet.

Som nævnt i afsnit 4 og den redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger, der er optaget som bilag 6 til betænkningen, antages henvisningen til "åbenbar almeninteresse" efter gældende ret bl.a. at kunne berettige udlevering af tavshedsbelagte oplysninger til forskere. Udvalgets flertal finder, at denne retstilstand bør opretholdes.

I samme forbindelse bemærkes, at udvalgets flertal i udkastet til ny affattelse af straffelovens grundlæggende bestemmelse om tavshedspligt vil præcisere, at såvel universitetsansatte forskere som andre offentligt ansatte, for hvem det er en tjenestepligt at udføre forskningsopgaver, må anses for omfattet af den sædvanlige tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, under denne del af deres arbejde.

Som allerede nævnt vil udvalgsflertallet endvidere foreslå, at der i en generel forvaltningslov skabes hjemmel til at pålægge bl.a. forskere, der ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, en egentlig strafsanktioneret tavshedspligt. Udvalget har i tilslutning hertil overvejet at foreslå, at der etableres en fast procedure med høring af rigsarkivaren og i sager inden for sundhedssektoren, sundhedsstyrelsen og eventuelt statens lægevidenskabelige forskningsråd. En sådan høring skulle have til formål at sikre ensartethed i myndighedernes vurdering af forskningsinteressens vægt og i deres opstilling af vilkår. Udvalget finder imidlertid ikke, at antallet af anmodninger om udlevering af fortrolige oplysninger til brug for forskningsprojekter og de problemer, de rejser, gør det påkrævet, at der gennemføres en obligatorisk høringsprocedure. Efter udvalgets opfattelse kan myndighederne i visse tilfælde have et behov for at få en sagkyndig vurdering af, om et forskningsprojekt er af en sådan karakter, at fortrolige oplysninger bør stilles til rådighed herfor, og rådgivning om, hvilke vilkår der bør stilles for udleveringen.

Rigsarkivaren har over for udvalget oplyst, at man vil kunne yde en sådan bistand. Rigsarkivaren har endvidere peget på, at han finder, at rigsarkivet bør tillægges en koordinerende funktion, således at embedet høres i alle sager af denne karakter, også når det gælder forhold inden for sundhedssektoren.

Også det lægevidenskabelige forskningsråd har erklæret sig villig til at påtage sig at vurdere ansøgninger om benyttel-

se af tavshedsbelagte oplysninger til lægevidenskabelige undersøgelser.

Udvalget finder ikke, at en nærmere fastlæggelse af en sådan rådgivningsvirksomhed forudsætter gennemførelse af lovgivning. Spørgsmålet om en eventuel gennemførelse af ordningen bør overvejes nærmere af de respektive ministerier.

7.5.2. Flertallet har ikke fundet anledning til at fremkomme med forslag til ændring af de regler i retsplejeloven og loven om offentlighed i forvaltningen, der regulerer forholdet mellem tavshedspligten og henholdsvis vidne- og editionspligten og mellem tavshedspligten og den almindelige adgang til aktindsigt, det vil sige retsplejelovens §§ 169, 170, 299, stk. 1, og 785, stk. 1, og offentlighedslovens §§ 7 og 10, stk. 3. Disse regler er gennemført inden for de seneste årtier på baggrund af lovudkast, der findes i henholdsvis betænkning nr. 316/1962 om vidner og betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen. Spørgsmålet om forholdet mellem offentlighedsloven og tavshedspligtsforskrifter har yderligere været gjort til genstand for en udførlig behandling i det udvalg, der afgav betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, se især betænkningens side 287 ff.

7.6. Om sanktioneringen af tavshedspligten.

Efter gældende ret er tavshedspligten sanktioneret både strafretligt og disciplinært, ligesom der er mulighed for at reagere mod tilsidesættelser ved bl.a. pålæggelse af erstatning og godtgørelse.

Udvalgets flertal har ikke fundet behov for at foreslå gennemført ændringer i denne brede vifte af reaktionsmuligheder. Det bemærkes herved, at udvalgets forslag om at ophæve den særlige bestemmelse om tavshedspligt i tjenstemandsloven i det væsentlige er teknisk begrundet og således ikke har til formål at betage styrelserne muligheden for fortsat at anvende de særlige disciplinærmidler på tjensteforseelser af den

omhandlede karakter.

7.7. Of fentlige myndigheders udveksling af t avshedsbe lagte oplysninger.

De grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b indeholder et forbud mod, at offentligt ansatte med flere "røber" fortrolige oplysninger. Dette indebærer som netop nævnt bl.a., at sådanne oplysninger ikke må videregives til "uvedkommende". Det nærmere indhold af udtrykket er således centralt for afgrænsningen af, hvem offentligt ansatte med flere har tavshedspligt overfor.

Efter udvalgsflertallets opfattelse er en offentligt ansat overordnede under normale omstændigheder ikke uvedkommende i det omfang, oplysningerne må anses for at være af betydning for løsningen af den overordnede opgaver, herunder sædvanlige ledelsesfunktioner. Det må endvidere ligge fast, at der inden for den enkelte myndighed som altovervejende hovedregel kan ske en fri udveksling også af tavshedsbelagte oplysninger, der har betydning for sagsbehandlingen. Det gælder også inden for en kommune, herunder mellem kommunalbestyrelsen og dennes afdelinger og udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes, jfr. herom nærmere bemærkningerne i redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning, der er optaget som bilag 5 til denne betænkning. Det samme må gælde med hensyn til udveksling af relevante oplysninger mellem forskellige offentlige myndigheder. I afsnit 6 om gældende ret har udvalget nærmere begrundet sit standpunkt, idet man har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt en anden forvaltningsgren eller myndighed end den, som vedkommende offentligt ansatte er knyttet til, kan anses for uvedkommende, må skulle afgøres i lyset af bl.a. de almindelige principper for forvaltningens sagsbehandling, der sammenfattes under betegnelsen undersøgelsesmaksimen. Herefter påhviler det myndighederne, eventuelt ved indbyrdes samvirken, at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for sagsbehandlingen, og en

anden forvaltningsgren eller myndighed vil derfor ikke kunne anses for uvedkommende, når den indhenter oplysninger som led i udførelsen af sine funktioner.

Udvalgets flertal finder denne retstilstand velbegrundet, ligesom man finder den ubetænkelig under hensyn til, at de tavshedsbelagte oplysninger, der udleveres, fortsat vil være undergivet tavshedspligt hos den anden forvaltningsgrens eller myndigheds personale. Flertallet finder på den baggrund, at myndighedernes adgang til at udveksle også tavshedsbelagte oplysninger bør opretholdes. Det bør således i forbindelse med nyformuleringen af straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv understreges, at myndighederne har fri adgang til at udveksle relevante oplysninger i forbindelse med deres sagsbehandling.

Da de forbehold, der findes i den gældende straffelovs § 264 b, som tidligere nævnt efter udvalgsflertallets opfattelse også bør optages i en ny undtagelsesbestemmelse, finder man det hensigtsmæssigt, at den her omhandlede begrænsning af tavshedspligten indsættes samme sted, således at det her bl.a. udtrykkeligt anføres, at tavshedspligten hverken gælder, når den, der råder over de fortrolige oplysninger, har oplysningspligt over for den forvaltningsgren eller myndighed, som oplysningerne videregives til, eller når oplysningerne videregives til en forvaltningsgren eller myndighed, der har brug for dem i forbindelse med varetagelsen af sine funktioner.

Udvalgets flertal er imidlertid opmærksom på, at der kan være private eller offentlige interesser, der taler imod en videre udbredelse af særligt følsomme oplysninger med en sådan vægt, at oplysningerne end ikke bør videregives til andre myndigheder, der har et sagligt behov for dem. Man foreslår derfor, at det i en generel forvaltningslov foreskrives, at fortrolige oplysninger ikke må udleveres til en anden offentlig myndighed, hvis en sådan udveksling ville stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser. Tilfidesættelse af den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne

medføre strafansvar efter straffelovens § 152. Der vil imidlertid kunne reageres disciplinært mod den, der tilsidesætter forskriften, og efter omstændighederne vil tilsidesættelsen kunne indebære en overtrædelse af straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse. Dette resultat er for så vidt i overensstemmelse med gældende ret, hvor det antages, at strafansvar for overtrædelse af straffelovens § 152 og § 264 b kun kan komme på tale i de her omhandlede situationer, hvis den offentligt ansatte har videregivet fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed end den, han er knyttet til, under omstændigheder, der kan siges at være i åbenbar modstrid med god forvaltningsskik.

Udvalgets flertal har i forbindelse med sin drøftelse af forslaget om at lovfæste myndighedernes adgang til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger overvejet, om der samtidig kunne være anledning til også mere formelt at sikre, at den lette adgang til at udveksle oplysninger ikke bliver misbrugt, ved at offentligt ansatte med flere i unødigt omfang skaffer sig fortrolige oplysninger.

I loven om offentlige myndigheders registre har man sikret sig imod en sådan unødvendig acces til oplysninger ved i forskrifterne for hvert enkelt register at præcisere, hvem der har adgang til det pågældende register, og i forbindelse med hvilke opgaver det må udnyttes. En tilsvarende præcis regulering af, hvem der må se oplysninger, der er noteret i almindelige sagsakter, vil det hverken ud fra lovtekniske eller praktiske synspunkter være hensigtsmæssigt at gennemføre.

Udvalgets flertal foreslår derfor, at der i en generel forvaltningslov indsættes en mere standardprajget bestemmelse, hvorefter personer, som virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af deres opgaver. En sådan bestemmelse vil i første række være disciplinært sanktioneret. I tilfælde af grovere eller oftere gentagne tilsidesættelser af den vil der dog også kunne blive tale om strafansvar ef-

ter straffelovens § 157.

Myndighederne har altså en forholdsvis fri adgang til at udveksle relevante oplysninger, uanset om disse i øvrigt måtte være fortrolige. Uden for de tilfælde, hvor der med hjemmel i lov eller i kraft af et over/underordningsforhold er oplysningspligt over for en forvaltningsgren eller myndighed, som ønsker at få oplysninger udleveret, må den myndighed, der råder over oplysningerne, som omtalt i afsnit 6 imidlertid antages at være berettiget til at nægte at stille disse til disposition for den anden myndighed ud fra en mere almindelig vurdering af, om den finder det rimeligt, at oplysninger, som er tilvejebragt i en bestemt anledning, også benyttes i anden sammenhæng.

Udvalgets flertal finder det mindre hensigtsmæssigt, at offentlige myndigheder på denne måde ud fra en friere rimelighedsvurdering kan nægte at udlevere oplysninger, de har modtaget i forbindelse med udførelsen af deres funktioner, til andre offentlige myndigheder, som har et sagligt behov for at komme i besiddelse af dem. En sådan ordning kan dels føre til ressourcespild ved, at det offentlige må fremskaffe de samme oplysninger flere gange, og dels medføre en ud fra lovtekniske hensyn uheldig ordning, hvorefter der i vidt omfang indsættes bestemmelser om oplysningspligt i lovene vedrørende de enkelte forvaltningsområder, efterhånden som der viser sig konkret behov for det.

Udvalgets flertal foreslår derfor, at den administrative tradition, hvorefter myndighederne skal bistå hinanden, lovfæstes i en bestemmelse i en generel forvaltningslov, der fastslår, at 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, den anden myndighed skal træffe. Denne ordning, som naturligvis også skal gælde inden for samme myndighed, vil efter flertallets opfattelse være ubetænkelig, fordi man som nævnt samtidig har foreslået, at der indsættes en bestemmelse, som

forbyder offentligt ansatte med flere at rekvirere irrelevante oplysninger, og fordi oplysningspligten dels kan gælde for sagligt relevante oplysninger, og dels viger for afgørende modsat rettede hensyn til private eller offentlige interesser.

7.8. Aage Huulgaards mindretalsudtalelse.

7.8.1. Tavshedspligtens betydning.

Den offentlige forvaltning er en samfunksfunktion, der angår hele befolkningen. For at sikre en demokratisk proces er det derfor afgørende, at befolkningen kan få information om denne funktion.

Da den offentlige forvaltning har fået flere og flere opgaver at varetage, og den samfundsmæssige betydning herved er øget, er det blevet mere og mere afgørende at få informationer om den offentlige forvaltningsvirksomhed ud til offentlig debat. Betydningen heraf øges, jo større og jo mere kompliceret den offentlige forvaltning er.

Tavshedspligt begrænser de folkevalgte og de offentligt ansattes muligheder for at videregive informationer. Der bliver herved tale om en indskrænkning i de folkevalgte og de offentligt ansattes ytringsfrihed, men samtidig også i mulighederne for en effektiv kontrol med den offentlige forvaltning og en kvalificeret debat herom.

Tavshedspligtens udstrækning har samtidig vital betydning for pressens muligheder for at formidle dokumentarisk materiale og inspirere til debat på et kvalificeret grundlag.

Tavshedspligten er på den anden side nødvendig for at beskytte de enkeltpersoner, der på mange livsområder må benytte den service, som den offentlige forvaltning kan tilbyde. Enkeltpersonerne kommer i berøring med mange dele af den offentlige forvaltning, fx skoler, hospitaler, social- og sundhedsforvaltninger og arbejdsformidlingskontorer.

Det er væsentligt for den personlige integritet, at mennesker, der afgiver personlige oplysninger til en offentlig forvaltning til ét bestemt formål, selv har hånd i hanke med, om oplysningerne videregives til brug for et andet formål. Tavshedspligten kan sikre, at den offentlige forvaltning samarbejder med borgerne derved, at videregivelse til andre formål af oplysninger og de vurderinger m.v., som oplysningerne fører til, kræver samtykke fra den person, der har afgivet oplysningerne.

Tavshedspligten kan således være en barriere mod den form for formynderi, som består i, at offentlige myndigheder indhenter og videregiver personoplysninger bag om ryggen på de personer, der benytter den offentlige service.

Personoplysninger handler om mange forskellige ting, og der er naturligvis forskel på følsomheden og dermed betydningen for den personlige integritet. Oplysninger om sygdom, sociale problemer, ulykker, kriminalitet, brug og misbrug af narkotika går meget tæt på det enkelte menneske og hører dermed til de mest følsomme, mens oplysninger om navn og adresse hører hjemme i den anden ende af skalaen. Blotte identitetsoplysninger kan dog også være følsomme, hvis de samtidig røber et klientforhold.

At påstå, at det kun er oplysninger om forhold, der angår statens sikkerhed, og andre lignende oplysninger, der er følsomme, er at sætte kollektivet i den grad over det enkelte individ, at det herved glemmes, at kollektivet kun består via eksistensen af enkeltindivider.

Tavshedspligten påberåbes også af erhvervsvirksomheder, der på flere områder (fx miljø-, skatte- og afgiftsområdet) må afgive oplysninger til offentlige myndigheder.

Desuden angives interesser inden for den offentlige forvaltning i at hemmeligholde oplysninger om myndighedernes egne beslutningsprocesser m.v.

Endelig påberåbes som nævnt på nogle områder hensynet til statens sikkerhed.

Ved fastlæggelsen af tavshedspligtens grænser må der ske en afvejning af de modstående hensyn.

Ved oplysninger om enkeltpersoner vejer hensynet til den offentlige debat og kontrol ikke særligt tungt, hvorimod hensynet til den personlige integritet taler stærkt for tavshedspligt.

De samfundsmæssige interesser er derimod knyttet til den måde, hvorpå den offentlige forvaltning fungerer. Oplysninger herom kan imidlertid formidles, uden at det er påkrævet at videregive identificerbare oplysninger om enkeltpersoner. Dette gælder også, for så vidt angår oplysninger til brug for forskning.

Ved oplysninger om erhvervsvirksomheder er hensynet til den offentlige debat og kontrol tungtvejende, og en tavshedspligt herom må derfor begrænses til det strengt nødvendige. I forbindelse med udarbejdelsen af straffeloven var man inde herpå, idet det i det første straffelovsudkast bl.a. siges, at hvad "erhvervsforholdene angår, står sagen således, at mange sider af erhvervsforholdene vedkommer offentligheden, hvad lovgivningen om håndværks og fabriksdrift, bagerier, gæstgiverier, fiskeri, jagt, landbrug, reder i virksomhed, forhyring, sønering, livsforsikringsvirksomhed osv. viser. Offentlige meddelelser om sådanne forhold er naturligvis ikke i strid med paragraffen, der kun rammer de tilfælde, hvor det er de private sider af erhvervsvirksomheden, der berøres". Det offentliges interesse i erhvervsvirksomhedernes forhold er større idag end på straffelovens tilblivelsestidspunkt, hvad lov-

givningen da også bærer tydelige spor af. Det er derfor også nødvendigt, at tavshedspligten på dette område indsnævres yderligere.

Hensynet til den offentlige forvaltnings beslutningsproces o.l. og interessen i "ro til arbejdet" kan ikke i sig selv berettige, at der er tavshedspligt om information, der har betydning for den offentlige debat.

Mindretallet finder, at flertallet i sine overvejelser og de udarbejdede forslag til lovgivning har tillagt hensynet til ytringsfriheden, den offentlige kontrol og debat samt den personlige integritet og værdighed for ringe vægt.

7.8.2. Personkredsen.

De almindelige regler om tavshedspligt har hidtil omfattet personer i offentlig tjeneste og hverv (§§ 152 og 264 b) og personer, der udøver eller har udøvet et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse samt sådanne personers medhjælpere (§ 264 b). De lovforslag, som udvalgets flertal har udarbejdet, betyder, at personkredsen, der omfattes af de almindelige regler om tavshedspligten, udvides. Efter flertallets forslag til en ny udformning af § 152 omfattes private, der er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig forvaltning. Ifølge udkastet til forvaltningslov bliver der en vis adgang til ved bekendtgørelse at udstrække tavshedspligten til selskaber, institutioner, foreninger m.v. Endelig foreslår flertallet, at en forvaltningsmyndighed skal have adgang til at pålægge private tavshedspligt om oplysninger, som myndigheden har videregivet til den pågældende.

Det er ønskeligt med klare grænser for, hvem der omfattes af tavshedspligten. Det er derfor betænkeligt at udvide personkredsen til alle, der udfører opgaver efter aftale med den offentlige forvaltning.

Efter mindretallets opfattelse er det mere hensigtsmæssigt, at behov for udvidelse af tavshedspligtens subjekt bliver tilgodeset i særlovgivningen. Det er meget betænkeligt at give ministre eller de enkelte forvaltninger adgang til at pålægge private en strafsanktioneret tavshedspligt. Såfremt en sådan skal pålægges, må folketetinget som lovgiver på hvert enkelt område have foretaget den afvejning, som tidligere er omtalt.

Det anføres, at forslaget om, at de enkelte forvaltninger skal kunne pålægge private en strafsanktioneret tavshedspligt, kun skal kunne anvendes i de få tilfælde, hvor den pågældende myndighed overhovedet er berettiget til at give private fortrolige oplysninger. Der kan dog på den anden side ikke ses bort fra, at muligheden for at pålægge private en tavshedspligt kan influere på vurderingen af, hvorvidt det er berettiget at videregive oplysninger. Det er mindretallets opfattelse, at tavshedspligten udhules, jo flere personer der får mulighed for at modtage de fortrolige oplysninger.

7.8.3. Hvilke oplysninger er omfattet af tavshedspligten?

Det har stor betydning for retssikkerheden, at lovreglerne anviser, hvilke oplysninger der er omfattet af den strafsanktionerede tavshedspligt. Det er væsentligt både for de folkevalgte, de offentligt ansatte, de beskyttede personer, pressen og offentligheden, som ønsker at få informationer.

Den gældende bestemmelse i § 152 er helt utilfredsstillende med hensyn til en markering af tavshedspligtens grænser, mens bestemmelsen i § 264 b dog giver en vis vejledning ved angivelsen af kriteriet "privatlivet tilhørende hemmeligheder".

Flertallets forslag afklarer ikke tavshedspligtens grænser og vil, for så vidt angår "privatlivet tilhørende hemmeligheder", betyde større usikkerhed end den gældende bestemmelse i § 264 b. Flertallets forslag til nye formuleringer af bestemmelserne i §§ 152 og 264 b fastslår ikke, hvilke oplysninger der skal være omfattet, men benytter i stedet det indestående udtryk "fortrolige oplysninger". Det synes at ske efter devisen: "Det, der er fortroligt, er fortroligt". Det angives hermed, at ikke alt er fortroligt, mens det overlades til forvaltningens og domstolens skøn at afgøre, hvad der nærmere ligger heri. I første omgang bliver det da forvaltningen, der skal afgøre, hvilke oplysninger det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.

Flertallet forsøger at afbøde på usikkerheden ved i §§ 152 og 264 b at tilføje, at hemmeligholdelse navnlig kan være påkrævet af hensyn til nogle interesselag, der herefter opregnes. De angivne interesser svarer stort set til offentlighedslovens undtagelser fra aktindsigt.

Flertallet pointerer imidlertid, at der er tale om eksempler, og at den konkrete vurdering af, om oplysninger er omfattet af tavshedspligt eller ej, ikke behøver at være sammenfaldende med undtagelse fra aktindsigt. Hermed opretholdes den fundamentale usikkerhed. Efter mindretallets opfattelse må tavshedspligtens grænser bero på en afvejning af beskyttelsesinteressen mod offentlighedsinteressen, og for denne afvejning er videregivelsesmåden underordnet. Hensynene og afvejningen af disse må være ens, hvad enten der er tale om aktindsigt eller videregivelse af informationer på den folkevalgtes eller den offentligt ansattes eget initiativ, jfr. herved at den svenske sekretesslag har fælles regulering af tavshedspligten og undtagelserne fra aktindsigt.

Mindretallet finder det ikke rimeligt at have en strafsanktioneret tavshedspligt for oplysninger, som alle og enhver har krav på at få udleveret efter reglerne om aktindsigt. Adgangen til aktindsigt kan nemlig ses som et udtryk for, at beskyttelsesinteressen må vige af hensyn til offentlighedsinteressen. Muligheden for at hævde en tavshedspligt for sådanne oplysninger kan derfor snarere opfattes som et disciplineringsmiddel over for folkevalgte og offentligt ansatte end som en beskyttelse af saglige interesser.

Flertallet anfører, at der på den anden side også er mulighed for "meroffentlighed", dvs. at tavshedspligten fortolkes snævrere end undtagelserne fra aktindsigt. Det rimelige heri afhænger naturligvis af reglerne om aktindsigt, men generelt må det siges, at tavshedspligten bør defineres så snævert, at den ikke omfatter mere end nødvendigt. I det omfang, tavshedspligten beskytter private interesser, er det ikke rimeligt, at den offentlige forvaltning kan indsnævre den efter et frit skøn ("meroffentlighed").

Som ovenfor nævnt er det mindretallets opfattelse, at der er behov for væsentligt mere præcise lovregler, end flertallet lægger op til. Der bør også i højere grad foretages en begrænsning af de oplysninger, der er eller kan være omfattet af tavshedspligt. Det forekommer meget betænkeligt, når der i flertallets opregning af hensyn generelt henvises til "offentlige myndigheders interne beslutningsproces". Beskyttelsen af den interne beslutningsproces bør i hvert fald ikke være videregående end den gældende offentlighedslovs regler om internt arbejdsmateriale.

Der er en nærliggende risiko for, at den foreslåede videregulering af hensynet til "interne beslutningsprocesser" vil blive brugt til at skabe "ro om arbejdet". Det bør præciseres, at bestemmelsen kun omfatter de foreløbige overvejelser i en sag og hverken oplysninger om faktiske forhold eller de synspunkter, der ligger til grund for ekspederede eller færdigbehandlede sager.

Den generelle henvisning til "planlægningsvirksomhed" er heller ikke rimelig som led i fastlæggelse af tavshedspligtens grænser (eller som undtagelse for aktindsigt). "Planlægning" er en betegnelse, der dækker store og meget vigtige dele af den offentlige virksomhed, og det er generelt meget vigtigt, at der skabes mulighed for offentlig debat om planlægningen. Mindretallet finder, at planlægningsvirksomhed ikke bør være en selvstændig beskyttelsesinteresse, idet der ikke bør være mere hemmelighed om planlægning end om andre dele af den offentlige virksomhed. Tavshedspligt bør derfor i denne forbindelse kunne være berettiget i det omfang, hvor andre beskyttelseshensyn gør sig gældende (fx hensynet til kontrol- og reguleringsvirksomhed og det offentliges økonomiske interesser). Tavshedspligten om erhvervsvirksomheders forhold må fastsættes snævrere end foreslået af flertallet.

7.8.4. Tavshedspligtens rækkevidde .

Den offentlige forvaltning omfatter mange og meget forskelligartede opgaver. Det er indlysende, at der er betydelige variationer i behovet for beskyttelse af oplysninger på forskellige forvaltningsområder og for forskellige oplysnings typer. Flertallets lovforslag indeholder blot nogle meget vage standardformuleringer, som omfatter hele denne mangfoldighed, og flertallets overvejelser og bemærkninger giver kun svage indikationer for, at der er større beskyttelsesbehov for nogle oplysninger end for andre. Mindretallet finder, at man i langt højere grad burde forholde sig til de

konkrete problemer, som mange offentligt ansatte stilles overfor i deres praktiske arbejde. Flertallets lovforslag giver ikke noget svar på og knapt nok retningslinier for, hvordan de konkrete retsspørgsmål skal legses. Den foreslåede vejledning hjælper ikke meget herpå.

Ved formuleringen af vage lovbestemmelser kan arbejdet måske gøres lettere for folkettinget. Til gengæld bliver der efterfølgende større usikkerhed og besvær for forvaltningen, der skal administrere reglerne. Desuden bliver retssikkerheden, der på dette område er særdeles vigtig, mindre for de folkevalgte, de offentligt ansatte og de beskyttede personer, der er underkastet reglerne, ligesom offentligheden, der ønsker information, kan begrænses heri. Efter mindretallets opfattelse bør der, inden der lovgives, foretages en gennemgang og vurdering af behovet for tavshedspligt for de typiske oplysninger inden for forskellige forvaltningsområder. Forskellene i beskyttelsesbehovene bør komme til udtryk i lovgivningen, så det markeres, om der er fuld offentlighed, formodning for offentlighed, formodning for tavshedspligt eller absolut tavshedspligt, jfr. den svenske sekretesslag. Folketinget bør ikke i bekvemmelighed frasisige sig løsningen af denne opgave, der i høj grad handler om demokrati og enkeltpersoners beskyttelse i et kompliceret samfund.

Mindretallet finder videre, at det bør præciseres, at tavshedspligt af hensyn til private interesser aldrig gælder over for de private parter, som oplysningerne vedrører.

Mindretallet finder iøvrigt, at en "selvstændig offentlig interesse" i at hævde en tavshedspligt, når den person, som har afgivet oplysningen, har givet sin tilladelse til offentliggørelse, hviler på en formynderbetragtning eller ligefrem en skjult begrundelse for ikke at ville have sat sin forvaltningsvirksomhed under debat.

7.8.5. Særligt om udveksling af oplysninger mellem myndigheder og internt i myndigheden.

På et væsentligt punkt foreslår flertallet nye retningslinier. Disse vedrører udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder.

Flertallet foreslår for det første, at videregivelse af oplysninger til andre offentlige myndigheder og offentligt beskikkede eller anerkendte personer til brug i disses virksomhed undtages fra tavshedspligten.

For det andet foreslås (i forslaget til bestemmelser i den formentligt kommende forvaltningslov), at en myndighed får pligt til at udlevere oplysninger til en anden myndighed, når denne anmoder om det. Det tilføjes, at fortrolige oplysninger ikke må udleveres, hvis det strider mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, men dette forhold kan kun sanktioneres disciplinært og ikke strafferetligt. Det fremgår af bemærkningerne, at den udleverende myndighed som udgangspunkt kan efterkomme andre myndigheders ønsker uden særlig prøvelse. Flertallet lægger klart op til,

at oplysningspligt skal være den altovervejende hovedregel, hvilket på en ejendommelig måde understreges ved, at den nye klageadgang, der foreslås (til den pågældende resortminister) kun omfatter afslag på videregivelse.

Mindretallet finder for det første, at det er bemærkelsesværdigt, at der alene tages stilling til myndighedernes klageadgang, mens det ikke findes væsentligt at beskæftige sig med borgernes klageadgang ved videregivelse.

Mindretallet finder det dernæst kritisabelt, at der ikke skelnes mellem forskellige forvaltningsområder og oplysnings typer. Det er klart, at mange oplysninger uden videre bør videregives til andre myndigheder, der har brug for dem. Det bør dog også være lige så klart, at der på nogle sagsområder er behov for beskyttelse af personoplysninger, en beskyttelse, der også omfatter videregivelse til andre myndigheder. Der findes forvaltningsområder, hvor hensynet til den personlige integritet tilsiger, at der ikke handles bag om ryggen på den berørte person. Der bør efter min opfattelse være områder af den offentlige forvaltning, der stadig har karakter af service på frivillighedens basis, og hertil hører, at der samarbejdes med de berørte personer, og at oplysninger ikke videregives uden samtykke fra disse. Dette hindrer dog ikke, at videregivelse sker i forbindelse med efterforskning af kriminelle handlinger inden for den pågældende myndigheds område, eller hvis videregivelsen sker som led i anke, tilsyn, revision, disciplinærundersøgelse, forundersøgelse eller lignende retsskridt mod ansatte i den afgivende myndighed.

Efter flertallets forslag kan enhver oplysning blive udleveret til en hvilken som helst anden myndighed, der skønnes at kunne bruge den. Der vil kun kunne blive tale om anvendelse af disciplinære sanktionsmuligheder, og da kun hvis udleveringen skønnes at være i strid med afgørende interesser.

De disciplinære reaktionsmuligheder er ikke relevante, hvis der er handlet i overensstemmelse med forvaltningens ledelse, og de kan iøvrigt ikke anvendes over for folkevalgte og andre, der står uden for det administrative hierarki. Ledelserne af de offentlige forvaltninger får således faktisk uindskrænkede beføjelser.

Med flertallets forslag fjernes fuldstændigt retssikkerheden for de borgere, der afgiver oplysninger til en offentlig forvaltning, idet oplysninger afgivet til eet formål efter et frit skøn vil kunne udleveres til anvendelse til andre formål, og borgerne vil derfor aldrig kunne være sikre på fuld fortrolighed. Hovedreglen vil endog være, at der bliver pligt for en forvaltning til at udlevere oplysningerne.

Det fremgår af flertallets bemærkninger, at man finder, at adgangen til at udlevere oplysninger mellem forskellige afdelinger inden for samme myndighed skal være, om muligt, endnu friere.

Efter mindretallets opfattelse bør tavshedspligtens række-

vidde, i det omfang der er behov for tavshedspligt over for andre dele af den offentlige forvaltning, bero på funktionelle kriterier og ikke den formelle myndighedsafgrænsning. En kommune betragtes således som een myndighed, bortset fra de forvaltninger, der hører under social- og sundhedsudvalgets og ligningskommissionens selvstændige kompetence, men der er klart lige så stor behov for tavshedspligt mellem fx den skolepsykologiske rådgivning og andre dele af den kommunale forvaltning, selv om de hører under den samme myndighed. Det kan tilføjes, at tavshedspligt mellem forskellige kommunale afdelinger ikke er i strid med den kommunale styrelseslov, hvorefter kommunalbestyrelsen er ansvarlig for de kommunale anliggender.

Mindretallet finder, at det er for kategorisk, når flertallet foreslår, at der aldrig kan være tavshedspligt i forhold til overordnede. Når det fx ved rådgivning på det sociale område er en anerkendt fremgangsmåde, at klienterne kan opnå fuld diskretion om de problemer, der drøftes, vil tavshedspligten med visse undtagelser også kunne gælde i forhold til overordnede, jfr. beretning fra folketingets ombudsmand 1975, side 466.

Mindretallet finder, som tidligere nævnt, at tavshedspligt er særlig påkrævet med hensyn til oplysninger om enkeltpersoner. Det betyder ikke, at alle oplysninger om enkeltpersoner bør betragtes som fortrolige. Der kan fx udmærket være almindelig offentlighed om, hvilke personer, der undervises på en bestemt skole eller anden uddannelsesinstitution. De personoplysninger, der skal beskyttes, kan betegnes som følsomme. Det gælder typisk for oplysninger i social- og sundhedssektoren, skolepsykologiske rådgivninger, familiesager ved statsamtterne og sager i andre forvaltninger, der har rådgivende funktioner eller behandler sager om personlige forhold. Det afgørende er imidlertid, at der er tale om personlige oplysninger, hvor det er mest rimeligt, at de berørte personer selv bestemmer, i hvilken udstrækning oplysningerne skal videregives. Udgangspunktet på disse områder må være, at tavshedspligten også gælder i forhold til andre dele af den offentlige forvaltning. Flertallets lovforslag vil betyde, at hele den offentlige forvaltning i denne forbindelse bliver at betragte som eet sammenhængende apparat. Når en borger således er kommet indenfor eet sted, bliver den pågældende også synlig for andre dele af dette apparat. Dermed undergraves karakteren af frivillig service, som ellers hidtil har kendetegnet dele af den offentlige forvaltning.

Det er naturligvis klart, at det under sagsbehandling kan være nødvendigt med oplysninger fra andre myndigheder, men det bør være borgerens eget valg, om disse oplysninger skal indhentes, om sagen evt. skal henlægges på grund af manglende oplysninger eller om der klages over en sådan henlæggelse uden konkret afgørelse med påstand om, at sagen kunne være afgjort uden.

Tavshedspligt mellem offentlige myndigheder hindrer ikke, at der udveksles oplysninger, men sikrer derimod, at borgerens samtykke indhentes, før det sker. Tavshedspligten bur-

de efter mindretallets opfattelse være et led i det nødvendige værn mod formynderi.

De undtagelser fra tavshedspligten, der er nødvendige for følsomme personoplysninger, bør klart fremgå af lovgivningen, fx. oplysninger om forhold, der truer børns velfærd, jfr. bistandslovens § 20.

7.8.6. særligt om forsknings adgang til tavshedsbelagte oplysninger

Det er forskningens opgave at foretage registrering og analyse omkring den enkeltes levevilkår og samfundsmæssige forhold i øvrigt. Det er derfor vigtigt, at forskningen kan få adgang til personoplysninger samt oplysninger om offentlige myndigheders og erhvervsvirksomheders forhold.

Flertallet er af den opfattelse, at henvisninger til "åbenbar almeninteresse" efter gældende ret bl.a. berettiger til udlevering af tavshedsbelagte oplysninger til forskere, og flertallet finder, at denne retstilstand bør opretholdes. I denne forbindelse foreslår flertallet, at der i forvaltningsloven skabes hjemmel til at pålægge forskere en egentlig strafsanktioneret tavshedspligt.

Mindretallet finder, som nævnt, at det er af vigtighed, at forskere kan få adgang til personoplysninger, herunder tavshedsbelagte oplysninger. I modsætning til flertallet er mindretallet dog af den opfattelse, at udlevering af tavshedsbelagte oplysninger til forskningsbrug kun bør finde sted, såfremt oplysningerne er anonymiserede og uidentificerbare. Såfremt dette ikke er muligt, skal udleveringen i alle tilfælde kun kunne finde sted med samtykke fra den person, der har afgivet oplysningerne.

Mindretallet finder videre, at henvendelser fra forskere til personer, der har afgivet oplysninger, altid skal finde sted via den myndighed, hvortil oplysningerne er afgivet, så der ikke er mulighed for, at afgiverens identitet uden eget initiativ røbes over for forskeren.

Uanset at der i ovenstående ikke er skabt muligheder for forskeres adgang til tavshedsbelagte oplysninger, som foreslået af flertallet, finder mindretallet det vigtigt at understrege, at der hverken bør skabes en formel eller en uformel høringsprocedure med henblik på myndighedsvurdering af forskningsinteressen og opstilling af vilkår. Sundhedsstyrelsens manglende uafhængighed af standsinteresser gør en sådan høring illusorisk med hensyn til beskyttelse. For så vidt angår rigsarkivaren må et sådant forslag også forkastes. Afgørende for at forskerne bør kunne få adgang til tavshedsbelagte oplysninger må være, at de personer, der forskes i, også har en interesse heri. Denne interesse kan forskerne få verificeret gennem et samtykke. De anførte betragtninger kan også ses i sammenhæng med, at forskningen, som alle andre områder i samfundet, må underkastes en demokratisk debat og kontrol.

Endvidere kan der være anledning til at pege på det særlige problem, som består deri, at forskere, hovedsageligt med lægevidenskabelig baggrund, fra patientjournaler og oftest uden patientsamtykke samler oplysninger i et særligt "privat kartotek eller register", som den pågældende forsker så anvender til "sin personlige" forskning, uden at der bl.a. er kontrol med, hvilke oplysninger, der udtages, og hvordan de opbevares.

Endelig kan der være behov for at tydeliggøre forskernes tavshedspligt. Det er på den ene side vigtigt, at der ikke stilles hindringer i vejen for, at forskerne kan beskrive og analysere samfundsmæssige forhold (fx erhvervsvirksomheders forhold, den offentlige forvaltnings funktion og den enkeltes levevilkår (med de grænsninger i adgangen til tavshedsbelagte personoplysninger, som netop er nævnt)).

På den anden side er der behov for, at forskere i en vis udstrækning er omfattet af tavshedspligt. Dette er nødvendigt for at forskerne har adgang til fortroligt materiale (fx. internt arbejdsmateriale) og for at beskytte personer, der giver oplysninger til forskere.

Mindretallet finder, at det bør overvejes at definere forskeres tavshedspligt på linie med den norske forvaltningslov (§ 13 e), hvorefter forskere skal hindre, at andre får kendskab til:

- "1. oplysninger, undergitt taushetsplikt, som forskeren får fra et forvaltningsorgan
2. oplysninger, som i forbindelse med forskningsarbeidet
3. oplysninger, som gjelder personer, som står i et avhengighetsforhold til den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m.m.), som har formidlet deres kontakt med forskeren."

7.8.7. Særlige pressefjendtlige bestemmelser.

Det er tidligere nævnt, at tavshedspligtens udstrækning er af vital betydning for pressens muligheder for at fungere. Hensynet til den offentlige debat og kontrol tilsiger, at tavshedspligten indsnævres til det strengt nødvendige for de oplysninger, der har betydning for en demokratisk vurdering af den offentlige forvaltning og erhvervslivet. De væsentlige samfundsinteresser, der er knyttet til fx miljø, økonomi, retsvæsen og arbejdsmarkedsforhold bør medføre, at tavshedspligten formuleres meget restriktivt.

Ifølge den gældende straffelov kan den, der, uden at have medvirket til gerningen, skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af tavshedspligten, straffes (§§ 152, stk. 5 og 264 c).

Flertallet ønsker at opretholde denne straffemulighed, der i særlig grad er vendt mod pressens videregivelse af fortrolige oplysninger, der siver ud fra den offentlige forvaltning.

Mindretallet finder, at disse straffebestemmelser bør udgå. I straffelovens § 264 d er et vist værn mod videregivelse af oplysninger om private forhold. Måske skulle man overveje en styrkelse heraf, men pressen bør ikke kunne forfølges med straf, hvis den fx oplyser om fortrolige overvejelser i den offentlige forvaltning. Det kan faktisk i nogle situationer være en væsentlig opgave for pressen at opspore sådanne.

7.8.8. Sammenfatning.

Med de ovenfor anførte begrundelser kan mindretallet ikke støtte flertallets overvejelser, konklusioner og forslag, således som de er udtrykt i dette og det følgende afsnit. Mindretallet finder særlig anledning til at bemærke, at der burde have været foretaget en mere gennemgribende gennemgang af de i bilag 1 opregnede særlovsbestemmelser med henblik på stillingtagen til, hvorvidt der er behov for at opretholde og/eller ændre de særlige regler om tavshedspligt, som mange forvaltningsområder, fx. sundhedssektoren, er underlagt.

Mindretallet deler dog flertallets synspunkt med hensyn til ophævelsen af reglen i tjenestemandslovens § 10, stk. 2.

8. Udvalgets lovudkast m.v.

På baggrund af de foranstående overvejelser har udvalgets flertal udarbejdet udkast til en ændret affattelse af straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, til regler i en generel forvaltningslov om tavshedspligt og udveksling af oplysninger mellem myndigheder samt til en enkelt konsekvensbestemmelse i tjenestemandsløven. Endelig har flertallet udarbejdet udkast til en vejledning om tavshedspligt.

To af udvalgets medlemmer (Bo Bremer og Hans Otto Jørgensen) har afgivet en mindretalsudtalelse i tilslutning til flertallets udkast til ændring af tjenestemandsløven.

Det sidstnævnte medlem, der kan tiltræde indholdet af udvalgsflertallets udkast til regler i en generel forvaltningslov, gør opmærksom på, at Kommunernes Landsforening i en skrivelse af 15. april 1983 til justitsministeriet har udtrykt væsentlig betænkelighed ved gennemførelsen af en generel forvaltningslov i overensstemmelse med et af justitsministeriet udarbejdet udkast hertil. Landsforeningen har ikke ved denne betænkning afgivet ændret sin stillingtagen til justitsministeriets udkast til forvaltningslov.

Et tredje af udvalgets medlemmer (Aage Huulgaard) har i det hele henvist til den mindretalsudtalelse, han har afgivet i slutningen af forrige afsnit.

8.1. U d k a s t t i 1 lov om ændring af borgerlig straffelov (Tavshedspligt).

§ 1.

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

1. § 152 affattes således:

"§ 152. Den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, samt den, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil ...,

når den pågældende uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, som vedkommende har fået kendskab til i den forbindelse.

Stk. 2. En oplysning anses for fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser. Hemmeligholdelse kan navnlig være påkrævet af hensyn til

- 1) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold,
- 2) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold,
- 3) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 4) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 5) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyardelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafretlig eller disciplinær forfølgning,
- 6) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 7) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 8) offentlige myndigheders interne beslutningsproces.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke tilfælde, hvor vedkommende:

- 1) er forpligtet til at udtale sig,
- 2) 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,
- 3) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv."

2. Efter § 152 indsættes:

"§ 152 a. Den, som uden at have medvirket til overtrædelse af § 152 uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil ..."

3. § 264 b affattes således:

"§ 264 b. Den, som udøver eller har udøvet et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, samt den, der er eller har været medhjælper hos en sådan person, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil ..., når den pågældende uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, som vedkommende har fået kendskab til i den forbindelse.

Stk. 2. En oplysning anses for fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til private interesser. Hemmeligholdelse kan navnlig være påkrævet af hensyn til

- 1) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold,
- 2) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke tilfælde, hvor vedkommende

- 1) er forpligtet til at udtale sig,
- 2) som led i erhvervet 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,
- 3) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv."

A. § 264 c affattes således:

"§ 264 c. Den, som uden at have medvirket til overtrædelse af §§ 263, 264, 264 a og 264 b, uberettiget skaffer sig, videregiver eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil"

§ 2.

Loven træder i kraft den ...

§ 3.

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

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser .Til § 1.

Til nr. 1.

De grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, er i den gældende straffelov placeret i to paragraffer, således at § 152, stk. 1 og 2, vedrører de tilfælde, hvor tavshedspligten helt eller delvis skal tjene til beskyttelse af offentlige interesser, og § 264 b de tilfælde, hvor den udelukkende skal beskytte private interesser. Disse regler foreslås samlet i § 152. § 264 b vil herefter alene indeholde bestemmelser om tavshedspligt for personer, der udøver eller har udøvet et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse samt sådanne personers medhjælpere.

Samtidig foreslås det, at de bestemmelser om tavshedspligt på særlige områder, der findes i den gældende straffelovs § 152, stk. 3 (vedrørende personer, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige) og stk. 4 (vedrørende personer, som arbejder for virksomheder, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige), udgår. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med udvalgsflertallets udkast til en ændret affattelse af straffelovens § 152, stk. 1, og forslaget til bestemmelser i en generel forvaltningslov, specielt udkastet til affattelse af lovens § 6 a, stk. 2.

Efter den gældende straffelovs § 152 kan tilsidesættelse af tavshedspligten som udgangspunkt medføre strafansvar i form af bøde eller hæfte. Under skærpende omstændigheder kan der anvendes fængsel i indtil 1 år; og tilsidesættes tavshedspligten for at skaffe gerningsmanden eller andre uberettiget vinding, kan straffen stige til fængsel i 3 år. Tilsidesættelse af tavshedspligten efter straffelovens § 264 b og § 264 c kan straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 mæne-

der. Udvalgets flertal har ikke taget stilling til, om disse strafferammer bør justeres, da overvejelser herom må tage udgangspunkt i generelle kriminalpolitiske overvejelser.

De grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152, hvis anvendelse forudsætter, at gerningsmanden har handlet forsætligt, vil fortsat skulle ses i sammenhæng med bl.a. bestemmelsen i straffelovens § 157, hvorefter den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan straffes med bøde eller hæfte, såfremt han gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører. § 157 vil også kunne bringes i anvendelse over for visse uagtsomme tilsidesættelser af tavshedspligten. Bestemmelsen gælder dog efter sit indhold ikke for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, som f.eks. folketingets og kommunalbestyrelsernes medlemmer. Andet kan imidlertid følge af særlovgivningen. Enhver, der deltager i administrationen af loven om social bistand, er således efter lovens § 22 ansvarlig efter straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, selv om hvervet hviler på offentligt valg.

I udvalgsflertallets lovudkast er § 152 helt omformuleret.

Afgrænsningen i § 152, stk.1, af den personkreds, der har tavshedspligt, er ændret. Således påhviler tavshedspligten nu ikke alene personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, det vil især sige personer, der er eller har været knyttet til folketinget, domstolene eller den statslige og kommunale administration, herunder offentligt ansatte forskere, men også personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed.

Denne udvidelse finder udvalgets flertal påkrævet, fordi myndighederne i ikke ubetydeligt omfang overlader udførelsen af bestemte arbejdsopgaver til private virksomheder med den følge, at personer, som er knyttet til disse virksomheder, un-

dertiden får kendskab eller adgang til endog meget følsomme oplysninger. De persongrupper, der vil blive omfattet af § 152 efter udvidelsen, er allerede i et vist omfang dækket af tavshedsforskrifter på særlige områder. Det gælder f.eks. medarbejdere i private edb-servicebureauer, der behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige (den gældende straffelovs § 152, stk. 4), og medarbejdere ved private laboratorier, der udfører analyser for miljømyndighederne (miljøbeskyttelseslovens § 85). Den generelle bestemmelse i lovudkastet rækker imidlertid videre end disse og tilsvarende regler i den nuværende lovgivning og vil f.eks. også kunne omfatte ansatte i private virksomheder, der tager sig af rengøring og anden servicevirksomhed på offentlige kontorer.

Alligevel finder udvalgsflertallet ikke, at der er forbundet større retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt.

For det første er videregivelse af en række af de oplysninger, der er tavshedsbelagte efter straffelovens § 152, allerede strafbar efter regler, som gælder for enhver, f.eks. spionagebestemmelsen i straffelovens § 107, bestemmelsen i § 129 om beskyttelse af offentlige organers fortrolige forhandlinger og bestemmelsen i § 264 d om privatlivets fred. Hertil kommer, at videregivelse af fortrolige oplysninger også efter gældende ret kan få alvorlige civilretlige konsekvenser for private, der har fået kendskab til sådanne oplysninger, mens de på kontraktsmæssig basis udfører arbejde for det offentlige. Videregivelse af oplysningerne vil således efter omstændighederne kunne anses for en misligholdelse af den aftale, der er indgået mellem det offentlige og den private virksomhed, og for så vidt angår medarbejdere i virksomheden for en tilsidesættelse af deres almindelige ansættelsesretligt begrundede tavshedspligt over for arbejdsgiveren.

For det andet påhviler tavshedspligten efter den foreslåede udformning af straffelovens § 152 kun private, der udfører

opgaver i henhold til aftale med en offentlig myndighed. Den påhviler altså ikke automatisk enhver privat, der i forbindelse med udførelse af opgaver for det offentlige får kendskab til fortrolige oplysninger. Private erhvervsdrivende, der kommer i besiddelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med opfyldelsen af deres almindelige lovbestemte pligt til at indeholde skat og meddele oplysninger til skattemyndighederne vil f.eks. ikke have tavshedspligt efter § 152 i lovudkastet. På tilsvarende måde falder personer, der uden at være ansat i en offentlig forskningsstilling og uden at have indgået en egentlig kontrakt om at udføre en konkret opgave gennemfører et forskningsprojekt efter aftale med et af statens forskningsråd, uden for det område, der dækkes af tavshedspligten i straffelovens § 152.

Baggrunden for, at udvalgets flertal har foreslået, at der i denne relation gives straffelovens § 152 et snævrere anvendelsesområde end bestemmelsen i loven om offentlige myndigheders registre § 29, stk. 1, nr. 2, jfr. § 17, 3. pkt., der også omfatter tilfælde, hvor samarbejdet mellem det offentlige og den private virksomhed umiddelbart bygger på lovregler, er, at man finder, at myndighederne kun i de tilfælde, hvor samarbejdet bygger på en konkret aftale, har en tilstrækkelig god mulighed for at gøre virksomheden opmærksom på tavshedspligten og behovet for at orientere medarbejderne herom. I modsætning til hvad der gælder på registerlovsområdet, omfatter tavshedspligten efter straffelovens § 152 i den foreslåede udformning nemlig enhver oplysning, som private får kendskab til i forbindelse med udførelse af opgaver for det offentlige, og ikke kun oplysninger, som de får udlæveret fra myndighederne. Udvalgsflertallet har i overensstemmelse hermed i sit udkast til en vejledning om tavshedspligt understreget behovet for, at myndighederne i forbindelse med indgåelse af samarbejdsaftaler med private virksomheder i nødvendigt omfang henleder disses opmærksomhed på reglerne om tavshedspligt.

I tilfælde, hvor et samvirke mellem det offentlige og private virksomheder bygger umiddelbart på lovbestemmelser, må

de eventuelt nødvendige tavshedsforskrifter for private fastsættes i den lov, der i øvrigt regulerer forholdet, eller i en bekendtgørelse med fornøden hjemmel i loven. Herved får lovgivningsmagten også anledning til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om der er behov for at udvide anvendelsesområdet for den strafsanktionerede tavshedspligt.

For det tredje er det en forudsætning for, at en person kan straffes for tilsidesættelse af tavshedspligten efter straffelovens § 152, at han har handlet forsætligt. Det indebærer, at den private, der tilsidesætter sin tavshedspligt efter den foreslåede bestemmelse, kun kan straffes, hvis han har haft kendskab til eller i hvert fald en bestemt antagelse, både om at han, da han fik kendskab til de oplysninger, han har videregivet, var beskæftiget med en opgave, som blev udført i henhold til aftale med en offentlig myndighed, og til de forhold, der bevirker, at oplysningerne må anses for fortrolige. Ukendskab hos den pågældende til, at straffelovens § 152 også omfatter private, der er beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed, vil derimod ikke kunne fritage ham for ansvar, men nok i visse tilfælde medføre strafnedsættelse eller -bortfald efter straffelovens § 84, stk. 1, nr. 3, og stk. 2.

Som det vil være fremgået, lægger udvalgets flertal betydelig vægt på, at den, der uden at virke i offentlig tjeneste eller hverv bliver undergivet tavshedspligt umiddelbart efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 152, har praktisk mulighed for at være klar over dette.

Der kan ikke stilles særlige formkrav til de aftaler med offentlige myndigheder, som efter lovudkastet kan medføre tavshedspligt for private. Aftalerne skal imidlertid vedrøre konkrete opgaver eller løsning af opgaver af en bestemt type. Udenfor falder derfor visse former for samarbejde, der bygger på et så atypisk grundlag, at det efter de sædvanlige principper for straffelovsfortolkning ikke kan anses for omfattet af udtrykket "aftale" i udkastet, jfr. herved bemærkningerne i Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, almin-

delig del (4. udgave ved Knud Waaben, 1971), side 8 f og 86 f.

Mens f.eks. de opgaver, de kommunale organisationer løser som sekretariat for det lønningsnævn, der er nedsat i henhold til kommunestyrelseslovens § 67, eller som konsulent for de enkelte kommuner i forbindelse med gennemførelsen af større rationaliseringsundersøgelser, må siges at bygge på i hvert fald en stiltiende aftale, kan det forhold, at en kommune som medlem af sin organisation benytter sig af den rådgivningsservice, den kommunale organisation tilbyder, ikke siges at bero på en så konkret og præcis aftale mellem kommunen og den i princippet private organisation, at organisationens personale bliver undergivet tavshedspligt på dette grundlag. Det må efter udvalgsflertallets opfattelse gælde, selv om samvirket bygger på, at kommunen har tilsluttet sig organisationen og efter vedtægterne er berettiget til at benytte sig af den nævnte service.

På tilsvarende måde kan koncessioner, hvorved det offentlige giver private tilladelse og eventuelt eneret til at udøve en virksomhed, der ellers kunne tænkes varetaget direkte af forvaltningen, ikke sidestilles med en "aftale". Det gælder, selv om koncessionsforholdet indeholder mange kontraktretlige elementer. Skønnes det at være nødvendigt at etablere tavshedspligt i sådanne tilfælde, må det derfor ske gennem udnyttelse af reglerne i udvalgsflertallets nedenfor omtalte udkast til § 6 a, stk. 2, i en generel forvaltningslov. Denne fremgangsmåde er dog kun anvendelig i tilfælde, hvor de fortrolige oplysninger kommer fra det offentlige. Er der i øvrigt behov for at pålægge personer, der er knyttet til koncessionerede selskaber en strafsanktioneret tavshedspligt, må der derfor skabes hjemmel for det i den lovgivning, der regulerer det pågældende område.

I udvalgsflertallets udkast til § 152, stk. 1, er det ligesom i den gældende bestemmelse fremhævet, at det alene er den uberettigede videregivelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger, der er i strid med tavshedspligten. Denne almindelige modifikation overlader det i sidste instans til

domstolene at fastlægge de nærmere grænser for tavshedspligten. Dette kan siges at skabe en vis usikkerhed med hensyn til rækkevidden af straffelovens § 152. Udvalgets flertal finder imidlertid ikke, det er muligt helt at undvære denne modifikation, idet der forekommer en lang række forskelligartede tilfælde, hvor der er behov for i forskelligt omfang at kunne videregive i princippet tavshedsbelagte oplysninger. I § 152, stk. 3, har udvalgets flertal imidlertid fremhævet og præciseret nogle af de praktisk vigtigste tilfælde, hvor fortrolige oplysninger retmæssigt kan videregives. Disse tilfælde vil blive omtalt nærmere nedenfor. Herudover vil videregivelse af fortrolige oplysninger som efter den nuværende retstilstand navnlig være berettiget, når det er forudsat i lovgivningen eller i øvrigt følger af karakteren af det offentliges samvirke med private, at disse må have adgang til visse fortrolige oplysninger. Det gælder f.eks. for private virksomheder, som udfører opgaver for kommunerne inden for miljølovgivningens område og for medlemmer af råd og nævn, der i et vist omfang må informere deres foresatte og kompetente forsamlinger m.v. Der er også et berettiget behov for at videregive fortrolige oplysninger til forskere. Endelig kan videregivelse af fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder i et vist omfang være berettiget, f.eks. i forbindelse med kriminalitetsbekæmpelse eller i forbindelse med samarbejde i sociale sager.

I udkastet til § 152, stk. 1, erstattes ordet "røber" af "videregiver". Dette tilsigter ikke nogen realitetsændring, og udvalgets flertal forudsætter, at tavshedspligten fortsat udoover ved uberettiget videregivelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger under særlige omstændigheder må antages at kunne tilsidesættes ved passivitet, det vil især sige ved, at dokumenter behandles eller opbevares på en så uforsvarlig måde, at det ud fra en strafferetlig bedømmelse må sidestilles med en egentlig videregivelse.

Beskrivelsen af, hvilke oplysninger der har en sådan karakter, at de må være tavshedsbelagte, findes i udvalgsflertallets udkast til straffelovens § 152, stk. 2. Herefter må en

oplysning ligesom efter gældende ret anses for fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser. De interesser, der kan være tale om at beskytte gennem tavshedspligt, er således i princippet udtømmende angivet, og tjenestebefalinger vil derfor ikke (længere) uden særskilt hjemmel kunne udvide, men alene præcisere denne pligt.

Som ovenfor nævnt har udvalgets flertal imidlertid ikke fundet, at man bør indskrænke sig til at angive kredsen af tavshedsbelagte oplysninger ved denne udtømmende, men generelle standard, hvorefter det afgørende er, om det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser. Udvalgsflertallet har derfor yderligere i selve lovbestemmelsen fremhævet en række eksempler på private og offentlige interesser, der regelmæssigt må tillægges en sådan vægt, at de kan danne grundlag for tavshedspligt.

Denne lovgivningsteknik er tidligere bl.a. anvendt i straffelovens §§ 102 og 104. I forarbejderne til disse bestemmelser i den betænkning, som et udvalg, justitsministeriet nedsatte til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, afgav i 1949, nævnes det på side 11-13, at man indgående har drøftet, om det ved udformningen af beskrivelsen af de strafbare handlinger var rigtigst at nøjes med at stille forslag om enkelte bredt affattede gerningsindhold, eller om det var at foretrække at give så detaljerede beskrivelser af de strafbare forhold som muligt. Udvalget mente at måtte lægge afgørende vægt på, at der i lovbestemmelserne blev givet borgerne mest mulig vejledning med hensyn til, hvilke handlemåder der er strafbare. Da det kunne være vanskeligt at overse alle kommende situationer, måtte det derfor på nogle punkter anses for hensigtsmæssigt at nøjes med at nævne en række eksempler på handlinger, der faldt ind under mere bredt affattede beskrivelser.

Det har senere været overvejet at anvende teknikken ved formulering af nye bestemmelser om økonomisk kriminalitet. I de

udtalelser, som straffelovrådet afgav den 9. maj 1973 og den 14. januar 1974, fremhæves det således på den ene side, at det er bedre, at loven nævner eksempler på strafbar adfærd, end at den kun i korthed angiver en generel standard uden noget vejledende indhold, og på den anden side, at der efter rådets opfattelse er betydelige vanskeligheder forbundet med at anvende teknikken på det område, man drøftede, jfr. udtalelsen fra 1974, side 29 og 45.

De private og offentlige interesser, der er fremhævet i § 152, stk. 2, svarer stort set til de hensyn, der begrænser borgernes almindelige krav på aktindsigt efter henholdsvis § 2, stk. 1 og 2, i den gældende offentlighedslov og § 11, stk. 1 og 2, i det udkast til en ny offentlighedslov, der findes i betænkning nr. 857/1978 om lovens revision, side 35 ff. Det betyder imidlertid ikke, at der er fuldstændig sammenfald mellem kredsen af tavshedsbelagte oplysninger og den kreds af oplysninger, som ikke kan kræves udleveret i medfør af offentlighedslovens § 1, stk. 1. Spørgsmålet, om en oplysning er undergivet tavshedspligt, må nemlig bero på en selvstændig konkret vurdering af, om det af hensyn til vedkommende private eller offentlige interesse er nødvendigt at hemmeligholde denne specielle oplysning. Dette indebærer bl.a., at kredsen af oplysninger, som er tavshedsbelagte af hensyn til enkeltpersoners og virksomheders private interesser m.v., normalt vil blive snævrere end kredsen af oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt på dette grundlag. Der kan endvidere på enkelte områder tænkes tilfælde, hvor en myndighed vil være forpligtet efter offentlighedsloven til at udlevere oplysninger, som de ansatte ikke er berettiget til at udlevere af egen drift. Denne forskel kan, som det fremgår nedenfor af bemærkningerne til § 152, stk. 2, nr. 8, navnlig tænkes at opstå i forbindelse med oplysninger, der er fortrolige af hensyn til myndighedens beslutningsproces. Gennemførelse af en fuld overensstemmelse mellem oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, og oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, ville på dette område efter udvalgsflertallets opfattelse medføre, at undtagelsesreglerne i offentlighedsloven måtte udvides til skade for borgernes mulighed

for at have indseende med den offentlige forvaltning.

I § 152, stk. 2, nævnes under nr. 1 væsentlige hensyn til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold. Bestemmelsen er sammen med nr. 2, der vedrører enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, et modstykke til den gældende straffelovs § 264 b, som beskriver det, der skal beskyttes af tavshedspligten, med standarden "privatlivet tilhørende hemmeligheder". Den ny formulering tilsigter ikke at ændre rækkevidden af den beskyttelse, tavshedspligten yder private interesser, men har alene til formål at præcisere, at disse interesser ligesom nu kan være af såvel personlig som økonomisk karakter og tjene til beskytte af såvel fysiske personer som private selskabers, foreningers og virksomheders personlige forhold og indre anliggender m.v.

Oplysninger om offentlige myndigheders indre anliggender eller økonomiske forhold vil derimod i overensstemmelse med, hvad der gælder nu, ikke kunne betegnes som oplysninger om private forhold. Sådanne oplysninger vil imidlertid i særlige tilfælde kunne være undergivet tavshedspligt efter andre bestemmelser, herunder f.eks. udkastets § 152, stk. 2, nr. 7 og 8.

Eksempler på oplysninger, der kan være tavshedsbelagte af hensyn til private interesser, vil således stadig være oplysninger om interne familieforhold, private stridigheder, sygdomme, ulykker og selvmordsforsøg, strafbare forhold, indtægts- og formueforhold samt oplysninger om erhvervsvirksomheders forretningsforhold m.v. Det er dog fortsat ikke enhver oplysning af den nævnte karakter, der skal holdes hemmelig. For det første kan oplysningerne normalt kun anses for så følsomme, at det er nødvendigt at hemmeligholde dem, når de kan henføres til bestemte personer eller virksomheder. For det andet vil graden af oplysningernes følsomhed i reg-

len være afhængig af, i hvilken sammenhæng de fremkommer. En almindelig adresseoplysning vil således normalt ikke være hemmelig, men den kan være det, fordi den røber, at en person er indlagt på et psykiatrisk hospital eller er i fængsel. Det samme kan gælde oplysninger, der indirekte røber et socialt klientforhold. Afgørelsen af, om en bestemt oplysning er tavshedsbelagt, må derfor ligesom efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 264 b i sidste instans bero på en samlet konkret vurdering og kan som tidligere nævnt falde anderledes ud end afgørelsen af spørgsmålet, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt. Det gælder, således som det også tidligere er nævnt, i særlig grad for så vidt angår oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, idet den i øvrigt lidt anderledes formulerede undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, ikke er begrænset til at omfatte tilfælde, hvor vedkommende ud fra en konkret bedømmelse har et væsentligt behov for diskretion. Den praksis, der er opbygget omkring bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, og som bl.a. er beskrevet i betænkningen om denne lovs revision side 250 ff., må ikke desto mindre kunne tillægges en vis vejledende betydning ved fortolkningen af § 152, stk. 2, nr. 1-2.

En række hensyn til offentlige interesser, der, hvis de i det konkrete tilfælde kan betegnes som væsentlige, medfører tavshedspligt, er nærmere beskrevet i udkastet til § 152, stk. 1, nr. 3-8.

Beskrivelsen af hensynene i nr. 3-7 svarer til beskrivelsen af de hensyn, som efter § 11, stk. 2, nr. 1-5, i det udkast til en ny offentlighedslov, der findes i betænkningen om lovens revision, kan begrunde, at der gives afslag på begæringer om aktindsigt. Ligesom det var tilfældet med hensyn til afgrænsningen af på den ene side de grunde, der kan medføre tavshedspligt af hensyn til private interesser, og på den anden side de hensyn, der kan føre til, at begæringer om aktindsigt ikke imødekommes af disse grunde, er det under hensyn til de to lovs forskellige formål ikke sikkert, at resultatet af en fortolkning af de to sæt bestemmelser altid vil bli-

ve det samme. Praksis med hensyn til forståelsen af den gældende offentlighedslovs tilsvarende bestemmelser i § 2 må dog også her kunne tillægges vejledende betydning, og der henvises derfor til omtalen af disse bestemmelser i betænkningen om offentlighedslovens revision side 255 ff. I den forbindelse henledes opmærksomheden særligt på, at ønsket om en øget borgerdeltagelse i den offentlige planlægningsvirksomhed i de seneste år har ført til en meget væsentlig vurdering af spørgsmålet om offentlighed contra hemmelighed på dette område, jfr. nærmere betænkningen side 256 ff og side 283 f.

Udkastet til § 152, stk. 2, nr. 8, om tavshedspligt med henblik på varetagelse af væsentlige hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces har ikke noget direkte sidestykke i offentlighedsloven. Bestemmelsen har til formål at give offentligt ansatte med flere mulighed for frit at forberede og drøfte de sager, der er under behandling, samt tid til at overveje, hvilken stilling myndigheden skal indtage. Som eksempel kan nævnes overvejelser om, hvorvidt et lovforslag skal fremsættes, eller en retsag skal føres. Bestemmelsen er efter udvalgsflertallets opfattelse i overensstemmelse med den gældende retstilstand. Under bestemmelsen kan således efter omstændighederne også falde oplysninger om indholdet af interne drøftelser, herunder forhandlinger i udvalg, f.eks. kommunalbestyrelsernes stående udvalg og arbejdsgrupper samt oplysninger i de referater, forslag og planer, der udarbejdes inden for en myndighed, og den brevveksling, som finder sted inden for myndigheden, herunder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes.

De hensyn, bestemmelsen skal varetage, svarer således i et vist omfang til dem, der har fundet udtryk i offentlighedslovens § 5 om begrænsninger i adgangen til aktindsigt i specielt dokumenter med funktioner ved myndighedernes interne, herunder politiske, beslutningsproces, bl.a. de enkelte myndigheders interne arbejdsmateriale, jfr. betænkningen om offentlighedslovens revision, især side 178 ff og 226 ff. Hen-

synet til myndighedernes interne beslutningsproces kan formentlig i overensstemmelse med princippet i offentlighedslovens § 6, stk. 2, hvorefter begæringer om aktindsigt i lovgivningssager først skal imødekommes, når lovforslag er fremsat i folketinget, undertiden begrunde en ganske vidtgående tavshedspligt i en begrænset periode.

Som anført ovenfor er opregningen i udkastet til § 152, stk. 2, af hensyn, der efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt, ikke udtømmende. Også andre forhold vil kunne medføre, at en oplysning må anses for fortrolig med den følge, at videregivelse af den vil indebære en krænkelse af tavshedspligten efter straffelovens § 152, stk. 1. Det kan endvidere fremgå af en bestemmelse i en anden lov eller i en bekendtgørelse med hjemmel i lov, at en bestemt type oplysninger er tavshedsbelagte. Gennemførelse af udvalgsflertallets udkast til en ny affattelse af straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt indebærer således ikke, at bestemmelser om tavshedspligt i gældende love og bekendtgørelser, der som f.eks. reglen i Danske Lovs 2. bog, 5. kapitel, 20. artikel, om præsters tavshedspligt og § 17 i loven om telegrafer og telefoner udvider den kreds af oplysninger, der anses for fortrolige, mister deres betydning.

Udvalgets flertal går imidlertid ud fra, at ny bestemmelser af denne karakter kun gennemføres, når der er et vægtigt behov for det. På samme måde går udvalgets flertal ud fra, at de ansvarlige myndigheder i tilknytning til en gennemførelse af flertallets lovudkast gennemgår sådanne bestemmelser og tager stilling til, i hvilket omfang der er behov for at opretholde dem, ligesom der efter udvalgsflertallets opfattelse er behov for at opretholde de to netop omtalte bestemmelser.

I udkastet til straffelovens § 152, stk. 3, har udvalgets flertal i overensstemmelse med det ovenfor anførte fundet det hensigtsmæssigt at præcisere den almindelige modifikation i tavshedspligtens rækkevidde, der ligger i ordet "uberettiget" i § 152, stk. 1, ved at fremhæve nogle klare og i

praktisk henseende mere betydningsfulde områder, hvor en videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget og derfor ikke vil udløse et strafansvar for offentligt ansatte med flere.

I § 152, stk. 3, nr. 1, fastslås det, at tavshedspligten viger i det omfang, der består en pligt til at give oplysninger. Dette er i overensstemmelse med gældende ret, hvor princippet har fundet direkte udtryk i § 264 b. Det må afhænge af udformningen af de regler, der medfører oplysningspligt, i hvilket omfang tavshedspligten fortrænges. Det følger således f.eks. udtrykkeligt af den gældende offentlighedslovs § 7, at pligten til at meddele aktindsigt begrænses af de såkaldte specielle tavshedsforskrifter, og efter retsplejelovens §§ 169 og 170 viger vidnepligten som udgangspunkt for tavshedspligt. Også i andre tilfælde vil der efter gældende ret ud fra en fortolkning af lovbestemmelserne og herunder en konkret afvejning af de hensyn, der ligger bag tavshedspligten og den pågældende bestemmelse om oplysningspligt, kunne være tale om, at tavshedspligten slår igennem, eventuelt over for bestemte typer af oplysninger. Denne retstilstand tilsigtes ikke ændret.

§ 152, stk. 3, nr. 2, skal præcisere, at offentlige myndigheder forsat er berettigede til at udveksle sagligt relevante oplysninger med hinanden, også selv om oplysningerne er af fortrolig karakter og dermed undergivet tavshedspligt. I bestemmelsen er endvidere medtaget videregivelse til personer, der udøver erhverv i henhold til særlig beskikkelse eller anerkendelse. Herved sikres, at der bl.a. kan udleveres fortrolige oplysninger fra et sygehus til patientens privatpraktiserende læge.

Som anført ovenfor i afsnit 6 om offentlige myndigheders udveksling af tavshedsbelagte oplysninger vil en myndigheds udlevering af fortrolige oplysninger til en anden myndighed, der skal bruge oplysningerne ved udførelsen af sin virksomhed, som altovervejende hovedregel ikke efter gældende ret kunne anses for en uberettiget videregivelse. Denne retstil-

stand finder udvalget i princippet bør opretholdes.

Under hensyn til at en myndigheds videregivelse af sagligt relevante, fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed efter gældende ret kun antages at indebære en tilsidesættelse af tavshedspligten efter straffelovens § 152 og § 264 b, hvis videregivelsen er i "åbenbar modstrid med god forvaltningsskik", finder udvalgets flertal imidlertid ikke, at der under hensyn til de regler, der i øvrigt regulerer offentligt ansattes med fleres handlemåde, er tilstrækkelig grund til at opretholde en selvstændigt strafbelagt tavshedspligt på dette meget snævre og i øvrigt vanskeligt afgrænselige område. Udvalgsflertallet foreslår derfor, at det i udkastet til ny affattelse af straffelovens § 152, stk. 3, nr. 2, fastslås, at en myndigheds videregivelse af oplysninger til en anden offentlig myndighed aldrig kan anses for strafbar efter den grundlæggende bestemmelse om tavshedspligt, når oplysningerne er af betydning for den anden myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som den anden myndighed skal træffe. Offentligt ansattes med fleres videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed end den, de er knyttet til, vil dog fortsat være strafbar efter § 152, hvis de ved videregivelsen vidste eller bestemt antog, at den anden myndighed ikke havde noget sagligt behov for de udleverede oplysninger. På tilsvarende måde vil en videregivelse af fortrolige oplysninger falde uden for undtagelsesbestemmelsen i § 152, stk. 3, nr. 2, og dermed være strafbar, hvis den ikke er sket som led i udførelsen af tjenesten eller hvervet. Private henvendelser fra en offentligt ansat til en anden myndighed må således ikke indeholde fortrolige oplysninger fra den ansattes arbejdssted.

Udvalgets flertal foreslår, at behovet for at regulere det praktisk vigtige spørgsmål om forvaltningsmyndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger til andre offentlige myndigheder herefter varetages gennem regler i en generel forvaltningslov, hvorefter fortrolige oplysninger ikke må udleveres til en anden offentlig myndighed, hvis udleveringen vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser,

jfr. det nedenfor omtalte udkast til affattelse af § 6 b, stk. 2, i en forvaltningslov. Tilsidesættelse af en sådan forskrift vil ikke kunne medføre strafansvar efter straffelovens § 152. Overtrædelse af forskriften vil imidlertid kunne medføre sanktioner efter andre bestemmelser. Der vil således kunne reageres disciplinært mod tilsidesættelsen, jfr. for statstjenestemænds vedkommende tjenestemandslovens § 19, jfr. § 10, stk.

1. I grove tilfælde samt i tilfælde, hvor der er tale om oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed, vil der endvidere kunne blive tale om strafansvar efter reglen i straffelovens § 157. Selv om denne bestemmelse hverken omfatter personer, der udfører opgaver for det offentlige i henhold til aftale, eller personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, finder udvalgets flertal, at den yder tilstrækkelig beskyttelse. Flertallet har herved også lagt vægt på, at medlemmer af de sociale udvalg som tidligere nævnt er omfattet af straffelovens § 157 i kraft af den henvisning til straffelovens regler om forbrydelser i. offentlig tjeneste eller hverv, der findes i § 22 i loven om social bistand. Man er endvidere bekendt med, at et udvalg, som indenrigsministeriet nedsatte i 1981 til at overveje behovet for ændringer i lovgivningen om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunalforvaltningen, bl.a. beskæftiger sig med spørgsmålet om, i hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i strafansvaret for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, bør finde anvendelse på borgmestre med flere.

Bestemmelsen i § 152, stk. 3, nr. 3, der er et supplement til de almindelige objektive straffrihedsgrunde, det vil sige nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke, svarer til undtagelsesbestemmelsen i den gældende straffelovs § 264 b, der antages at finde tilsvarende anvendelse på forhold, som er tavshedsbelagt efter den gældende § 152, eller bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat på særlige områder.

Til nr. 2.

§ 152 a træder i stedet for den gældende straffelovs § 152,

stk. 5. Det præciseres i bestemmelsen, at den strafbare handling udover uberettiget fremskaffelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger omfatter uberettiget videregivelse. Dette er dog ikke udtryk for nogen realitetsændring. Anvendelsen af ordet "uberettiget" i § 152 a skal præcisere, at de undtagelser, der gælder fra bestemmelsen i § 152, stk. 1, herunder bl.a. dem, der er opregnet i § 152, stk. 3, nr. 1-3, også gælder i forhold til § 152 a.

Til nr. 3.

Forslaget til en ændret affattelse af § 264 b, således at den kommer til at svare til § 152, stk. 1, og stk. 2, nr. 1 og 2, har ikke til formål at ændre omfanget af tavshedspligten for personer, som udøver erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse. § 264 b, stk. 3, nr. 2, der er et modstykke til § 152, stk. 3, nr. 2, skal præcisere, at der kan foregå en uhindret udveksling af sagligt relevante oplysninger mellem f.eks. privatpraktiserende læger og sygehuse og mellem de privatpraktiserende læger indbyrdes.

Til nr. 4 .

Affattelsen af § 264 c er ændret, således at bestemmelsen kommer til at svare til udkastets § 152 a.

Til § 3.

Straffeloven gælder også for Færøerne. Ændringslove affattes dog normalt således, at de først finder anvendelse dér, når de er sat i kraft ved kgl. anordning. Dette er sket for de ændringer, der i tidens løb er gennemført i straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt i § 152 og § 264 b. I overensstemmelse hermed foreslås det, at der åbnes mulighed for at sætte ændringerne i udkastet i kraft for Færøerne med de afvigelser, som særlige færøske forhold eventuelt måtte tilsi.

For Grønland gælder kriminallovens § 29, som har følgende

ordlyd:

"§ 29. For brud på tjenstlig tavshedspligt dømmes den, som røber, hvad han i medfør af offentlig tjeneste eller hverv har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller som uberettiget udnytter sådan kundskab. Dette gælder også den, som efter at være fratrådt stillingen røber eller uberettiget udnytter hemmeligheder, som han har erfaret i stillingen.

Stk. 2. For samme forbrydelse dømmes den, der uden tilladelse fra vedkommende offentlige myndighed videregiver eller uberettiget udnytter oplysninger hidrørende fra det offentlige, som han har fået eller skaffet sig under arbejde for en virksomhed, der maskinelt behandler eller opbevarer oplysninger for det offentlige.

Stk. 3. Det samme gælder den, der uden at have medvirket til gerningen skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af bestemmelserne i stk. 1 og 2."

Den grønlandske kriminallov har intet modstykke til straffelovens § 264 b, men indeholder dog i § 69 en bestemmelse, som svarer til straffelovens § 264 d om fredskrænkelse ved uberettiget videregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Udvalget har ikke nærmere overvejet, om der er grund til at foreslå kriminalloven for Grønland ændret i overensstemmelse med udkastet til ændring af den danske straffelov.

8.2. Udkast til lov om ændring af en generel forvaltningslov
(Tavshedspligt m.v.).

§ 1.

I forvaltningslov nr. ... af ... foretages følgende ændringer:

1. I § 2 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

"Stk. 3. Bestemmelserne i kapitel 2 a gælder for al virksomhed, der udøves inden for den offentlige forvaltning."

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

2. Efter § 6 indsættes som nyt kapitel:

"Kapitel 2 a.

Tavshedspligt og udveksling af
oplysninger mellem myndigheder.

§ 6 a. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt efter borgerlig straffelov § 152. Det samme har den, der er knyttet til selskaber, institutioner, foreninger m.v. uden for den offentlige forvaltning, for hvilke bestemmelsen i 1. pkt. gælder efter regler, som er fastsat i medfør af § 1, stk. 2.

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning og dennes medhjælpere har tavshedspligt efter borgerlig straffelov § 152 med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

§ 6 b. 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, den anden myndighed skal træffe.

Stk. 2. Fortrolige oplysninger må dog ikke udleveres efter stk. 1, hvis udlevering vil stride mod afgørelse hensyn til private eller offentlige interesser. Denne begrænsning gælder ikke, såfremt andet følger af bestemmelser i den øvrige lovgivning, eller der

foreligger samtykke fra den, oplysningerne vedrører.
 Stk. 3. En forvaltningsmyndigheds nægtelse efter stk. 2 af at udlevere oplysninger kan indbringes direkte for vedkommende minister, der afgør, om oplysningerne skal udleveres.

Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, i hvilket omfang bestemte oplysninger ikke må udleveres til andre myndigheder.

§ 6 c. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver."

§ 2.

Loven træder i kraft den ...

§ 3.

Loven gælder ikke for færøske og grønlandske anliggender, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for virksomhed, der er eller har været udøvet af rigsmyndigheder.

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Til nr. 1.

Forvaltningsloven skal efter § 2, stk. 1, i det lovudkast af 5. oktober 1982 fra justitsministeriet, der i uddrag er optaget som bilag 4 til denne betænkning, i sin helhed kun gælde for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Efter lovudkastets § 2, stk. 2, skal bestemmelserne om inhabilitet dog også gælde for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner, og efter stk. 3 skal vedkommende minister efter forhandling med

justitsministeren kunne fastsætte regler om, at lovens bestemmelser i øvrigt helt eller delvis skal gælde for anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Mens de reale hensyn, der ligger bag fastsættelsen af almindelige regler for forvaltningens sagsbehandling, således ikke efter justitsministeriets opfattelse kræver, at en generel forvaltningslov i sin helhed finder anvendelse på andet end myndighedernes behandling af sager i gængs forstand, finder udvalgets flertal, at der er behov for at lade de regler om tavshedspligt og udveksling af oplysninger mellem myndigheder, som man foreslår indsat i loven, omfatte al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder f.eks. patientbehandling og anden faktisk forvaltningsvirksomhed. Anvendelsesområdet for forvaltningslovens kapitel 2 a vil således komme til at svare til det almindelige anvendelsesområde for den formentlig kommende ny offentlighedslov, jfr. herved § 1, stk. 1, i det lovudkast, der findes i betænkningen om offentlighedslovens revision side 35 ff.

Til nr. 2.

Bestemmelsen i § 6 a har til formål at præcisere samt i et vist omfang supplere og give mulighed for at udvide den personkreds, der har tavshedspligt efter reglerne i udvalgsflertallets udkast til straffelovens § 152.

Den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovsbestemmelsen gælder for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, samt for personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed.

Som nævnt i afsnit 4 om gældende ret kan det imidlertid give anledning til tvivl, om udtrykket "personer i offentlig tjeneste eller hverv" dækker alle, der virker i den offentlige forvaltning. Der tænkes herved specielt på personer, som virker i de selvstændige forvaltningsenheder, der som Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio har karakter af selvstændige

retssubjekter, samt i institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, men som på afgørende måde er under offentlig indflydelse og kontrol. For at sikre, at enhver, der virker i den offentlige forvaltning, og som dermed er omfattet af den nyere almindelige forvaltningslovgivning, også er undergivet den generelle tavshedspligt, har udvalgets flertal fundet det rigtigst, at det i udkastet til § 6 a, stk. 1, 1. pkt., præciseres, at tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter enhver, der virker i den offentlige forvaltning.

I § 6 a, stk. 1, har udvalgets flertal endvidere som 2. pkt. indsat en bestemmelse, der henleder opmærksomheden på, at der ved bekendtgørelse kan være fastsat regler, som pålægger personer, der er knyttet til visse selskaber, institutioner eller foreninger m.v. uden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt efter straffelovens § 152. Bestemmelsen er ud fra et retligt synspunkt næppe nødvendig, idet hjemmelen til at udstede sådanne bekendtgørelser i givet fald allerede findes i forvaltningslovens § 1, stk. 2. Det er imidlertid udvalgsflertallets opfattelse, at det så klart som muligt bør fremgå af forvaltningsloven, at den almindelige bemyndigelsesbestemmelse i § 1, stk. 2, åbner mulighed for administrativt at fastsætte regler, som er sanktioneret med straf efter straffelovens § 152.

De selskaber, institutioner og foreninger m.v., hvis medarbejdere ved bekendtgørelse kan pålægges samme grundlæggende tavshedspligt som offentligt ansatte, er i forvaltningslovens § 1, stk. 2, karakteriseret på den måde, at deres udgifter enten overvejende skal være dækket af statslige eller kommunale midler, eller at de ved eller i henhold til lov skal have fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne. For de førstnævnte vedkommende vil tavshedspligten ifølge forvaltningslovens § 2, stk. 3, således som udvalget har foreslået denne bestemmelse affattet, komme til at gælde i forbindelse med al virksomhed, som de pågældende selskaber, institutioner og foreninger m.v. udøver. For de sidstnævnte vedkommende kan forvaltningslo-

ven og dermed bestemmelserne om tavshedspligt imidlertid kun sættes i kraft for afgørelsessager. Adgangen til at pålægge ansatte ved de omhandlede selskaber, institutioner og foreninger m.v. tavshedspligt ved bekendtgørelse kan tænkes udnyttet i relation til f.eks. Dansk Flygtningehjælp og Mellemfolkeligt Samvirke. Bestemmelsen kan endvidere tænkes anvendt i forhold til institutioner, der medvirker ved løsningen af offentligt prægede opgaver, f.eks. inden for pleje- eller undervisningssektoren, uden at det offentliges indflydelse og kontrol er så omfattende, at de pågældende institutioner umiddelbart må anses for en del af den offentlige forvaltning.

Uden for det område, hvor der kan etableres tavshedspligt ved bekendtgørelse, falder normalt egentlige koncessionerede selskaber, der sædvanligvis ikke kan siges overvejende at få deres udgifter dækket af offentlige midler eller have beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne. I de antagelig forholdsvis sjældne tilfælde, hvor der er behov for at lade personer i koncessionerede selskaber være omfattet af tavshedspligt efter straffelovens § 152, må denne pligt i et vist omfang kunne pålægges ved forvaltningsakt i overensstemmelse med de foreslåede regler i forvaltningslovens § 6 a, stk. 2, der vil blive omtalt nærmere nedenfor. En sådan bestemmelse om tavshedspligt vil i øvrigt i givet fald ofte naturligt kunne indgå som led i koncessionsbestemmelserne. For ansatte i telefonselskaberne, der hidtil også har været omfattet af den særlige bestemmelse om tavshedspligt i den gældende straffelovs § 152, stk. 3, vil dette for så vidt blot være en videreførelse af den nuværende ordning efter loven om telegrafer og telefoner § 18. Da en tavshedspligt, der er pålagt ved forvaltningsakt med hjemmel i forvaltningslovens § 6 a, stk. 2, kun omfatter oplysninger, som vedkommende offentlige myndighed har udleveret, og da der bl.a. på telefonområdet formentlig også er anledning til at pålægge de ansatte en i materiel henseende videregående tavshedspligt end den, der følger af straffelovens § 152, vil det imidlertid efter udvalgsflertallets opfattelse være nødvendigt at opretholde og udbygge den specielle regulering af tavsheds-

pligten på dette område.

Den generelle henvisning i § 6 a, stk. 1, til den nærmere beskrivelse af tavshedspligten i straffelovens § 152 indebærer bl.a., at den, der er fratrådt en stilling eller et hverv i den offentlige forvaltning, forbliver undergivet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, han måtte have fået kendskab til i tjenesten eller hvervet.

Bestemmelsen i udkastets § 6 a, stk. 2, giver myndighederne mulighed for i visse tilfælde ved forvaltningsakt at pålægge ikke blot bestemt angivne enkeltpersoner og deres medhjælpere, men også personer, der er knyttet til bestemte virksomheder, institutioner og lignende uden for den offentlige forvaltning, en tavshedspligt svarende til den, offentligt ansatte med flere er undergivet. Bestemmelsen kan bl.a. anvendes, når privatpersoner får udleveret fortrolige oplysninger, de ikke har krav på i medfør af offentlighedsloven. Bestemmelsen tænkes i første række anvendt til at pålægge private forskere tavshedspligt med hensyn til særligt følsomme oplysninger, de måtte få udleveret i forbindelse med gennemførelsen af forskningsprojekter. I sjældne tilfælde vil der endvidere kunne tænkes at være behov for ved en konkret forvaltningsakt at udvide tavshedspligten til også at omfatte personer i de ledende organer i organisationer og foreninger, der er repræsenteret i offentlige råd og nævn. De medlemmer, som organisationerne har udpeget til at repræsentere sig, kan nemlig undertiden have behov for at drøfte spørgsmål, hvori der indgår tavshedsbelagte oplysninger, med deres foresatte eller andre. Mens råds- og nævnsmedlemmerne selv umiddelbart er omfattet af den grundlæggende tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, gælder dette ikke for de personer i organisationens ledelse, som de måtte ønske at konsultere. Som nævnt ovenfor vil videregivelse af fortrolige oplysninger i sådanne situationer i mange tilfælde ikke være uberettiget. Undertiden kan de oplysninger, der er tale om at videregive, dog være så følsomme, at det ville være betænkeligt at lade medlemmerne orientere deres foresatte m.v., medmindre vedkommende myndighed ved et konkret tavshedspålæg

efter bestemmelsen i § 6 a, stk. 2, sikrer, at også modtagerne af de fortrolige oplysninger er undergivet tavshedspligt.

Umiddelbart kunne det måske forekomme problematisk at give forvaltningsmyndigheder adgang til at pålægge private en strafsanktioneret tavshedspligt som foreslået i udkastet til § 6 a, stk. 2. Efter udvalgsflertallets opfattelse er der dog ikke større betænkeligheder forbundet hermed. Det skyldes, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i realiteten er meget snævert, idet der kun opstår spørgsmål om at pålægge tavshedspligt ved forvaltningsakt i de få tilfælde, hvor den pågældende myndighed overhovedet har adgang til at give udenforstående, der ikke allerede er omfattet af en tavshedspligt, adgang til fortrolige oplysninger, selv om den ikke er forpligtet hertil, det vil sige i tilfælde, hvor videregivelsen enten ikke kan anses for at være uberettiget efter straffelovens § 152, stk. 1, eller som er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 3, nr. 3. Et lignende forslag om at åbne mulighed for at give konkrete strafsanktionerede tavshedsplæg findes i § 8, stk. 2, i justitsministeriets udkast til en generel forvaltningslov, hvorefter ansættelsesmyndigheden under ansvar efter straffelovens § 152 kan pålægge ansøgere til stillinger i det offentlige, der får udleveret en ansøgerliste, ikke at røbe medansøgerens identitet.

Udvalgets flertal forudsætter i øvrigt, at myndighederne kun gør brug af bemyndigelsen, når der er et klart behov herfor. Det forudsættes endvidere, at myndighederne pålægger de personer og lederne af de virksomheder og institutioner m.v., som de meddeler tavshedsplæg, at sørge for, at medhjælpere og ansatte gøres bekendt med tavshedsplægget og dets virkninger på passende måde. Det bemærkes herved, at ukendskab til selve tavshedsplægget må antages at fritage den, der overtræder det, for strafansvar. Dette gælder også for medhjælpere hos den, der umiddelbart har modtaget plægget, og ansatte i den virksomhed eller institution, det er rettet til. Er medhjælperne eller de ansatte imidlertid bekendt med, at deres arbejdsgiver har modtaget plægget,

vil ukendskab til, at det efter loven også omfatter dem, alene kunne medføre strafnedsættelse eller -bortfald efter straffelovens § 84, stk. 1, nr. 3, og stk. 2.

Udvalgets flertal er opmærksom på, at bestemmelsen ikke åbner mulighed for at give personer, der får udleveret fortrolige oplysninger af folketinget eller domstolene, konkrete strafsanktionerede tavshedsplæg. Efter flertallets opfattelse kan dette dog næppe antages at ville give anledning til særlige problemer, heller ikke i relation til forskere. Hvis der er behov for at pålægge en person, som får udleveret fortrolige oplysninger, en egentlig tavshedspligt, vil folketinget normalt kunne udlevere oplysningerne gennem den forvaltningsmyndighed, der har været impliceret i det spørgsmål, forskeren er interesseret i. For domstolenes vedkommende gælder, at fortrolige oplysninger i form af udskrifter af retsbøger og sagsakter efter retsplejelovens § 41, stk. 1, kun udleveres til personer, som har en retlig interesse heri. I de praktisk vigtige tilfælde, hvor forskere ønsker at få adgang til akter i straffesager, bør de derfor henvises til at søge oplysningerne udleveret gennem justitsministeriet, der vil have mulighed for at give de fornødne tavshedsplæg.

Bestemmelsen i § 6 b har til formål at styrke forvaltningsmyndighedernes mulighed for at efterleve den pligt, de efter undersøgelsesmaksimen har til at skaffe de oplysninger, der er nødvendige for sagsbehandlingen, til veje på den mest hensigtsmæssige og mindst tidsspildende måde ved at underbygge det allerede eksisterende tætte samarbejde mellem offentlige myndigheder på dette område. Lovfæstelsen af en egentlig oplysningspligt for de enkelte forvaltningsmyndigheder over for andre offentlige myndigheder vil således i praksis næppe betyde nogen udvidelse af informationsudvekslingen mellem myndighederne. Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse også gælder for enheder inden for samme myndighed, der løser forskellige opgaver. Bestemmelsen må antages i givet fald at ville gøre det muligt at ophæve en lang række af de specielle bestemmelser om oplysningspligt for forvaltningsmyndigheder, der findes i lovgivningen. Den fo-

reslåede bestemmelse medfører derimod ikke, at de gældende regler om oplysningspligt for myndigheder uden for den offentlige forvaltning, for domstolenes vedkommende f.eks. retsplejelovens § 41, ændres. Disse myndigheder vil imidlertid selv kunne påberåbe sig bestemmelsen § 6 b, når de ønsker at få udleveret oplysninger fra en forvaltningsmyndighed.

I § 6 b, stk. 1, fastslås det, at udleveringspligten kun skal omfatte oplysninger, som en anden offentlig myndighed anmoder om. Forvaltningsmyndighederne har således ikke efter bestemmelsen pligt til på eget initiativ at stille oplysninger til rådighed for andre myndigheder. Som udgangspunkt vil det imidlertid ikke være i strid med god forvaltningsskik at gøre dette, og det vil heller ikke stride mod myndighedens tavshedspligt, selv om der er tale om fortrolige oplysninger, når blot disse er relevante for den modtagende myndighed, jfr. herved udkastet til straffelovens § 152, stk. 3, nr. 2.

Bestemmelsen pålægger heller ikke myndighederne at tilvejebringe oplysninger, som den enkelte myndighed ikke i forvejen er i besiddelse af, eller at foretage en nærmere bearbejdelse af et eventuelt materiale.

Den generelle bestemmelse viger endvidere, såfremt der i anden lovgivning er fastsat specielle bestemmelser, der begrænser en myndigheds adgang til at videregive oplysninger til andre myndigheder. Det gælder således bl.a. reglen i Danske Lovs 2. bog, 5. kapitel, 20. artikel, om præsters tavshedspligt, reglen i § 17 i loven om telegrafer og telefoner og de begrænsninger, der kan fastsættes i medfør af § 21 i loven om offentlige myndigheders registre.

Da det af § 6 c, der vil blive omtalt nærmere nedenfor, følger, at en person under sin virksomhed i den offentlige forvaltning ikke må skaffe sig oplysninger, som er uden betydning for hans arbejde, må den udleverende myndighed i almindelighed kunne gå ud fra, at der kun rekvireres relevante

oplysninger, og den vil derfor normalt kunne efterkomme andre myndigheders ønsker uden at anstille særlige undersøgelser. Hvis de oplysninger, der er tale om at udlevere, er særligt følsomme, skal den myndighed, der råder over oplysningerne, dog efter § 6 b, stk. 2, foretage en afvejning af på den ene side de private eller offentlige interesser, der måtte tale for, at oplysningerne ikke udleveres til andre eller i hvert fald ikke til den myndighed, der har anmodet om det, og på den anden side den interesse, den anden myndighed har i at få kendskab til oplysningerne. Blandt de hensyn, der kan indgå i den konkrete afvejning, skal her fremhæves oplysningernes mere eller mindre personlige karakter, den rekvierrerende myndigheds muligheder for uden særlig ulempe at skaffe oplysningerne direkte fra den, de vedrører, og den sikkerhed, der kan skabes for, at oplysningerne ikke spredes yderligere. Ligeledes kan den sammenhæng, hvori oplysningerne er indhentet, herunder brugen af særlige tvangsmidler eller trussel herom, være et element, der kan tale for, at oplysningerne ikke må videregives. Med henblik på denne afvejning kan den myndighed, der råder over oplysningerne, efter omstændighederne udbede sig en nærmere udtalelse herom fra den anden myndighed. Afgørelsen skal træffes af den myndighed, der besidder oplysningerne. Hvem, der inden for myndigheden træffer den konkrete afgørelse, må afhænge af myndighedens interne kompetencefordeling.

Fører den omtalte afvejning til, at udlevering af de ønskede oplysninger vil stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, vil udlevering dog kunne ske, hvis der opnås samtykke fra den eller de fysiske eller juridiske personer eller myndigheder, hvis interesser kunne blive krænket.

Udvalgets flertal har overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt altid at gøre udvekslingen mellem offentlige myndigheder af den type særligt følsomme oplysninger, der vedrører privatlivet tilhørende hemmeligheder, afhængig af et samtykke fra den, oplysningerne vedrører. Det er imidlertid flertallets opfattelse, at en sådan ordning, der i øvrigt

ville være videregående end den, man i kapitel 6 i loven om offentlige myndigheders registre har fundet det nødvendigt at etablere for personoplysninger i edb-registre, må antages at ville føre til en ikke ubetydelig forøgelse af det administrative arbejde for mange forvaltningsmyndigheder. Bortset herfra vil en sådan ordning næppe heller i alle tilfælde være i borgernes almindelige interesse. Kravet om indhentelse af samtykke fra borgeren vil normalt medføre, at sagens behandlingstid forlænges. Hertil kommer, at ordningen efter udvalgsflertallets opfattelse ikke i realiteten ville begrænse myndighedernes udveksling af relevante personoplysninger eller give vedkommende borger reel indflydelse herpå. I de tilfælde, hvor oplysningerne videregives i forbindelse med behandlingen af ansøgninger fra borgerne, ville disse for at få de ønskede ydelser i praksis være nødsaget til at give samtykke til, at vedkommende myndighed fremskaffer de fornødne oplysninger. I en række andre tilfælde, f.eks. i sager om fjernelse af børn efter reglerne i bistandsloven, ville hensynet til en privat interesse, barnets tarv, være så tungtvejende, at oplysningerne måtte udveksles uden hensyn til, om der forelå samtykke. På tilsvarende måde ville adskillige offentlige interesser, f.eks. hensynet til forbrydelsers efterforskning, kunne begrunde, at oplysninger vedrørende privatlivet tilhørende forhold blev videregivet uden samtykke. Udvalgets flertal skal endelig pege på, at den enkelte borger som part normalt altid kan få adgang til aktindsigt i forvaltningens sag og dermed blive bekendt med de oplysninger fra andre myndigheder, som myndigheden besidder. Gennemføres de regler om automatisk partshøring, der findes i justitsministeriets udkast til en generel forvaltningslov, vil borgeren endvidere som udgangspunkt blive gjort bekendt med de oplysninger, som må antages at kunne blive til ugunst for ham, herunder oplysninger indhentet fra andre myndigheder, inden myndigheden træffer afgørelse i sagen.

Selv om samtykke således efter udvalgsflertallets opfattelse ikke bør være en obligatorisk forudsætning for myndighedernes udveksling af visse særligt følsomme oplysninger, finder man, at det i mange tilfælde kan være hensigtsmæssigt

og hensynsfuldt over for den enkelte på forhånd at indhente samtykke til visse former for udveksling af oplysninger. Her ved vil det i en del sager kunne sikres, at det nødvendige særlige fortrolighedsforhold vil kunne bevares mellem myndigheden og dens klienter, ligesom man i en række tilfælde undgår en undertiden vanskelig og tvivlsom afvejning af de modsat rettede hensyn. Dette kan bl.a. i overensstemmelse med de sociale myndigheders nuværende praksis inden for bistandslovens område ske ved, at der indhentes samtykke til udveksling af visse oplysninger som led i de almindelige administrative rutiner, jfr. herved f.eks. punkt 28, nr. 2, i cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser og det blanketsystem, der er omtalt i Den almindelige danske Lægeforenings og Kommunernes Landsforenings publikation: Socialt/lægeligt samarbejde (1980).

Som tidligere nævnt kan udlevering af oplysninger efter § 6 b, stk. 2, ikke nægtes, når en sådan udlevering kan kræves efter anden lovgivning. Udvalgets flertal forudsætter derfor, at ministerierne efter lovens gennemførelse overvejer, om der fortsat er behov for specielle regler om oplysningspligt, ligesom det i fremtiden nøje må overvejes, om der er et reelt behov for at indsætte sådanne ny særbestemmelser i lovgivningen.

Bestemmelsen i § 6 b, stk. 3, fastslår, at en forvaltningsmyndigheds nægtelse af at udlevere oplysninger til en anden myndighed skal kunne indbringes for en minister, uanset om forvaltningsmyndigheden i øvrigt indgår i det almindelige administrative hierarki. Baggrunden for denne bestemmelse er, at udvalgets flertal finder, at uenighed mellem offentlige myndigheder om udveksling af oplysninger, der beror hos en forvaltningsmyndighed, altid om fornødent skal kunne drøftes mellem ministrene, idet afgørelsen må træffes på grundlag af en afvejning af på den ene side hensynet til den enkelte og på den anden side de administrative og økonomiske hensyn hos det offentlige som helhed. Da der typisk er tale om konflikter mellem myndigheder, som er undergivet forskellige ministre, vil det normalt være hensigtsmæssigt, at en

afgørelse, hvorefter en fortrolig oplysning ikke skal udleveres, indbringes direkte for ministeren uden om det sædvanlige rekursystem. Klager over, at tavshedsbelagte oplysninger er blevet udleveret, følger derimod det sædvanlige system. En sådan klage kan f.eks. forekomme, hvor den person, som en oplysning vedrører, mener, at udlevering af oplysningen ikke bør finde sted, fordi det strider mod afgørende private interesser. Klagen vil kunne indgives, så snart beslutningen om udlevering er truffet, uden at det er nødvendigt at afvente, at den sag, hvortil udlevering i øvrigt er sket, er afsluttet. Der vil dog intet være i vejen for, at ministeren, specielt efter at have truffet afgørelse i nogle typiske sager, på sædvanlig måde delegerer sin kompetence til at træffe afgørelser om den først nævnte gruppe spørgsmål til en underordnet myndighed. I så fald vil den underordnede myndigheds afgørelse dog naturligvis kunne indbringes for ministeren.

Den afgørelse, ministeren skal træffe, er i alle tilfælde alene den endelige administrative afgørelse. Denne afgørelse vil imidlertid i overensstemmelse med reglen i grundlovens § 63 kunne indbringes for domstolene, og da afgørelsen vil komme til at bygge på en fortolkning af en bestemmelse i forvaltningsloven, vil spørgsmålet i princippet være undergivet fuld domstolsprøvelse.

Uenighed mellem myndigheder om udveksling af oplysninger skal i givet fald indbringes for den minister, som har ansvaret for den lovgivning, der varetager de interesser, som den myndighed, der nægter at udlevere oplysningerne, henviser til i forbindelse med sit afslag. For kommunernes vedkommende vil spørgsmål af denne karakter således skulle indbringes for den minister, hvorunder det pågældende lovgivningsområde hører. En kommunalstyrelses eller et socialudvalgs nægtelse af at udlevere oplysninger vedrørende forhold inden for det sociale område vil således skulle indbringes for socialministeren. For de ulovbestemte kommunale områders vedkommende træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Tvivlsspørgsmål vedrørende udveksling af oplysninger inden for den enkelte myndighed, herunder for kommuners vedkommende mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes, vil normalt skulle afgøres af myndighedens ledelse. Det vil i kommunerne i almindelighed sige kommunalbestyrelsen, idet borgmesteren dog som den øverste ansvarlige for den daglige administration kan tage stilling til spørgsmål, der falder inden for hans kompetence som administrationschef. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke træffe afgørelse i spørgsmålet om udlevering eller brug af oplysninger fra sager, der behandles af socialudvalget i kraft af dette udvalgs særlige kompetence i visse sager efter sociallovgivningen (sager vedrørende enkeltpersoner) eller af ligningskommissionen. Disse organer kan dog bemyndige borgmesteren til at træffe afgørelse i nærmere angivet omfang. I det omfang oplysninger fra socialudvalget eller ligningskommissionen er nødvendige for udøvelsen af borgmesterens funktioner som leder af det kommunale administrationsapparat, f.eks. til brug i personale-spørgsmål, vil borgmesteren være berettiget til at få oplysningerne udleveret.

I § 6 b, stk. 4, foreslås det, at vedkommende minister får adgang til ved bekendtgørelse at fastsætte generelle regler om, at visse typer af oplysninger ikke må udleveres til bestemte myndigheder eller kun må udleveres til bestemte myndigheder under nærmere angivne betingelser. Bestemmelsen vil gøre det muligt at klarlægge forholdet mellem myndigheder på områder, hvor der viser sig et særligt behov for det. Tilslidesættelse af sådanne bestemmelser vil ikke kunne straffes efter straffelovens § 152, men vil kunne få disciplinære konsekvenser, ligesom tilslidesættelsen efter omstændighederne vil kunne medføre strafansvar efter straffelovens § 157.

Bemyndigelsen kan ikke anvendes til at fastsætte begrænsninger i strid med regler i lovgivningen, der giver visse myndigheder ret til at kræve bestemte oplysninger udleveret fra andre myndigheder.

på baggrund af udkastet til § 6 b, hvorefter myndighederne som udgangspunkt er forpligtet til efter anmodning at videregive oplysninger til andre myndigheder, har udvalgets flertal fundet anledning til i § 6 c at præcisere, at personer under deres virksomhed inden for den offentlige forvaltning ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af deres opgaver. Bestemmelsen er naturligvis ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndigheds personale på sædvanlig måde samarbejder om løsning af myndighedens opgaver, eller for, at de sædvanlige sagsbehandlingsrutiner med f.eks. "tilaktering" af principielle sager følges.

Til § 3.

Bestemmelsen svarer til § 31 i justitsministeriets forvaltningslovsudkast.

8.3. Udkast til lov om ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken (Ophævelse af bestemmelsen om tavshedspligt).

§ 1.

I lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, som ændret senest ved lov nr. 278 af 10. juni 1981, ophæves § 10, stk. 2.

§ 2.

Loven træder i kraft den

Bemærkninger til lovudkastet.

Ifølge tjenestemandslovens § 10, stk. 1, skal en tjenestemand samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling. Til disse regler hører bl.a. bestemmelserne om tavshedspligt, og selv om den særlige bestemmelse om dette spørgsmål i lovens § 10, stk. 2, ikke fandtes, ville det således umiddelbart følge af lovens § 10, stk. 1, at en tjenestemand kan disciplinærforfølges, hvis han tilsidesætter den tavshedspligt, der er beskrevet i straffeloven.

Udvalgets flertal finder, at det bør præciseres, at den adgang, der efter gældende ret muligvis er til umiddelbart ved tjenestebefaling at pålægge tjenestemænd med flere en tavshedspligt, som går videre end den, der følger af straffelovens § 152, for fremtiden heller ikke skal kunne danne grundlag for disciplinærforfølgning. Det foreslås derfor, at henvisningen i tjenestemandslovens § 10, stk. 2, til, at en tjenestemand skal iagttage tavshed med hensyn til forhold, hvis hemmeligholdelse "bliver ham foreskrevet", udgår. Herefter vil tjenestemandslovens § 10, stk. 2, være uden selvstændig betydning, og udvalgets flertal foreslår den derfor ophævet.

Der vil som anført ovenfor fortsat kunne ske disciplinærforfølgning af overtrædelser af den tavshedspligt, der er beskrevet i straffeloven.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at forslag til ændring af bestemmelser om tjenestemænds ansættelsesvilkår ifølge tjenestemandslovens § 48, stk. 1, skal forhandles med tjenestemændenes centralorganisationer, inden et lovforslag fremsættes for folketinget.

Gennemføres den foreslåede ophævelse af tjenestemandslovens § 10, stk. 2, finder udvalgets flertal, at det bør sikres, at de ansvarlige myndigheder snarest tager initiativ til at

søge de tilsvarende bestemmelser i den grønlandske tjenestemandsløvs § 11, stk. 2, og i de kommunale tjenestemandsvedtægter og -regulativer ophævet samt til at søge de overenskomster, som det offentlige har indgået med forskellige personaleorganisationer, tilpasset den ny lovgivning. Det bemærkes herved, at der i et protokollat til de overenskomster, der i 1983 blev gennemført mellem på den ene side finansministeriet og de kommunale organisationer og på den anden side Akademikernes Centralorganisation, som punkt 7 er optaget en bestemmelse, hvorefter der kan optages forhandlinger om overenskomsternes bestemmelser om diskretionspligt, selv om dette udvalg afgiver betænkning i overenskomstperioden.

To af udvalgets medlemmer (Bo Bremer og Hans Otto Jørgensen), der er enige med flertallet i, at tavshedspligtens omfang bør være udtømmende angivet i straffeloven og i eventuelle regler om tavshedspligt i særlovgivningen, oplyser, at amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening finder, at tavshedspligten fortsat udtrykkeligt må fremgå af regler og overenskomster om kommunalt ansattes ansættelsesvilkår. Disse medlemmer finder tillige, at det fortsat må fremgå af nævnte regler og overenskomster, at det ved disciplinærforanstaltninger er muligt at håndhæve sagligt motiverede fortrolighedskrav, der ikke følger direkte af straffeloven og den øvrige lovgivnings bestemmelser om tavshedspligt. Disse synspunkter er tiltrådt af hele det kommunale arbejdsgraverområde.

Udvalgets flertal bemærker i den anledning, at spørgsmålet om, hvorvidt de kommunale tjenestemandsvedtægter og -regulativer og overenskomster om kommunale ansættelsesvilkår bør indeholde en henvisning til lovgivningens regler om tavshedspligt, i det væsentlige er af formuleringsteknisk karakter.

Efter udvalgsflertallets lovudkast gælder der bl.a. tavshedspligt, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning for at varetage væsentlige offentlige interesser. Flertallet finder derfor ikke, at der kan antages at være et rimeligt begrundet behov for i videre omfang at pålægge tavshedspligt af hensyn til offentlige interesser.

Udvalgets flertal finder endvidere, at mindretallets forslag om, at der for kommunalt ansatte skal gælde regler, som fastlægger et selvstændigt område med tavshedspligt ved siden af den tavshedspligt, der følger umiddelbart af straffelovens regler, for denne gruppe af offentligt ansatte på væsentlig måde vil svække de retssikkerhedsgarantier, som flertallet har foreslået indført. Endelig finder udvalgets flertal, at det ville være uheldigt, såfremt retstilstanden med hensyn til tavshedspligt blev forskellig for ansatte i den statslige og kommunale sektor.

Udvalgets flertal finder i øvrigt, at det er et spørgsmål,

om der vil være hjemmel til at håndhæve den videregående tavshedspligt over for kommunale tjenestemænd, hvis flertallets lovudkast bliver gennemført.

Flertallet henviser i den forbindelse til, at de kommunale tjenestemandsvedtægter og -regulativer ikke har direkte hjemmel i lov. Fra de første kommunale styrelseslove blev vedtaget i 1867-68, og indtil bestemmelsen om kommunernes lønningsnævn blev indsat i den kommunale styrelseslov i 1969, indeholdt styrelseslovgivningen ganske vist bestemmelser, hvorefter der skulle udfærdiges vedtægter for kommunale tjenestemænds lønninger og pensioner. Spørgsmålet om disciplinærfølgning har imidlertid aldrig været omtalt i de kommunale styrelseslove, heller ikke efter, at det i 1919 blev lovreguleret for statstjenestemænds vedkommende. Derimod har der, så vidt udvalgets flertal er orienteret, stedse været en høj grad af overensstemmelse mellem indholdet af de disciplinært sanktionerede bestemmelser i tjenestemandsloven jfr. senest forudsætningen herom i § 2 i loven om en kommunal tjenestemandsret og bemærkningerne hertil i Folketingstidende 1980/81, tillæg A, sp. 4782. I Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965) side 180 antages det, at den omstændighed, at statstjenestemændenes forhold efterhånden er blevet inddraget under lovgivningen, har fået den betydning, at disciplinære straffe i modsætning til tidligere nu kun kan anvendes over for denne persongruppe i overensstemmelse med reglerne i tjenestemandsloven. I betragtning af den overensstemmelse, der som ovenfor nævnt hidtil synes at have været mellem indholdet af de disciplinært sanktionerede bestemmelser i tjenestemandsloven og i de kommunale tjenestemandsvedtægter og -regulativer, finder udvalgets flertal det derfor tvivlsomt, om man uden direkte lovhjemmel kan opretholde en videregående adgang til at anvende så relativt alvorlige reaktioner, som disciplinærfølgning kan være udtryk for, over for kommunale tjenestemænd.

8.4. Udkast til vejledning om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv m.v.

1. Ved lov nr. ... af ... om ændring af borgerlig straffelov er der gennemført en revision af lovens grundlæggende regler om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv. Endvidere er der ved lov nr. ... af ... om ændring af forvaltningsloven i denne lov indsat supplerende bestemmelser om tavshedspligt samt regler om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder. Endelig er den særlige bestemmelse om tavshedspligt i § 10, stk. 2, i loven om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken blevet ophævet ved lov nr. ... af ... om ændring af den nævnte lov. Tjenestemænds tilsidesættelse af deres tavshedspligt vil her-

efter være omfattet af samme bestemmelse som andre pligtfor-
sømmelser.

De tre love træder i kraft den ...

2. Lovene bygger på udkast, der findes i betænkning nr. 000/
1983 om tavshedspligt. Justitsministeriets lovforslag med
bemærkninger findes i Folketingstidende ..., tillæg A, sp.
... og retsudvalgets betænkning over lovforslagene i Folke-
tingstidende ..., tillæg B, sp. ...

3. De ny grundlæggende regler om tavshedspligt for personer
i offentlig tjeneste eller hverv, der findes i straffelovens
§ 152, og de supplerende bestemmelser i forvaltningslovens
§ 6 a er optaget som bilag til denne vejledning.

Det bemærkes, at den fortolkning af de nævnte regler, der
findes i vejledningen, alene er udtryk for justitsministe-
riets opfattelse. Den endelige fastlæggelse af reglernes ind-
hold henhører under domstolene.

Tavshedspligten i systematisk sammenhæng.

4. Der er bred enighed om, at borgerne i størst mulig udstræk-
ning bør have adgang til oplysninger om de offentlige myn-
digheders virksomhed. I overensstemmelse hermed er der gen-
nem de senere år sket en stadig udbygning dels af det offent-
liges aktive informationsvirksomhed, og dels af borgernes mu-
ligheder for på eget initiativ at gøre sig bekendt med op-
lysninger hos det offentlige.

5. Hensynet til en række private og offentlige interesser
gør det dog nødvendigt at begrænse det offentliges åbenhed
på forskellig vis. Dette har bl.a. givet sig udslag i ind-
skrænkninger i borgernes krav på aktindsigt efter loven om
offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, i kompe-
tenceregler, der begrænser offentligt ansattes ret til at
udtale sig på deres institutions vegne, i regler om tavsheds-
pligt, der i et vist omfang helt forbyder offentligt ansat-

te med flere at videregive visse faktiske oplysninger, og i regler og retsprincipper, der i varierende omfang begrænser offentligt ansattes med fleres adgang til at give udtryk for vurderinger.

Hvem har tavshedspligt?

jj. De grundlæggende regler om tavshedspligt i straffelovens § 152 gælder i første række for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Ved forvaltningslovens § 6 a, stk. 1, 1. pkt., præciseres det endvidere, at tavshedspligten omfatter alle, der virker eller har virket inden for den offentlige forvaltning, selv om de ikke umiddelbart måtte falde ind under beskrivelsen i straffelovens § 152.

Offentlig er tjeneste eller hverv, der udføres inden for staten eller kommunerne. Til staten må i denne forbindelse henregnes folketinget og tingets institutioner, domstolene, samt ministrene og den centrale og lokale forvaltning, der er underlagt disse. Ved kommunerne forstås primær- og amtskommunerne samt hovedstadsrådet. Til kommunerne må endvidere henregnes de såkaldte kommunale fællesskaber, det vil sige organer, der er oprettet med henblik på et samarbejde mellem flere kommuner om løsning af en eller flere kommunale opgaver, og hvor samarbejdsaftalen gør indgreb i de enkelte kommunalbestyrelses beføjelser efter den kommunale styrelseslovgivning. Tavshedspligten omfatter også personer, der er knyttet til de mange permanente eller midlertidige offentlige organer, der som kommissioner, udvalg, råd og nævn m.v. ikke umiddelbart kan indplaceres i forvaltningen, men som heller ikke hører under domstolene eller folketinget. På tilsvarende måde omfatter den personer, som er knyttet til såkaldte særlige forvaltningsenheder, f.eks. Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio, der heller ikke er et led i forvaltningen, men selvstændige retssubjekter, der med repræsentanter for det offentlige i ledelsen varetager almene opgaver.

Uden for det område, der dækkes af tavshedspligten efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 6 a, stk. 1,

1. pkt., falder derimod personer, som er knyttet til institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag som foreninger, f.eks. Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening, interessentskaber eller aktie- og anpartsselskaber m.v. Dette er som altovervejende hovedregel tilfældet, selv om institutionerne varetager almene opgaver og i større eller mindre grad er undergivet offentlig indflydelse og kontrol. Undertiden kan det offentliges indflydelse på og kontrol med institutionerne dog blive så intensiv, at de må antages at indgå i den offentlige forvaltning, bl.a. med den følge, at de, der er knyttet til institutionerne, har tavshedspligt efter straffelovens § 152. Dette sidste gælder dog kun med hensyn til institutioner, der ikke er oprettet som aktie- eller anpartsselskaber.

Ansættelsesforholdets karakter er uden betydning. Såvel tjenestemænd som overenskomstansatte, herunder deltidsbeskæftigede og midlertidigt ansatte, er således omfattet af tavshedspligten. På tilsvarende måde påhviler tavshedspligten alle, der varetager offentlige hverv, hvadenten hvervet er varigt eller forbigående, lønnet eller ulønnet, frivilligt eller pligtmæssigt (ombud), og hvadenten det beror på beskikkelse eller valg.

7. Der kan efter forvaltningslovens § 6 a, stk. 1, 2. pkt., ved bekendtgørelse med hjemmel i forvaltningslovens § 1, stk. 2, være fastsat regler, hvorefter personer, som er knyttet til visse nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v. uden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt efter straffelovens § 152. De institutioner, hvis personale m.v. kan pålægges tavshedspligt ved bekendtgørelse, er karakteriseret på den måde, at deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller på den måde, at de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

8. Selv om en person hverken virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv eller inden for den offentlige for-

valtning eller er eller har været knyttet til en institution uden for forvaltningen, hvis medarbejdere er blevet pålagt tavshedspligt ved bekendtgørelse, kan vedkommende have tavshedspligt direkte efter straffelovens § 152. Det er tilfældet, hvis han er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til en konkret aftale med en offentlig myndighed. Denne bestemmelse omfatter især personer, der på kontraktsmæssig basis udfører arbejde for en myndighed. Arbejdets karakter er uden betydning, og bestemmelsen omfatter således f.eks. også personer, der tager sig af rengøring eller anden servicevirksomhed på offentlige kontorer. For at sikre, at personer, der er omfattet af denne bestemmelse, i praksis får kendskab til det, bør en offentlig myndighed, som træffer aftale med private om udførelse af opgaver, der kan give den private eller den pågældendes medarbejdere adgang eller kendskab til fortrolige oplysninger, særligt fremhæve dette i forbindelse med indgåelse af aftalen og i den forbindelse pålægge aftalepartneren at orientere sine medarbejdere herom i nødvendigt omfang.

9. Endelig kan der ved forvaltningsakt i medfør af forvaltningslovens § 6 a, stk. 2, være pålagt en privatperson og dennes medhjælper tavshedspligt efter straffelovens § 152 med hensyn til fortrolige oplysninger, som en forvaltningsmyndighed har videregivet til den pågældende uden at være forpligtet hertil efter offentlighedsloven eller andre regler om oplysningspligt. Bestemmelsen, der f.eks. kan benyttes i forbindelse med udlevering af fortroligt materiale til forskningsbrug, forudsættes ikke anvendt af myndighederne i videre omfang end nødvendigt for at varetage de hensyn, der begrunder tavshedspligten i det pågældende tilfælde.

Hvilken type oplysninger er undergivet tavshedspligt?

10. Det, der er undergivet tavshedspligt efter straffelovens § 152, er beskrevet ved udtrykket "fortrolige oplysninger", og i § 152, stk. 2, præciseres det, at oplysninger anses for fortrolige, når det er nødvendigt at hemmeligholde dem for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige

interesser.

Medmindre der kan henvises til relevante lovbestemmelser om tavshedspligt på særlige områder, kan kun oplysninger, som er omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 152, være tavshedsbelagte. Det kan dog af en overordnet i forbindelse med en tjenestebefaling præciseres, at bestemte oplysninger eller typer af oplysninger må anses for dækket af bestemmelserne i straffelovens § 152 og dermed for fortrolige og tavshedsbelagte.

11. I straffelovens § 152, stk. 2, er der fremhævet en række eksempler på private og offentlige interesser, af hensyn til hvilke det, hvis interesserne også i det konkrete tilfælde må tillægges væsentlig betydning, kan være nødvendigt at hemmeligholde visse oplysninger.

I nr. 1 nævnes hensynet til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold. Det omfatter bl.a. oplysninger om interne familieforhold, private stridigheder, sygdomme, ulykker og selvmordsforsøg, strafbare forhold samt indtægts- og formueforhold. Det er dog ikke enhver oplysning af den nævnte karakter, der skal holdes hemmelig. For det første kan oplysningerne normalt kun anses for så følsomme, at det er nødvendigt at hemmeligholde dem, når de kan henføres til bestemte personer. For det andet vil graden af oplysningernes følsomhed i reglen være afhængig af, i hvilken sammenhæng de forekommer. Således er f.eks. en adresseoplysning normalt ikke hemmelig, men den kan være det, fordi den røber, at en person er indlagt på et psykiatrisk hospital eller er i fængsel. Det samme kan gælde oplysninger, som røber sociale klientforhold.

I nr. 2 nævnes hensynet til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

I nr. 3-7 nævnes en række hensyn til offentlige interesser: Statens sikkerhed eller rigets forsvar, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser samt straf fuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen samt det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

I nr. 8 nævnes hensynet til de offentlige myndigheders interne beslutningsproces. Bestemmelsen har til formål at give offentligt ansatte med flere mulighed for frit at drøfte de sager, de behandler, med hinanden og tid til at overveje, hvilken stilling myndigheden skal indtage. Under bestemmelsen falder derfor efter omstændighederne oplysninger om indholdet af interne drøftelser, herunder forhandlinger i arbejdsgrupper og udvalg, samt f.eks. de referater, koncepter, udkast, forslag og planer, der udarbejdes inden for myndighederne, og den brevveksling, som finder sted inden for disse, herunder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer og mellem disse organer indbyrdes.

12. Tavshedspligten efter straffelovens § 152 omfatter kun oplysninger, som offentligt ansatte med flere har fået kendskab til ved udøvelsen af deres virksomhed. Den omfatter således ikke oplysninger, de er blevet bekendt med gennem offentlig omtale eller ved private meddelelser.

Hvad indebærer tavshedspligten?

13. Efter straffelovens § 152 må fortrolige oplysninger ikke uberettiget videregives eller udnyttes.

Heri ligger for det første et forbud mod at videregive de fortrolige oplysninger til uvedkommende. Det er ingen forudsætning for at anse tavshedspligten for tilsidesat, at oplysningerne er offentliggjort eller videregivet til en større personkreds. Brud på tavshedspligten kan således foreligge, selv om de fortrolige oplysninger kun er røbet til en enkelt, eventuelt nærtstående person, i en snæver fortrolig kreds eller over for nogen, der har lovet ikke at bringe dem videre.

For det andet kan tavshedspligten tilsidesættes ved at udnytte de fortrolige oplysninger på retsstridig måde uden at videregive dem. Som eksempel kan nævnes en offentligt ansat udnyttelse af sin viden om, at myndighederne påtænker at gennemføre fysisk planlægning, til at skaffe sig eller andre økonomiske fordele ved at erhverve en fast ejendom, der er omfattet af planerne.

Endelig må tavshedspligten efter omstændighederne kunne tilsidesættes ved passivitet, f.eks. ved at fortrolige dokumenter opbevares på en så uforsvarlig måde, at det må sidestilles med en egentlig videregivelse.

14. Tavshedspligten bortfalder ikke med tjenestens eller hvervets ophør. Også efter dette tidspunkt er tidligere offentligt ansatte med flere bundet af deres tavshedspligt, således at det er dem forbudt uberettiget at videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som de har fået kendskab til i forbindelse med tjenesten eller hvervet.

Begrænsninger i tavshedspligten.

15. Det fremhæves udtrykkeligt i straffelovens § 152, stk. 1, at det kun er den uberettigede videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger, der er strafbar. Dette almindelige forbehold i tavshedspligtens rækkevidde præciseres i et vist omfang i § 152, stk. 3, som opregner en række

praktisk forekommende tilfælde, hvor der kan ske videregivelse m.v. af tavshedsbelagte oplysninger.

I nr. 1 nævnes tilfælde, hvor offentligt ansatte m.v. er forpligtet til at udtale sig. Der henvises her til den lange række bestemmelser om oplysningspligt, som findes i lovgivningen.

I nr. 2 nævnes tilfælde, hvor offentligt ansatte m.v. som led i tjenesten eller hvervet videregiver fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed eller en anden afdeling af den myndighed, de er knyttet til, eller til en offentligt beskikket eller anerkendte person, f.eks. en læge, og oplysningerne er af betydning for den pågældende myndigheds eller persons virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Oplysningerne vil typisk blive videregivet efter anmodning fra vedkommende myndighed eller person, men offentligt ansatte m.v. kan efter bestemmelsen udmærket videregive fortrolige oplysninger på eget initiativ, når oplysningerne blot er af betydning for den myndighed eller offentligt beskikkede eller anerkendte person, der modtager dem.

I nr. 3 nævnes tilfælde, hvor den offentligt ansatte m.v. handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Denne bestemmelse har formentlig især betydning ved at gøre det muligt for de offentlige myndigheder at videregive tavshedsbelagte oplysninger til forskere. Videregivelsen kan kombineres med, at myndigheden pålægger forskeren tavshedspligt efter forvaltningslovens § 6 a, stk. 2. Bestemmelsen vil kun i yderst begrænset omfang kunne danne grundlag for videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen.

Endelig finder § 152 ligesom alle andre bestemmelser i straffeloven ikke anvendelse i det omfang, en handling er berettiget i medfør af reglerne om nødværge og lovlig retshåndhævelse i lovens § 13 eller reglen om nødret i § 14 eller i medfør af principperne om uanmodet forretningsførelse eller samtykke.

Særligt om udveksling af fortrolige oplysninger inden for
9.1 mellem offentlige myndigheder .

16. Som ovenfor nævnt følger det af straffelovens § 152, stk. 3, nr. 2, at tavshedspligten ikke er til hinder for offentlige myndigheders sagligt begrundede udveksling af fortrolige oplysninger. Så meget desto mere må udveksling af relevante oplysninger mellem medarbejdere i en myndighed være berettiget, selv om de pågældende er beskæftiget med løsning af forskellige typer af opgaver.

Det er imidlertid som anført kun den tjenstlige, sagligt begrundede udveksling af fortrolige oplysninger, der er berettiget. Videregiver en offentligt ansat fortrolige oplysninger, som vedkommende har fået kendskab til i forbindelse med sit arbejde, til medarbejdere i en anden offentlig myndighed i privat øjemed eller under omstændigheder, hvor han vidste eller bestemt antog, at den anden myndighed ikke havde noget sagligt behov for oplysningerne, vil tavshedspligten derfor efter straffelovens § 152 være tilsidesat.

Forvaltningsmyndighedernes adgang til at videregive fortrolige oplysninger til andre offentlige myndigheder er endvidere nærmere reguleret i forvaltningsloven.

Efter denne lovs § 6 c må offentligt ansatte m.v. således for det første ikke skaffe sig fortrolige oplysninger, som er uden betydning for udførelsen af deres opgaver.

For det andet må fortrolige oplysninger efter § 6 b, stk. 2, ikke udleveres til en anden myndighed, hvis udleveringen ville stride mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser. Om dette er tilfældet beror på en konkret afvejning af de modsat rettede hensyn. I denne afvejning indgår bl.a. den mere eller mindre følsomme karakter af de oplysninger, der er tale om at udlevere, samt det formål, oplysningerne skal tjene, og mulighederne for at skaffe dem på en anden, mere direkte måde. Denne ofte ganske vanskelige af-

vejning vil myndighederne i mange tilfælde kunne undgå ved på forhånd at sikre sig samtykke til udleveringen hos den eller de, oplysningerne vedrører.

Selv om en offentligt ansat udleverer fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed i et tilfælde, hvor dette strider mod afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, har den pågældende som tidligere nævnt ikke tilsidesat sin tavshedspligt efter straffeloven og vedkommende kan derfor ikke straffes efter § 152. Den offentligt ansatte har imidlertid overtrådt reglen i forvaltningslovens § 6 b, stk. 2. Da denne bestemmelse er en af de regler, der gælder for den pågældendes virksomhed, vil der kunne reageres disciplinært, hvis vedkommende burde have forstået, at oplysningerne ikke måtte udleveres. I grove tilfælde samt i tilfælde, hvor der er tale om oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed, vil der endvidere kunne pålægges straf efter reglen i straffelovens § 157.

Såfremt en forvaltningsmyndighed under henvisning til forvaltningslovens § 6 b, stk. 2, nægter at udlevere fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed, kan den anden myndighed ifølge lovens § 6 b, stk. 3, indbringe afslaget direkte for den minister, som har ansvaret for den lovgivning, der varetager de interesser, som den myndighed, der nægter at udlevere oplysningerne, henviser til i sit afslag. Ministeren kan dog have delegeret sin kompetence på dette område til en underordnet myndighed. For kommuners vedkommende vil afslag skulle indbringes for indenrigsministeren, hvis det vedrører et område, hvor de kommunale opgaver er ulovbestemte. Tvivlsspørgsmål vedrørende udveksling af oplysninger inden for den enkelte myndighed afgøres af myndighedens chef. Det vil i kommunerne normalt sige kommunalbestyrelsen eller efter omstændighederne borgmesteren som forvaltningschef. Spørgsmål om udlevering af oplysninger fra ligningskommissionen eller fra det sociale udvalg, for så vidt dette handler inden for sit selvstændige kompetenceområde, afgøres dog af henholdsvis ligningskommissionen og socialudvalget.

Sanktionering af tavshedspligten.

17. Den offentligt ansatte m.v., der forsætligt tilsidesætter sin tavshedspligt efter straffelovens § 152, kan straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil Sker tilsidesættelsen uagtsomt, kan der efter omstændighederne blive tale om ansvar efter straffelovens § 157. Medmindre det følger af anden lovgivning, gælder den sidstnævnte bestemmelse ikke for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg.

18. Da tavshedspligten hører til de regler, der gælder for en tjenestemandsstilling, vil tilsidesættelse af den endvidere kunne medføre disciplinæransvar efter tjenstemandsloven. For overenskomstansatte vil der kunne blive tale om reaktioner i overensstemmelse med de ansættelsesretlige regler.

19. Herudover vil offentligt ansatte m.v., der tilsidesætter deres tavshedspligt, efter omstændighederne kunne tilpligtes at betale erstatning for den økonomiske skade, de derved forvolder, samt godtgørelse for bl.a. den tort, de ved deres handling måtte påføre den, hvis fred de har forstyrret.

Bilag.

(Udeladt her).

BILAG

Oversigt over de danske regler om tavshedspligt.

Den følgende skematiske oversigt over gældende danske regler om tavshedspligt bygger hovedsagelig på de svar, som udvalget har modtaget på en henvendelse, man den 16. august 1979 rettede til samtlige ministerier.

Oversigten er ikke ført systematisk à jour for ændringer, der er gennemført i i tiden efter udarbejdelsen af ministeriernes besvarelser.

Den skematiske oversigt er i øvrigt ikke helt udtømmende. Særligt bemærkes, at den ikke medtager regler, som udelukkende vedrører færøerne og Grønland.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavs-hedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
Side 1					
Arbejdsministeriet					
1. Arbejdsløshedsloven.					
1.1. § 22, stk. 1	Arbejdsformidlingskontorer.	Oplysninger om arbejdssøgende og arbejdsgivere.	Må ikke gives	Uvedkommende.	
1.2. Cirk.nr. 117 af 23/8-83 om arbejdsmarkedets navn pkt. 15 (jfr. lovens § 8, stk. 3)	Nævnsmedlemmer	Oplysninger, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed.			Omfattet af straffelovens alm. bestemmelser om tavshedspligt.
1.3. Forretningsorden nr. 414 af 11/9-70 for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen § 10 (jfr. lovens § 100, stk. 4).	Ankenævnets medlemmer og andre deltagere i ankenævnets møder.	De forhold, som de i denne egen-skab bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet.	Påhviler tavs-hedspligt.		
2. Loven om Arbejdsmarkedets Til-lægs-pension § 32, stk. 2	Medlemmer af ATP's bestyrelse og repræsentantskab, ATP's direktør, aktuar og revisor samt ansatte i ATP	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmelig-holde.	Uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
3. Arbejdsmiljøloven. 3.1. § 79, stk. 1.	Myndigheder og personer, der udøver opgaver i bedrifts- og branchesikkerhedsrådene, i arbejdsmiljørådet og arbejdsmiljøfondet, i arbejdstilsynet og arbejdsministeriet samt i erhverv, der i øvrigt yder bistand hertil.				Side 2 Tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
3.2. § 79, stk. 2.	Medarbejdere ved arbejdstilsynet.	At et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.	Må ikke oplyses.	Arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.	
3.3. Bkg. nr. 288 af 22/6-78 om bedrifts- og sundheds-tjenestens personale.	Bedriftssundheds-tjenestens personale.	Hvad de gennem deres arbejde bliver vidende om.	Har pligt til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Straffes med bøde eller fæfte, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
3.4. Do. § 18, stk. 3, og § 27, stk. 2.	Medarbejdere ved bedriftssundheds-tjenesten.	At en undersøgelse eller lignende foretages som følge af en henvendelse fra en eller flere ansatte.	Må ikke oplyse.	Arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.	Side 3 Straffes med bøde eller fæfte, med mindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.
3.5. Forretningsorden nr. 101 af 2/3-81 for arbejds- miljørådet § 17 (jfr. lovens § 66, stk. 5).	Rådets medlemmer, tilfornordnede, sekretærer samt udvalgsmedlemmer og sagkyndige uden for rådets medlemskreds.	De forhold, der kommer til deres kundskab under rådets arbejde.	Bør bevare tavshed.	Uvedkommende.	Tavshedspligt efter strfl. §§ 152 og 264 b.
3.6. Bkg. nr. 466 af 14/9-81 om registret for stoffer og materialer § 10.	Myndigheder og personer, der udøver opgaver efter bekendtgørelsen, samt enhver, der i øvrigt yder bistand her-til.				

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
Energiministeriet 4. Forretningsorden nr. 117 af 18/3-77 for elprisudvalget § 10 (jfr. elforsyningslovens § 11, stk. 4). 5. Bkg. nr. 490 af 7/9-78 om eneretsbevilling til efterforskning og indvin- ding af geotermisk energi § 18, stk. 1 (jfr. undergrundsloven).	Udvalgets medlemmer og deres eventuelle stedfortrædere samt den tilforordnede.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om. De i medfør af koncessionen afgivne materialer og oplysninger, som er af kommerciel værdi, hvis bevillingshaveren har forlangt det.	Forpligtet til at hemmeligholde. Skal betragtes som fortrolige. Intet må helt eller delvis offentliggøres i en periode på op til 5 år efter aflevering.	Alle uvedkommende.	Side 4. Ansvar efter straffelovens § 152.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
6. Bkg. nr. 269 af 18/6-79 om eneretsbevilling til udførsel, forhandling, transport og oplagring af naturgas § 16, stk. 1 (jfr. naturgasforsyningsloven).		De til handelsministeren eller tilsynet i medfør af bevillingens § 9 afgivne oplysninger, som er af kommerciel værdi, hvis bevillingshaveren har forlangt det.	Som bkg. nr. 490 af 7/9-78 § 18.		Side 5.
Finansministeriet, budgetdepartementet.					
7. Lov om Statsanstalten for Livsforsikring.					
7.1. § 18.	Statsanstaltens bestyrelse og personale, herunder assurandører og disses personale.				Underkastet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
7.2. Regulativ for bestyrelsen for Statsan- stalten for Livsforsik- ring § 6 (jfr. lovens § 5, stk. 5)	De tilstedeværende ved bestyrelsesmøderne.	Det, bestyrelsen i særlige spørgsmål og sager har pålagt tavshedspligt med hensyn til.			Side 6.
Finansministeriet, 8. Tjenestemandsløven.		Finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet.			
8.1. § 10, stk. 2, og § 24.	Tjenestemanden. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.	De forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmelighedelse iflg. sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet.	Skal iagttage tavshed.		Disciplinær straf.
8.2. § 21, stk. 8.		Hvad der er passeret under tjenestemandsforsamlinger og retsmøder, der ikke er offentlige.	Offentlig gengivelse må ikke ske.		Straffes med bøde.
8.3. Bkg. nr. 53 af 2/2-77 om forfremmelsesnævnet i staten § 9, stk. 1 (jfr. lovens § 8, stk. 2)	Nævnets medlemmer. Tavshedspligten ophører ikke ved udtræden af nævnet.	Forhold, som de som nævnsmedlemmer bliver bekendt med.	Skal iagttage tavshed.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
8.4. Do. § 9, stk. 2.					Side 7.
9. Cirk. nr. 199 af 21/11-79 om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner § 3, stk. 5.	Samarbejdsudvalgets medlemmer.	Nåvnets indstilling.	Må ikke offentliggøres. Har den tavshedspligt, der følger af deres tjenesteforhold.		
10. Overenskomst af 8/4-83 vedr. juridiske kandidaters og universitetsøkonomers ansættelse i statens tjeneste § 18.	Den ansatte. Tavshedspligten ophører ikke ved udtrædelse af statens tjeneste.	De forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet af hans foresatte.	Skal iagttage tavshed.		
Forsvarsministeriet. 11. Militær straffelov.					

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
11.1. § 31, stk. 1.	Tjenestegørende militært personel samt hjemsendt militært personel for så vidt angår de militære pligter, der påhviler det efter hjemsendelsen.	Militær hemmelighed, hvis åbning for fremmede magter kan skade landets forsvar.	Må ikke røbes		Side 8. Straffes med fængsel indtil 4 år. Begås handlingen i krigstid eller under truende udsigt til krig, eller har den medført betydelig skade, kan straffen stige til fængsel i 10 år.
11.2. § 31, stk. 2.	Som i stk. 1	Som i stk. 1.	Må ikke uberegtiget skaffe sig kendskab til, gengive, beskrive eller afbilde aktstykker eller andet.		Straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Sker det i krigstid eller under truende udsigt til krig, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
12. Bkg. nr. 108 af 11/3-74 om disciplinærnavn og ankenavn § 3 (jfr. militær retsplejelov § 43, stk. 5).	Nåvnets medlemmer.	Hvad de erfarer ved sagerne behandling i nåvnets.	Har tavhedspligt.		Side 9.
<u>Indenrigsministeriet.</u>					
13. Folketingsvalglov § 81, stk. 1-2.	Medlemmer af valgbestyrelsen, tilforordnede til denne og andre, der efter loven har ret til at være til stede i det lokale, i hvilket stemmesedler modtages.	Om nogen vælger har været til stede, forlangt eller afleveret stemmeseddel, eller hvad han på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, til hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har afgivet sin stemme.	Må ikke nogen sinde give underretning om/meddele.	Nogen anden.	Straffes med bøde eller hæfte.
14. Kommunevalgsloven § 54, stk. 1-2.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
15. Lov om valg af danske repræsentanter til Europaparlamentet § 39.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Som folketingsvalgloven § 81.	Side 10. Som folketingsvalgloven § 81.
16. Løgenidelloven § 40.	Medlemmerne af farmakopénævnet, registreringsnævnet, bivirkningsnævnet, utensilienævnet, informationsnævnet og sagkyndige, som afgiver erklæringer til nævnene.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
17. Bkg. nr. 472 af 20/9-76 om disciplinærnævnet og ankenævnet for værnepligtige i civilforsvaret §§ 3 og 12 (jfr. loven om værnepligtiges	Nåvnets medlemmer.	Hvad de erfarer ved sagernes behandling i nævnet.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
anvendelse til civiltil arbejde § 8 a, stk. 5.) 18. Bkg. nr. 477 af 20/9-76 om disciplinærnavn og ankenavn for civile værnepligtige §§ 3 og 12 (jfr. loven om værnepligtiges anliggender og deres anliggender til civiltil arbejde § 8 c, stk. 5). 19. Regler for civilforsvarsråds virksomhed § 8 (jfr. ci-	Som bkg. nr. 472 af 20/9-76. Som bkg. nr. 472 af 20/9-76. Rådets medlemmer og sekretæren.	Som bkg. nr. 472 af 20/9-76. Rådets forhandlinger.	Som bkg. nr. 472 af 20/9-76. Har tavshedspligt.	Alle uvedkommende.	Side 11.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
vilfor- svarslovens § 5, stk. 2).					Side 12.
<u>Industriministeriet.</u>					
20. Monopol- loven.					
20.1. § 21.	Monopolrådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælper og tilkaldte sagskyndige.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263, jfr. tjenestemandslovens § 3, stk. 3.
20.2. Forretningsorden nr. 208 af 18/6-55 for monopolrådet § 12 (jfr. lovens § 4, stk. 4).	Rådets medlemmer og deres eventuelle stedfortrædere samt de tilforordnede.	Som lovens § 21.	Som lovens § 21.	Som lovens § 21.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
20.3. Regulativ nr. 209 af 18/6-55 for monopoldirektoratet § 3 (jfr. lovens § 5, stk. 4, og § 19, stk. 2).	Direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagskyndige.	Som lovens § 21.	Som lovens § 21.	Som lovens § 21.	Side 13. Som lovens § 21.
20.4. Forretningsorden nr. 223 af 30/6-55 for monopolankennævnet § 11 (jfr. lovens § 18, stk. 4).	Nævnets medlemmer og suppleanter, sekretæren og eventuelle medhjælpere.	De forhold, de gennem deres virksomhed bliver vidende om, herunder såvel angående trufne afgørelser og afgivne indstillinger som angående stemmeafgivningen.	Forpligtet til at bevare tavshed.		Som lovens § 21.
20.5. Bkg. nr. 195 af 18/6-55 om monopollovens anvendelse på forsikringssekskaber § 9	Forsikringsrådets formand, næstformand og øvrige medlemmer samt de i forsikringsrådet ansatte tjenestemænd og medhjælpere.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Som lovens § 21.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
(jfr. lovens § 3, stk. 2).					Side 14.
21. Forretningsorden nr. 191 af 22/9-67 for ejendoms-mæglerkommissionen § 8 (jfr. ejendoms-mæglerlovens § 3).	Kommissionens medlemmer, stedfortrædere, sekretærer samt andre, der deltager i kommissionens arbejde, og den til kommissionen knyttede medhjælp.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om	Forpligtet til at bevare tavshed.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263.
22. Forretningsorden nr. 18 af 17/1-68 for revisor-kommissionen § 8 (jfr. loven om statsautoriserede revisorer § 4).	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.
23. Forretningsorden nr. 133 af 14/6-68 for mægler-	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
kommissionen § 8 (jfr. loven om skibsmægler og varemægler § 3).					Side 15.
24. Forretningsorden nr. 190 af 22/9-67 for dispatchørkommissionen § 8 (jfr. loven om dispatchører § 3).	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.
25. Forretningsorden nr. 111 af 24/5-74 for translationen § 7 (jfr. loven om translationer og tolke § 3).	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.	Som forretningsorden nr. 191 af 22/9-67.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
26. Bank- og sparekasse- loven. 26.1. § 50, stk. 3.	De i bank- og sparekassetilsynet ansatte samt personer, som tilsynet med industrieriets til- ladelse har anvendt som bistand ved undersøgelse i banker og sparekasser.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.		Side 16 Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b, jfr. tjenestemandslovens § 10, stk. 2.
26.2. § 50, stk. 4.	Som stk. 3.	Oplysninger, som bank- og sparekassetilsynet modtager fra andre landes tilsynsmyndigheder, med angivelse af, at oplysningerne er hemmelige eller fortrolige, eller hvor dette følger af oplysningernes karakter.	Som stk. 3.		Som stk. 3.
27. Lov om forsikrings- virksomhed. 27.1. § 240, stk. 2.	De i forsikrings- tilsynet (rådet og direktoratet) ansatte.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b, jfr. tjenestemandslovens § 10, stk. 2.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
27.2. § 240, stk. 3.	Som stk. 2.	Oplysninger, som forsikringstilsynet modtager fra andre landes tilsynsmyndigheder med angivelse af, at oplysningerne er hemmelige eller fortrolige, eller hvor dette følger af oplysningernes karakter.	Som stk. 2.	Som stk. 2.	<u>Side 17</u> Som stk. 2.
27.3. Forretningsordens nr. 593 af 23/12-81 for forsikringsrådet § 9 (jfr. lovens § 238, stk. 4).	Forsikringsrådets medlemmer og deres stedfortrædere samt den tilforordnede.	Hvad de gennem rådets virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	
27.4. Forretningsordens nr. 556 af 23/11-81 for forsikringsnævnet § 11 (jfr. lovens § 143, stk. 1).	Navnets medlemmer.	Oplysninger, som de i deres egenskab af medlemmer får kendskab til.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	
28. Lov om tilsyn med pensionskasser § 16, stk. 3.	Revisorerne.	Hvad de får at vide gennem deres virksomhed.	Forpligtet til at hemmeligholde.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
29. Bkg.nr. 142 af 1/5-68 om patentankendelse, § 11, stk. 2 (jfr. patentloven).	Den, der har overvaret en forhandling for lukkede døre.	Noget om forhandlingerne.	Må ikke uberegtiget åbne.		Side 18
30. Loven om hemmelige patenter.		Opfindelser, der omfattes af § 1, og som er genstand for ansøgning om patent, indgivet af en her i landet hjemmehørende person eller virksomhed eller af en dansk institution.	Må ikke uden forsvarsministerens tilladelse offentliggøres, røbes ... eller ... gøres til genstand for ansøgning om patent, brugsmonster eller anden beskyttelse.	... til andre ... i fremmed stat.	
30.1. § 3, stk. 1					
30.2. Bkg. nr. 22 af 30/1-60 om hemmelige patenter § 1, stk. 2 (jfr. lovens § 12).	Under forsvaret ansatte personer, som er udpeget af forsvarsministeren og udpeget til at gøre sig bekendt med de af her i landet hjemmehørende institutioner, personer eller virksomheder.	Alt, hvad de under deres gennemgang af patentansøgningerne måtte blive bekendt med.		Alle uvedkommende.	I overensstemmelse med § 3, stk. 3, i loven om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemand.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavs- hedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
31. Bkg. nr. 61 af 29/2-60 om oprettelse af handelsmini-steriets li-censkontor § 3 (jfr. lov om valutafor-hold m.v.).	somheder indgivne patentansøgninger. Det i handelsministe-riets licenskontor an-satte personale.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmelig- holde.	Alle uvedkom- mende.	Side 12 Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263, jfr. tjeneste- mandslovens § 3, stk. 3.
32.1. Forretnings-orden nr. 157 af 18/9-79 for eksportkre- ditrådet § 9 (jfr. loven om Danmarks erhvervsfond § 3).	Rådets medlemmer (suppleanter).	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkom- mende.	
32.2. Forretnings-orden af 17/7-75 for eksportfrem- merådet og dets be- villingsud- valg § 10 (jfr. loven om Danmarks erhvervsfond)	Rådets og bevillings-udvalgets medlemmer samt suppleanter.	Oplysninger om erhvervsvirksomheders økonomiske forhold samt om enkelt- personers personlige og økonomiske forhold, som de gennem deres hverv bliver vidende om.	Skal hemmelig- holde.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
33. Forretningsorden nr. 12 15/1-77 for handelsministeriets skibslåneudvalg § 6 (jfr. loven om garantier for lån til bygning af mindre fragtskibe § 3, stk. 3).	Udvalgets medlemmer.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	<u>side 20</u>
34. Forretningsorden nr 239 15/12-76 for handelsministeriets tilsynsråd for garantier til finansieringsinstitutter § 8 (jfr. lov om garantier til finansinstitutter indenfor detailhandelen § 4 stk. 3, og lov om garantier til	Tilsynsrådets medlemmer.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver bekendt med.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
finansieringsinstitutter for virksomheder indenfor håndværket og den mindre industri, handelen, vognmandserhvervet og andre serviceerhverv § 4, stk. 3).					Side 21
35. Forretningsorden nr. 141 af 10/9-80 for egnsudviklingsrådet § 10 (jfr. egnsudviklingslovens § 3, stk. 5).	Rådets og forretningsudvalgets medlemmer (suppleanter).	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvædkomme.	
36.1. Vedtaget nr. 157 af 12/9-75 for fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling § 9 (jfr. loven om fondet § 2, stk. 3).	Personer, der som bestyrelsesmedlemmer eller på anden måde er beskæftiget med fondets virksomhed.	Hvad de herigennem bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvædkomme.	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
<u>Side 22</u>					
36.2. Forretningsorden nr. 155 af 30/6-70 for bestyrelsen af fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling § 7 (jfr. loven om fondet § 2, stk. 3).	Bestyrelsens medlemmer og personer, som på anden måde er beskæftiget med fondets virksomhed.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	
37. Loven om statens tekniske prøveravn.					
37.1. § 10.	Personer, der deltagere i navnets møder eller på anden måde er knyttet til dets virksomhed.	Hvad de herigennem bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b, jfr. tjenestemandens lovens § 10, stk. 2
37.2. Forretningsorden nr. 245 af 24/10-73 for statens tekniske prøveravn § 7 (jfr. lovens § 7, stk. 3).	Personer, der deltagere i navnets møder eller på anden måde er knyttet til dets virksomhed.	Hvad de herigennem bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Jfr. reglerne om tavshedspligt i tjenestemandens lovens § 10 og straffelovens §§ 152 og 264 b.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
37.3. Bestemmelser af 25/8-74 for særligt sagkyndiges medvirken ved bedømmelse af ansøgninger om autorisation § 6 (jfr. forretningsordenens § 3, stk. 2)	De sagkyndige	Hvad de får kendskab til under udøvelse af deres hverv.	Har tavshedspligt.	Uvedkommende.	Side 23
38. Bkg. nr. 571 af 18/11-77 om statens tilskud til produktudvikling § 18 (jfr. loven om stats-tilskud til produktudvikling § 7).	Medlemmer af det rådgivende udvalg og andre, der medvirker ved behandlingen af ansøgninger m.v.	De sager, de får forelagt.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
39.1. Vedtægt nr. 35 af 29/3-79 for rejsegarantifonden § 10 (jfr. loven om en rejsegarantifond § 11, stk. 1).	Personer, der som bestyrelsesmedlemmer eller på anden måde er beskæftiget med fondens virksomhed.	Hvad de herigennem bliver vidende om.	Er forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Side 24
39.2. Forretningsorden nr. 96 af 29/5-79 for rejsegarantifonden (jfr. vedtægternes § 7, stk. 2).	Bestyrelsens medlemmer og personer, som på anden måde er beskæftiget med fondens virksomhed.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Er forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	
40. Bkg. nr. 503 af 22/9-75 om generelle bestemmelser om eksaminer ved navigation- og skipperskoler § 9, stk. 2 (jfr. loven om søfartssundhedsdanneelse).		Særkaraktererne.	Er strengt fortrolige.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
41. Bkg. nr. 173 af 21/5-65 om forskrifter for skibsbygning og udstyr m.v. § 349, litra b (jfr. skibstilsynslovens § 6).	Personalet under statens skibstilsyn.	De forhold, som de i medfør af deres stilling bliver bekendt med.	Skal iagttage tavshed og er uden samtykke fra ministeriet ikke berettiget eller forpligtet til om sådanne forhold at afgive vidneforklaring eller på anden måde bidrage til bevisførelse i retssager.		Side 25
Justitsministeriet 42. Straffeloven.					

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
42.1. § 129.		Det ved valg til folkettinget, Farøernes lagting eller til kommunale eller andre offentlige råd eller myndigheder og ved lovhjæmlede umiddelbare stemmeafgivelser i offentlige anliggender foregåede eller om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder og om forhandlinger inden for kommissioner og udvalg, der er nedsat af regeringen, såfremt det enten af regeringen eller af vedkommende kommission eller udvalg selv er fastsat og offentligt meddelt, at forhandlingerne er hemmelige.	Må ikke uberegtiget give meddelelse.	Offentlig.	Side 26 Straffes med bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skarpende omstændigheder med fængsel i samme tid.
42.2. § 152, stk. 1-2.	Nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, eller som er fraført en sådan stilling.	Hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.	Må ikke røbe eller uberegtiget udnytte.		Straffes med bøde, hæfte eller under skarpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
42.3. § 264 b.	Personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv.	Privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelse af deres virksomhed.	Må ikke røbe eller uberettiget udnytte.		Side 27 Straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.
43. Retsplejeloven.					
43.1. § 31, stk. 2, 1. pkt.		Hvad der forhandles i retsmøder, der holdes for lukkede døre.	Gengivelse er forbudt.	Offentlig	Straffes med bøde.
43.2. § 31, stk. 2, 2. pkt.	Personer, der har fået særlig tilladelse til at overvære et retsmøde, som holdes for lukkede døre.	Forhandlingerne	Må ikke give meddelelse.	Nogen, hvem adgang til at overvære det pågældende møde ikke har været tilstedet.	Som bestemmelssens 1. pkt.
43.3. § 214, stk. 2.	Retten.	Rådslagninger og afstemninger	Må ikke overværes af tilhørere med undtagelse af protokolføreren.		
43.4. § 779, stk. 2.	Personer, der er valgt til at føre tilsyn med vare-tægtssarrestanters behandling og forholde i vare-	Hvad de har erfaret ved besøgene.	Må ikke give meddelelse.	Private og andre myndigheder end justitsministeren.	Straffes med bøde.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
43.5. § 895, stk. 6.	tægtsfængslerne (arresthusene).				Side 28
43.6. Bkg. nr. 408 af 6/8-81 om lokalnavn vedr. politiets virksomhed § 8, stk. 2 (jfr. lovens § 115 a, stk. 7).	Nævningerne. Medlemmer	Rådslagningen og afstemningen. Forhold, som de har fået kendskab til i nævnet, såfremt tavshedspligt følger af regler i lovgivningen, eller nævnet har bestemt dette.	Der skal iagttages tavshed. Tavshedspligt... til offentligheden. Bestemte oplysninger må ikke videregives...		Straffes med hæfte.
43.7. Cirkulære nr. 33 af 5/3-63 om grundlister og nævninge og domsmændslistes § 11, stk. 1.	Grundlisteudvalgets medlemmer.	Hvad der foregår i udvalgets møder.	Er pligtige til at hemmeligholde.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
44.1. Cirkulære af 21/3-74 om oprettelse af et centralt forfremmelsesnævnt for kriminalforsorgen § 7.	Nævnets medlemmer.	Nævnets interne drøftelser.	Påhviler tavhedspligt		Side 29
44.2. Cirkulære af 31/7-74 om oprettelse af lokale forfremmelsesnævnt ved kriminalforsorgens større institutioner § 8.		Nævnets indstillinger til anstaltslederen.	Er fortrolige.		
45. Lov nr. 139 af 7/5-37 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m.m. § 6,	Rådets (Statens Våbenkontrols) medlemmer og de til dets bistand ansatte personer.	Forhold, som de i anledning af deres hverv bliver bekendt med.	Skal iagttage tavshed.		Straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
Kirkeministeriet					side 31
47. Danske lov 2-5-20.	Præsten.	Hvad nogen for ham i lønligt skriftemål har bekendt.	Må ikke åbnebares.		
48. Cirkulære af 15/7-77 om foretagelse, opførelse m.v. af valg til menighedsråd, af snit IV.	Den, af hvem bestand til en vælger ved stemmegivningen ydes (en af vælgeren udpeget person, et af valgbestyrelsens medlemmer eller en af valgbestyrelsen udpeget vælger).	Hvorledes vælgeren har stemt.	Må ikke røbe.		
49. Cirkulære nr. 267 af 20/12-74 om løn- og ansættelsesvilkår for kirke- og kirkegårdsfunktionærer pkt. 4.9.	Andre (d.v.s. ikke som tjenestemænd) ansatte ved kirkerne og i særdeleshed kordegne.	Som tjenestemandslovens § 10, stk. 2, og i særdeleshed, hvad der gennem ministerialbøgerne eller i forbindelse med disses førelse bliver dem bekendt.			

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
Landbrugsministeriet					Side 32
50. Forretningsorden af 29/1-73 for landbrugsministeriets udvalg vedr. Det europæiske økonomiske Fællesskabs landbrugspolitik pkt. 7 (jfr. loven om administration af EØF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer § 2).	Udvalgets medlemmer	Fortrolige oplysninger, der forelægges udvalget.	Har tavshedspligt.		
51. Forretningsorden for det i henhold til § 2 i loven	Som forretningsorden af 29/1-73.	Som forretningsorden af 29/1-73.	Som forretningsorden af 29/1-73.		

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
om administration af EØF's forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter <u>Miljøministeriet</u> 52. Miljøbeskyttelsesloven. 52.1. § 85. 52.2. Forretningsorden nr. 372 af 16/7-75 for miljøankenævnet § 16 (jfr. lovens § 77, stk. 3).	Myndigheder og personer, der udfører opgaver efter loven, samt enhver, der i øvrigt yder bistand hertil. Miljøankenævnets medlemmer og andre, der deltager i eller yder bistand ved sagsbehandlingen.				Side 33 Undergivet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b. Underkastet de i vdk. lov fastsatte tavshedspligtsbestemmelser.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
53. Lov om bortskaffelse m.v. af olie- og kemikalieaffald.					Side 34
53.1. § 1, stk. 3.		Oplysninger om arten, mængden og sammensætningen af affaldsprodukter, som den, der afleverer affaldsprodukterne har afgivet i henhold til pålæg herom samt oplysninger fremkommet ved kontrol heraf.	Skal behandles fortroligt.		
53.2. Bkg. nr. 410 af 27/7-77 om olieaffald m.v. § 9 (jfr. loven).		Som lovens § 1, stk. 3.	Som lovens § 1, stk. 3.		
53.3. Bkg. nr. 121 af 17/3-76 om kemikalieaffald § 10 (jfr. loven).		Som lovens § 1, stk. 3.	Som lovens § 1, stk. 3.		

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
					Side 35
54. Loven om kemiske stoffer og produkter § 58.	Myndigheder og personer, der udøver opgaver efter loven, samt erhverv, der i øvrigt yder bistand hertil.				Underkastet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
55. Loven om genanvendelse af papir og drikkevarer, emballager samt begrænsning af affald § 17.	Myndigheder og personer, der udøver opgaver efter loven, samt erhverv, der i øvrigt yder bistand hertil.				Undergivet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
56. Levnedsmiddelloven § 65	Myndigheder og personer, der udøver opgaver efter loven, samt erhverv, der i øvrigt yder bistand hertil.				Underkastet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
57. Loven om tilbudspligt.		Indgivne salgstilbud.	Kommunalbestyrelsens forhandlinger foregår for lukkede døre.		
57.1. § 10, 1. pkt.					

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
57.2. § 10, 2. pkt.	Kommunalbestyrelsens medlemmer og enhver, der deltager i administrationen efter loven.	Forhold, de i medfør af tilbudspigten bliver bekendt med.	Har tavshedspligt.		Side 36
58. Lov om landvæsenstetter § 28, stk. 2.		Dokumenter, der af uvedkommende part eller trediemand hævdes at indeholde forretningshemmeligheder, hvis offentliggørelse vil kunne skade ham eller pådrage ham udgifter eller betydelig ulejlighed og landvæsenstetter formand bestemmer det.	Alene til rådhed for rettens medlemmer, den teknisk sagkyndige i og vedkommende kommune.		
Kulturministeriet					
59.1. Forretningsordensorden af 4/10-73 for bestyrelsen for reisen for Det danske Filminstitut § 10.	Medlemmerne.	Konkrete sager, når bestyrelsen har truffet beslutning herom.	Tavshedspligt.		
59.2. Forretningsordensorden af 9/11-79 for filmjuryen § 5.	Juryen.	Forhandlingerne forud for voteringen.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
59.3. Forretningsorden af 12/9-74 for bestyrelsen for Statens Filmcentral § 9 (jfr. filmloven).	Bestyrelsens medlemmer.	Oplysninger, som de har modtaget i kraft af deres hverv.	Må ikke uden formandens indforståelse		<u>Side 37</u>
59.4. Forretningsorden af 31/8-77 for bestyrelsen af Det danske Filmske Filmstudie.	Medlemmerne, styrets leder og evt. repræsentation for filminstituttet.	Konkrete sager, når beslutning herom er truffet.	Tavhedspligt.		
60.1. Reglement af 31/3-71 for Det kgl. Teater og Kapel § 11 (jfr. loven om Det kgl. Teater og om oprettelse af en kulturel fond).	Instruktører, kapelmestre, kor-syngemestre, repetitører, sufflører og øvrigt administrationspersonale, herunder regissører, teknisk personale, værkstedsledere og lærere, for så vidt vdk. er ansat i en pensionsgivende stilling.				Bestemmelserne om statens tjenestemands pligter finder tilsvarende anvendelse.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
60.2. § 46.	Ansatte.	Rygter, oplysninger om teatrets forhold.	Må ikke udsprede/uberegtiget videregive.		Side 38
61.1. Forretningsorden nr. 126 af 26/6-74 for radiorådet § 7.	Rådets medlemmer. Tavshedspligten opføres ikke ved medlemmernes udtræden af rådet.	De forhold, som de i denne egenskab bliver bekendt med, og hvis hemmelighedelse bliver vedtaget eller er påkrævet iflg. sagens natur, herunder sager behandlet på møder.	Har tavshedspligt.		Samme tavshedspligt som den, der påhviler statens tjenestemænd, jfr. tjenestemandslovens § 10, stk. 2.
61.2. Forretningsorden nr. 471 af 16. september 1974 for radio- og fjernsynsvirksomhed). § 8 (jfr. loven om radio- og fjernsynsvirksomhed).	Radionavnets medlemmer, sekretæren og evt. andre medarbejdere.				
62.1. Lønningsreglement § 3, stk. 3 (jfr. radiospredningsloven § 9, stk. 6).	Tjenestemanden. Tavshedspligten opføres ikke med hans udtræden af tjenesten.	De forhold, som han i sin tjenestemandstillings medfør bliver bekendt med, og hvis hemmelighedelse iflg. sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet af hans forsatte.	Skal iagttagelse af tavshedspligten.		

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
62.2. Forretningsorden for Danmarks Radio § 47.	Danmarks Radios medarbejdere. Tavshedspligten ophører ikke med udtræden af tje- nesten.	Danmarks Radios forhold, bortset fra oplysninger om faktiske forhold under driften.	Må ikke uden generaldirektørens forudgående tilladelse udtale sig.	Til pressen eller på anden måde offentligt.	Side 39
63. Bkg. nr. 260 af 14/7-62 om tvangslicensnævnet § 9 (jfr. ophavsretsloven og retten til fotogra- fiske billeder).	Navnets medlemmer og suppleanter, sekretæren og eventuelle medhjælpere.	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Er forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263.
Ministeriet for offentlige arbejder					
64. Postloven.					
64.1. § 12.	Den, der virker i postvæsenets tjeneste. Hemmelighedspligten vedvarer, efter at den pågældendes virke ved postvæsenet er ophørt.	Andres benyttelse af postvæsenet.	Må ikke give nogen underretning eller lejlighed til selv at skaffe sig sådan oplysning.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
64.2. Bkg. nr. 161 af 21/4-82 om benyttelse af postvæsenet § 2, stk. 1 (jfr. loven).	Særligt udpegede tjenestemand, som har afgivet en erklæring på ære og samvittighed.	Ubesørgelige lukkede forsendelser, som ikke på anden måde kan bringes afsenderen i hænde.	Har lovet ikke med deres vilje at læse andet af de åbnede forsendelser end afsenders eller adressatens navn og adresse og ikke at meddele noget, som ved denne virksomhed er kommet til deres kundskab.	Uvedkommende.	Side 40
65. Loven om telegrafer og telefoner § 17.	De under statens telegrafvæsen ansatte embeds- og bestillingsmænd - også efter at de er udtrådt af telegrafvæsenets tjeneste.	De indleverede telegrammers indhold og tilstedeværelse, navnene på afsendere og modtagere af telegrammer samt telefonsamtaler og navnene på de gennem telefon samtalende personer.	Forpligtet hemmelighold	Alle uvedkommende.	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
66. Luftfartsloven § 144 a.	Kommissionens personale, tilkaldte sagkyndige og andre, der medvirker i en undersøgelse, som foretages af kommissionen.	Hvad de bliver vidende om i forbindelse med undersøgelsen.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Uvedkommende.	Side 41 Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b.
67. Elektroinstallatørloven § 13, stk. 2.		Oplysninger om indholdet af registeret (over indberetninger om suspension eller tilbagekaldelse af autorisationer m.v.).	Må ikke deles andre end elektricitetsværksleder og elektroinstallatører, der af elektricitetsrådet skønnes at have retlig interesse i at blive bekendt med, hvad der er registreret om de pågældende selv.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
68. DSP, ordre-serie A, side 97, 1. afsnit.	De ansatte. Tavshedspligten ophører ikke med udtræden af tjenesten.	De forhold, som de i medfør af deres stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet, eller som bliver dem foreskrevet.	Skal iagttage tavshed.		Side 42 I henhold til tjenestemandslovens § 10.
68.2. 2. afsnit.		Oplysninger om forsendelse over banerne af gods m.m. samt levende dyr.			
68.3. 3. afsnit, 1. pkt.		Sager, der er til tjenstlig behandling.	Meddelelse må ikke gives.	Andre end de ansatte, der er med til at behandle pågældende sag.	
68.4. 3. afsnit, 2. pkt., 1. led.	Personalet.	Oplysninger hentede fra tjenstlige dokumenter, der ikke er bestemt for offentligheden eller fremmede, eller om den indre tjenestegang, derunder navnlig om forhold, der kan virke skadelige for tilliden til banerne og deres kunder.	Det er forbudt at give meddelelse uden særlig bemyndigelse fra generaldirektoratet.	Tidsskrifter, blade, private eller fremmede myndigheder.	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
68.5. 3. afsnit, 2. pkt., 2. led.	Personalet.	Forhold, der vedrører tjenesten.	Det er forbudt at afgive erklæringer og vidnesbyrd for så vidt sådant ikke kan fordres af domstolene eller andre iflg. lovgivningens bestemmelser.	Andre end foresatte.	Side 43
69. Reglement af 14/6-77 for forvaltningen af statshavnen i Frederiks-havn § 4.		Det i et havnerådsmøde passerede.	Rådets møder afholdes for lukkede døre.		
70. Loven om udlån til elektricitetsværker, telefonselekskaber, købstads-kommunale havne samt til Kjøben-	Enhver, der deltager i behandlingen af ansøgninger om den omhandlede støtte.	De forhold vedr. ansøgnernes virksomhed, der på denne måde er kommet til hans kundskab.	Forpligtet til at bevare fuldstændig tavshed.	Udadtil.	Ansvar efter straffelovens bestemmelser om forbrydelse i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. tjenestemandslovens § 3, stk. 3.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
havns Frihavns-Aktieselskab og Det danske Luftfartsselskab § 8.					Side 44
Ministeriet for skatter og afgifter					
71. Statskatteloven § 44.	De skatteliggende myndigheders og landsskatterettens medlemmer såvel som medlemmerne af de kommunale myndigheder, hvem opkrævningen og inddrivelsen af skatter påhviler. De hos de nævnte myndigheder ansatte eller af dem ansatte medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kendskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået	De oplysninger om skatteydernes indkomst og formueforhold, som under varetagelsen af deres hverv måtte komme til deres kendskab.	Forpligtet til at iagttage ubetvinget tavshed.	Uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens § 152.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
	med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde i virksomheden får kendskab om forhold som de omhandlede.				Side 45
72. Skattekontrollen § 10 F, stk. 1 og 3.	En privat erhvervsdrivende m.v., der modtager oplysning om personnumre i henhold til lovens § 8 J, stk. 1, § 8 K, § 10 A, stk. 2 og 3 eller § 10 B, stk. 1.	Oplysninger om personnumre.	Må ikke videregives ud over, hvad der må anses for påkrævet til varetægelse af den erhvervsdrivendes opgaver for skattevæsenet.	Til andre.	Straffes med bøde. Er overtrædelse begået af et aktieselskab, andelselskab eller lignende, kan bødeansvar pålægges selskabet som sådant.
73. Kildeskateloven § 87.	Skattemyndighederne hos myndighederne ansatte eller af dem antagne medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådan-	De oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller private forhold, som de under varetagelsen af deres funktioner efter loven kommer til kundskab om.	Skal iagttage ubetinget tavshed.	Uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens § 152.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
74.1. Forretningsorden nr. 83 af 27/2-79 for ligningsrådet og stats- og skattedirektoratet § 11 (jfr. skattestyrelseslovens § 20).	ne forhold. Er af-talen indgået med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde får kundskab om sådanne forhold. Medlemmerne af rådet.	Forhold, de bliver bekendt med i deres virke for rådet ved be-handlingen af en sag, der angår en bestemt person, et bestemt selskab m.v. eller en bestemt ejendom, det ved rådets møder passerende, herunder eventuelle afstemninger samt oplysninger, som de bliver bekendt med ved rådets behandling af andre end de i stk. 1 nævnte sager, og som efter deres art bør hemmeligholdes.	Skal bevare tavshed.	Uvedkommende.	Side 46
74.2. Forretningsorden nr. 65 af 27/2-79 for landskatteretten § 20.	Rettens medlemmer. Tavshedspligten op-hører ikke ved medlemshvervets ophør.	De oplysninger, som kommer til deres kundskab under varetagelsen af hvervet som retsmedlem.	Skal udvise ubetinget tavshed.	Uvedkommende.	Ansvar efter straffeloven.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
74.3. Forretningsorden nr. 12 af 2/1-79 for ligningskommissioner i Kbh.	Ligningskommissionens medlemmer. Tavshedspligten ophører ikke med medlemsskabets ophør.	De oplysninger, som de kommer til kundskab om under varetælgelse af deres hverv som ligningskommissionsmedlemmer.	Skal udvise ubetinget tavshed.	Uvedkommende.	Side 47 Ansvar efter straffelovens § 152.
74.4. Forretningsorden nr. 133 af 28/3-78 for ligningskommissioner uden for Kbh. § 15.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.
74.5. Forretningsorden nr. 640 af 4/12-78 for skatterådet i Kbh. § 16.	Skatterådets medlemmer. Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79, dog "skatterådsmedlemmer".	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.
74.6. Forretningsorden nr. 639 af 28/11-78 for skatterådet uden for Kbh. § 16.	Som forretningsorden nr. 640 af 4/12-78.	Som forretningsorden nr. 640 af 4/12-78.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
74.7. Forretningsorden nr. 646 af 14/12-78 for amtsligningsrådet § 14.	Amtsligningsrådets medlemmer. Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79, dog amtsligningsrådets medlemmer.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.	Side 48 Som forretningsorden nr. 12 af 2/1-79.
75. Lov om vurdering af landets faste ejendomme § 29 A.	Medlemmer af vurderingsmyndigheden eller af landskatteretten, sagkyndige medhjælpere og de hos de nævnte myndigheder i øvrigt ansatte og andre medhjælpere (kommunerne) samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed gælder virksomheden gælden forpligtelsen for alle, der uanset deres arbejde i virksomheden får	Hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens §§ 152 og 264 b.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
					Side 49
76. Forretningsorden nr. 71 af 18/2-83 for nævnet vedr. mer-værdiafgift m.v. § 9 (jfr. momslovens § 37, stk. 6).	kundskab om forhold som de omhandlede. Nævnets medlemmer og tilkaldte sagkyndige rådgivere.	Oplysninger af fortrolig karakter som de gennem deres virksomhed i nævnet får kendskab til.	Har tavshedspligt.		Ansvar efter straffelovens § 152.
77. Forretningsorden nr. 346 af 23/6-82 for nævnet vedr. registreringsafgift af motorkøretøjer § 7 (jfr. loven om registrering af motorkøretøjer)	Nævnets medlemmer og den tilforordnede.	Oplysninger af fortrolig karakter, som de gennem deres virksomhed i nævnet får kendskab til.	Har tavshedspligt.		Ansvar efter straffelovens § 152.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
m.v. § 29, stk. 4).					Side 50
78. Forretningsorden nr. 550 af 19/12-72 for nævnet vedrørende varers ratificering og varers toldværdi (toldankennævnet) § 8 (jfr. toldlovens § 116, stk. 5).	Nævnets medlemmer og tilkaldte sagkyndige rådgivere.	Oplysninger af fortrolig karakter, som de gennem deres virksomhed i nævnet får kendskab til.	Har tavshedspligt.		Ansvar efter straffelovens § 152.
79. Lov om afgift på konsum-is § 7, stk. 5.	De kontrollerende tjenestemænd.	Hvad de gennem kontrolvirksomheden er blevet vidende om.	Forpligtet til at hemmeligholde.	Alle uvedkommende.	Ansvar efter straffelovens bestemmelser om forbrudelser i embedsforhold.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
80. Lov om en særlig stempelafgift ved overdragelse af offentlige værdipapirer § 16.	Tilsynsmyndigheden.	Hvad den gennem tilsynsvirksomheden er blevet vidende om.	Pligt til at hemmeligholde.	Alle andre end de med tilsynet betroede.	Side 51 Ansvar efter straffeloven (1866) § 139.
Socialministeriet					
81. Ankestyrelsesloven § 12.	Enhver, der deltager i sagsbehandling efter loven.	Hvad han erfarer ved sagens behandling.	Har tavshedspligt.		
82.1. Forretningsordenen nr. 519 af 28/9-81 for amtsankenævne § 20, stk. 1 (jfr. den sociale styrelseslov § 18 b, stk. 5).	Navnets medlemmer og de personer, der i øvrigt er knyttet til nævnet.		Der påhviler dem tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
82.2. Forretningsorden nr. 166 af 15/3-76 for revaliderings- og pensjonsnævne § 21, stk. 1 (jfr. den sociale styrelseslov § 18, stk. 3).	Som bkg. nr. 519 af 29/5-75.		Som bkg. nr. 519 af 29/5-75.		Side 52
82.3. Bkg. nr. 300 af 26/6-79 om oprettelse af brugerråd i amtskommunerne og i Kb'h's og Frederiksberg kommuner § 7, stk. 2 (jfr. den sociale styrelseslov § 18 c og 19 a).	Brugerrådets medlemmer.		Der påhviler dem tavshedspligt i overensstemmelse med reglerne i straffeloven.		

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
83. Forrettingsordens nr. 27 af 15/1-79 for udvalget vedr. erhvervs-sygdomme § 9 (jfr. arbejds-skadefor-sikringsloven § 11 stk. 4).	Udvalgets medlemmer og andre deltagere i udvalgets møder samt de personer, der i øvrigt er knyttet til udvalget.	De forhold, som de bliver bekendt med, og hvis hemmelighedelse iflg. sagens natur er påkrævet.	Der påhviler dem tavshedspligt.		Side 53
84. Dagpengesudvalgets forretningsorden nr. 231 af 10/12-75 (jfr. dagpengeloven § 14, stk. 4).	Udvalgets medlemmer, og de personer, der i øvrigt er knyttet til udvalget.		Der påhviler dem tavshedspligt.		
85. Forrettingsordens nr. 414 af 11/9-70 for anke-	Ankenævnets medlemmer og andre deltagere i ankenævnets møder.	De forhold, som de i denne egenskab bliver bekendt med, og hvis hemmelighedelse iflg. sagens natur er påkrævet.	Der påhviler dem tabshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
nævnet for arbejdsløshedsforsikringen § 10 (jfr. arbejdsloshedsloven § 100, stk. 4).					Side 54
86. Instruks af 15/2-36 for invaliderådet § 5 (jfr. loven om forsørgelse af militære invalider og sådanne efterladte i de sønderjydske landsdele § 38).	Rådets medlemmer og medhjælp.	Alt, hvad de i deres nævnte egenskab erfarer.	Forpligtede til tavshed.	Trediemand.	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
87. Forretningsordenen af 4/8-77 for sygesikringens forhandlingsudvalget. valg pkt. 13 (jfr. sygesikringslovens § 26).	Medlemmer, suppleanter og andre, der bliver gjort bekendt med materiale til og drøftelser i forhandlingsudvalget.	Oplysninger, der herigennem modtages, skriftligt materiale.	Forpligtet til at iagttage tavshed, sikre sig, at skriftligt materiale ikke kommer ... i hænde.	.. uvedkommende.	Side 55
88.1. Cirkulære nr. 140 af 15/8-75 om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 30	Alle, der deltager i sagsbehandlingen.	Hvad der som hemmelighed - herunder privatlivet tilhørende hemmeligheder - er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed.	Har tavshedspligt.		Det følger af straffelovens § 152 og 264 b, at tilsidesættelse straffes med bøde, hæfte eller fængsel.
88.2. Cirkulære nr. 191 af 9/10-75 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven pkt. 23 3. afsnit.	De sociale udvalgs medlemmer og de personalegrupper, der medvirker i vejledningsarbejdet.	Hvad de erfarer ved sagernes behandling.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
88.3. Cirkulære nr. 191 af 9/10-75 pkt. 23, 4. afsnit.	Vejlederen.	Oplysninger som klienten afgiver med ønske om speciel hemmeligholdelse.	Må ikke videregives.	Andre medarbejdere i eller uden for forvaltningen, selvom disse har tavshedspligt.	Side 56
88.4. Cirkulære nr. 175 af 30/10-80 om praktisk bistand i hjemmet efter bistandsloven, bilag 2 (vejledning).	Hjemmehjælperen. Tavshedspligten op- hører ikke ved fratrædelse af stillingen.	Patientens og hjemmets forhold; forvaltningens personale og andre hjemmehjælpere.	Har tavshedspligt og må aldrig udtale sig; må ikke drøftes.	Udenforstående; i hjemmene.	Kan medføre afskedigelse.
88.5. Bilag 3 (vejledning).	Tilsynsførende ved hjemmehjælpen. Tavshedspligten ophører ikke ved fratrædelse.	Patienternes og hjemmenes forhold, hjælpernes forhold eller forvaltningens øvrige personale.	Har tavshedspligt og må aldrig udtale sig.	Udenforstående.	Kan medføre afskedigelse.

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
88.6. Cirkulære af 18/3-76 om bistandslovens bestemmelser om institutionerne under amtskommunerne pkt. 11.	Bestyrelsesmedlemmerne. Tavshedspligten omfatter ikke ved udtræden af bestyrelsen.	Forhold, som de i medfør af deres medlemskab af bestyrelsen bliver bekendt med, når hemmeligholdelse iflg. sagens natur er påkrævet.	Har tavshedspligt.		Side 57 Efter straffeloven straffes tilsidesættelse med bøde, hæfte eller fængsel.
88.7. Bkg. nr. 207 af 26/4-76 om godkendelse, ledelse og drift af uddannelsessteder til uddannelse af børne- og omsorgspædagoger og omsorgspædagoger § 15 (jfr. bistandslovens § 14).	Medlemmerne	Udtalelser og meddelelser om vdk. råds arbejde.	Har tavshedspligt, når sagens natur tilsiger det, eller når det følger af vedtagelse i vdk. råd.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavs-hedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
89.1. Regler om forsknings-assistenters disponering over materialer, oplysninger og resultater i socialforskningsinstituttets undersøgelser m.v., afsnit 1.	Medarbejderne. Tavshedspligten op-hører ikke ved an-sættelsesforholdets ophør.	Oplysninger og forhold, som den pågældende får kendskab til gennem sin ansættelse om enkeltper-soner og private eller offentlige institutioner og virksomheder.	Må til det yderste være påpasselig med overholdelsen af de regler vdr. bearbejdelse og arkivering m.v. af mate-rialer, der sigter på at sikre diskre-tion og må med ... under-søgelse påse, at ingen re-spondenter, virksomheder, institutioner og lignende kan identifi-ceres, med-mindre de ud-trykkeligt har givet deres tillad-else.	... publice-ringer om og offent-lig eller privat omtale af.	Side 58
89.2. Regler, afsnit 4.	Som afsnit 1.	Igangværende (dvs-ikke publice-rede) forskningsarbejder og re-sultaterne heraf.	Må rådføre sig med in-stitutts le-delse, inden de ytrer sig.	Offentligt	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
89.3. Instruktion for interviewere, side 74. <u>Udenrigsministeriet.</u>	Interviewere.	Hvad de får kendskab til ved at være interviewere.	Har tavhedspligt.		side 59
90. Loven om det udenrigspolitiske nævn § 4.	Nåvnets medlemmer og andre, der måtte være til stede under nævnets forhandlinger.	Hvad de erfarer i nævnet i det omfang, som vdk. minister eller nævnets formand bestemmer.	Forpligtede til at bevare tavshed.		
91. Loven om gennemførelse af overenskomst om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATO's militære hovedkvarterer § 5.		Hemmeligholdelser vdr. fremmede militære styrker, der befinder sig på dansk stats område og omfattes af overenskomsten for så vidt angår forhold, hvorpå styrkernes eller nogen af overenskomstdeltagernes sikkerhed beror.	Røber eller videregiver meddelelse.		Straffes som for overtrædelse af straffelovens § 109.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
92. Sikkerhedsvejledning for udsendte repræsentationer.	Alle medarbejdere i udenrigstjenesten.	I tjenstlige anliggender. Dette gælder i særdeleshed for så vidt angår klassificerede dokumenter.	Har tavshedspligt.		Side 60 Krænkelse kan medføre øjeblikkelig afsked og kan herudover eventuelt straffes i henhold til bestemmelserne i straffelovens kapitel 12.
Undervisningsministeriet. 93.1. Vejledning nr. 111 af 2/7-80 om udfærdigelse af elevernes erklæringer i folkeskolen pkt. 1, 1. led.		Skriftlige oplysninger om nuværende og tidligere elever på skolerne.		Visse offentlige myndigheder, f.eks. arbejdsformidleringen, undersøgelsesret, politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen samt de sociale udvalg har ret hertil, men derimod ikke andre private, herunder arbejdsgivere end den pågæl-	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
93.2. Pkt. 1, 2. led.		Erklæringer om, hvorvidt et barn kan anses for troværdigt som vidne.		dende elev eller dennes forældre. Kun politiet, anklagemyndigheden eller retten har ret her-til.	Side 61
93.3. Pkt. 7.		Eleverklæringer.	Behandles som sager af for- trolig karakter, der er undergivet tavshedspligt.	... uvedkom- mende, herun- der ansatte der ikke del- tager i per- sonalesagers behandling.	
94. Cirkulære af 6/11-73 om ret- ningslini- er for an- sættelses- myndighe- dens prøv- else af om ansøgere til stil- linger i folkesko- len opfyl- der ansæt- telsesbe- tingelserne efter tje-		Tilvejebragte strafoplysninger, straffeattester og evt. andre skriftlige strafoplysninger.	Drage omsorg for at de ikke kommer ... i hænde, skal opbevares på særlig betryggende måde og så- ledes ikke i et alm. til- gængeligt ar- kiv. Kun per- soner, der skal benytte attesterne ved behand- ling af per-		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
nestemandslovens § 10 stk. 1, § 5. 95.1. Bkg. nr. 4 af 8/1-70 om faste råd og udvalg m.m. ved seminari-erne § 4, stk. 4 (jfr. folkeskolelæreruddannelsesloven §§ 14 og 15). 95.2. § 5, stk. 2. 95.3. § 7, stk. 6.		Rådets forhandlinger. Protokollens indhold. Udtalelser fra fællesudvalgets orientering om udvalgets arbejde.	sonalesager, må have adgang til dem. Er fortrolige. Er fortrolige.		Side 62

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
96.1. Bkg. nr. 400 26/8-71 om faste råd og udvalg m.m. ved børnehaver og fritids- og fritidspædagoger og fritidspædagoger § 4 (jfr. loven om uddannelse af børnehaver og fritidspædagoger §§ 11 og 12).	Medlemmerne	Forhold hvis hemmeligholdelse følger af sagens natur eller af vedtagelse i vdk. råd eller udvalg.	lades. Udvalget fastsætter selv for men for og omfanget af denne orientering. Har tavshedspligt.		<u>Side 63</u>
96.2. § 10, stk. 4.	Udvalgsmedlemmer.		Forhold, der er omfattet af tavshedspligt kan ikke drøftes på åbne møder.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
96.3. § 12, stk. 4.		Orientering om udvalgets arbejde.	Der gives på seminariet løbende orientering, med mindre sådan orientering i det enkelte tilfælde bør undlades. Udvalget fastsætter selv formen for og omfanget af orienteringen.		Side 64
97.1. Bkg. nr. 393 af 30/7-76 om faste råd og udvalg ved husholdningsseminarierne § 4 (jfr. loven om uddannelse af husholdningslærere §§ 12 og 13).	Medlemmerne.	Forhold, der er af fortrolig karakter eller forhold, hvorom tavshedspligt er vedtaget i lærerrådet eller fællesudvalget.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
97.2. § 10, stk. 4.	Udvalgsmedlemmerne.		Forhold, der er omfattet af tavshedspligt kan ikke drøftes på åbne møder.		<u>side 65</u>
97.3. § 12, stk. 4.		Orientering om fællesudvalgets arbejde.	Der gives på seminarier løbende orientering, medmindre sådan orientering efter sagens natur i det enkelte tilfælde bør undlades. Udvalget fastsætter selv formen for og omfanget af orienteringen.		
98. Lov nr. 362 af 13/6-73 om universiteternes styrelse.					

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
98.1. § 24, stk. 2.	Medlemmerne af de kollegiale organer.	Sager om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, herunder sager om ansættelser, fremmelser og afskedigelser samt sager om planer eller forhandlinger om køb og salg af faste ejendomme, bedømmelse af ordre til eller tilbud fra leverandører og entreprenører.	Har tavshedspligt.		Side 66
98.2. Bkg. nr. 184 af 14/5-75 om ansættelse af deltidsbeskæftigede undervisningsassistenter og hjælpelærere ved de højere uddannelsesinstitutioner (§ 6, stk. 1 (jfr. lovens § 4, stk. 3)).	Studienævnets medlemmer.	Ansættelsessager.	Har tavshedspligt.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
98.3. Bkg. nr. 597 af 3/12-75 om ansættelse i professorstillinger, videnskabelige adjunkter/lektorer, stilletil- linge og eks- terne lektorer ved de højere uddannelsesinstitutter og undervisningsministeriet § 7 (jfr. lovens § 2, stk. 2, nr. 4).		Bedømmelsesudvalgets motiverede indstilling om, hvem af ansøgerne der udfra en samlet vurdering bør foretrækkes.	Må ikke offentliggøres uden skriftligt samtykke fra ansøgerne.	Offentliggøres	Side 67
98.4. Regler for prisspørgsmål ved Kbh's universitet § 9 (jfr. lovens § 40, stk. 3)	Særligt beskikket medarbejder.	Forfatterens identitet.	Er forpligtet til at iagttage tavshed.		

Tavshedspligtens hjemmel.	Hvem har tavshedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
98.5. Bkg. nr. 514 af 24/9-75 om basissudannelser på Roskilde universitetsscenter § 18, stk. 2 (jfr. lovens § 2, stk. 3).	Studiekontoret.	Kopier af studiejournal, projektrapporter og studiemateriale.	Kan udleveres til centret eller undervisningsministeriet til brug i visse typer af sager, hvis de studerendes navne slettes, medmindre de pågældende studerende skriftligt frafalder dette.		Side 68
98.6. Bkg. nr. 589 af 26/11-75 om uddannelser på Roskilde universitetsscenter § 16, stk. 2 (jfr. lovens § 2, stk. 3).	Som bkg. nr. 589 af 26/11-75.	Som bkg. nr. 589 af 26/11-75.	Som bkg. nr. 589 af 26/11-75.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavs- hedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedsplig- ten over for?	Sanktionering af tavsheds- pligten.
98.7. Bkg. om ud- dannelser ved Ålborg universi- tetscenter, som ændret ved bkg. nr. 230 af 29/5- 78, § 17 (jfr. lov- ens § 2, stk. 3).		Kopier af studiemateriale.	Kan udleveres til centret eller under- ministeriet til brug i visse typer sager, hvis forfatterens navn er slet- tet, ligesom der yderligere kan slettes navne på per- soner, insti- tutioner m.v. hvis disse har betinget sig dette, eller omstæn- dighederne i øvrigt taler derfor.		Side 69
99. Lærlinge- loven § 24, stk. 9.	De faglige udvalgs medlemmer.	De forhold, hvorom de i medfør af deres hverv er kommet til kendskab om.	Er pligtige at bevare fuldstændig tavshed.	Udadtil.	Ansvar efter straffelovens § 152.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
100. Bkg. nr. 132 af 5/4-83 om ankenævnet vedr. læresteder og praktikvirksomheder § 3, stk. 5 (jfr. § 10, stk. 5, i loven om foranstaltninger vedr. lære- og praktikpladser m.v.).	Nævnets medlemmer.		Har tavshedspligt efter straffelovens regler om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.		Side 70
101. Bkg. nr. 400 af 15/8-78 om nævnet til behandling af tvistigheder mellem elever og praktikantvirksomheder	Nævnets medlemmer og sekretærer.		Har tavshedspligt.		Efter straffelovens regler om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
(tvistighedsnavnet § 4, stk. 5 og § 5, stk. 2 (jfr. loven om efg))					Side 71
102.1. Bkg. nr. 275 af 27/7-62 om lønninger m.m. for personale ved tekniske skoler m.m. § 3, stk. 2 (jfr. lovene om tekniske skoler m.m.).	Den ansatte. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.	De forhold, som han i sin stillings medfør bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse iflg. sagens natur er påkrævet eller bliver foreskrevet af hans foresatte.	Skal iagttage tavshed.		
102.2. Bkg. nr. 397 af 21/12-33 om eksamensordningen ved de statsunderstøttede tekniske skoler § 4, stk. 3 (jfr. lov om tekniske skoler.		Opgavekommissionens møder.	Er strengt fortrolige. Kun opgavekommissionens formand og tilsynets embedsmænd har adgang til at overvære dem.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
teknika og teknologiske institutter). 103.1. Cirkulære nr. 240 af 1/12-66 om ansættelse og aflønning af fastansat personale ved handelskolerne § 10, stk. 2. 103.2. Cirkulære nr. 11 af 12/1-68 om ansættelse og aflønning af ledere og lærere ved de tekniske skoler § 10, stk. 2.	Den ansatte. Tavshedspligten ophører ikke ved hans udtræden af tjenesten. Som cirkulære nr. 11 af 12/1-68.	De forhold han i sin stilling medfører bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse iflg. sagens natur er påkrævet eller bliver foreskrevet af hans foresatte. Som cirkulære nr. 11 af 12/1-68.	Skal iagttage tavshed. Som cirkulære nr. 11 af 12/1-68.		Side 72

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
103.3. Standardvedtægter for hanelsskoler (selvejendte institutioner) § 3, stk. 5.	Deltagere i bestyrelsesmøder.		Har tavhedspligt, når dette vedtages i mødet.		Side 73
103.4. Standardvedtægter for tekniske skoler (selvejende institutioner) § 3, stk. 5.	Deltagere i bestyrelsesmøder.	Sager, hvor det efter sagens natur er påkrævet.	Har tavhedspligt.		
103.5. Forretningsorden for lærerådets medlemmer § 18.	Rådets medlemmer, tilfornordnede, sekretærer og evt. medhjælpere.	De forhold, der kommer til deres kundskab under rådets forhandlinger og de afgivne indstillinger, stemmeafgivningerne.	Bør bevare tavshed. Må ikke udtale sig.	Alle uvedkommende.	
103.6. Forretningsorden for skolerådet for tekniske skoler § 8.	Skolerådets medlemmer, stedfortrædere og evt. tilkaldte.	De forhold, de kommer til kundskab om under rådets forhandlinger, stemmeafgivning.	Har tavhedspligt, med mindre rådet i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse, må ikke udtale sig.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
103.7. Forretningsordenen for uddannelsesnævnet tekniske assistenter § 6.	Nævnets og udvalgenes medlemmer, de tilfornordnede, sekretæren samt evt. tilkaldte	De forhold de kommer til kundskab om under nævnets forhandlinger; stemmeafgivning.	Har tavhedspligt; må ikke udtale sig angående.		Side 74
103.8. Forretningsordenen for uddannelsen af byggeteknikere og bygningskonstruktører § 1.	Nævnets og udvalgenes medlemmer, de tilfornordnede, sekretæren samt evt.	De forhold de kommer til kundskab om under nævnets forhandlinger; stemmeafgivning.	Har tavhedspligt; må ikke udtale sig angående.		
103.9. Forretningsordenen for uddannelsesnævnet vdr. varme-, ventilations- og sanitets teknikere § 5, stk. 4 og § 6.		Redegørelse for forhandlingerne, der foregår for lukkede døre.	Kan offentliggøres efter godkendelse.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
103.10. Procedure for handelskolelærernes eksamenskommission.		Opgaveforslag samt færdige opgaver.	Skal behandles strengt fortroligt.		Side 75
103.11. Forretningsordningen for erhvervsuddannelsesrådet § 6.	Rådets medlemmer, tilfornordnede, sekretærer og evt. medhjælpere.	De forhold, der kommer til deres kendskab under rådets forhandlinger og de afgivne indstillinger; stemmeafgivning.	Bør iagttage tavshed; må ikke udtale.	Offentligheden.	
103.12. Forretningsordningen for erhvervsuddannelsesudvalget for handels- og konatoreråd det § 6.	Rådets medlemmer, tilfornordnede, sekretærer og evt. medhjælpere.	De forhold, der kommer til deres kendskab under udvalgets forhandlinger og de afgivne indstillinger af fortrolig art.	Skal bevare tavshed.	Offentligheden.	

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavhedspligt.	Hvad går tavhedspligten ud på?	Hvem gælder tavhedspligten over for?	Sanktionering af tavhedspligten.
103.13. Forretningssorden for erhvervsuddannelsesudvalget for servicefagene § 7.	Udvalgets medlemmer, tilfornede, sekretærer og evt. medhjælpere.	De forhold, der kommer til deres kendskab under udvalgets forhandlinger og de afgivne indstillinger; stemmeafgivning.	Bør bevare tavshed; må ikke udtale sig om.	Offentligheden.	Side 76
103.14. Forretningssorden for erhvervsuddannelsesudvalget for levnedsmiddelområdet § 7.	Udvalgets medlemmer, tilfornede, sekretærer og evt. medhjælpere.	De forhold, der kommer til deres kendskab under udvalgets forhandlinger og de afgivne indstillinger; stemmeafgivning.	Bør bevare tavshed; må ikke udtale sig om.	Offentligheden.	
104. Kgl. re-skripter af 13/7-1750 og 6/1-1764, jfr. re-skript af 23/3-1787 og kancel-liskrivelse af	Rigshospitalet.	Ugifte fødende kvinders identitet for så vidt angår fødsler før 1/1-38 med mindre den pågældende har givet skriftligt afkald.	Tavhedspligt i en periode på 100 år.		

Tavhedspligtens hjemmel.	Hvem har tavhedspligt.	Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt.	Hvad går tavshedspligten ud på?	Hvem gælder tavshedspligten over for?	Sanktionering af tavshedspligten.
26/1-1841 samh. med kgl. resolution af 27/2-39, lov nr. 130 27/5-08 om børn udenfor ægteskab og lov nr. 131 7/5-31 om børn udenfor ægteskab.					Side 77

Norske regler om tavshedspligt.

Uddrag af loven af 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), jfr. lov nr. 54 af 19. juni 1969, som ændret ved lov nr. 40 af 27. maj 1977 og lov nr. 47 af 11. juni 1982.

§ 13 (taushetsplikt)

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal reknes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

§ 13 a (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse)

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

- 1) at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
- 2) at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, og
- 3) at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f eks når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

§ 13 b (begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser)

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

- 1) at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter,
- 2) at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl a kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
- 3) at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etatet i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl a til bruk ved vejledning i andre saker,
- 4) at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen,
- 5) at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger

som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag, og

- 6) at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr 1, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal gjøre ham merksam på dette. Likeledes kan forvaltningsorganet pålegge taushetsplikt når vitner o 1 får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til organet. Overtreding av taushetsplikt etter dette ledd kan straffes etter straffelovens § 121, dersom vedkommende er gjort merksam på at overtreding kan få slik følge.

§ 13 c (informasjon om taushetsplikt, oppbevaring av opplysninger undergitt taushetsplikt).

Vedkommende forvaltningsorgan skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene.

Dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet oppbevare på betryggende mate.

Kongen kan gi nærmere regler om oppbevaring av dokumenter og annet materiale som er undergitt taushetsplikt, om tilintetgjøring av dokumenter eller materiale og om bortfall av taushetsplikt etter en viss tid. Taushetsplikten bortfaller etter 60 år når ikke annet er bestemt i medhold av foregående punktum.

§ 13 d (opplysninger til bruk for forskning)

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet: bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl a gi bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om vedtak etter denne paragraf.

§ 13 e (forskeres taushetsplikt)

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med en forskingsoppgave som et forvaltningsorgan har støttet, godkjent eller gitt opplysninger undergitt taushetsplikt til, pliker å hindre at andre får adgang eller kjennskap til:

- 1) opplysninger undergitt i taushetsplikt. som forskeren får fra et forvaltningsorgan,
- 2) opplysninger som i forbindelse med forskingsarbeidet er mottatt fra private under taushetsløfte, og
- 3) opplysninger som gjelder personer som står i et avhengighetsforhold til den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m.m.) som har formidlet deres kontakt med forskeren.

Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskingsarbeidet og i samsvar med de vilkår som måtte være

fastsatt etter § 13 d annet ledd. Skal resultatet av forskingsarbeidet publiseres eller brukes på annen måte, gjelder § 13 a nr 1 og 2 tilsvarende.

Brudd på taushetsplikten eller på vilkår etter § 13 annet ledd, straffes etter straffelovens § 121. Departementet eller vedkommende forvaltningsorgan skal gjøre forskeren og hans medarbeidere kjent med taushetsplikten og straffebestemelsen, jfr også § 13 c første ledd.

§ 13 f (bestemmelser om taushets- og opplysningsplikt m.ra. i andre lover)

Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks, kan vedkommende myndighet bestemme i hvilken utstrekning §§ 13-13 e skal gjelde som utfyllende regler.

Bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger begrenser ikke lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

Svenske regler om tavshedspligt.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

2 § Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i första stycket, 5§, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet; och de enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det ur förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

4 § Gäller förbud enligt denna lag mot att röja uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

5 § Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

6 § Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kannedom om uppgiften.

7 § Sådana bestämmelser, som avser överföring av sekretess från en myndighet till en annan, tillämpas även när person som avses i 6§ lämnar uppgift till annan myndighet utan att han därvid företräder den myndighet till vilken han är knuten.

8 § Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon. Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

9 § Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

10 § I fråga om tystnadsplikt angående uppgift som har anförtröts präst under bikt eller själavårdande samtal i öfverigt gäller i stället för bestämmelserna i denna lag vad som är särskilt föreskrivet.

11 § I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.

2 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess **förhållande** till annan stat eller mellanfolklig organisation

1 § Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i öfverigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om del inte står klan att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om del kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i öfverigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. 1 mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om särskilda skal föranleder del, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begär att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterna] av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

3 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att det genom förordning kan föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

3 kap. Sekretess med **hänsyn** till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 § Sekretess gäller hos regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt vad nu har sagts, lämnats till annan myndighet, **gäller sekretessen** också hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

4 kap. Sekretess med **hänsyn** till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1 § Sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträffande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som kontrollen avser.

3 § Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller

3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet 1 övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall,
3. telekommunikation,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling,

om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

3 § Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

4 § Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1-3 §§, inom polisväsendet och kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

6 kap. Sekretess med hänsyn till det allmannas ekonomiska intresse

1 § Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

För den vars anställning hos myndigheten har upphört gäller förbudet enligt första stycket att röja eller utnyttja uppgift endast i den utsträckning som följer av 3§ andra stycket lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas rakning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbudena offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

3 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning, om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare försämras om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift angående utförande av undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art. som myndighet har låtit verkställa för det allmännas rakning, eller angående resultatet av sådan undersökning, om det kan antas att det allmänna lider ska 1a om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

S § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt förelags ställning som förhandlingspart försämrats om uppgiften röjs. Med facklig förhandling på den offentliga sektorn avses sådan förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, van myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att delta.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fem år. Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens löne delegation gäller sekretessen dock längst till dess förhandlingsöversenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer del på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Beträffande uppgift hos riksdagens löne delegation ankommer det dock på löne delegationen eller myndighet, som denna beslämmer, att pröva frågan. Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

6 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som part i arbetskonflikt försämrats om uppgiften röjs. Med facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn avses facklig stridsåtgärd som vidtas av eller mot arbetsgivare, för vars räkning myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att; förhandla i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Vid tillämpningen av denna paragraf gäller föreskrifterna i 5 § tredje stycket i fråga om uppgift som anges i första stycket.

7 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för myndighets räkning med anledning av myndighetens eller statligt eller kommunalt företags rättstvist, om det kan antas att det allmännas eller företags ställning som part försämrats om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen längst till dess saken har blivit slutligen avgjord men inte i något fall längre än till dess tjugo år har förflutit.

8 § Sekretess gäller för uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling som har upprättats på fartyg, som ägs av eller är upplåtet till staten eller kommun, angående sammanstötning med annat fartyg, beträffande vilket motsvarande uppgift inte är tillgänglig, om det kan antas att det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen försämrats om uppgiften röjs.

Sekretessen upphör, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning hålls offentligt eller talan väcks på grund av sammanstötningen och i vart fall när fem år har förflutit från det att sammanstötningen ägde rum.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på den myndighet, under vars förvaltning fartyget hör, att pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild.

7 kap. Sekretess med **hänsyn** främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

1 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom **närliggande** lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering och åtgärder mot smittsamma sjukdomar, samt i verksamhet som avser omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Sekretess enligt första stycket gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst **sju** år.

2 § Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut av utskrivningsnämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda eller psykiatriska **nämnden**,
2. annat beslut i ärende enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd,
3. beslut enligt lagstiftningen om smittskydd, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd och avser annan sjukdom än venerisk,
4. anmälan och beslut i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården.

3 § Sekretessen enligt 1 § gäller också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehovande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om del med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

4 § Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom **närliggande** lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med **socialtjänst** förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av **socialnämnd**. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst **sju** år.

5 § Sekretessen enligt 4 § såvitt angår uppgift om underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underåriga har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården.

6 § Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för vald eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

7 § Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgift-en rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretessen enligt första stycket gäller också i förhållande till en vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

Sekretess gäller hos myndighet som avses i första stycket för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för vald eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år eller, i fall som avses i tredje stycket, i högst femtio år.

8 § Sekretess gäller hos myndighet, som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd, i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, arbetsmiljön eller reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd, för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Hos myndighet som nu har nämnts gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

9 § Sekretess gäller inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänförs till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studievägledare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i sådan verksamhet för studie- och yrkesorientering som skolstyrelse bedriver för att stödja ungdomar under arton år, som efter att ha slutat grundskolan inte genomgår utbildning eller har arbete. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

10 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvärd, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänförs till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsult eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som där nämns, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänförs till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretessen enligt tredje stycket gäller inte i ärende om anställning eller disciplinansvar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärende som angår antagning till utbildning vid försvarsmakten, frikallelse från värnplikt, undantagande från tjänstgöringsskyldighet, anstånd med värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller inom försvarsmaktens personalvård med avseende på värnpliktiga för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos konsulent eller annan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning vilken utförs för forskningsändamål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlännings» om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningsar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningsar för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om svenskt medborgarskap. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

15 § Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

16 § Sekretess gäller för personuppgift i personregister som avses i datalagen (1973:289), om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen.

Sekretess för uppgift som anges i första stycket gäller också, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpning av denna bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande. Sekretess enligt detta stycke gäller dock ej, om uppgiften skall användas för automatisk databehandling enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i förordning som har stöd i sådan lag. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

18 § I annat fall än som avses i 17 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift hos rikspolisstyrelsen, som angår brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem,
2. för belastningsuppgift som har tillförts körkortsregistret,
3. för uppgift som har tillförts särskilt register som författningen enligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten.

Sekretessen enligt första stycket 1 gäller inte i ärende om straffföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

19 § Sekretess gäller hos polismyndighet för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda eller vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten,
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller
5. utredning enligt 6 § andra stycket lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande.

om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

20 § Sekretess gäller hos polismyndighet i ärende om omhändertagande som avses i 19 § första stycket 2 för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

21 § Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller beslut i annat fall enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

22 § Sekretess gäller hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende, i fråga om vilket bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga, för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå domstol till handa med utredning som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

23 § Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

24 § Sekretess gäller för uppgift i upptagning som har dialektologiskt eller etnologiskt innehåll och som har gjorts eller anskaffats för vetenskapligt ändamål, om det kan antas att den, som har lämnat uppgiften eller som uppgiften avser, eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

25 § Sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess för sådan uppgift i ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning. Såvitt avser ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu har nämnts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats på grund av föreskrift i särskild lagstiftning som angår uppgiftsskyldighet i frågor rörande samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller som angår försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift i kartellregister, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada, om uppgiften röjs, och att sekretess inte namnvarrt motverkar syftet med registret. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet eller försäkringsväsendet, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 § Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen foreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

7 § Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, och i tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

8 § Sekretess gäller i riksbankens bankrörelse och i riksgäldskontorets opplånesverksamhet för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller i annan av myndighet bedriven näringsverksamhet eller affärsmässig utlåningsverksamhet för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt andra stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller möjlighet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har iakttagits under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Hos högskoleenheten gäller sekretessen dock i högst tio år. Hos statens skeppsprovvningsanstalt och patent- och registreringsverket gäller sekretessen i högst femtio år.

10 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och var det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

11 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

12 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende hälso- eller sjukvård för sådan uppgift om viss varus tillverkning eller innehåll, som har lämnats till myndigheten för att användas som upplysning om eller underlag för behandling eller annan liknande åtgärd, om det kan antas att tillverkaren eller försäljaren lider skada om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som består i etisk bedömning av biomedicinska forskningsprojekt innefattande försök på människa, för uppgift om enskilds arbets- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

13 § Sekretess gäller i ärende om ansökan om patent för uppgift om uppfinning eller företagshemlighet, om annat inte följer av gällande lagstiftning om patent.

Sekretess gäller för sådan uppgift angående uppfinning som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. Om patent har sökts på uppfinningen, gäller dock sekretessen endast om uppgiften omfattas av sekretess enligt första stycket.

Sekretess gäller i ärende om registrering av mönster för uppgift om mönstret, om sökanden har begärt det och ej annat följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket första meningen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller i ärende om registrering eller inskrivning i skeppsbyggnadsregister för uppgift om pris och betalningsvillkor i skeppsbyggnadsavtal.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller för uppgift som part i arbetstvist har lämnat till förlikningsman, särskild förlikningsman eller förlikningskommission, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

16 § Sekretess gäller i ärende om utredning av fartygs sammanstötning med annat fartyg för uppgift som angår sammanstötningen och härrör från det fartyg som ärendet avser, om fartygets befälhavare eller redare begär det. Sekretess gäller dock inte, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning beträffande båda fartygen sker samtidigt. Sekretess gäller inte heller, om sådan undersökning beträffande det andra fartyget har ägt rum följt eller tillgång annars finns till motsvarande uppgift rörande det andra fartyget.

Handläggs ärende som anges i första stycket vid annan myndighet än domstol, tillämpas 12 kap. 3 § första stycket hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling upphör sekretessen enligt denna paragraf när motsvarande uppgift rörande det andra fartyget har blivit tillgänglig och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen skedde.

17 § Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

Första stycket tillämpas inte, om annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte skall gälla.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

18 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden som har lämnats på grund av föreskrift i särskild lagstiftning om offentlig insyn i säkerhetsarbetet vid kärnkraftverken, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

1 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst eller förmögenhet samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, pnsreglennsavgift och liknande avgift samt skatte- och avgiftstillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, såvida inte beslutet meddelas i ärende om

1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,
2. befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier och liknande egendom i samband med strukturrationalisering,
3. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyan-skaffningsfond,
4. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för kostnad för exportkredit.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning eller om skatteregister.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller i

1. särskilt ärende om kontroll beträffande skatt eller om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §.

2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,

3. ärende om anstånd med erläggande av skatt

för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

I fråga om sekretess enligt denna paragraf tillämpas 1 § första stycket andra-fjärde meningarna.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i första stycket 2 och 3.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 § Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån avtal härom har träffats med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

4 § Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen förskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål, uppgift som avser personal- och lönestatistik och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller hos riksbanken i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller, i annat fall än som avses i andra stycket och 8 kap. 6 — 8 §§, i ärende om utlåning av allmänna medel för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte ansökan eller beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

6 § Sekretess gäller hos datainspektionen i ärende om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen, och i ärende om sådant bistånd som avses i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken gäller sekretess enligt vad nu har sägts, lämnats till regeringen eller justitiekanslern, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

7 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av personregister som avses i datalagen 119³: 289), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

8 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgiroverörden eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den, som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsl för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdslverksamheten och som inie avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller vidare för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på allmänt telenät.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos allmän advokatbyrå i ärende om rättsligt biträde

1. för uppgift som det kan antas att den rättsökande har förutsatt skall bli behandlad fortroligt,

2. för uppgift i övngt om någons personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att han lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller hos notarius publicus i verksamhet som enligt lag eller annan författning ankommer på honom. Sekretessen gäller inte uppgift om protest av växel eller check.

10 § Sekretess gäller hos rättshjälpsnämnd, besvärnämnden för rätts-hjälpen samt domstolsverket i ärende om rättshjälp

1. för uppgift som angår den rättsliga angelägenhet som ärendet avser.

2. för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i övrigt, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, mom utnakesiepresema-tionen och hos nämnden för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, bilräde i rättslig angelägenhet eller utredning åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inie beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om någons inträde i advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot advokat eller om advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i ärende om auktionsation eller godkännande av revisor eller revisionsbolag, om disciplinärt ingripande mot revisor eller revisionsbolag, som har erhållit auktorisation eller godkännande, eller om upphavande av auktionsation eller godkännande. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om förvärv av hyresfastighet eller om särskild förvaltning av fastighet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller hos domstol i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

16 § Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sedlighetsbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

17 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 18 §, i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller som avser sådan personalkontroll som enligt särskilda bestämmelser sker i fråga om tjänster av betydelse för rikets säkerhet,

3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

1 fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

18 § Sekretessen enligt 17 § första stycket gäller inte

1. beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned,

2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,

3. uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och som inte har inhämtats vid utredning enligt 6 § andra stycket samma lag.

Sekretessen enligt 17 § första stycket upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

19 § Sekretess gäller inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten och inte heller beslut i målet eller ärendet.

Sekretess gäller hos kronofogdemyndighet för uppgift i det centrala skatteregistret om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Har uppgiften tillförts ett mål gäller dock första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

20 § Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 2-5 och 8 §§ lagen (1979: 118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

21 § Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

10 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 § Sekretess gäller för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antas att strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas om uppgiften röjs.

11 kap. **Särskilda bestämmelser** om sekretess hos regeringen, riksdagen samt riksdagens ombudsman och justitiekanslern

1 § Erhåller regeringen från annan myndighet uppgift, som är sekretessbelagd där, för att regeringen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos regeringen.

Regeringen kan för särskilt fall besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärendet får lämnas ut.

Skall enligt särskild bestämmelse i denna lag viss angiven myndighet pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild, ankommer prövningen, såvitt gäller uppgift hos regeringen, i stället på denna. Detta gäller dock inte, om prövningen ankommer på departementschef.

2 § Föreskrifterna i 1 kap. 2-4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 2 kap. samt 6 kap. 5 och 6 §§.

Erhåller riksdagen från regeringen uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos riksdagen.

3 § Den befogenhet som enligt bestämmelse i denna lag tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, skall, såvitt avser uppgift hos riksdagen eller myndighet under denna, i stället tillkomma riksdagen. Såvitt avser uppgift hos myndighet under riksdagen tillkommer befogenheten det utskott som bereder ärenden som rör myndigheten.

Erhåller riksdagen från annan myndighet uppgift, som är sekretessbelagd där, för att riksdagen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos riksdagen.

Även i annat fall än som avses i första stycket får riksdagen förordna om undantag från sekretess i truga om uppgift hos riksdagen.

4 § Sekretess gäller hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet och hos justitiekanslern i hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. Sekretess gäller inte i något fall beslut av justitieombudsman varigenom ärende avgörs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos ombudsmannen eller justitiekanslern. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller sekretess hos ombudsmannen eller justitiekanslern dock endast i den mån det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

5 § Regeringen får föreskriva att sekretess, motsvarande den som enligt 4 § gäller hos justitiekanslern, skall gälla i verksamhet som bedrivs av särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

12 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m.

1 § Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen.

Första stycket tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

2 § Sekretess enligt 6 kap. 7 kap. 17 och 18 §§, 8 kap. 1 och 3-11 §§ samt 9 kap. 8-11 och 14 §§ gäller inte hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet; såvida inte domstolen har erhållit uppgiften för att pröva fråga huruvida den kan lämnas ut.

3 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende.

Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det.

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

4 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden rader.

Har domstol meddelat förordnande enligt andra stycket, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra stycket, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

5 § Sekretess gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om

1. innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut,
2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Vad som sägs i första stycket om sekretess för innehållet i dom och annat beslut och för vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om jurys svar på fråga huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning.

6 § Om synnerliga **skäl** talar för det, får regeringen i annat fall än som avses i 5 § föreskriva att sekretess skall gälla hos statlig myndighet för uppgift om

1. innehållet i ännu inte avkunnat eller expedierat beslut, i vilket ändring kan sökas hos domstol,

2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående sådant beslut.

7 § För personal i myndighets telefonvaxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten.

13 kap. Överföring av sekretess i vissa **fall**

1 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

2 § Erhåller myndighet i sin förvaltande verksamhet i ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

3 § Erhåller myndighet i sin forskningsverksamhet från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

4 § Erhåller arkivmyndighet för arkivering från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos arkivmyndigheten.

5 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

6 § Bestämmelserna i 1–5 §§ tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten eller om uppgiften upptas i beslut hos denna myndighet.

14 kap. **Bestämmelser** om vissa **begränsningar** i sekretessen och om förbehåll

1 § Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

2 § Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid en myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, **eller**

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess enligt 7 kap. 1 och 4 §§ hindrar inte, att anmälan görs till åklagarmyndighet eller polismyndighet angående misstanke om brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottbalken mot den som inte fyllt aderton år eller att uppgift som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straffan fängelse i två år, lämnas till en sådan myndighet.

3 § Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 7 kap. 1-6 §§, 8 kap. 8 § första stycket och 9 och 15 §§ samt 9 kap. 7 §, 8 § första och andra styckena och 9 §. Inte heller gäller första stycket, om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller, såvitt angår uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289), föreskrift som har meddelats med stöd av datalagen.

4 § Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Vad nu har sagts gäller dock inte om annat följer av bestämmelse i denna lag.

5 § Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbetagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som iäggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

6 § Sekretess hindrar inte att den som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till annan enskild, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

7 § Sekretess enligt 6 kap. 1-5, 7 och 8 §§, 7 kap. 8 och 11 §§ samt 8 kap. 2 och 8-10 §§ utgör inte hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud.

Är den, som erhåller uppgift med stöd av första stycket, knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §, gäller för honom samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som gäller hos myndigheten. Han får dock utan hinder av förbudet lämna uppgiften vidare till ledamot i organisationens styrelse, om han underrättar denne om förbudet. I sådant fall gäller förbudet också för styrelseledamoten.

Utan hinder av att förbud gäller enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift får företrädare för arbetstagarorganisation, skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté utnyttja uppgiften för sitt uppdrag. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

8 § Regeringen får, förutom när det särskilt anges i bestämmelse om sekretess, för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

9 § Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Samtycker enskild till att uppgift, för vilken sekretess gäller till skydd för honom själv, lämnas till annan enskild endast under förutsättning att förbehåll som anges i första stycket uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

10 § Myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när

1. myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde,

2. myndigheten med stöd av 7 § första stycket lämnar uppgift till någon som inte är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §.

Förbehåll enligt första stycket 1 får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Har förbehåll uppställts enligt första stycket 2, skall i fråga om förbehållet gälla vad som föreskrivs i 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket angående förbud att lämna ut eller utnyttja uppgift.

Förordnande av regeringen eller riksdagen för särskilt fall om undantag från sekretess för uppgift får förenas med vilkor att förbehåll som anges i första stycket skall uppställas vid utlämnande av uppgiften.

15 kap. Bestämmelser om registrering och utlämnande av **allmänna** handlingar m. m.

Allmänna bestämmelser

1 § När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning.

1 13 § finns bestämmelser om undantag från registreringsskyldigheten i fråga om vissa upptagningar för automatisk databehandling.

2 § Beträffande handling som registrerats enligt 1 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utlämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Regeringen får beträffande visst register föreskriva att föreskriften i andra stycket inte skall tillämpas, om denna annars skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar.

3 § Kan tiet antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får provas endast av viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske förses med anteckning enligt första st) eket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

4 § Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen.

5 § Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

6 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild provas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för värdan av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vårar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

7 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta de! av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. Om inte annat följer av andra— fjärde styckena förs sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt galler kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Att prövningstillstånd inte behövs vid fullföljd av talan mot kammarrätts beslut framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, förs talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende förs hos högsta domstolen. Vid talan mot tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär. Vid talan mot hovrätts beslut skall dock reglerna om prövningstillstånd inte tillämpas.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Aneående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

8 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets **begäran** att ta del av handling eller på annat sätt få del av uppgift får talan föras genom besvär. Sådan talan förs i samma ordning som gäller i fråga om besvär enligt 7 §. Har beslutet meddelats av statlig myndighet, förs dock talan av annan statlig myndighet genom besvär hos regeringen.

Första stycket gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket, gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling

9 § Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Vidare skall myndigheten ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

10 § Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om **sekretess**, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I fråga om beslut, varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran enligt första stycket, tillämpas vad som är föreskrivet angående talan mot beslut som avses i 7 § första stycket.

11 § Varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om ADB-register som inte till någon del anses som allmän handling hos myndigheten. Myndigheten är inte heller skyldig att tillhandahålla beskrivning som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten.

Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om

1. ADB-registrets benämning,

2. ADB-registrets ändamål,

3. vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång **till,**

4. hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring till läsbar form,

5. vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos myndigheten,

6. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret,

7. vem som hos myndigheten kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet.

1 beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket **utelämnas**, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

12 § Myndighet skall på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som anses som allmänna handlingar hos myndigheten. Sådan skyldighet föreligger dock inte i den mån hinder möter av hänsyn till arbetets behöriga gång.

13 § Om upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är endast den myndighet som gör införingen registreringsskyldig enligt 1 §.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

1 § Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

1. beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen

2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen eller beslut enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen

2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756), 1 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio eller 11 § lagen (1982:521) om ansvarighet för taltidningar

3. denna lag enligt

2 kap. 1 §

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt

3 kap. 1 §

såvitt avser uppgift hos riksbanken

5 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordersanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

5 kap. 2-4 §§

7 kap. 1 eller 4 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

7 kap. 6 §

7 kap. 9 §

såvitt avser uppgift som hänförs sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier

7 kap. 11 § första eller andra stycket, 12 § andra stycket eller 14 § första stycket

7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars rójande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket

8 kap. 8 § andra stycket

såvitt avser uppgift som hänför sig till myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet

8 kap. 9 §, 12 § första stycket, 13 § eller 15 §

9 kap. 1-4 §§

9 kap. 6 §

såvitt avser uppgift om registrerads förhållanden

9 kap. 7 §, 8 § första eller andra stycket, 9 § eller 10 § första stycket 1

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

12 kap. 5 eller 7 §

4. förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § denna lag

5. förordnande med stöd av 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken

6. 8 kap. 4 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken

7. lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan

8. 6 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

De bestemmelser, udvalget foreslår ændret.Borgerlig straffelov.

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

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

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

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

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

§ 264 b. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været

forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kundskab.

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

Justitsministeriets udkast til forvaltningslov.

Kapitel 1.

Lovens almindelige anvendelsesområde.

§ 1. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at lovens bestemmelser i øvrigt helt eller delvis skal gælde for anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 2.
Inhabilitet.

Kapitel 3.
Partens aktindsigt.

Kapitel 4.
Partshøring.

Kapitel 5.
Klagevejledning.

Kapitel 6.
Begrundelse m.v.

Kapitel 7.
Ikrafttræden, forholdet til
anden lovgivning m.v.

§ 32. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.Kapitel 3.Tjenestemandens pligter.

§ 10. Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Stk. 2. Tjenestemanden skal iagttage 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. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.

Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende udveksling af tavshedsbelagte oplysninger inden for den kommunale og amtskommunale forvaltning.

Redegørelsen blev afgivet til udvalget den 1. april 1981. Den bygger på retstilstanden efter ikrafttrædelsen af lov nr. 629 af 23. december 1980 om ændring af de kommunale styrelseslove.

1. Almindelige bemærkninger om tavshedspligtens udstrækning.

1.1. De grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv, der findes i straffelovens §§ 152 og 264 b, beskriver det centrale element i gerningsindholdet som røbelse af tavshedsbelagte oplysninger erfare under tjenesten eller hvervet. Det er almindeligt antaget, at dette må forstås således, at det strafbare forhold er videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger til "uvedkommende", jfr. Vagn Greve m.fl.: Straffeloven, speciel del (1975), side 92.

I en udtalelse om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder, der blev afgivet til folketingets retsudvalg i forbindelse med behandlingen af forslaget til loven om offentlige myndigheders registre, fremgår, at det er justitsministeriets opfattelse, at en anden forvaltningsmyndighed ikke i almindelighed kan anses for uvedkommende, når den indhenter oplysninger som led i udførelsen af sine funktioner, jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp. 1018. Dette må herefter så meget mere antages at gælde, når der er tale om udveksling af oplysninger inden for samme myndighed.

1.2. De foranstående betragtninger er dog kun et udgangspunkt, og det må således bero på en konkret fortolkning af de relevante tavshedsforskrifter, om der i en bestemt relation må

antages at gælde særlige begrænsninger i adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller eventuelt endog inden for samme myndighed.

2. Betydningen af de særlige forhold i den kommunale forvaltning.

2.1. Den kommunale forvaltning er karakteristisk dels ved sin specielle opbygning og dels ved, at den spænder over et meget bredt spektrum af sagstyper. Dette kunne i sig selv tænkes at medføre begrænsninger i adgangen til udveksling af informationer inden for kommunen.

2.2. Kommunernes særlige opbygning gav således allerede i forbindelse med gennemførelsen af loven om partsoffentlighed i forvaltningen anledning til en sådan tvivl om, hvad der i en kommune skulle anses for "samme myndighed", at det blev anset for hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse i partsoffentlighedsloven og senere i § 5, nr. 5, i loven om offentlighed i forvaltningen, der præciserede, at "brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes" måtte anses for intern, jfr. Folketings-tidende 1963/64, tillæg A, sp. 1355.

Spørgsmålet har ikke desto mindre flere gange siden givet anledning til tvivl i forbindelse med offentlighedslovens administration, jfr. herved betænkning nr. 357/1978 om offentlighedslovens revision side 192 og 193 ff.

2.3. Også den omstændighed, at den kommunale forvaltning beskæftiger sig med meget forskelligartede sager, kan give anledning til tvivl. Det kan i den forbindelse fremhæves, at justitsministeriet i den ovenfor omtalte udtalelse om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder bl.a. gav udtryk for, at der kunne være grund til at nægte at imødekomme en anden myndigheds begæring om udlevering af oplysninger i

"1) 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, således som det f.eks. i vidt omfang gælder, for så vidt angår forskellige typer af patient- og klientbehandlingssituationer, og

2) tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter lovgivningen har særlige tvangsmidler til sin rådighed til gennemtvungelse af privates oplysningspligt over for myndigheden (f.eks. adgang til at foretage ransagning eller til at pålægge tvangsbøder), og hvor begæringen om medvirken til en anden myndigheds sagsbehandling fremsættes af en myndighed, der ikke har tilsvarende tvangsmidler til sin rådighed," jfr. Folketings-tidende 1977-78, tillæg B, sp. 1019 f.

3• Oversigt over kommunestyrets grundtræk.

Fremstillingen bygger i alt væsentligt på Preben Espersen: De kommunale beslutninger (1. og 2. del, 1970 og 1973) samt Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning (I. Kommunalbestyrelsen og dens udvalg, 1978, og II. Opgaver og tilsyn, 1979).

3.1. Den organisation, der forbereder og træffer beslutninger på såvel primær- som amtskommuners vegne, er kommunens styrelse. Denne styrelse, der i sin helhed indgår i den offentlige forvaltning, består ifølge loven om kommunernes styrelse af tre led: kommunalbestyrelsen, udvalgene og administrationen.

De funktioner, der skal udføres i kommunen, er ved loven om kommunernes styrelse fordelt mellem organisationens enkelte led på den måde, at det tilkommer kommunalbestyrelsen at udøve den overordnede styrende myndighed (§ 2, stk. 1), mens det som udgangspunkt påhviler udvalgene at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender (§ 17, stk. 1, smh. med § 31, stk. 3). Administrationens funktioner er derimod ikke direkte fastlagt i loven. Det anføres imidlertid,

at kommunalbestyrelsens formand har den øverste daglige ledelse af kommunens administration (§ 31, stk. 2, 1. pkt.).

3.2. Opbygningen af en primærkommune.

3.2.1. De politiske valgte organer.

3.2.1.1. Som ovenfor nævnt styres kommunens anliggender af kommunalbestyrelsen, der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning nedsætter et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområder fastsættes i styrelsesvedtægten. Udvalgene er - med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Kommunalbestyrelsens formand, borgmesteren, drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, eventuelt ved at sende sagen til vedkommende udvalg til videre foranstaltning. Borgmesteren varetager endvidere den umiddelbare forvaltning af anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.

3.2.1.2. Økonomiudvalget, der har borgmesteren som formand, forestår kommunens kasse- og regnskabsvæsen, ligesom det har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder.

3.2.1.3. Ved siden af økonomiudvalget nedsætter kommunalbestyrelsen en række stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare administration på særlige områder, f.eks.:

- 1) Det sociale udvalg.
- 2) Udvalget for tekniske anliggender.
- 3) Udvalget for kulturelle anliggender.
- 4) Havneudvalget.

Det påhviler de respektive stående udvalg, der bortset fra havneudvalget udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer, at forberede kommunalbestyrelsens behandling af sa-

ger vedrørende deres område, at bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse samt at administrere deres område på eget ansvar og herunder træffe sådanne afgørelser og beslutninger, som er et naturligt led i den administrerende virksomhed.

Det sociale udvalg administrerer ligesom de øvrige stående udvalg en række anliggender på kommunalbestyrelsens vegne. Udvalget varetager imidlertid derudover i en række tilfælde på grundlag af særlig lovhjemmel selvstændigt administrationen af den sociale og sundhedsmæssige lovgivning. Således ydes hjælp efter loven om social bistand i almindelighed selvstændigt af det sociale udvalg. På tilsvarende måde er kompetencen til at udbetale visse kontante ydelser i henhold til loven om offentlig sygesikring og loven om dagpenge ved sygdom eller fødsel selvstændigt henlagt til det sociale udvalg. Udvalget administrerer endelig undertiden i medfør af særlig lovhjemmel sociale og sundhedsmæssige anliggender for andre myndigheder. Det udbetaler således i henhold til loven om offentlig sygesikring visse kontantydelse på amtskommunens vegne.

Som tidligere antydnet kan der være gjort begrænsninger i kommunalbestyrelsens kompetence over for stående udvalg i det omfang disse varetager opgaver, som lovgivningen særligt har henlagt til dem. Dette har betydning for det sociale udvalg. Inden for sine selvstændige kompetenceområder omfattes dette udvalg således ikke af bestemmelserne om, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for denne, at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den forlanger, og at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt for kommunalbestyrelsen til afgørelse.

3.2.1.4. Udover økonomiudvalget og de stående udvalg kan kommunalbestyrelsen nedsætte udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen og de faste udvalg. Sådanne

særlige udvalg, der kan have medlemmer, som ikke tillige er kommunalbestyrelsesmedlemmer, kan kommunalbestyrelsen dog ikke tillægge egentlige administrative funktioner.

3.2.1.5. Kommunalbestyrelsen vælger endelig i henhold til en række love eller vedtægter stadfæstet i henhold til lov medlemmer til kommissioner m.v., der skal varetage bestemte opgaver. Det drejer sig om f.eks. ligningskommissionen, brandkommissionen og skolekommissionen. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg (bortset fra havneudvalget) ved deres sammensætning, idet de i modsætning til disse helt eller delvis kan eller skal bestå af medlemmer, der ikke tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Kommissionernes kompetence er i reglen fastlagt i den lov, der regulerer området, og kommissionerne er normalt uafhængige af kommunalbestyrelsen. Kommissionerne er således ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, som det normalt er tilfældet med kommunalbestyrelsens udvalg.

3.2.1.6. Kommunen kan på de fleste områder samarbejde med andre kommuner om varetagelse af visse af de opgaver, der påhviler den, f.eks. driften af et skolepsykologisk rådgivningskontor. Hvis der ved et sådant samarbejde gøres indgreb i kommunalbestyrelsens beføjelser efter loven om kommunernes styrelse, betegnes det som et kommunalt fællesskab, og samarbejdsaftalen skal i så fald altid godkendes af tilsynsmyndigheden. Da det kommunale fællesskab er en offentligretlig institution, skal tilsynsmyndigheden bl.a. påse, at aftalens bestemmelser sikrer, at fællesskabet styres efter regler, der er i overensstemmelse med principperne i specielt loven om kommunernes styrelse. Dette opnås sædvanligvis på den måde, at såvel den styrende myndighed (kommunalbestyrelsens funktion) som den umiddelbare forvaltning (udvalgenes funktion) samles i et fælles organ, hvis medlemmer vælges af de enkelte kommunalbestyrelser blandt disses medlemmer. Den sekretariatsmæssige betjening af fællesorganet kan enten af de deltagende henlægges til en kommunes administration eller til en særlig administration.

3.2.1.7. Kommunen kan endvidere have behov for at løse visse opgaver i privatretlige organisationsformer såsom foreninger, interessentskaber, andelsselskaber og aktieselskaber. Dette kan komme på tale i forbindelse med f.eks. kraftværker, der drives af et selskab ejet af flere kommuner eller af en eller flere kommuner og private. Den privatretlige organisationsform adskiller sig fra den offentligretlige samarbejdsaftale - det kommunale fællesskab - ved, at foreningen eller selskabet typisk udgør en selvstændig juridisk person. Den enkelte kommunes retlige stilling over for foreningen eller selskabet er bestemt af vedtægternes regler om medlemmernes rettigheder og pligter. På tilsvarende måde er det på baggrund af vedtægterne, det må bestemmes, om en kommune lovligt kan være medlem af foreningen eller selskabet, og om medlemsskabet skal godkendes af tilsynsmyndigheden, f.eks. fordi det må betragtes som en form for økonomisk garanti for foreningens eller selskabets forpligtelser. Selv om forholdene i de privatretligt organiserede foreninger og selskaber, kommunen deltager i, i vidt omfang ordnes efter almindelige obligationsretlige og selskabsretlige regler, finder en række forvaltningsretlige grundsætninger sideløbende anvendelse på kommunens og de kommunale repræsentanternes virksomhed. Området giver således anledning til adskillige tvivlsspørgsmål.

3.2.2. Administrationen.

3.2.2.1. Lovgivningen indeholder kun få regler om, hvorledes den kommunale administration skal indrettes. Loven om kommunernes styrelse forudsætter, at der findes en sådan administration. Udover at nævne, at økonomiudvalget har indseende med de forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og at det er borgmesteren, der har den øverste daglige ledelse af kommunens administration, indeholder loven en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for indretningen af kommunens administration. Enkelte regler findes derimod i den sociale styrelseslov, der bestemmer, at der i hver kommune skal være en særlig forvaltning, der hører under det sociale udvalg, og skattestyrelsesloven, der forudsætter, at der findes en sær-

lig kommunal skatteadministration, idet den udtaler, at denne administration skal yde sekretariatsbistand til ligningskommissionen.

3.2.2.2. Det antages at følge af den kommunale styrelseslovs regler om, at økonomiudvalget har indseende med hele forvaltningen, og at borgmesteren har den daglige ledelse af administrationen, at der gælder et princip om enhed i det kommunale administrationsapparat og dets arbejdsgang. I sin egenskab af administrationsleder har borgmesteren en række væsentlige funktioner på det område, der kan betegnes som den kommunale administrations interne organisation. Han skal således sikre det fornødne samarbejde mellem de forskellige administrationsgrene, f.eks. gennem instrukser til de ledende tjenestemænd om at holde hinanden underrettet om vigtigere planer og dispositioner, der kan få betydning ud over den pågældende administrationsgrens egne rammer.

Med hensyn til den interne organisation af administrationen må der formentlig indrømmes borgmesteren ret vide beføjelser.

Reglen i den sociale styrelseslov om, at der skal være en særlig forvaltning, der hører under det sociale udvalg, har givet anledning til en række tvivlsspørgsmål i relation til loven om kommunernes styrelse, navnlig denne lovs bestemmelser om borgmesterens beføjelser. Det almindelige ansvar for ledelsen af kommunens administration må imidlertid også for så vidt angår socialforvaltningen ligge hos borgmesteren. Det kan således ikke antages, at der tilkommer socialforvaltningen eller dennes chef nogen lovbestemt selvstændig kompetence og reglen i den sociale styrelseslov synes derfor først og fremmest at indebære et krav om, at det område, der administreres af det sociale udvalg, skal være henlagt til en bestemt del af den kommunale forvaltning, der kan bistå socialudvalget i sekretariatsmæssig henseende.

Tilsvarende betragtninger med hensyn til borgmesterens beføjelser som leder af den kommunale administration kan forment-

lig anlægges over for skattestyrelseslovens forudsætning om, at der skal findes en særlig skatteadministration, som skal yde ligningskommissionen sekretariatsbistand, herunder udarbejde forslag til kommissionens afgørelser og deltage i dens møder.

3.2.2.3. Der findes hverken i loven om kommunernes styrelse eller lovgivningen i øvrigt almindelige bestemmelser om delegation. Styrelsesloven bygger imidlertid på en klar forudsætning om en funktionsdeling, hvorefter kommunalbestyrelsen overlader økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af områder, der er nærmere angivet i styrelsesvedtægten, og at borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. De nævnte bestemmelser antages ikke at være til hinder for videregående egentlige delegationer til udvalgene og borgmesteren.

Det kommunalt ansatte personale har ingen selvstændig, d.v.s. af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence. Den enkelte ansattes beføjelse beror således udelukkende på, hvad kommunalbestyrelsen, vedkommende udvalg, ligningskommissionen eller borgmesteren udtrykkeligt eller stiltiende har delegeret til ham. Den personalemæssige ledelse og arbejdstilrettelæggelsen vil dog i praksis normalt ligge hos kommunaldirektøren. Ved borgmesterens midlertidige fravær antages denne at skulle give det administrative personale de fornødne instruktioner og bemyndigelser til at sikre sagsbehandlingen under fraværet.

3.2.3. Særligt om kommuner med magistratstyre.

Beskrivelsen bygger på fremstillingen i bilag 1 til betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., side 227 ff.

3.2.3.1. Københavns kommune har sin egen styrelseslov. Kommunalbestyrelsen i København, der benævnes borgerrepræsentationen, har sin egen formand, der leder og tilrettelægger

dens møder. Københavns kommunes anliggender styres af borgerrepræsentationen, der kan tage enhver sag, der vedrører kommunen, under behandling, men den kan ikke træffe beslutning i nogen sag, uden denne først har været forelagt magistraten.

Der er 9 stående udvalg i Københavns kommune, der benævnes faste udvalg, herudover kan der nedsættes ad hoc udvalg. Udvalgene er ikke administrerende, men behandler sager, der henvises fra borgerrepræsentationen. Udvalgene afgiver herefter en betænkning med en indstilling til borgerrepræsentationens afgørelse.

Forvaltningen af kommunens anliggender er overladt til magistraten. Magistraten består af overborgmesteren og 6 borgmestre, der vælges af og blandt borgerrepræsentationens medlemmer. Efter valget udtræder borgmestrene (overborgmesteren) af borgerrepræsentationen og suppleanter indkaldes. Borgmestrene (overborgmesteren) har dog pligt til at overvære borgerrepræsentationens møder og har herunder taleret, men ingen stemmeret.

Hver borgmester forestår på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde.

Overborgmesteren er formand for magistraten og indkalder, forbereder og leder dennes møder. Endvidere har overborgmesteren fået tillagt den særlige kompetence at kunne indbringe enhver sag, der vedrører kommunen, for magistraten. Herudover skal overborgmesterens erklæring indhentes i enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges et magistratmøde.

3.2.3.2. Med hjemmel i loven om kommunernes styrelse er der også gennemført magistratsordninger i Odense, Ålborg og Århus kommuner. Disse ordninger adskiller sig dog på en række punkter fra den københavnske og er i øvrigt indbyrdes forskellige.

Borgmesteren forbliver i alle tre kommuner efter valget medlem af byrådet, hvis møder han forbereder og leder. For de øvrige medlemmer af magistraten, rådmændene, udpeges der derimod stedfortrædere.

Ligesom i København tilkommer det ikke byrådets faste udvalg at varetage den umiddelbare forvaltning af noget anliggende, idet denne funktion i almindelighed varetages af magistraten. På enkelte områder er der dog nedsat særlige udvalg og kommissioner med udøvende funktioner. Det drejer sig om havneudvalget, udvalget vedrørende bistsandslovens hjælpeforanstaltninger uden samtykke samt ligningskommissionen.

3.3. Særligt om amtskommuner.

Reglerne om amtskommunernes styrelse findes i loven om kommunernes styrelse og svarer med enkelte mindre afvigelser til primærkommunernes. Det er således amtsrådet, der udøver den styrende myndighed og udvalgene den umiddelbare forvaltning, mens administrationen med amtsborgmesteren i spidsen udfører amtsrådets beslutninger.

Amtsrådenes social- og sundhedsudvalg indtager ligesom socialudvalgene i primærkommunerne en særstilling ved i henhold til lovgivningen på visse områder at have en selvstændig kompetence. I København og på Frederiksberg varetager de to kommuner også de opgaver, der i øvrigt henhører under amtskommunerne.

3.4. Særligt om hovedstadsrådet.

I henhold til loven om et hovedstadsråd varetager rådet i København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner i overensstemmelse med den gældende lovgivning en række regionsdækkende opgaver. Hovedstadsrådet varetager således opgaver vedrørende regionsplanlægning, samordning, udbygning og drift af den kollektive trafik, ligesom det medvirker til en samlet trafikplanlægning. Rådet varetager endvidere bl.a. opgaver vedrørende mil-

jøbeskyttelse, vandforsyning og overordnet sygehusplanlægning. Loven om kommunernes styrelse finder som udgangspunkt tilsvarende anvendelse på styrelsen af hovedstadsrådets anliggender.

Der henvises i øvrigt til betænkning nr. 888/ 1979 om hovedstadsrådet - struktur og opgaver.

4. Den umiddelbare oplevelse af tavshedspligtens rækkevidde inden for kommunerne.

4.1. Af arbejdsgruppens drøftelser er det fremgået, at man både i primær- og amtskommunerne jævnligt kommer i tvivl om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang personer i en forvaltningsgren har tavshedspligt over for andre i vedkommende kommunes forvaltning.

4.2. Udgangspunktet er ganske vist, at også tavshedsbelagte informationer frit kan udveksles mellem de personer i kommunen, der har brug for oplysningerne i forbindelse med deres arbejde. Inden for visse forvaltningsgrene og personalekategorier har man imidlertid i en række tilfælde forstået de gældende bestemmelser om tavshedspligt således, at disse også jævnligt er til hinder for, at man udveksler selv relevante oplysninger inden for den enkelte kommune. En sådan tilbageholdenhed udvises først og fremmest af skatte- og socialforvaltningerne samt af skolevæsenet. Rent undtagelsesvis antages tavshedspligten endog at kunne være til hinder for udveksling af - i øvrigt relevante - oplysninger inden for den enkelte forvaltningsgren, herunder i forhold til overordnede.

4.3. Skatteforvaltningerne (og skattedepartementet) har støttet denne opfattelse dels på ligningskommissionens organisatoriske opbygning, og dels på den omstændighed, at skatteadministrationen råder over særlige magtmidler til fremskaffelse af oplysninger fra borgerne.

Socialforvaltningerne og skolevæsenet har for deres vedkommende fremhævet, at de i vidt omfang beskæftiger sig med meget følsomme oplysninger og er afhængig af eksistensen af et særligt fortrolighedsforhold til klienterne.

Derimod synes et krav om særlig tilbageholdenhed med at udveksle oplysninger inden for kommunen hverken at kunne indlægges i tavshedsforskrifterne i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 eller i bistandslovens § 22. For så vidt angår den sidstnævnte bestemmelse udtaler Østre Landsret således i en (påanket) dom af 29. oktober 1980 (5. afd. nr. 354 og 376/1978) i en sag anlagt af fem kommuner mod Danmarks Statistik: "Bistandsloven indeholder ingen regler om tavshedspligt, men lovens § 22 henviser til den borgerlige straffelovs regler."

4.4. Tendensen til i visse tilfælde at holde oplysninger inden for den enkelte forvaltningsgren understøttes af, at administrationen selv i mindre kommuner normalt rent faktisk er opdelt i forholdsvis klart definerede enheder, således at borgerne antages at afgive oplysninger i tillid til, at de ikke videregives.

Den nærmere afgrænsning af forvaltningsgrenene er imidlertid overordentlig forskellig fra kommune til kommune. Dertil kommer, at en række funktioner i mange tilfælde varetages samlet for alle forvaltningsgrene. Som eksempler kan nævnes sekretariatsfunktioner, herunder personaleadministration, poståbning, journalisering, diktering, skrivning og kopiering samt kasse- og bogholderifunktioner, herunder incasso.

Dertil kommer især i mindre kommuner funktioner, som er afhængige af enkeltpersoner med særlig uddannelse som f.eks. jurister eller psykologer, der også må yde faglig bistand til andre forvaltningsgrene end den, de umiddelbart er placeret i. Der kan endvidere i travle perioder blive tale om midlertidigt at overføre personale fra en forvaltningsgren til en

anden, f.eks. til varetagelse af forskellige manuelle funktioner i skatteadministrationen i forbindelse med ligningsarbejdet.

Endvidere kommer man jævnligt ud for, at borgerne netop opfatter kommunen som en enhed og derfor giver udtryk for undren over, at de skal give en forvaltningsgren oplysninger, som de allerede tidligere har givet til en anden.

5. Forskellige tavshedspligtsproblemer inden for den kommunale forvaltning.

Beskrivelsen i det følgende tager i første række sigte på primærkommuner med sædvanligt udvalgsstyre. Den er således ikke altid dækkende for forholdene i kommuner med magistratsstyre og amtskommuner.

5.1. Politikernes stilling.

5.1.1. Ifølge § 11, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse kan et medlem af kommunalbestyrelsen indbringe ethvert spørgsmål for kommunalbestyrelsen, og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger.

Baggrunden for bestemmelsen er, at hvert enkelt kommunalbestyrelsesmedlem principielt er medansvarlig for den kommunale forvaltning, således at han i tilfælde af f.eks. manglende tilsyn med sagsbehandlingen vil kunne drages til ansvar også for beslutninger, der er truffet af administrationen eller af udvalg, han ikke er medlem af. Som en konsekvens heraf antages kommunalbestyrelsesmedlemmerne efter indenrigsministeriets opfattelse som udgangspunkt at have adgang til at gennemse eksisterende sagsakter i kommunen, jfr. betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. side 172 f., hvor det dog nævnes, at der på særlige områder, f.eks. inden for social- og skattelovgivningen, kan være rimelig baggrund for særlige kompetenceforhold bl.a. som følge af specielle krav om at beskytte oplysninger af personlig art, således at disse forbehol-

des en snæver kreds, som nærmere fastsættes i den pågældende lovgivning. Spørgsmålet er nu også berørt i § 20, stk. 5, i loven om kommunernes styrelse, således som loven er affattet ved lov nr. 629 af 23. december 1980. Herefter har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at modtage dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer. Erik Harder ("jur.") har i tidsskriftet Kommunen den 28. august og 25. september 1980 taget afstand fra antagelsen om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skulle have en almindelig adgang til at gennemse sagsakter i kommunen.

5.1.2. Selv om medlemmer af kommunalbestyrelsen virker i offentligt hverv og således er omfattet af bl.a. den almindelige tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b, kan de ikke, uden at tavshedspligten tilsidesættes, få udleveret andre fortrolige oplysninger end sådanne, som er påkrævet for udførelsen af deres hverv, jfr. Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommunernes styrelse (1978) side 274.

Den almindelige adgang til at udlevere sagsakter til kommunalbestyrelsens medlemmer gælder således kun for så vidt angår akter i sager, der er mulighed for at tage op i kommunalbestyrelsen. I overensstemmelse hermed antages det, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at træffe bestemmelse om, at det sociale udvalgs dagsorden og vedtagelser i sager, hvor der er tillagt udvalget en selvstændig kompetence, skal tilgå kommunalbestyrelsen, jfr. Preben Espersen: De kommunale beslutninger, 2. del (1973), side 84. Det sociale udvalg må i disse tilfælde endvidere være afskåret fra på eget initiativ at udlevere sagsakter af denne type til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke tillige er medlemmer af udvalget, såfremt akterne indeholder tavshedsbelagte oplysninger, jfr. herved især straffelovens § 264 b. På tilsvarende måde antages det, at borgmesterens tavshedspligt med hensyn til oplysninger om sager, han har fået kendskab til ved at overvære

udvalgsmøder eller modtage dagsordener og protokoludskrifter vedrørende sager, der hører under det sociale udvalges selvstændige kompetence, også gælder over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlemmer af det sociale udvalg, jfr. Preben Espersen a.st. side 85. For så vidt angår skat-telovsområdet har indenrigsministeriet i en skrivelse af 1. juni 1979 (1. ktr. j.nr. 1978/101901) generelt udtalt, at kommunalbestyrelsen ikke efter den under dette ministerium hørende lovgivning har ret til at se selvangivelsen eller andet ligningsmateriale. Tilsvarende betragtninger har skat-tepartementet givet udtryk for i en skrivelse til indenrigs-ministeriet, hvor det udtaltes, at en kommunes skattevæsen havde overtrådt de gældende regler om tavshedspligt ved at efterkomme en kommunalbestyrelses anmodning om at få tilstil-let oplysninger fra selvangivelser vedrørende personer, der ønskede at købe kommunale grunde.

5.2. Borgmesteren som administrationsleder..

5.2.1. Borgmesteren har pligt til at formidle den fornødne koordination mellem kommunalbestyrelsen og dens udvalg. I overensstemmelse hermed bestemmer loven om kommunernes styrelse i § 31 a, stk. 1, at borgmesteren også har ret til at overvære forhandlingerne i de udvalg, han ikke er medlem af. Borgmesteren skal endvidere underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og har krav på at få eventuelle dagsordener. Endelig skal han have udskrift af beslutningsprotokollen for hvert møde.

Det har givet anledning til tvivl, i hvilket omfang dette gælder socialudvalget. I indenrigsministeriets bemærkninger til det forslag til lov om ændring af de kommunale styrelseslove, der blev gennemført som lov nr. 629 af 23. december 1980, jfr. folketingstidende 1980/81, tillæg A, sp. 423 ff, anføres det imidlertid nu udtrykkeligt i sp. 465, at borgmesterens ret til at deltage i møderne med taleret, men ikke stemmeret, også gælder socialudvalgets møder.

Borgmesteren har derimod ikke ret til at overvære møder i de særlige kommissioner som f.eks. ligningskommissionen, jfr. Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommunernes styrelse (1978) side 218.

5.2.2. Borgmesteren har som daglig leder af kommunens administration også ansvaret for tilrettelæggelsen og koordineringen af forvaltningens arbejde. Med henblik på varetagelsen af denne funktion må han samt kommunaldirektøren og personalet i sekretariatet være berettiget til at få udleveret alt nødvendigt materiale uanset eventuelle særlige tavshedspligtsforskrifter. Dette må også gælde sager fra socialforvaltningen og skatteadministrationen, herunder den del af skatteadministrationen, der virker som sekretariat for ligningskommissionen. Efter skattedepartementets opfattelse må herfra dog være undtaget enkeltpersoners selvangivelser og dertil knyttet ligningsmateriale.

5.2.3. I tilfælde, hvor borgmesteren ikke optræder som koordinator og administrativ leder, vil han derimod være undergivet de begrænsninger i adgangen til at få informationer, der også kan gælde inden for kommunen. Indenrigsministeriet har i overensstemmelse hermed i et udateret notat givet udtryk for, at en skatteadministration havde pligt til at nægte at udlevere en borgers selvangivelse til borgmesteren til dennes orientering med henblik på en samtale med borgeren om andre ting.

5.2. Poståbning.

5.3.1. Borgmesteren har ifølge § 31, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse den øverste daglige ledelse af kommunens administration. I den forbindelse påhviler det ham bl.a. at fordele sagerne til de enkelte udvalg. Han er endvidere i det hele ansvarlig for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen og kan i den forbindelse udfærdige forskrifter om sagernes ekspedition. På den baggrund har en række kommuner gennemført en ordning, hvorefter al indgående post åb-

nes i borgmesterens sekretariat, selv om den er stilet til de enkelte forvaltningsgrene.

Dette har medført, at man fra forskellig side har rejst spørgsmål, om sådanne ordninger er forenelige med den tavshedspligt, der gælder for de enkelte forvaltningsområder.

5.3.2. I en skrivelse af 1. juni 1979 (1. ktr. j.nr. 1978-1019-01) har indenrigsministeriet udtalt, at ligningskommissionen må betragtes som en i forhold til kommunalbestyrelsen selvstændig myndighed, hvorefter følger, at kommissionen må have ret til at fastsætte regler om åbning af post, der er adresseret til "ligningskommissionen" eller "ligningsmyndigheden". Denne udtalelse må ses i lyset af, at ligningskommissionens kompetence er begrænset til ansættelse af indkomst og formue. Kommissionen har således ikke opgaver inden for andre dele af skatteforvaltningen såsom opkrævning og eftergivelse af skat, og den kan derfor ikke fastsætte forskrifter om åbning af post til skatteadministrationen i sin helhed.

I en skrivelse af 8. juli 1980 (1. ktr. j.nr. 1980-1013-28) har indenrigsministeriet henholdt sig til en udtalelse fra socialministeriet, hvorefter det sociale udvalg må være underlagt de sædvanlige regler med hensyn til tilrettelæggelsen af den daglige administration, herunder poståbningen, selv om det i øvrigt indtager en vis særstilling ved i en række tilfælde at kunne træffe afgørelser uafhængigt af kommunalbestyrelsen. Socialministeriet synes således ikke at tillægge de specielle hensyn, der ligger bag tavshedspligten på det sociale område, særlig betydning i denne forbindelse.

De specielle tavshedsforskrifter i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 kan næppe forstås således, at de, i modsætning til de almindelige bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens §§ 152 og 264 b, skulle være til hinder for, at post adresseret til skatteadministrationen, herunder ligningskommissionen, indgår i en central poståbning. Begrundelsen for at behandle det sociale udvalg (inden for dets særlige kompetenceområde) anderledes end ligningskommissio-

nen skulle herefter alene være, at ligningskommissionen indtager en mere selvstændig stilling end det sociale udvalg. Dette er der næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, og det må således være tvivlsomt, om det standpunkt, indenrigsministeriet indtog i skrivelsen af 1. juni 1979, kan opretholdes.

Det er dog fortsat skattedepartementets opfattelse, at post stilet til "ligningskommissionen" eller "ligningsmyndigheden" bør være undtaget fra den centrale poståbning.

5.3.3. Selv om tavshedspligten på et område ikke er til hinder for, at posten indgår i en central poståbning, må de medarbejdere, der varetager poståbningen, dog i det omfang, tavshedspligten undtagelsesvis er til hinder for, at oplysninger indgår i den fri udveksling af informationer inden for kommunen, kun anvende deres viden om den indkomne post i forbindelse med dennes fordeling og den formelle tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i øvrigt, herunder fordelingen af personalemæssige og andre ressourcer, jfr. herved indenrigsministeriets ovennævnte skrivelse af 8. juli 1980.

5.4. Tavshedspligt inden for den enkelte forvaltningsgren.

5.4.1. For at opnå en tilfredsstillende afvikling af forvaltningens virksomhed er det nødvendigt, at der inden for dens enkelte områder kan foregå et helt uformelt samarbejde, hvor også i øvrigt tavshedsbelagte oplysninger indgår. I overensstemmelse hermed anføres det i 3. afsnit under punkt 23 i socialministeriets cirkulære nr. 191 af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven:

"Såvel de sociale udvalgs medlemmer som de personalegrupper, der medvirker i vejledningsarbejdet, har tavshedspligt med hensyn til, hvad de erfarer ved sagernes behandling. Dette medvirker til at skabe et tillidsforhold, således at klienterne tør afgive fornødne oplysninger uden frygt for indiskretion selv om der bliver tale om et samarbejde inden for forvaltningen og i forhold til andre forvaltningsområder, hvis medarbejdere har en tilsvarende tavshedspligt."

5.4.2. Dette almindelige udgangspunkt, hvorefter der skal kunne foregå en helt fri udveksling af oplysninger, kan ikke fraviges af den enkelte sagsbehandler, selv om en klient skulle anmode om det. Sagsbehandleren vil fortsat uden at tilsidesætte sin tavshedspligt kunne og efter omstændighederne skulle videregive oplysningerne til sine overordnede. Dette understreges direkte i 5. og 6. afsnit i det ovennævnte cirkulære, hvor opmærksomheden særligt henledes på, at der bl.a. aldrig kan sikres en klient diskretion, hvis der fremkommer belastende oplysninger om børns og unges situation eller om kriminelle handlinger.

5.4.3. Under de helt specielle forhold i forbindelse med socialforvaltningens såkaldte anonyme rådgivning kan det dog næppe afvises, at sagsbehandlerne med ledelsens forudgående (udtrykkelige eller stiltiende) samtykke kan imødekomme anmodninger fra klienter om en vis diskretion også i forhold til andre i den sociale forvaltning, jfr. herved afsnit 4 i socialministeriets cirkulære om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven:

"Såfremt den enkelte klient alligevel ikke føler sig tilstrækkeligt beskyttet mod indiskretion, må han normalt have adgang til at kræve, at oplysninger, som han afgiver til vejlederen, ikke registreres eller videregives til andre medarbejdere i eller uden for forvaltningen, selv om disse medarbejdere har tavshedspligt. Det må i disse situationer påhvile vejlederen at underrette klienten om, at dette eventuelt vil kunne have u hensigtsmæssige virkninger, fordi vejlederen afskæres fra at formidle klientens anmodning om bistand videre, men såfremt: et ønske om hemmeligholdelse fastholdes, må det respekteres af vejlederen."

5.5. Den kommunale anvendelse af oplysninger i edb-registre.

5.5.1. Før der oprettes edb-registre, som indeholder personoplysninger, skal der efter §§ 4, 6 eller 7 i loven om offentlige myndigheders registre være fastsat forskrifter om registerets opbygning og drift, som opfylder bestemmelserne i lovens kapitel 3-6. Herefter må der kun registreres oplysning-

ger, der klart er af betydning for varetagelsen af vedkommende myndigheds opgaver - eller for en anden myndigheds opgaver, såfremt registeret indrettes således, at oplysningerne kun kan benyttes af denne anden myndighed. Der skal endvidere træffes de fornødne sikkerhedsforanstaltninger - der om fornødent skal omfatte kopier og udskrifter af registeret - mod, at oplysningerne misbruges eller kommer til uvedkommendes kendskab.

Videregivelse til en anden myndighed kan i almindelighed kun ske, såfremt oplysningerne har væsentlig betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Der må imidlertid under ingen omstændigheder videregives oplysninger til en anden myndighed i strid med særlige tavshedsforskrifter, der er fastsat ved lov, jfr. herved §§ 9, 12 og 21 i loven om offentlige myndigheders registre.

5.5.2. I justitsministeriets bemærkninger til forslaget til loven om offentlige myndigheders registre (Folketingstidende 1977/78, tillæg A, sp. 653 ff.) fremhæves det i sp. 686 f., at bestemmelsen om, at der kun må registreres relevante oplysninger, er mindre anvendelig og beskyttelsen derved mindre effektiv i relation til kommunalforvaltningen. Den enkelte kommune (med kommunalbestyrelsen som ansvarlig myndighed for alle kommunens registre) varetager som enhed en lang række forskelligartede opgaver. Dette står i modsætning til hvad tilfældet er inden for statsforvaltningen, hvor opgaverne normalt er fordelt mellem de forskellige myndigheder (og registrene mellem de forskellige ansvarlige) efter saglige kriterier. For at opnå en tilfredsstillende beskyttelse af oplysningerne i kommunalregistre må det derfor i forskrifterne for det enkelte register udtrykkeligt angives, hvilke opgaver det skal varetage, og hvilke forvaltningsgrene inden for myndigheden (den samlede kommunale forvaltning) der må have adgang til at benytte registeret. De sikkerhedsforanstaltninger, der skal træffes, kan således bl.a. have karakter af en organisatorisk-personalemæssige opdeling, hvorefter de forskellige medarbejdergrupper kun får adgang og

kendskab til en del af registeret, jfr. sp. 690. I en foreløbig "normalforskrift" for et kommunalt register, der er gengivet på side 285 ff. i registertilsynets årsberetning for 1979 har dette bl.a. fundet udtryk på følgende måde:

"§ 15. Udskrifter af registeret må kun anvendes i forvaltning.

Stk. 2. Medarbejderne i andre forvaltninger kan dog få adgang til udskrifter, såfremt oplysningerne er af væsentlig betydning for arbejdet i den forvaltning, hvor vedkommende er ansat, eller har væsentlig betydning for en afgørelse, som denne forvaltning skal træffe."

Sikkerhedsforanstaltningerne kan dog om fornødent udstrækkes til sådanne udskrifter, således at man i det hele kan sikre, at kun de sagsbehandlere, der varetager de pågældende opgaver inden for myndigheden, får adgang til oplysningerne. Dette har som omtalt særlig betydning inden for den kommunale administration, og spørgsmålet er da også berørt i den ovenfor omtalte "normalforskrift":

§ 14. Udskrifter, der indeholder oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, må kun anvendes og opbevares i kommunen efter reglerne i §§ 15 og ..., medmindre udskriften indgår i en konkret sag i kommunen om enkelte registrerede personer."

Sikkerhedsforanstaltningerne omfatter således ikke registerudskrifter, der indgår i en administrativ sag, idet sådanne udskrifter skal behandles som sagens øvrige dokumenter, jfr. Folketingstidende a.st. sp. 691.

Videregivelse af oplysninger til en anden myndighed må efter loven om offentlige myndigheders registre ikke ske i strid med særlige lovbestemte tavshedsforskrifter. Det samme må gælde i forbindelse med anvendelse af oplysninger inden for en kommunes forvaltning, men ligesom når der er tale om videregivelse til en anden myndighed, rækker denne begrænsning kun så langt, tavshedsforskrifterne i øvrigt rækker, jfr. her ved Folketingstidende a.st. sp. 704. I registertilsynets vejledning nr. 137 af 23. juli 1980 om registerindsigt (egen-aces) i henhold til kapitel 4 i lov om offentlige myndigheders

registre udtales det i overensstemmelse hermed bl.a. i punkt 2.1.1. i forbindelse med omtalen af mulighederne for en "central" imødekommelse af en begæring om registerindsigt:

"Det er blot selve afgørelsen om registerindsigt, der er henlagt til ligningskommissionen eller dens sekretariat. I den forbindelse kan man rejse spørgsmål om, hvorvidt også andre regler i lovgivningen, navnlig særlige tavshedspligtsbestemmelser, som f.eks. kildeskattelovens § 87, kan spille en rolle. Mens de almindelige tavshedspligtsbestemmelser næppe er til hinder for, at f.eks. sekretariatschefen får kendskab til oplysningerne, er det mere tvivlsomt, om de særlige tavshedspligtsbestemmelser indebærer, at denne ikke må få kendskab til oplysningernes konkrete indhold. Selvom dette måtte være tilfældet, kan en "central" imødekommelse af registerindsigt godt opretholdes, men på grund af den foreliggende tvivl om rækkevidden af de særlige tavshedspligtsbestemmelser, kan det i disse tilfælde anbefales at aflevere oplysningerne til sekretariatskontoret i lukket kuvert, som derfra kan videresendes uåbnet til den registrerede person."

5.6. Revisionens adgang til tavshedsbelagte oplysninger •

5.6.1. Enhver kommune skal efter § 42 i loven om kommunernes styrelse have en sagkyndig revision, som kommunalbestyrelsen skal meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed. Denne revision skal ifølge § 42, stk. 2, omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen skal det efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Tilsvarende bestemmelser findes i den særlige københavnske styrelseslovs § 43.

Endvidere skal rigsrevisionen efter § 5 i loven om revisionen af statens regnskaber m.m. efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten. Herunder må efter rigsrevisionens opfattelse også falde skatteligningen, da der her er tale om

en statsopgave, der delvis udføres i kommunalt regi, og da der fra kommunerne til staten skal afgives ("afregnes") et materiale, der danner grundlag for beregning og opkrævning af en meget betydelig del af statens indtægter. Ved den statslige gennemgang af kommunale regnskaber skal det efter lovens § 6 navnlig påses, at regnskabet er undergivet en betryggende revision, at vilkårene for tilskud m.v. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen. Udover en sædvanlig finansiel revision skal den statslige gennemgang af kommunale regnskaber således i modsætning til kommunens selvstændige revision omfatte en økonomisk-kritisk såkaldt forvaltningsrevision.

I forbindelse med sin revision kan rigsrevisionen efter § 12 i loven om revisionen af statens regnskaber m.m. af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisionens skøn er af betydning for udførelsen af det hverv, der er pålagt den.

5.6.2. Rigsrevisionen har i en skrivelse af 24. oktober 1980 (1. ktr. j.nr. 87-3-78) til justitsministeriet givet udtryk for, at man som en konsekvens af, at de kommunale regnskaber, som rigsrevisionen efter § 5 i loven om revisionen af statens regnskaber m.m. har adgang til at gennemgå, allerede er underkastet revision af de kommunale revisionsorganer, finder det naturligt at koordinere sin indsats på dette område med de tilsvarende kommunale organers bl.a. for at sikre, at dobbelt revision ikke finder sted, og at alle udgifter og indtægter underkastes revision.

I tilslutning hertil har en repræsentant fra rigsrevisionen over for arbejdsgruppen tilkendegivet, at man i det hele tilsigter at gennemføre en enstrengt revisionsordning, således at det faktiske revisionsarbejde på de omhandlede områder i første række overlades til de kommunale revisionsorganer, mens rigsrevisionen koncentrerer sig om at udarbejde generelle retningslinier og gennemgå revisionsrapporterne. Selv-

stændig revision foretages herefter kun, når der er særligt grundlag for det.

Da det praktiske revisionsarbejde således er delegeret til de kommunale revisionsorganer, må en forsvarlig udførelse af revisionen forudsætte, at disse i den forbindelse har adgang til samme materiale som rigsrevisionen, jfr. herved § 12 i loven om revisionen af statens regnskaber m.m. Da der endvidere er tale om at føre kontrol med forbruget af statslige ressourcer, må de kommunale revisionsmyndigheder også have adgang til at foretage forvaltningsrevision på rigsrevisionens vegne, jfr. lovens § 6.

5.6.3. I praksis har rigsrevisionens gennemgang af kommunale regnskaber vedrørende virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten, da også stort set fungeret på samme måde, jfr. herved bl.a. boligministeriets revisionscirkulære nr. 173 af 17. august 1977 og socialministeriets tilsvarende cirkulære nr. 216 af 27. oktober 1977. I den forbindelse har såvel rigsrevisionen som de kommunale revisionsorganer bl.a. gjort brug af materiale, der er undergivet tavshedspligt i henhold til særlige bestemmelser som f.eks. selvangivelser vedrørende boligsikringsmodtagere og sociale klienter. Selvangivelser er endvidere i vidt omfang blevet benyttet af såvel rigsrevisionen som de kommunale revisionsorganer i forbindelse med varetagelsen af kontrolopgaver i forhold til bl.a. skatteopkrævningen.

5.6.4. Skattedepartementet har imidlertid i en skrivelse af 14. marts 1979 (1. ktr. j.nr. 97013/1979) udtalt, at de gældende tavshedspligtsbestemmelser var til hinder for at imødekomme et ønske fra Kommunernes Revisionsafdeling om at få udleveret selvangivelser til brug ved en kontrol af, om en ligningskommission havde foretaget en korrekt ligning. Skattedepartementet tilføjede i den forbindelse, at tilsynet med ligningen i skattestyrelsesloven er henlagt til ligningsrådet og statsskattedirektoratet. Dette standpunkt fastholdes af skattedepartementet.

5.6.5. Alle offentlige regnskaber - statslige såvel som kommunale - skal undergives en sagkyndig revision. I en sådan revision må nødvendigvis indgå en kontrol af bl.a. grundlaget for statens og kommunernes indtægter, i hvilken forbindelse selvangivelserne og den ligning, der er foretaget på grundlag af dem, indtager en central rolle. Selv om statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 udtrykkeligt foreskriver, at ligningskommissionerne og skatteadministrationerne skal "iagttage ubetinget tavshed" med hensyn til de oplysninger om bl.a. skattekendernes indkomst- og formueforhold, som de får kendskab til, må det dog i hvert fald antages at følge af specialbestemmelserne i § 12 i loven om revision af statens regnskaber m.m. og de tilsvarende regler i de kommunale styrelseslove, at denne tavshedspligt viger for den særlige oplysningspligt over for revisionen, uanset den i øvrigt - hvad der dog næppe er grundlag for at antage - i almindelighed skulle være til hinder for udveksling af oplysninger med andre myndigheder.

De statslige og kommunale myndigheder må herefter være forpligtet til at give vedkommende revisionsorgan adgang til alle relevante oplysninger. Som følge af revisionens særlige kontrollerende funktion vil der derfor kun sjældent kunne tænkes at være grundlag for at nægte vedkommende revisionsorgan de ønskede oplysninger. For rigsrevisionens vedkommende er dette understreget ved, at det i § 12 i loven om revisionen af statens regnskaber m.m. er fastsat, at oplysningspligtens omfang beror på, hvad der efter rigsrevisionens skøn er af betydning for revisionen. Det bemærkes i den forbindelse, at eksistensen af et særligt lovhjemlet administrativt tilsyn med forvaltningen på et område ikke i sig selv kan antages at fritage rigsrevisionen for pligt til og fratage den muligheden for at udføre den sædvanlige finansielle og forvaltningsmæssige revision.

Videregivelse af oplysninger til de respektive revisionsorganer synes i øvrigt i det hele at være ubetænkelig, idet revisorerne altid er undergivet tavshedspligt. For personalet i rigsrevisionen samt i de kommunale revisioner i København,

på Frederiksberg og i Århus vil dette følge umiddelbart af reglerne i straffelovens §§ 152 og 264 b samt tjenestemandsløven og de kommunale tjenestemandregulativer, og for personalet i Kommunernes Revisionsafdeling og de private revisionsfirmaer, der reviderer de resterende kommunale regnskaber, følger det i hvert fald dels af henvisningen til straffelovens § 152 i § 17, stk. 1, i loven om statsautoriserede revisorer og § 10, stk. 1, i loven om registrerede revisorer og dels direkte af straffelovens § 264 b.

5.7. Tavshedspligten og kommunale fællesskaber.

De kommunale fællesskaber må som ovenfor nævnt opfattes som egentlige offentligretlige institutioner, og det må derfor antages, at straffelovens og efter omstændighederne de kommunale tjenestemandregulativers bestemmelser om tavshedspligt også finder anvendelse på personalet i fællesskaberne. En konsekvens heraf må bl.a. være, at de kommunale fællesskaber uden videre kan indgå i den almindelige forholdsvis fri udveksling af relevante oplysninger mellem offentlige myndigheder.

Der henvises i øvrigt til Espersen a.st. 2, side 95-102 og Harder a.st. II, side 357-93.

5.8. Tavshedspligten og kommunale selskaber .

Hvis det kommunale samarbejde på et område undtagelsesvis er resulteret i dannelsen af en forening eller et interessentskab, et andelsselskab eller et aktieselskab, forekommer retsstillingen i forhold til reglerne om tavshedspligt mere uklar . Personalet må dog under alle omstændigheder være undergivet en tavshedspligt svarende til den, der gælder for privat ansatte.

Hvis arbejdsgiveren har en anerkendelsesværdig interesse i det, antages lønmodtagere således i det hele at have tavshedspligt med hensyn til forhold, de bliver bekendt med i kraft af arbejdet, jfr. Ole Hasselbalck:

Ansættelsesret (1975), side 205. Denne almindelige tavshedspligt er imidlertid ikke strafsanktioneret og kan derfor alene føre til ansættelsesretlige reaktioner såsom afskedigelse og krav om erstatning.

Er der tale om ubeføjet videregivelse af erhvervshemmeligheder, kan der dog tillige pålægges strafansvar efter § 9, stk. 2, i markedsføringsloven.

Efter anpartsselskabslovens § 130 og aktieselskabslovens § 160 kan bestyrelsesmedlemmer - herunder medarbejderrepræsentanter - direktører, medlemmer af repræsentantskabet, revisorer og granskningsmænd, men ikke almindelige medarbejdere i selskaber af den nævnte karakter, straffes, dersom de ubeføjet røber, hvad de under udøvelsen af deres hverv har fået kundskab om. Tavshedspligten, der antages navnlig at omfatte forretnings- og driftshemmeligheder, må gælde tilsvarende for kommunalt indvalgte repræsentanter i et selskab. I disse tilfælde kan det dog næppe indebære en tilsidesættelse af den selskabsretlige tavshedspligt, at den kommunale repræsentant i tilfælde, hvor der er behov for det, tager kontakt med kommunen, sml. E.F. Eckhoff i Lov og Rett 1976, side 96 f., om det tilsvarende problem for et bestyrelsesmedlem indvalgt af en kreditor.

Er der tale om udøvelse af virksomhed i henhold til en koncession, kan der muligvis endelig være tale om at anvende straffelovens §§ 152 og 264 b, jfr. herved Stephan Hurwit: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 64 og 66 smh. med side 36.

En konsekvens af at vælge en privatretlig organisationsform må som ovenfor anført være, at retsstillingen for selskabet i vidt omfang må anses for reguleret i privatretligt regi, således at de offentligretlige regler om sagsbehandling m.v. ikke finder anvendelse, jfr. herved Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 75 f. Dette må antagelig også gælde reglerne om tavshedspligt, og en følge heraf må være,

at sådanne kommunale selskaber normalt ikke kan indgå i den almindelige forholdsvis fri udveksling af relevante oplysninger mellem offentlige myndigheder.

Det må dog understreges, at det netop anførte kun tager sigte på selskabet som sådant. De, der udøver funktioner i et selskab i kraft af offentlig tjeneste eller hverv, står derfor også i så henseende i sædvanligt tjenstligt forhold og er undergivet det normalt gældende disciplinære og strafferetlige ansvar. Dette gælder, hvadenten de er medlem af bestyrelsen eller på kommunens vegne udøver stemmeret på en generalforsamling, jfr. Poul Andersen, a.st. side 76.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunal deltagelse i selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag henvises til Preben Espersen: Beslutning og samtykke (1974) side 221 ff., og Harder a.st. II, side 373-77.

5.9. Løsning af konflikter vedrørende tavshedspligt.

Konflikter mellem de enkelte forvaltningsgrene inden for en kommune om udlevering af tavshedsbelagte oplysninger må opfattes som et formelt, administrationsteknisk problem, der kan løses af borgmesteren (kommunalbestyrelsen) i kraft af hans kompetence, efter § 31, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse, til konkret at varetage den øverste daglige ledelse af kommunens administration og udfærdige almindelige forskrifter for sagernes ekspedition.

Da borgmesterens administrative ledelse som ovenfor nævnt udstrækker sig til socialforvaltningen, når den behandler sager, der er undergivet det sociale udvalgs selvstændige kompetence, må borgmesteren også kunne tage stilling til konflikter opstået i forbindelse med udlevering af oplysninger fra sager af denne karakter.

Tilsvarende må gælde i relation til ligningskommissionen, idet borgmesteren også har den administrative ledelse af den del af skatteadministrationen, der virker som sekretariat for

den. Skattedepartementet fremhæver dog heroverfor, at ligningskommissionen må betragtes som en i forhold til kommunalbestyrelsen selvstændig myndighed. Ligningskommissionen må derfor i et vist omfang være berettiget til at fastsætte regler også om formelle administrative procedurer, herunder f.eks. skatteadministrationens udlevering af ligningsmateriale såsom selvangivelser til andre forvaltningsgrene inden for kommunen, jfr. herved hvad der ovenfor er anført om poståbning. I tilfælde af, at der opstår konflikter om udlevering af sådant materiale - selv om dette eventuelt er indgået i kommunens arkiv - må spørgsmålet derfor indbringes for de overordnede skattemyndigheder og i sidste instans for domstolene, jfr. herved Carl Aage Nørgård: Forvaltningsret, sagsbehandling (1972), side 32.

6. Sammenfatning.

6.1. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de særlige forhold i de kommunale og amtskommunale forvaltninger giver anledning til visse problemer i forbindelse med den interne udveksling af tavshedsbelagte informationer. Dette medfører igen en vis usikkerhed hos de ansatte.

6.2. Arbejdsgruppen har dog fundet det vanskeligt at nå frem til en hel præcis beskrivelse af problemerne. Dette er formentlig en følge af de kommunale forvaltningers meget forskellige størrelse og til en vis grad tillige af deres forskelligartede opbygning.

6.3. Den praktiske hovedregel er imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse, at oplysninger frit kan udveksles mellem de enkelte forvaltningsgrene i en kommune eller amtskommune, for så vidt oplysningerne er sagligt relevante for den forvaltningsgren, der rekvirerer dem. I betragtning af, at der gælder en ensartet tavshedspligt for alle ansatte i forvaltningen, må dette også gælde særligt følsomme oplysninger og som udgangspunkt tillige oplysninger, der er eller kunne være fremtvunget ved særlige magtmidler.

6.4. Undtagelse fra denne fri adgang til informationsudveksling må dog gøres, hvis enkelte tavshedsforskrifter må forstås således, at de også gælder for udveksling af oplysninger inden for samme myndighed. Eksempler herpå findes i afsnittet om anonym rådgivning i socialministeriets cirkulære om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven samt inden for registerlovgivningen. Derudover kan den organisatoriske opbygning måske i ganske særlige tilfælde give anledning til at fravige hovedreglen. Dette gælder således efter skattedepartementets opfattelse i et vist omfang med hensyn til den kommunale skatteadministration, når denne virker som sekretariat for ligningskommissionen.

6.5. Spørgsmålet om, hvem der skal tage stilling til konflikter om udveksling af tavshedsbelagte oplysninger mellem de enkelte forvaltningsgrene, har også givet anledning til en

vis usikkerhed. Efter arbejdsgruppens opfattelse må sådanne konflikter - måske bortset fra visse konflikter i forhold til ligningskommissionen og det sociale udvalg inden for dettes selvstændige kompetenceområde - imidlertid kunne løses af borgmesteren (kommunaldirektøren) eller amtsborgmesteren (amtskommunaldirektøren) i forbindelse med hans ledelse af kommunens eller amtskommunens samlede administration.

Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger.

Redegørelsen blev afgivet til udvalget den 15. marts 1983.

1 • Indledende bemærkninger om tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv.

1.1. Efter de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv i straffelovens §§ 152 og 264 b må de pågældende ikke røbe eller uberettiget udnytte fortrolige oplysninger, som de har erfaret under udførelsen af tjenesten eller hvervet.

Straffelovens § 264 b modificerer dog forbudene ved at fremhæve, at de ikke gælder i det omfang, de offentligt ansatte m.v. "har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetægelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv". Selv om en lignende modifikation ikke har fundet udtryk i § 152, antages den også at gælde her, således at en tilsidesættelse af forbudene i tilfælde af interessekollisioner af den ovenfor nævnte karakter ikke anses for retsstridig, jfr. Vagn Greve m.fl.: Straffeloven, speciel del (1980) side 99. Det samme må som udgangspunkt gælde med hensyn til tavshedsforskrifter, der er fastsat for særlige områder, jfr. herved Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 67, hvor det fremhæves, at modifikationen i § 264 b blot er udtryk for, hvad der måtte gælde selv uden positiv lovhjemmel.

1.2. Henvisningen til "åbenbar almeninteresse" antages bl.a. at omfatte hensynet til forskningen, jfr. Johs. Nehm og Nils Rosdahl: Lægeloven (1973), side 81, for så vidt angår den næsten

tilsvarende formulering i den omhandlede lovs § 9. Det er dog ikke uden videre sikkert, at videregivelse af oplysninger til forskningsbrug generelt kan anses for omfattet af undtagelsen, jfr. delbetækning nr. 767/1976 om offentlige registre, side 52 f.

2 • Forskningens stilling inden for offentlighedslovens og register lovgivningens område .

2.1. Forskere kan ligesom andre borgere benytte sig af den almindelige adgang efter offentlighedslovens § 1, stk. 1, til at forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Forskningens behov for oplysninger kan dog normalt ikke opfyldes alene på denne måde, bl.a. som følge af lovens undtagelsesbestemmelser, herunder de bestemmelser, der undtager internt arbejdsmateriale, og kravet i § 1, stk. 2, om, at en begæring om aktindsigt skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Offentlighedsloven regulerer imidlertid alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Myndighederne er derfor ikke ved offentlighedsloven afskåret fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang end foreskrevet i loven, og afgivelse af interne dokumenter til brug for videnskabelige undersøgelser kan næppe i almindelighed antages at bevirke, at materialet derved i øvrigt mister sin interne karakter, jfr. betækning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 185 f. Mens de almindelige bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv efter offentlighedslovens § 7 ikke er til hinder for, at der meddeles aktindsigt i overensstemmelse med lovens regler, vil oplysninger i videre omfang (mer-offentlighed) alene kunne gives, hvis det hverken strider mod almindelige eller specielle lovbestemmelser om tavshedspligt, jfr. punkt 6 i justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen.

2.2. Efter loven om offentlige myndigheders registre må personoplysninger fra forvaltningens edb-registre m.v. som udgangspunkt ikke videregives til private, mens videregivelse til andre myndigheder bl.a. kan ske, når oplysningerne har væsentlig betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

I delbetænkningen om offentlige registre, side 181, fremhæves, at det jævnligt vil bero på ret tilfældige omstændigheder, om et forskningsprojekt løses i privat eller offentligt regie, og at det set fra et samfundsmæssigt synspunkt ville være skadeligt generelt at afskære forskningsprojekter alene med den begrundelse, at de gennemføres på privat grundlag. På den anden side bør man efter betænkningen ikke acceptere enhver videregivelse af oplysninger, blot fordi formålet er forskning, ligesom der af sikkerhedsmæssige grunde må være adgang til at fastsætte særlige vilkår for udnyttelsen af de videregivne oplysninger.

På den baggrund blev der i loven om offentlige myndigheders registre som § 19, stk. 2, indsat en bestemmelse, der udtrykkeligt åbner mulighed for, at der på nærmere angivne vilkår gives oplysninger til brug ved forskning. Videregivelse af personoplysninger med henblik på samkøring med registre, der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, kan dog i overensstemmelse med lovens systematik i øvrigt kun ske efter forud indhentet udtalelse fra registertilsynet.

Adgangen til at videregive oplysninger fra sygehusregistre og andre offentlige patient- og sygdomsregistre til forskningsbrug er specielt reguleret i lovens § 18, stk. 2 og 3. Herefter kan der fra de nævnte registre videregives identifikationsoplysninger og oplysninger om diagnoser og behandlingsdata m.v. til læger til brug ved konkrete forskningsprojekter. Det er dog et vilkår for videregivelsen, at der kun må ske efterfølgende henvendelse til de registrerede i det omfang, de læger, der har behandlet de pågældende, giver tilladelse hertil. For at forskningsopgaver kan løses, vil det

jævnligt være nødvendigt at videregive mere detaljerede oplysninger end de nævnte, ligesom der kan være behov for at anvende oplysninger fra de her omhandlede registre til forskningsprojekter inden for samfundsvidenskaberne, der helt eller delvis gennemføres af andre end læger. I disse tilfælde kan oplysninger fra registrene imidlertid kun videregives med sundhedsstyrelsens godkendelse og på nærmere angivne vilkår. Videregivelse af personoplysninger med henblik på samkøring med registre, der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, kan endvidere kun godkendes efter forud indhentet udtalelse fra registertilsynet.

De rammer, som loven om offentlige myndigheders registre afstikker, er også for så vidt angår spørgsmålet om videregivelse af oplysninger til forskningsbrug til en vis grad blevet udfyldt og præciseret i de forskrifter, der er fastsat for de enkelte registre. Det er i vidt omfang fastslået i forskrifterne, at videregivelse kun må ske til konkrete forskningsprojekter, hvilket må betyde, at der ikke kan gives adgang til registrenes oplysninger med henblik på at fremfinde egnede forskningsopgaver, jfr. bemærkningerne til den tilsvarende formulering i lovens § 18, stk. 2 (lovforslagets § 17, stk. 2) i Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 701. I de fleste tilfælde er det endvidere generelt foreskrevet, at videregivelse kun må finde sted efter indhentet udtalelse fra registertilsynet, og i enkelte tilfælde er kompetencen til at tillade, at oplysninger videregives til forskningsbrug, blevet henlagt til den registeransvarlige myndigheds overordnede.

Når registertilsynet får forelagt spørgsmål om videregivelse af oplysninger til konkrete private forskningsprojekter, tager tilsynet navnlig stilling til, om der er risiko for, at de registrerede personers integritet krænkes. Endvidere stiller tilsynet forslag om, hvilke vilkår myndigheden bør stille for videregivelse af oplysningerne. Disse vilkår har til formål at medvirke til, at den sikkerhed, der er etableret omkring oplysningerne i offentlige myndigheders registre, ikke forringes væsentligt, når oplysninger videregives til private forskningsprojekter, og de vil derfor på visse punkter sva-

re til bestemmelserne i de registerforskrifter, der fastsættes for offentlige forskningsregistre, jfr. nærmere register-tilsynets årsberetning for 1980 side 56 ff. Tilsidesættelse af sådanne vilkår vil kunne medføre strafansvar i medfør af § 29, stk. 1, nr. 3, i loven om offentlige myndigheders registre.

3 • Retstilstanden i Norge og Sverige .

3.1. Den norske forvaltningslovs § 13 d giver vedkommende departement adgang til at bestemme, at et forvaltningsorgan kan eller skal stille fortrolige oplysninger til rådighed for forskningen. For at sikre, at oplysningerne bliver behandlet på forsvarlig måde, er der i § 13 d hjemmel til at knytte vilkår til videregivelsen. Bestemmelsen må endvidere ses i sammenhæng med forvaltningslovens § 13 e, der indeholder regler om tavshedspligt for personer, som arbejder med visse forskningsopgaver .

De to bestemmelser, der er udførligt kommenteret i Arvid Frithagen: Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979) side 187 ff., vedrører umiddelbart kun oplysninger, som til beskyttelse af private interesser er undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 13. Det kan imidlertid i medfør af lovens § 13 f bestemmes, at bl.a. §§ 13 d og e skal tjene som udfyldende regler i tilfælde, hvor tavshedspligten har hjemmel i særlovgivningen. Det gælder dog ikke med hensyn til tavshedspligten for personer i organer uden for den offentlige forvaltning som f.eks. stortinget og domstolene. Her vil fortrolige oplysninger derfor alene kunne stilles til rådighed for forskningen, hvis dette ikke antages at stride mod vedkommende tavshedsforskrifts indhold.

Forvaltningslovens § 13 d har først og fremmest til formål at åbne mulighed for dispensation fra tavshedspligten efter lovens § 13. For at opnå den mest betryggende og ensartede behandling af ansøgninger herom er kompetencen til at dispensere centraliseret og ved en kongelig resolution af 16. december 1977 henlagt til vedkommende fagdepartement. Det gæl-

der uden hensyn til, om departementet i øvrigt har instruktionsbeføjelse over for de myndigheder, der råder over oplysningerne, og departementet har som hovedregel ikke mulighed for at delegerer sin kompetence til nogen anden myndighed. Efter den kongelige resolution er det som udgangspunkt en forudsætning for, at der kan træffes bestemmelse om, at tavshedsbelagte oplysninger kan eller skal videregives til brug for forskning, at dette anbefales eller accepteres af et særligt oprettet råd for tavshedspligt og forskning. Rådet, der har en professor i retsvidenskab som formand, og som herudover består af rigsarkivaren samt en statslig og en kommunal tjenestemand, kan derimod ikke pålægge myndighederne at stille oplysninger til rådighed.

Videregivelse af fortrolige oplysninger i henhold til forvaltningslovens § 13 d kan kun ske til brug for forskning. Bestemmelsen giver således ikke hjemmel til at dispensere fra tavshedspligten med henblik på varetagelse af undervisningsformål. Man har imidlertid ifølge det oplyste hidtil fulgt en forholdsvis liberal praksis med hensyn til afgrænsning af forskningsbegrebet.

I øvrigt skal departementerne ifølge forvaltningslovens § 13 d træffe afgørelse ud fra en helhedsvurdering, således at videregivelse sker, når "det findes rimeligt og ikke medfører uforholdsmæssig ulempe for andre interesser". I denne helhedsvurdering antages særligt at skulle indgå spørgsmålet om, hvor følsomme de oplysninger, der er tale om at videregive, er, og hvilken sikkerhed mod lækager og misbrug der kan etableres. På tilsvarende måde antages myndighedernes behov for at opretholde et tillidsforhold til deres klienter at kunne indgå i vurderingen. Der antages også at kunne lægges vægt på, hvem der er tale om at videregive oplysningerne til, da det kan være mindre betænkeligt at give oplysninger til personer, hvis ansvarsbevidsthed der er særlig grund til at stole på, f.eks. fordi de er offentligt ansatte eller nyder særlig anerkendelse eller arbejder under ledelse og kontrol af en institution, der kan være særlig grund til at nære tillid til. Endvidere antages det at kunne indgå i vurderingen, om vedkom-

mende forskningsprosjekt har en særlig samfundsmessig interesse. Som følge af formuleringen af § 13 d antages myndighederne endelig at kunne inddrage spørsmålet om de praktiske ulemper, som en videregivelse kan have for myndighederne selv, i deres afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 13 d kan der knyttes særlige vilkår til en afgørelse, hvorved der stilles fortrolige opplysninger til rådighed for forskningen. Det kan bl.a. være "bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, og hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig". Herudover antages det, at der bl.a. vil kunne oppstilles vilkår, som har til formål at begrense de arbeidsmessige ulemper ved videregivelse af opplysninger, som kan oppstå for de myndigheter, der råder over opplysningerne, samt stilles krav om, at vedkommende myndighet skal have lejlighed til at gennemgå afhandlinger og rapporter m.v. før en eventuel offentliggørelse med henblik på at sikre, at opplysninger ikke gengives på uforsvarlig eller direkte uriktig måte.

Den sikring af tavshedsbelagte opplysninger, der er stillet til rådighed for forskningen, som kan etableres med hjemmel i forvaltningslovens § 13 d, suppleres af lovens § 13 e, der indeholder bestemmelser om forskeres tavshedspligt. Herefter har enhver, som udfører tjeneste eller arbejde i forbindelse med en forskningsopgave, som et forvaltningsorgan (herunder et universitet eller et statsligt forskningsråd) har støttet, (økonomisk) godkendt (f.eks. studenterforskning godkendt af en universitetslærer) eller givet fortrolige opplysninger til, pligt til at hindre, at andre får adgang eller kendskab til

- "1) opplysninger undergitt taushetsplikt som forskeren får fra et forvaltningsorgan,
- 2) opplysninger som i forbindelse med forskningsarbeidet er mottatt fra private under taushetsløfte, og
- 3) opplysninger som gjelder personer som står i et

avhengighetsforhold til den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m.m.) som har formidlet deres kontakt med forskeren."

Offentlig forskning omfatter således efter de norske regler om tavshedspligt også den forskning, der udføres af universitetsansatte og forskningsrådsstøttede forskere.

De omhandlede oplysninger må i øvrigt kun anvendes i forbindelse med forskningsarbejdet og under iagttagelse af de vilkår, der måtte være fastsat i medfør af forvaltningslovens § 13 d. Tavshedspligten er dog ikke til hinder for, at fortrolige oplysninger gøres kendt for dem, de direkte vedrører, eller for andre i det omfang, de, som har krav på tavshed, samtykker heri. Oplysningerne kan endvidere publiceres eller anvendes på anden måde, når behovet for beskyttelse varetages ved, at de gives i statistisk form, eller ved at individualiserende kendetegn i øvrigt udelades.

Tilsidesættelse af tavshedspligten efter forvaltningslovens § 13 e eller af vilkår, der er fastsat i medfør af lovens § 13 d, kan medføre strafansvar efter den norske straffelovs § 121. Dette skal forskeren og hans medarbejdere gøres bekendt med, men kravet herom er dog ingen strafbarhedsbetingelse. I forbindelse med at tavshedspligten indskræpes de pågældende, afkræves der dem ofte, i overensstemmelse med forvaltningslovens § 13 c, en skriftlig erklæring om, at de kender og vil respektere reglerne om tavshedspligt.

3.2. Den svenske sekretesslag indeholder ingen almindelige bestemmelser om forskningens adgang til tavshedsbelagte oplysninger. Derimod findes der enkelte bestemmelser som f.eks. 9 kap., 4 §, der åbner mulighed for at udlevere oplysninger til forskningen i videre omfang end til andre formål. Det almindelige spørgsmål er imidlertid berørt i bemærkningerne til 14 kap., 8 §, i forslaget til loven, proposition 1979/ 80:2, del A, side 347.

Tavshedsforskrifter i sekretesslagen er typisk opbygget af tre komponenter (rekvisiter), hvoraf én lader det være afgørende for, om en oplysning kan anses for fortrolig, at det må antages at medføre en form for skade, hvis den røbes, eller det dog ikke ligger fast, at oplysningen kan røbes uden risiko (skaderekvisit), jfr. nærmere H. Corell m.fl.: Sekretesslagen (1980) side 43 og 48 ff. Tavshedsbelagte oplysninger vil ofte kunne stilles til rådighed for forskningen, uden at der opstår nogen følelig risiko for skade, og de vil derfor i mange tilfælde umiddelbart kunne udleveres. En yderligere sikkerhed mod, at udleveringen medfører skade, vil efter omstændighederne kunne opnås ved, at der i medfør af sekretesslagens 14 kap., 9 §, pålægges en forsker begrænsninger i adgangen til at videregive eller udnytte de modtagne oplysninger.

Oplysninger, der er omfattet af tavshedsforskrifter uden skaderekvisit, vil alene kunne stilles til rådighed for forskningen, hvis en dispensationsbestemmelse er anvendelig. Nogle af sekretesslagens tavshedsforskrifter indeholder specielle bestemmelser af denne karakter. Herudover kan regeringen imidlertid efter lovens 14 kap., 8 §, "för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl". I forbindelse med sådanne dispensationer kan der i medfør af sekretesslagens 14 kap., 10 §, opstilles vilkår, som indskrænker forskerens adgang til at videregive eller udnytte de modtagne oplysninger.

Tilsidesættelse af den tavshedspligt, der følger af vilkår, som er fastsat i medfør af sekretesslagens 14 kap., 9 eller 10 §§, kan medføre strafansvar efter brottsbalkens 20 kap., 3 §.

4. Oversigt over de danske myndigheders praksis med hensyn til at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen.

4.1. Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger fra samtlige ministerier, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen

i Danmark samt fra justitssekretærerne ved højesteret, landsretterne og Københavns byret om, hvilken praksis ministerierne, de under ministerierne hørende myndigheder og institutioner samt kommunerne og domstolene følger med hensyn til at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen.

4.2. En række ministerier har oplyst, at man ikke har modtaget ansøgninger af den omhandlede karakter. Kommunernes Landsforening har oplyst, at man ikke er i besiddelse af materiale til belysning af spørgsmålet. Amtsrådsforeningen har meddelt, at det bl.a. på baggrund af forespørgsler til amtskommunale praktikere synes at kunne konkluderes, at antallet af henvendelser fra forskere er ganske beskedent, og at der således typisk heller ikke kan siges at foreligge nogen praksis. Denne udtalelse kan dog ikke antages at vedrøre forholdene på sygehusområdet.

4.3. Af de øvrige ministeriers og justitssekretærernes besvarelser fremgår det, at man generelt kun modtager få henvendelser fra forskere, som ønsker at få adgang til tavshedsbelagte oplysninger. Ansøgninger fra læger om at få adgang til helbredsoplysninger i forskningsøjemed synes dog at forekomme relativt hyppigt.

Ansøgningerne indgives ud over af læger i første række af universitetsansatte forskere, herunder måske specielt samtidshistorikere og kriminologer, men der kommer dog også ansøgninger fra personer, som ikke er offentligt ansat, eller som er ansat i stillinger uden forskningsforpligtelse, f.eks. medarbejdere i de myndigheder og institutioner, der råder over de omhandlede oplysninger, samt fra studerende på forskellige niveauer. Endelig fremkommer der ansøgninger fra offentlige forskningsinstitutioner.

De tavshedsbelagte oplysninger, som forskerne ønsker at få adgang til, vedrører i første række enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Som eksempler kan nævnes oplysninger om faderskab, forældremyndighed, samkvemsret, adoption,

civilstand og familieforhold. Endvidere helbredsmæssige oplysninger samt oplysninger om uddannelse og beskæftigelse, om arbejdsskader, invalide- og førtidspension, om indkomst- og formueforhold samt om disciplinær og strafferetlig forfølgning. Der fremkommer dog også ansøgninger om at få adgang til oplysninger om drifts- og forretningsforhold, f.eks. oplysninger om materialers og produkters sammensætning og udformning, om arbejdsmiljø samt om virksomheders finansieringsforhold, størrelsen af deres omsætning og markedsandele og deres økonomi i almindelighed. Endelig fremsætter forskere undertiden ønske om at få oplysninger, som er tavshedsbelagte af hensyn til forskellige offentlige interesser.

Kompetencen til at tage stilling til ansøgningerne synes oftest at være placeret hos den myndighed eller institution, der umiddelbart råder over oplysningerne. Undertiden er beslutningskompetencen dog centraliseret og henlagt til vedkommende ministerium. Det gælder således f.eks. inden for justitsministeriets område for så vidt angår ansøgninger om adgang til akter i afsluttede straffesager.

Det fremgår af de oplysninger, som arbejdsgruppen har indhentet, at der efter omstændighederne synes at kunne blive tale om at stille så godt som alle typer af tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen. Et af de momenter, der i den forbindelse undertiden lægges vægt på, er oplysningernes aktualitet, således at forskere lettere får udleveret ældre oplysninger end nyere. Myndighederne følger imidlertid en noget forskellig praksis. Den endelige afgørelse af, om tavshedsbelagte oplysninger skal stilles til rådighed for forskere, beror dog altid på en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelserne om tavshedspligt, og på den anden side hensynet til forskningens interesser. Enkelte myndigheder, bl.a. forsvarsministeriet, har imidlertid haft den erfaring, at diskretionshensynene på visse områder altid eller så godt som altid vejer så tungt, at man ikke kan imødekomme ansøgninger fra forskere om at få adgang til tavshedsbelagte oplysninger. Baggrunden herfor er som oftest, enten at de ønskede oplysninger i sig selv er ganske særligt

følsomme, eller at udlevering af oplysningerne kunne frygtes at ville virke ødelæggende for et diskretionsprincip, som er afgørende for, at myndigheden fortsat kan nyde den tillid, der gør det muligt for den at varetage sine opgaver. Det sidste fremhæves bl.a. af industriministeriet, direktoratet for egnsudvikling. I disse tilfælde stilles oplysningerne undertiden til rådighed, hvis den, der umiddelbart ville kunne blive krænket, giver samtykke hertil.

Oplysninger fra hospitalsjournaler stilles kun sjældent til rådighed for andre end læger. En læge, som er ansat på den sygehusafdeling, der råder over de ønskede journaloplysninger, vil sædvanligvis kunne få tilladelse til at anvende oplysningerne i forbindelse med et forskningsprojekt, efter at hans chef har vurderet den videnskabelige værdi af projektet. Ansøgninger fra læger ved andre afdelinger eller sygehuse vil normalt blive vurderet af såvel den pågældende læges egen chef som chefen for den afdeling, der råder over de ønskede oplysninger. Udleveringen af oplysninger er sædvanligvis betinget af, at journalerne ikke fjernes fra afdelingen eller sygehuset, samt af, at gengivelse af oplysninger fra journalerne sker på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de personer, der er omfattet af undersøgelsen. Endvidere er det ofte en betingelse, at det færdige arbejde forelægges for chefen for den afdeling, journaloplysningerne stammer fra, inden det offentliggøres. Det anføres, af bl.a. sundhedsstyrelsen, at også oplysninger, som er udleveret til en læge i forskningsøjemed, antages at være omfattet af den almindelige lægelige tavshedspligt.

I øvrigt stiller offentlige myndigheder i ganske vidt omfang såvel sundhedsmæssige som andre tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for personer, som kan dokumentere et anerkendt forskningsformål af humanistisk, naturvidenskabelig, samfundsvidenskabelig eller tilsvarende karakter. Ved vurderingen af, om en forsker skal have adgang til bestemte oplysninger, sker der ligesom i relation til læger, som ønsker at få udleveret oplysninger fra hospitalsjournaler, som oftest en form for vurdering af forskningsprojektets videnskabelige værdi. Der

er dog kun sjældent tale om, at den myndighed, som råder over oplysningerne, foretager en nøjere undersøgelse heraf; idet man ved afgørelsen normalt lægger betydelig vægt på myndighedens almindelige kendskab til forskeren og dennes tidligere videnskabelige arbejde eller til det universitet eller den anden højere læreanstalt eller forskningsinstitution, forskeren er knyttet til. Over for studerende udvises der ofte betydelig tilbageholdenhed.

I enkelte tilfælde er fremgangsmåden mere formaliseret. Alle ansøgninger om at få adgang til tavshedsbelagte oplysninger i kriminalforsorgen, som kommer fra forskere, der ikke er ansat i institutionen selv, forelægges således, før justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen, tager stilling til, om de kan imødekommes, for justitsministeriets kriminalpolitiske forskningsgruppe, der består af både forskere og administratorer.

I myndighedernes overvejelser af, om tavshedsbelagte oplysninger skal stilles til rådighed for en forsker, indgår undertiden, udover vurderingen af projektets rent forskningsmæssige karakter, spørgsmålet om den samfundsmæssige betydning af, at det gennemføres, således at myndighederne undertiden udviser særlig imødekommenhed over for projekter, der må antages at være en konkret interesse i at få ført ud i livet, men som vedkommende myndighed f.eks. på grund af manglende personalekapacitet ikke selv er i stand til at sætte i værk. Dette fremhæves bl.a. af sundhedsstyrelsen.

I forbindelse med myndighedens vurdering af, om tavshedsbelagte oplysninger skal stilles til rådighed for en forsker, overvejes det endelig, om der foreligger nogen særlig risiko for, at de tavshedsbelagte oplysninger vil blive misbrugt. I ganske særlige tilfælde stiller myndighederne som betingelse, at der foretages en egentlig sikkerhedsgodkendelse af forskeren. Over for udenlandske forskere udviser man ofte nogen tilbageholdenhed, idet bl.a. de praktiske muligheder for at forebygge og reagere mod eventuelle misbrug her vil være betydeligt mindre, end når der er tale om danske forskere.

Når der gives forskere adgang til tavshedsbelagte oplysninger, sker det ofte på nærmere angivne vilkår. Det fremhæves således i mange tilfælde indledningsvis i tilladelsen, at de modtagne oplysninger skal behandles som fortrolige og kun må anvendes til det formål, der er angivet i ansøgningen. Nogle myndigheder, f.eks. undervisningsministeriet, anfører mere generelt, at de tavshedsbelagte oplysninger er stillet til rådighed på f.eks. de for samtidshistoriske undersøgelser sædvanligt gældende vilkår. En række myndigheder specificerer vilkårene nærmere. Det anføres således i enkelte tilfælde, at de modtagne oplysninger kun må benyttes i forbindelse med baggrundsovervejelser eller som grundlag for generelle bemærkninger om praksis og ikke må citeres. I mange tilfælde foreskrives det dog blot, at oplysningerne i givet fald skal gengives på en sådan måde, at de af undersøgelsen omfattede personer ikke kan identificeres, eller således, at der f.eks. ikke gengives oplysninger om enkeltindviders personlige og økonomiske forhold eller om drifts- eller forretningsforhold. Der kan også være tale om at forbyde, at materialet indgår i kildesamlinger. Det gøres endvidere i en del tilfælde til en betingelse, at forskeren ikke retter henvendelse til personer, der er omtalt i det materiale, han har fået adgang til, eller til disse personers pårørende, eller at sådanne direkte kontakter i hvert fald formidles af vedkommende myndighed. Til sikring af, at vilkårene efterleves, foreskrives det undertiden, at forskeren forud for offentliggørelsen af en eventuel afhandling foreviser sit manuskript for den myndighed, der har stillet de tavshedsbelagte oplysninger til rådighed, og efterkommer dennes mulige henstillinger om ændringer i manuskriptet.

Yderligere sikkerhed mod diskretionsbrud søges efter omstændighederne gennemført ved forskrifter om, at det tavshedsbelagte materiale skal gennemgås på det sted, hvor det i øvrigt opbevares, eller at det, såfremt det udlånes, skal opbevares forsvarligt, f.eks. i aflåsedes skabe adskilt fra andre arkivalier, samt at det ikke må føres til udlandet. Endvidere gives der undertiden forskeren pålæg om, at kopier, han måtte

have fået tilladelse til at tage, efter brugen skal tilbageleveres eller tilintetgøres.

I øvrigt følges der visse steder en praksis, hvorefter forskeren og dennes eventuelle medhjælpere skal underskrive tavshedserklæringer. Det er forekommet, at myndigheder har knyttet forskeren til sig i et generelt tjenesteforhold som praktikant, angiveligt for derigennem at opnå, at den pågældende undergives den sædvanlige tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv.

4.4. Forskningens adgang til bl.a. tavshedsbelagte oplysninger hos de danske myndigheder hviler i en enkelt relation på særligt grundlag. Ved en kongelig resolution af 9. juni 1961 bestemtes det således

"at samtlige statens arkiver vedrørende besættelsestidens historie m.m. - med de undtagelser, som de enkelte ministerier måtte anse for nødvendige til varetagelse af hensynet til statens sikkerhed og tilbørlig diskretion over for enkeltpersoner - stilles til rådighed for medarbejdere ved Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie med henblik på fremstilling af besættelsestidens historie, dog således at vedkommende minister i enkelte tilfælde kan betinge sig, at offentliggørelse først finder sted, efter at han har haft lejlighed til at gennemse det, der ønskes offentliggjort, samt på vilkår, at selskabets medarbejdere påtager sig tavshedspligt for så vidt angår oplysninger fra statens arkiver, som af de ovennævnte hensyn ikke kan offentliggøres."

Denne tilladelse blev ved en kongelig resolution af 15. juni 1977 udvidet til også at omfatte statens arkiver for tiden fra den 4. maj 1945 til den 24. august 1949. Det blev i den forbindelse yderligere anført, at det var en betingelse, "at det ved offentliggørelse af oplysninger fra straffesager tilstræbes, at de af sagerne omfattede personer ikke kan identificeres, samt at der ikke rettes henvendelse til implicerede personer, eller gengives retspsykiatriske erklæringer".

Rækkevidden af de rettigheder, der blev tillagt medarbejderne ved Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie ved den kongelige resolution af 9. juni 1961, er for så vidt angår justits-

ministeriets område omtalt i folketingets ombudsmands beretning for 1971, side 91 f. Det fremgår heraf, at det efter justitsministeriets opfattelse ikke trød den omhandlede resolution havde været hensigten at udelukke forskere, som ikke var medarbejdere ved udgiverselskabet, fra at gøre brug af de omhandlede arkiver, samt at ministeriets praksis, som der redegøres nærmere for, var i overensstemmelse hermed. Af den kongelige resolution af 15. juni 1977 fremgår det udtrykkeligt, at andre forskere end medarbejdere ved udgiverselskabet kan få adgang til arkiverne, hvis vedkommende minister kan godkende de pågældende.

5. Forskningens stilling efter de gældende regler om tavshedspligt.

5.1. Almindelige betragtninger vedrørende afvejningen af fortrolighedsbehov og forskningsinteresser.

Den omstændighed, at oplysninger, der befinder sig hos en offentlig myndighed, er betegnet som eller må anses for så følsomme, at de er undergivet tavshedspligt, kan skyldes hensyn til såvel private som offentlige interesser, og disse hensyn kan have vidt forskellig vægt.

Da også de almene eller samfundsmæssige interesser, der, som anført i indledningen, efter omstændighederne antages at kunne berettigede myndighederne til at give forskere adgang til tavshedsbelagte oplysninger, kan have meget varierende tyngde, må kollisioner mellem tavshedspligt og forskningens interesser nødvendigvis løses ud fra et objektivi skøn over, hvilke tavshedsbelagte oplysninger det i den givne situation må anses for tilladeligt, at vedkommende myndighed stiller til rådighed for et forskningsprojekt, sml. Stephan Hurwitz a.st. side 67.

5.2. Momenter i interesseafvejningen.

Ved en myndigheds vurdering af, om den kan anses for berettiget til at stille bestemte tavshedsbelagte oplysninger til

rådighed for udenforstående, må det indledningsvis afklares, om det projekt, oplysningerne skal benyttes i forbindelse med, kan anses for at være et forskningsprojekt.

Lovgivningen indeholder kun spredte bidrag til forståelsen af, hvad der ligger i dette begreb. I bemærkningerne til forslaget til loven om oprettelse af et rigsarkiv og om lønninger for de derved ansatte embeds- og bestillingsmænd i Rigsdagstidende 1888/89, tillæg A, sp. 1817 f f . , anføres det således blot i almindelighed, at arkiverne skal stå til rådighed for den historiske forskning, og i § 1, stk. 2, i loven om statens overtagelse af den selvejende institution Erhvervsarkivet nævnes det på tilsvarende måde blot, at arkivet bl.a. har til opgave at stille arkivalier til rådighed for den historiske forskning. Som tidligere anført indeholder forarbejderne til loven om offentlige myndigheders registre ikke bidrag til forståelsen af forskningsbegrebet i relation til denne lov. Bestemmelsen i § 2, stk. 2, i loven om private registre m.v. skelner derimod udtrykkeligt mellem registrering, der finder sted i videnskabeligt eller statistisk øjemed eller til brug for personalhistoriske undersøgelser eller udgivelse af almindelige opslagsværker, og i bemærkningerne til bestemmelsen i Folketingstidende 1977/78, tillæg A, sp. 622, anføres det bl.a., at registrering til brug ved de to sidstnævnte typer af aktiviteter ofte foretages i videnskabeligt øjemed, men på den, anden side også forekommer som mere interessebetonet beskæftigelse eller som egentlig erhvervsudøvelse.

Heller ikke administrativt fastsatte bestemmelser, herunder de bestemmelser, der findes inden for arkivområdet, og de forskrifter, der er fastsat for registre, som er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, yder vejledning af særlig betydning for fastlæggelsen af forskningsbegrebet. I kulturministeriets bekendtgørelse nr. 91 af 20. februar 1976 om statens institutioners arkiver og deres forhold til rigsarkivet og landsarkiverne anføres det således i § 9, stk. 3, blot, at institutionerne kan udlåne arkivalier til forskningsbrug, og det samme udtryk er benyttet i rigsarkivarens cirkulære af 30. september 1968 om tilgængelighed af materiale i

rigsarkivet i forbindelse med omtalen af mulighederne for dispensation fra de almindelige tilgængelighedsfrister. En vis nærmere angivelse af, hvilke krav der kan stilles, findes dog i rigsarkivarens cirkulære af 13. marts 1972 om adgang til benyttelse af folketællinger, hvor der i punkt 3 tales om "kvalificerede forskere, der som led i en videnskabelig undersøgelse" ønsker at gøre sig bekendt med folketællingernes oplysninger om enkeltpersoner, og i statsministeriets skrivelse af 26. oktober 1973 til rigsarkivet, hvoraf det fremgår, at det i 1961 ved kongelig resolution var blevet bestemt, at "anerkendte danske forskere" kunne få adgang til statsrådsprotokoller for tiden indtil 1906, samt at denne bestemmelse nu var blevet ændret til, at statsministeriet kunne give tilladelse til gennemsyn af statsrådsprotokoller indtil 1912 til "enhver, der har et veldokumenteret forskningsformål".

Det må herefter antages, at myndighederne i dag ved bedømmelsen af, om et projekt kan betegnes som forskning med den følge, at den ansvarlige har en særlig mulighed for at få stillet tavshedsbelagte oplysninger til rådighed, vil henholde sig til det traditionelle forskningsbegreb, således at det bliver afgørende, om den pågældende kan sandsynliggøre, at han har til hensigt og er i stand til at gå metodisk, kritisk til værks og stille krav om fyldestgørende bevisførelse for eller begrundelse af de teorier, han fremsætter. Myndighederne begrænser således formentlig sjældent konsekvent udleveringen af tavshedsbelagte oplysninger til anerkendte eller særligt kvalificerede forskere, jfr. Inger Dübeck: Dansk arkivret (1980), side 40. En række myndigheder udviser herudover, specielt i tilfælde, hvor de hensyn, som ligger bag tavshedspligten, ikke eller i hvert fald ikke længere taler med fuld vægt, en vis åbenhed med hensyn til også i begrænset omfang at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for personer, der udarbejder opgaver og rapporter m.v. som led i en højere uddannelse. Derimod kan det formentlig kun yderst sjældent komme på tale at sidestille almindelig projekt- eller emneorienteret undervisning eller alment kulturelt arbejde af litterær eller journalistisk karakter med forskningsvirksomhed.

5.3. Sikkerhedsforanstaltninger -

Også spørgsmålet om, i hvilket omfang de tavshedsbelagte oplysninger, som en forsker ønsker at få adgang til, vil være beskyttet mod misbrug, efter at de er stillet til rådighed for ham, må indgå i vedkommende myndigheds vurdering af, om ansøgningen kan imødekommes.

Den væsentligste beskyttelse mod misbrug ligger formentlig i praksis i de etiske normer, forskeren efterlever.

Myndigheden kan dog tilvejebringe en vis yderligere og i hvert fald mere formaliseret beskyttelse ved at gøre tilladelsen til forskeren betinget, således at han f.eks. kun får adgang til at gennemgå oplysningerne på det sted, hvor de opbevares. Sådanne sagligt velbegrundede betingelser må myndigheden klart være berettiget til at stille, når der som her er tale om en tilladelse, der gives skønsmæssigt, sml. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 403 ff. På lignende måde må myndigheden til tilladelsen kunne knytte vilkår, som skal varetage diskretionshensyn af samme karakter som de, der ligger bag tavshedspligten, sml. Poul Andersen a.st. side 420 ff. Da sådanne vilkår, f.eks. om at oplysninger fra det materiale, som forskeren har fået stillet til rådighed, kun må offentliggøres i nærmere angivet omfang, i modsætning til de ovenfor omtalte betingelser indeholder en selvstændig byrde for ham, må forskeren dog samtykke heri. Samtykket kan imidlertid være stiltiende og efter omstændighederne bestå i, at han udnytter den givne tilladelse vel vidende, at der er knyttet et vilkår til den, jfr. Poul Andersen a.st. side 421 f. Tilslidesættes vilkåret, må myndigheden kunne tilbagekalde tilladelsen og efter omstændighederne søge vilkåret gennemtvunget, jfr. Poul Andersen a.st. side 492 f. og side 404, jfr. side 542 ff., samt Thomas Philbert Nielsens artikel om håndhævelse af offentligretlige krav, særligt anvendelse af civilprocessuelle retsmidler, i Juristen og Økonomen 1981 side 1 ff.

Undertiden pålægges det udtrykkeligt forskeren at behandle

de oplysninger, han har fået adgang til, fortroligt, eventuelt således at myndigheden lader ham underskrive en formel erklæring om, at han påtager sig tavshedspligt. Såfremt forskeren ikke har tavshedspligt på andet grundlag, medfører dette imidlertid ikke, at han kan straffes, hvis han desuagtet røber eller uberettiget udnytter de omhandlede oplysninger.

Strafansvar kan derimod komme på tale, hvis forskeren f.eks. overtræder straffelovens bestemmelser om spionage og anden ulovlig efterretningsvirksomhed m.v. i §§ 107-109 og 160 a eller handler i strid med lovens § 129 ved uberettiget at give offentlig meddelelse om, hvad der er foregået ved valg m.v. til bl.a. folketinget og kommunale råd eller om fortrolige forhandlinger inden for offentlige råd og myndigheder eller hemmelige forhandlinger inden for kommissioner og udvalg, der er nedsat af regeringen. Af større praktisk betydning er dog bestemmelsen i § 264 d, hvorefter det er strafbart uberettiget at videregive meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Bestemmelsen finder også anvendelse, hvor meddelelsen eller billedet vedrører en afdød person.

Ud over den beskyttelse, der bygger på specielle lovregler, antages det normalt, at privatlivets fred er beskyttet af almindelige retsgrundsætninger. De sanktionsmuligheder, der kan komme på tale, når sådanne retsgrundsætninger tilsidesættes, er i første række forbud, jfr. retsplejelovens §§ 646, stk. 1, og 650. I det omfang tilsidesættelsen tilføjer den krænkede et økonomisk tab, kan dette tab endvidere kræves erstattet efter almindelige erstatningsretlige regler, jfr. i det hele betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred, side 40. Endelig kan der efter § 15, stk. 1, i ikrafttrædelsesloven til straffeloven tilkendes den, der har været udsat for en retsstridig freds krænkelse eller lignende, godtgørelse for tort m.v.

5.4. Særligt om ældre sager .

5.4.1. Selve den omstændighed, at der er forløbet nogen tid, kan bevirke, at de hensyn, der førte til, at en oplysning måtte anses for særlig følsom og dermed efter omstændighederne bl.a. undergivet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 eller 264 b, ikke længere kan tillægges samme vægt. Ud fra samme synspunkter bestemmes det i straffelovens § 274, stk. 2, at ærefornærmende udtalelser, der fremsættes mod nogen 20 år efter vedkommendes død, kun kan påtales, hvis de har karakter af bagvaskelse. Tidsfaktorens virkning er dog ikke entydig. Efter straffelovens § 271, stk. 2, er således f.eks. sandhedsbevis for en pådømt strafbar handling ikke tilstrækkeligt til at fritage den, der har fremdraget oplysningerne, for straf efter reglerne om ærekrænkelse, hvis den fornærmede bl.a. hen-set til det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået, havde et rimeligt krav på, at forholdet ikke blev omtalt nu.

5.4.2. Efter offentlighedslovens § 9 kan vedkommende minister bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset de begrænsninger i retten til aktindsigt, der følger af lovens kapitel 1.

Om baggrunden for bestemmelsen anføres det på side 69 i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, at det i mange tilfælde ville være urimeligt at fastholde begrænsningerne i retten til aktindsigt i ubegrænset tid. Da det tidsrum, som bør være afgørende, er forskelligt alt efter dokumenternes art, fandtes det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at optage nærmere bestemmelser herom i selve loven.

Bemyndigelsen i offentlighedslovens § 9, der åbner adgang til at give borgerne ikke blot mulighed for meroffentlighed, men et egentligt retskrav på aktindsigt i visse ældre dokumenter, har endnu ikke været udnyttet. Den er gentaget som § 3, stk. 2, i det lovudkast, der findes på side 35 ff. i betænkningen om offentlighedslovens revision. I bemærkningerne til § 3, stk. 2, fremhæves det bl.a., at bestemmelsen i mod-

sætning til den gældende lovs § 9 efter sin formulering i givet fald også vil omfatte dokumenter fra tiden før offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 1971. Bekendtgørelser efter § 3, stk. 2, vil imidlertid efter bemærkningerne kun være af betydning for begæringer om aktindsigt, der fremsættes over for vedkommende forvaltningsmyndighed, og typisk kun i forhold til dokumenter, der endnu ikke er afleveret til arkivvæsenet, sml. herved arkivbekendtgørelsens § 9, stk. 1.

Ifølge § 9, stk. 3, i loven om offentlige myndigheders registre skal registrerede oplysninger, der på grund af alder eller af andre grunde har mistet deres betydning for varetagelsen af et registers opgaver, slettes.

Dette er ifølge bemærkningerne til lovforslaget i Folketings-tidende 1977/78, tillæg A, sp. 689, nødvendigt for at forhindre en unødigt ophobning af data om den enkelte. Da et ubetinget krav om sletning imidlertid i mange tilfælde ville medføre ubodelig skade for bl.a. forskningen, herunder navnlig den historiske, er det i lovens § 9, stk. 4, bestemt, at justitsministeren efter indhentet udtalelse fra registertilsynet kan tillade, at registereksemplarer overføres til opbevaring i arkiv på nærmere angivne vilkår.

Kravet om tilladelse er anset for nødvendigt, idet en fortsat opbevaring af uaktuelle registre efter bemærkningerne til lovforslaget bør være under kontrol, ligesom der bør være mulighed for at udøve et skøn over, om der er tilstrækkeligt grundlag for at arkivere et register. I det omfang opbevaring sker i rigsarkivet eller landsarkiverne, antages de regler for opbevaring og udnyttelse, som disse institutioner har fastsat, i almindelighed at måtte kunne anvendes som vilkår for tilladelsen. I øvrigt vil justitsministeren ifølge bemærkningerne udnytte sin kompetence i samarbejde med rigsarkivaren.

Problemerne i forbindelse med sletning og arkivering af registre er nærmere omtalt i registertilsynets årsberetninger for 1979 og 1980, henholdsvis side 57 ff. og side 43 ff. Det nævnes her bl.a., at registertilsynet har tilstræbt, at der i

forskrifterne for de enkelte registre som udgangspunkt fastsættes en sletningsfrist på 5 år. I forbindelse med behandlingen af sager om overførsel af registre, der ikke længere kan anvendes efter deres oprindelige bestemmelse, til opbevaring i arkiv, har registertilsynet lagt vægt på, at rigsarkivet, vedkommende myndighed eller andre har kunnet give en fyldestgørende begrundelse for, at det pågældende register fortsat bør opbevares. Tilsynet har endvidere normalt indstillet, at det i en eventuel tilladelse bl.a. foreskrives, at spørgsmålet om behovet for fortsat arkivering skal tages op til fornyet vurdering efter 10 år.

Bestemmelserne i registerlovgivningen, hvorefter edb-registrede oplysninger som udgangspunkt skal slettes, når de har mistet deres betydning for varetagelsen af de opgaver, med henblik på hvilke de blev indsamlet, afviger radikalt fra den offentlige forvaltnings sædvanlige regler om opbevaring af oplysninger. Efter disse regler er det udgangspunktet, at alt skal arkiveres, medmindre der foreligger direkte tilladelse til, at det tilintetgøres, jfr. arkivbekendtgørelsens § 7. Med henblik på at få afklaret de nærmere vilkår for bevaring af edb-registre har en arbejdsgruppe nedsat af rigsarkivaren i 1982 afgivet en redegørelse om arkivering af registre i henhold til § 9, stk. 4, i lov om offentlige myndigheders registre.

5.4.3. Ifølge den norske forvaltningslovs § 13 a, nr. 3, er tavshedspligten efter loven generelt ikke til hinder for, at oplysninger benyttes, når ingen berettiget interesse tilsiger, at de holdes hemmelige. Tavshedspligten bortfalder endvidere helt efter 60 års forløb, jfr. forvaltningslovens § 13 c, 3. led. Kongen kan dog give nærmere regler om, at den bortfalder efter en vis kortere eller længere tid.

Denne bemyndigelse, der ved en kongelig resolution af 16. december 1977 er delegeret til justisdepartementet, er ved samme kongelige resolution udnyttet på den måde, at tavshedspligten i sager efter børneværnsloven er forlænget, således at den varer i 80 år. Desuden er rigsarkivaren blevet bemyndi-

get til at forlænge tavshedspligten udover de 60 år ud Eran en skønmæssig vurdering af behovet for personlighedsværn i hvert enkelt tilfælde.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 13 c, 3. led, antages i almindelighed at finde tilsvarende anvendelse for tavshedspligt, der bygger på andet grundlag end forvaltningslovens § 13, som når der f.eks. er pålagt nogen tavshedspligt af hensyn til offentlige interesser, jfr. Frihagen a.st. side 186.

Den svenske sekretesslag, der er inddelt efter de forskellige beskyttelsesinteresser, tavshedspligten skal varetage, indeholder i de enkelte kapitler regler, som afgrænser tavshedspligtens tidsmæssige udstrækning ("I fråga om uppgift i almanhandling gäller sekretessen i högst ... år"). Selv om tidsgrænserne således udtrykkeligt kun omfatter "handlingssekretessen", dvs. begrænsningerne i adgangen til at udlevere akter, antages de at finde tilsvarende anvendelse på andre begrænsninger i adgangen til at videregive oplysninger, jfr. Corell a.st. side 57 f.

Når tavshedspligten skal beskytte den enkeltes personlige forhold, er sekretesstiden i reglen 50 eller 70 år. Skal tavshedspligten derimod alene tilgodese økonomiske interesser, er den højst 20 år. Der forekommer dog her også grænser på 5 og 10 år. For oplysninger om udenrigsforhold og totalforsvaret er sekretesstiden 40 år, dog således at regeringen på forsvarsområdet kan forlænge tavshedspligten uden begrænsning.

Nogle enkelte tavshedsforskrifter er ikke tidsbegrænsede. Dette medfører i tilfælde, hvor en tavshedsforskrift ikke indeholder skaderekvisit, at tavshedspligten principielt kommer til at gælde i al fremtid. I andre tilfælde forklares det forhold, at der ikke er fastsat nogen sekretesstid, med, at det anvendte skaderekvisit angiver tidspunktet, hvor tavshedspligten ophører, så klart, at yderligere begrænsninger er unødvendige, jfr. Corell a.st. side 59.

I de tilfælde, hvor tavshedsforskrifter indeholder skaderevisit, må sekretesstiderne i øvrigt opfattes som maksimumgrænser, der først og fremmest er fastsat af praktiske grunde. Tvivlsspørgsmål om tavshedspligtens tidsmæssige udstrækning skal derfor her altid afgøres med udgangspunkt i en konkret prøvelse af risikoen for, om der kan opstå skade ved at udlevere oplysningen. Dette antages i Corell a.st. side 58 i mange og måske de fleste tilfælde at ville føre til, at oplysninger kan udleveres inden sekretesstidens udløb.

5.4.4. Som ovenfor nævnt kan det forhold, at der er forløbet nogen tid, medføre, at oplysninger ikke længere kan anses for så følsomme, at de er undergivet tavshedspligt. Selv om der ikke er grundlag for at tillægge tidsforløbet så afgørende betydning, må det imidlertid kunne indgå i vurderingen af, om oplysninger kan udleveres, når modstående hensyn til f.eks. forskningen taler for det.

Rigsarkivaren, der efter arkivbekendtgørelsens § 9, stk. 1, normalt, inden for den gældende lovgivningens rammer, træffer bestemmelse om offentlighedens adgang til at benytte afleverede arkivalier, har i overensstemmelse hermed i cirkulærer af 30. december 1964 og 30. september 1968 fastsat nærmere regler om tilgængeligheden af materiale i henholdsvis landsarkiverne og rigsarkivet.

Efter punkt 1 i cirkulæret af 30. september 1968 er arkivalier af offentlig oprindelse (proveniens) sædvanligvis almindeligt tilgængelige, når de er 50 år gamle. Sager, der indeholder oplysninger, som er af betydning for rigets sikkerhed, angår kongehuset, kan være krænkende for den person, de angår, og hans nærmeste familie eller vedrører forhold, der tilhører privatlivet, og som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden, er dog først tilgængelige, når de er 80 eller 100 år gamle, eventuelt 100 år efter den pågældendes fødsel, jfr. nærmere cirkulærets punkt 3, som indeholder en detaljeret, men ikke udtømmende opregning af sagsområder, der er omfattet af de nævnte frister. Andre arkivalier, f.eks.

sager fra forsvarsministeriet, der er stemplet "fortroligt P" eller lignende, er efter cirkulærets punkt 4 helt utilgængelige.

Arkivalier, der er frit tilgængelige efter 50 år, giver rigsarkivaren efter det omhandlede cirkulæres punkt 5 normalt tilladelse til at anvende i forbindelse med forskning, når de er 25 år gamle. Er tilgængelighedsfristen 80 eller 100 år gives sådanne tilladelser, når sagerne er 50 år gamle. Hvis arkivalierne er yngre, dvs. mindre end henholdsvis 25 og 50 år, er det en forudsætning, også for at få adgang til at benytte sagerne ved forskning, at den myndighed, der har afleveret dem, giver særlig tilladelse hertil. En række myndigheder har endvidere i det hele forbeholdt sig ret til selv at give tilladelse til benyttelse af sager, der ikke har opnået den alder, som er en forudsætning for, at de er almindeligt tilgængelige.

Der henvises i øvrigt til Dübeck a.st. side 96 ff., ligesom det bemærkes, at rigsarkivaren i 1979 har nedsat et udvalg til at foretage en revision af tilgængelighedsreglerne. Dette udvalg overvejer bl.a. at foreslå den almindelige tilgængelighedsfrist nedsat til 30 år.

Hverken de almindelige tilgængelighedsfrister eller de særlige, kortere frister på ned til 25 år har kunnet tilfredsstille forskningens behov for oplysninger fra ældre sager, og der har derfor også med hensyn til sådanne sager hos de enkelte myndigheder udviklet sig en praksis, hvorefter der følges forskellige retningslinier, når der gives forskere adgang til ældre sager. Som eksempel kan nævnes, at højesteret efter omstændighederne giver tilladelse til at gennemgå retens voteringsprotokoller, hvis en dom enten er over 20 år gammel, eller ingen af de i voteringen deltagende dommere længere er i live, jfr. Victor Hansen: Retsplejen ved højesteret (1959), side 112.

Det er som tidligere anført ikke muligt efter gældende ret at fastsætte nogen bestemt tidsgrænse for beskyttelsen af føl-

somme oplysninger. Spørgsmålet har været overvejet af straffelovrådet, der i betænkningen om privatlivets fred, side 63, i forbindelse med omtalen af rådets udkast til den gældende straffelovs § 264 d fremhæver, at der på privatlivsområdet kan forekomme forhold, der bør nyde en ubegrænset beskyttelse eller dog en beskyttelse, som rækker betydeligt længere end den grænse på 20 år, der er anvendt i straffelovens § 274, stk. 2. Ved afgørelsen af, om et forhold skal karakteriseres som en strafbar krænkelse af privatlivets fred, må der derfor være mulighed for i det konkrete tilfælde at tage hensyn til såvel den tid, der er forløbet, som til den sammenhæng i hvilken en meddelelse eller et billede fremdrages. Straffelovrådet giver endvidere udtryk for, at man ved fortolkningen af udtrykkene "uberettiget" og "åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden" i straffelovens § 264 d bør kunne tilgodese hensynet til, hvad rådet betegner som den historiske ytringsfrihed.

Disse synspunkter må kunne finde tilsvarende anvendelse ved fortolkningen af bestemmelser om tavshedspligt, herunder de grundlæggende i straffelovens §§ 152 og 264 b.

5.4.5. Tidsfaktoren har som nævnt efter omstændighederne den virkning, at de hensyn, der har talt for, at oplysninger må anses for følsomme og undergivet tavshedspligt, helt eller delvis mister deres betydning. Den omstændighed, at der er forløbet nogen tid, kan imidlertid også medføre, at oplysninger, det ville have været tilladeligt at videregive, da de var aktuelle, nu må anses for tavshedsbelagte. I overensstemmelse hermed har folketingets ombudsmand i sin beretning for 1959, side 193 ff., givet udtryk for, at man i størst muligt omfang må sikre, at politiet ikke til udenforstående giver oplysninger vedrørende ældre, afsluttede straffesager. Det drejede sig i det konkrete tilfælde om en ca. 30 år gammel sag.

5.5. Forskning i den offentlige sektor.

5.5.1. Der drives i den offentlige sektor en ikke ubetydelig forskningsvirksomhed. Denne forskning udføres i første række af personer, der med dette som deres væsentligste arbejdsopgave er ansat i, hvad der kan betegnes som særlige offentlige forskningsinstitutioner, eller ved universiteter og andre højere læreanstalter. Herudover forekommer det, at administrativt personale som led i deres arbejde foretager undersøgelser, der er tilrettelagt på en sådan måde, at de får karakter af forskningsopgaver. Endelig udfører offentligt ansatte jævnligt som privatpersoner på eget initiativ og uden for arbejdsforholdets normale rammer forskning, der har tilknytning til det arbejdsområde, som de varetager i deres tjeneste.

Forskningsaktiviteterne i den offentlige sektor giver anledning til særlige problemstillinger. Der kan således rejses spørgsmål, om den forskning, der foregår her, har en videre adgang til at benytte fortrolige oplysninger hos offentlige myndigheder end den helt private forskning, og om, i hvilket omfang den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b også gælder for offentligt ansatte m.v., der beskæftiger sig med forskning.

5.5.2. Den offentlige forsknings adgang til tavshedsbelagte oplysninger.

5.5.2.1. Den almindelige adgang til aktindsigt gælder efter offentlighedslovens § 1, stk. 1, for enhver, og loven indeholder ingen bestemmelser, som giver offentlige myndigheder en fortrinsstilling.

Efter § 21 i loven om offentlige myndigheders registre er der derimod en videregående adgang til at stille registrerede oplysninger til rådighed for offentlige myndigheder, end der efter lovens §§ 16 ff er til at stille sådanne oplysninger til rådighed for private. Oplysninger kan således efter § 21, stk. 1, udover i det omfang de ville kunne have været

udleveret til private, videregives til en offentlig myndighed, der i henhold til lov har adgang til at få dem. Efter bestemmelsens stk. 2 kan registrerede oplysninger i øvrigt normalt videregives til en offentlig myndighed, såfremt de har væsentlig betydning for denne myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, den skal træffe. Dette indebærer bl.a., at oplysninger kan videregives til forskningsbrug, hvis det er af væsentlig betydning for den forskning, som udføres af den pågældende myndighed, jfr. delbetænkningen om offentlige registre, side 255. Fra registre, der udelukkende er oparbejdet med henblik på at foretage statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må der dog efter lovens § 21, stk. 3, ikke uden særlig hjemmel eller registertilsynets tilladelse i hvert enkelt tilfælde videregives oplysninger, som kan henføres til bestemte personer.

5.5.2.2. Tavshedspligten efter den norske forvaltningslovs § 13 er efter lovens § 13 b, stk. 1, nr. 4, bl.a. ikke til hinder for, at den myndighed, der råder over de fortrolige oplysninger, selv benytter dem eller stiller dem til rådighed for en anden myndighed med henblik på statistisk bearbejdelse eller gennemførelse af udrednings- og planlægningsopgaver. Denne særlige adgang til at videregive fortrolige oplysninger antages dog at være undergivet visse begrænsninger, ligesom der i tilfælde, hvor den praktiske gennemførelse af en undersøgelse er overladt til uafhængige forskere, kan opstå spørgsmål, om videregivelse af oplysningerne skal ske efter reglerne i forvaltningslovens § 13 d, jfr. nærmere Frihagen a.st. side 141 f. og 195 f. Tavshedspligten efter forvaltningslovens § 13 indebærer bl.a., at den, der er undergivet pligten, ikke må udnytte fortrolige oplysninger i egen virksomhed eller i forbindelse med tjeneste eller arbejde for andre. Det følger imidlertid af lovens § 13 a, nr. 2, at tavshedspligten ikke er til hinder for at udnytte oplysningerne, når behovet for beskyttelse varetages ved, at de gives i statistisk form, eller ved at individualiserende kendetegn udelades på anden måde. I Frihagen a.st. side 38 anføres det dog, at vedkommende myndighed formentlig til en vis grad vil kunne

forbyde sine ansatte at gøre brug af oplysninger, som ikke er tilgængelige efter offentlighedsloven eller andre regler .

Tavshedspligten efter den svenske sekretesslag indebærer ifølge 1 kap., 2-4 §§, at fortrolige oplysninger som udgangspunkt hverken må videregives til private, til andre selvstændige grene af den myndighed, der råder over oplysningerne, eller til andre myndigheder, ligesom oplysningerne ikke må udnyttes til uvedkommende formål.

5.5.2.3. Straffelovens §§ 152 og 264 b indeholder forbud mod, at fortrolige oplysninger røbes eller uberettiget udnyttes.

Forbudet mod at røbe fortrolige oplysninger antages at indebære, at sådanne oplysninger ikke må videregives til uvedkommende, jfr. Greve a.st. side 96. I forbindelse med gennemførelsen af registerlovgivningen gav justitsministeriet over for folketingets retsudvalg udtryk for, at bestemmelserne om tavshedspligt må antages at skulle fortolkes i lyset af den såkaldte undersøgelsesmaksime, hvorefter det påhviler myndighederne, eventuelt ved indbyrdes samvirken, at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for sagsbehandlingen. På den baggrund kunne en forvaltningsmyndighed efter justitsministeriets opfattelse ikke i almindelighed anses for uvedkommende, når den som led i udførelsen af sine funktioner indhenter oplysninger hos en anden myndighed, jfr. Folketingstidende 1977/78, tillæg B, sp. 1018. Når det offentlige opretter institutioner til at udføre forskning på særlige områder, må andre myndigheder herefter uden at tilsidesætte deres tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b kunne stille fortrolige oplysninger til rådighed for disse institutioner. Tilsvarende må gælde med hensyn til videregivelse af fortrolige oplysninger til de særlige universitetsinstitutter, der, som de retsmedicinske institutter ved Københavns universitet, efter lovgivningen har pligt til at udføre bestemte opgaver for det offentlige, og til forskningsvirksomhed, der indgår i en administrativ myndigheds funktioner. Da det indgår i forudsætningerne for den netop omtalte indskrænkende fortolkning af tavshedspligtsbestemmelserne, at det materiale, der

er tale om at videregive, skal benyttes i forbindelse med en myndigheds sagsbehandling, vil de videnskabelige medarbejdere ved universiteter og andre højere læreanstalter derimod ikke i almindelighed kunne påberåbe sig den, når de skal tilvejebringe materiale til brug for deres forskning. Det vil derfor, ligesom det er tilfældet i relation til private forskere, være i strid med tavshedspligten efter straffelovens §§ 152 og 264 b at udlevere fortrolige oplysninger til dem, medmindre videregivelsen kan siges at ske i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Uberettiget udnyttelse af fortrolige oplysninger antages at foreligge, når en tjenstlig hemmelighed udnyttes uden at blive røbet, jfr. Greve a.st. side 99. En offentligt ansat benyttelse af fortrolige oplysninger, som han har til rådighed i forbindelse med sagsbehandling, til sin private forskning, må således efter omstændighederne kunne pådrage ham ansvar for tilsidesættelse af tavshedspligten efter straffelovens §§ 152 eller 264 b, og er der interne forskrifter, hvorefter en sådan udnyttelse af tjenstligt materiale kun må ske efter særlig tilladelse, pådrager han sig i hvert fald disciplinæransvar.

5.5.3. Offentligt ansatte forskeres tavshedspligt.

5.5.3.1. Reglerne i offentlighedsloven finder efter § 1, stk. 1, anvendelse på dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Den offentlige forvaltning omfatter ikke blot den del af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, der går ud på at udfærdige offentlige retsakter, men også andre dokumenter, der undergives administrativ sagsbehandling i institutioner, der er en del af den offentlige forvaltning. Også offentlige forskningsinstitutioner samt universiteter og andre højere læreanstalter vil derfor som udgangspunkt være omfattet af offentlighedsloven, medmindre de er oprettet på privatretligt grundlag, f.eks. som selvejende institutioner, der ikke er undergivet særlig intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, eller i selskabsform. Offentligt ansatte, der driver forskning på egne

vegne, falder derimod helt uden for lovens anvendelsesområde, jfr. betænkningen om offentlighedslovens revision, side 248. Til denne gruppe skal muligvis også henregnes videnskabelige medarbejdere ved universiteter og andre højere læreanstalter, således at disse medarbejdere kun er undergivet reglerne i offentlighedsloven med hensyn til materiale i sager, som vedrører deres undervisningsvirksomhed og administrative funktioner. Selv om offentlige forskningsinstitutioner således er undergivet offentlighedslovens almindelige regler, vil institutionerne jævnligt kunne nægte at imødekomme konkrete begæringer om aktindsigt under henvisning til undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 8, eller generalklausulen i § 2, stk. 2, nr. 4. Efter den førstnævnte bestemmelse omfatter den almindelige adgang til aktindsigt ikke oplysninger i materiale, der er tilvejebragt som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, og efter den sidstnævnte kan begæringer om aktindsigt afslås, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til beskyttelse af interesser, hvis hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Baggrunden for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8, er, at det antages at være en væsentlig forudsætning for, at man kan tilvejebringe det grundmateriale, der er nødvendigt for en statistisk undersøgelse, at den, der indsamler materialet, kan sikre enkeltpersoner og virksomheder, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten, jfr. betænkningen om offentlighed i forvaltningen, side 66. De samme hensyn kan begrunde, at oplysninger, der er indsamlet til brug for undersøgelser af videnskabelig karakter, undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af lovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589. Bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, antages efter omstændighederne også at kunne medføre indskrænkning i offentlighedens adgang til aktindsigt med henblik på at beskytte foreløbige forskningsresultater, der endnu ikke er tilstrækkeligt gennemprøvede, sml. folketingets ombudsmands beretning for 1976, side 96 ff., der dog vedrørte et tilfælde, hvor resultaterne fremtrådte som endelige og indgik i en administrativ sag. Endelig kan det, specielt efter at højesteret i den dom, der

er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1975 side 763 ff., har tilkendegivet, at offentlighedsloven kun gælder for "sager i gængs forstand", give anledning til tvivl, om loven i det hele taget finder anvendelse på materiale, der udelukkende benyttes i videnskabeligt øjemed.

Reglerne i loven om offentlige myndigheders registre gælder efter § 1, stk. 1, for edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder oplysninger, der kan henføres til bestemte personer. Det fremgår af lovens forarbejder, at udtrykket offentlig forvaltning har samme indhold som i offentlighedsloven, og med støtte i forarbejderne antages det endvidere, at fremhævelsen i den nævnte bestemmelse af, at der skal være tale om registre, som føres for den offentlige forvaltning, indebærer, at kun registre, som føres i forbindelse med løsningen af forvaltningsopgaver, er omfattet af reguleringen. Registre, der føres af offentlige myndigheder, men for private, f.eks. registrering, der foretages i forbindelse med private forskningsprojekter, er således ikke omfattet af loven, jfr. Folketingstidende 1977/78, tillæg A, sp. 677. Da loven om private registre m.v. efter § 2, stk. 2, ikke omfatter registrering, der alene finder sted i videnskabeligt eller statistisk øjemed eller til brug for personalhistoriske undersøgelser eller udgivelse af almindelige opslagsværker, er private forskningsregistre som udgangspunkt ikke direkte omfattet af registerlovgivningen. Registertilsynet har ved sin vurdering af, om konkrete forskningsregistre må anses for at blive ført for en offentlig myndighed, lagt vægt på, om forskeren er undergivet instruktionsbeføjelser, samt på formålet med oprettelsen af registeret, anvendelsen af resultatmaterialet og spørgsmålet om finansiering af projektet, jfr. herved registertilsynets årsberetning for 1980, side 22. I overensstemmelse hermed må det antages, at forskningsprojekter, der udføres af ansatte i offentlige forskningsinstitutioner og af administrativt personale som led i sagsbehandlingen, er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, mens projekter, der gennemføres af forskere ved universiteter og andre højere læreanstalter samt af offentligt ansatte som privatpersoner, normalt falder uden for

lovens anvendelsesområde, jfr. nærmere bemærkningerne i registertilsynets årsberetninger for 1979, side 30 f., og 1980, side 21 ff.

5.5.3.2. Tavshedspligten efter den norske forvaltningslovs § 13 påhviler enhver, som udfører tjeneste eller arbejde for et forvaltningsorgan, og kommer således til anvendelse, uanset om der er tale om statslig eller kommunal virksomhed og uanset om organet udøver myndighed direkte over for borgerne eller har andre opgaver som f.eks. forskning, jfr. Frihagen a.st. side 42. Også forskere, der er ansat i det offentlige, kan dog have tavshedspligt efter den særlige bestemmelse i forvaltningslovens § 13 e om forskeres tavshedspligt, hvis de har modtaget oplysninger på en af de måder, der er beskrevet i bestemmelsens stk. 1, nr. 1-3, jfr. Frihagen a.st. side 228.

Den svenske sekretesslags bestemmelser om tavshedspligt finder efter 1 kap., 1 §, smh. m. 6 og 8 §§, anvendelse på enhver, der som følge af ansættelse eller af andre grunde deltager eller har deltaget i virksomhed, der udøves af et organ, som indgår i den offentligretlige statslige eller kommunale organisation, herunder organer med forskningsopgaver. I det omfang der er adgang til at videregive fortrolige oplysninger til en myndighedsgren eller en anden myndighed til brug for dennes forskningsvirksomhed, overføres tavshedspligten efter sekretesslagens 13 kap., 3 §, til den, der modtager oplysningerne, og i tilfælde, hvor der i overensstemmelse med sekretesslagens regler stilles tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for en privat forsker, herunder en offentligt ansat, der driver forskning som privatperson, kan myndigheden i medfør af lovens 14 kap., 9 eller 10 §§, opstille vilkår, der indskrænker forskerens ret til at videregive eller udnytte de modtagne oplysninger.

5.5.3.3.. Inden for den offentlige og specielt den statslige forvaltning findes der en lang række institutioner, som enten udelukkende beskæftiger sig med forskning inden for et mere eller mindre afgrænset område eller har forskning inden

for deres område som en væsentlig arbejdsopgave. Som eksempler på sådanne forskningsinstitutioner kan nævnes Statens Byggeforskningsinstitut, Forsøgsanlæg Risø, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, Meteorologisk Institut, Statens Seruminstitut, Rådet for Trafiksikkerhedsforskning, Statens Husdyrsbrugsforsøg, Danmarks geologiske Undersøgelse, Miljøstyrelsens Ferskvandslaboratorium, Statens Vejlaboratorium og Socialforskningsinstituttet. Til denne gruppe kan formentlig også henregnes Danmarks Statistik, idet indsamling, bearbejdelse og offentliggørelse af statistiske oplysninger om samfundsforhold i mange relationer synes at måtte sidestilles med forskning. En del af de nævnte statslige forskningsinstitutioner har enten traditionelt eller efter den lov, de eventuelt er nedsat i henhold til, en selvstændig adgang til at vælge forskningsopgaver og træffe beslutning om offentliggørelse af opnåede resultater. Selv om institutionerne således indtager en ganske selvstændig stilling i forhold til de ministerier, under hvis forretningsområde de hører, må de ansatte, der også med hensyn til udførelsen af den forskningsmæssige del af deres arbejde er underlagt ledelsens instruktionsbeføjelse, ligesom ansatte i andre forvaltningsorganer, der falder uden for det almindelige administrative system, anses for personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, således at de er undergivet den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.

Udover de foran omtalte offentlige forskningsinstitutioner findes der en række institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, men som offentlige myndigheder har mere eller mindre direkte indflydelse på. Som eksempler kan her nævnes Dansk institut for klinisk Epidemiologi, der er en selvejende institution under indenrigsministeriet, Dansk Sygehus Institut, der er en selvejende institution oprettet af staten, Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg kommuner i forening, samt Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut, der er en selvstændig institution oprettet af Det kommunale Momsfond.

Ved vurderingen af, om personer, der er knyttet til en sådan forskningsinstitution, kan siges at virke i offentlig tjeneste eller hverv, således at de har tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b, forekommer det naturligt at hense til, om institutionen antages at indgå i den offentlige forvaltning i den forstand, dette udtryk benyttes i offentlighedsloven og loven om offentlige myndigheders registre, sml. Greve a.st. side 85 f. Det kan derfor som ovenfor omtalt bl.a. være nødvendigt nærmere at undersøge, i hvilket omfang institutionen er undergivet offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Nogen fuldstændig parallellitet mellem anvendelsesområdet for offentlighedsloven, loven om offentlige myndigheders registre og straffelovens §§ 152 og 264 b er der dog muligvis ikke tale om, jfr. Hurwitz, speciel del, side 36.

En meget væsentlig del af forskningen i den offentlige sektor udføres af videnskabelige medarbejdere ved universiteter og andre højere læreanstalter. Universiteterne og de andre højere læreanstalter indtager ligesom en del af de netop omtalte offentlige forskningsinstitutioner en meget selvstændig stilling i forhold til de ministerier, de hører under, jfr. herved loven om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner § 2, stk. 2, hvorefter det bl.a. fremgår, at de enkelte universitetsinstitutter selv træffer afgørelse om den forskning, der skal drives. I modsætning til, hvad der er tilfældet ved de såkaldte forskningsinstitutioner, har de ansatte ved universiteterne og de andre højere læreanstalter imidlertid fri adgang til at vælge forskningsopgaver og tage stilling til spørgsmålet om offentliggørelse af deres resultater, idet universitetsinstitutterne ikke kan træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgave, men alene har adgang til at påse, at han opfylder sine arbejdsforpligtelser. Det bemærkes i den forbindelse, at man hidtil på baggrund af en nu bortfaldet budgetteringsnorm normalt har tilstræbt, at arbejdstiden for de heltidsbeskæftigede videnskabelige medarbejders bortset fra stipendiater, der alene har forskningsmæssige forpligtelser, gennemsnitlig blev fordelt således, at de anvendte 50% af arbejdstiden til undervisning, 40% til

forskning og 10% til administration. Denne Cordelingsnorm hviler nu alene på et protokollat, som finansministeriet den 10. marts 1982 har indgået med en række organisationer på akademikerområdet, og hvoraf det følger, at der kan optages forhandlinger i overenskomstperioden, såfremt der sker væsentlige ændringer i de ved overenskomsternes indgåelse forudsatte vilkår for de videnskabelige ansatte ved universiteterne og de andre højere læreanstalter, jfr. punkt 1.B.4 i finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementets cirkulærskrivelse af 15. april 1982 (j.nr. 79/82). Mens der ikke kan herske tvivl om, at også videnskabelige medarbejdere ved universiteter og andre højere læreanstalter har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de får kendskab til i forbindelse med deres undervisning og deltagelse i administrationen, kan det give anledning til tvivl, om tavshedspligten også omfatter oplysninger, som de modtager i forbindelse med deres forskning, da det er et spørgsmål, om sådanne oplysninger kan siges at være erhvervet under udførelsen af tjenesten eller hvervet i den forstand, disse begreber anvendes i straffelovens §§ 152 og 264 b. Det forhold, at den enkelte forsker ikke er underkastet tjenestebefalinger med hensyn til udførelsen af sine forskningsopgaver, kan ikke i sig selv antages at medføre, at denne del af hans virksomhed ikke også kan opfattes som tjeneste i straffelovens forstand. Hertil kommer, at de hensyn, som ligger bag bestemmelserne i §§ 152 og 264 b, kunne tale for, at også forskere ansat på universiteter m.v. er undergivet tavshedspligt, idet det er nærliggende at antage, at private personer og virksomheder og offentlige myndigheder giver oplysningerne til de pågældende forskere bl.a. som følge af, at de er ansat ved et universitet, uden at man gør sig særlig præcise overvejelser om, i hvilken form for forskning oplysningerne vil indgå. Den omstændighed, at forskningen på universiteter og andre højere læreanstalter som anført ovenfor næppe omfattes af offentlighedsloven og formentlig falder uden for loven om offentlige myndigheders registre, udelukker ikke denne forståelse, da dette beror på en nærmere fortolkning af de bestemmelser, som angiver de to loves anvendelsesområde. Hensynet til princippet om den fri forskning, der er fremhævet i bemærkningerne til forslaget

til styrelsesloven i Folketingstidende 1969/70, tillæg A, sp. 2081, taler heller ikke afgørende imod, at man antager, at reglerne i straffelovens §§ 152 og 264 b også finder anvendelse på universitetsansattes med fleres forskningsvirksomhed. Det samme gælder med hensyn til eventuelle regler om forskeres ophavsret til deres forskningsresultater.

De administrative myndigheder synes imidlertid i deres praksis stort set at være gået ud fra, at universitetsansatte forskere ikke har tavshedspligt, idet de ved udlevering af tavshedsbelagte oplysninger til sådanne forskere normalt har opstillet samme vilkår som over for personer, der er helt uden tilknytning til den offentlige sektor. Spørgsmålet ses dog ikke afgjort i retspraksis, og i Norge antages det allerede før gennemførelsen af de ny regler om tavshedspligt, at den dagældende bestemmelse om tavshedspligt i den norske straffelovs § 121 også omfattede oplysninger, som forskere, der var offentlige tjenestemænd som f.eks. universitetslærere, fik "betroet ... i tjenestens medfør", jfr. innstilling om taushets- og oplysningsplikt i den sociale forvaltning og skoleforvaltningen (1971), side 47.

Visse universitetsinstitutter har efter lovgivningen pligt til at udføre bestemte opgaver, som ikke har karakter af forskning. For sådanne institutter, som f.eks. de retsmedicinske institutter ved Københavns universitet, kan undervisningsministeren efter styrelseslovens § 31 fastsætte nærmere regler. Det er for de retsmedicinske institutter sket ved bekendtgørelse nr. 54 af 24. februar 1982, der i § 6, stk. 2, fastslår, at institutlederen er ansvarlig for de retsmedicinske undersøgelser, som det påhviler instituttet at foretage. Institutlederen fører endvidere tilsyn med udførelsen af undersøgelserne i samarbejde med de medarbejdere, der er ansvarlige for disse, og kan give anvisninger om udførelsen af undersøgelserne, som medarbejderne har pligt til at følge. Erklæringer fra institutterne i forbindelse med retsmedicinske undersøgelser af denne art underskrives af institutlederen eller af en af de andre medarbejdere efter institutlederens bemyndigelse. De ansatte ved denne type universitetsinstitutter har natur-

ligvis sædvanlig tavshedspligt, når de udfører opgaver, som ikke har karakter af forskning. Når de udfører forskning, må de formentlig have samme status som medarbejdere ved de ovenfor omtalte offentlige forskningsinstitutioner, således at det her med større sikkerhed, end når det gælder andre universitetsansatte, må kunne fastslås, at de også har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de har fået kendskab til ved forskning inden for deres arbejdsområde.

På tilsvarende måde må det antages, at administrative medarbejdere, der foretager undersøgelser af videnskabelig karakter som led i deres sædvanlige arbejde, har samme tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de får kendskab til i den forbindelse, som med hensyn til, hvad de i øvrigt erfarer i forbindelse med deres tjeneste.

Ifølge § 2, stk. 1, i cirkulære nr. 154 af 22. juli 1976 om arbejdstiden for akademisk uddannede medarbejdere ansat ved arkiver, forskningsbiblioteker, museer og visse andre institutioner under ministeriet for kulturelle anliggender kan de pågældende medarbejdere efter aftale med vedkommende institutions ledelse anvende indtil 2/7 af deres ugentlige arbejdstid til videnskabeligt arbejde efter eget valg. Dette arbejde skal dog have tilknytning til et af vedkommende institutions fagområder eller vedrøre mere almene problemer inden for den institutionssektor, hvor vedkommende arbejder er ansat. Det fremgår videre af cirkulæret, at arbejdet normalt skal udføres på institutionen, og at der ikke må oppebæres særskilt vederlag for det selvstændige videnskabelige arbejde, der udføres inden for arbejdstiden. Medarbejderne skal endelig afgive en årlig indberetning om, hvorledes de har anvendt forskningstiden, og hvilke opgaver de har arbejdet med, og hvis de ikke kan afgive en tilfredsstillende redegørelse, inddrages adgangen til at anvende en del af arbejdstiden til dette formål. Selv om denne adgang til at anvende en del af arbejdstiden til forskning, som de her omhandlede medarbejdergrupper har, minder meget om de universitetsansattes med fleres mulighed for at anvende 40% af arbejdstiden til forskning, er de her omhandlede medarbejdergruppers forskning for-

mentlig så ofte knyttet til det materiale, de pågældende har adgang til i forbindelse med deres øvrige arbejde, at der formentlig kan være grund til at sidestille dem med andre administrative medarbejdere, således at det forskningsmateriale, de har fået kendskab til på den institution, de gør tjeneste ved, anses for undergivet tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b.

Driver offentligt ansatte m.v., bortset fra videnskabelige medarbejdere ved universiteter og arkiver m.v., som privatpersoner forskning inden for deres arbejdsområde, forekommer resultatet mere usikkert. Det kan på den ene side anføres, at de pågældendes stilling i denne forbindelse på mange måder minder om private forskeres, idet de har samme grad af frihed med hensyn til valg af forskningsopgave og normalt i det store og hele også samme frihed til at afgøre, om deres forskningsresultat skal offentliggøres. På den anden side hidrører en betragtelig del af baggrundsmaterialet for forskningen formentlig i mange tilfælde fra det kendskab til emnet, som de har opnået gennem deres ansættelse, og fra oplysninger, der befinder sig hos den myndighed, de er knyttet til, og som de derfor nok ofte i praksis lettere end andre kan få adgang til at benytte. I Hurwitz, speciel del, side 65, anføres det, at kravet om, at en hemmelighed for at være tavshedsbelagt efter straffelovens § 152 skal være erfaret i tjenestens eller hvervets medfør, må forstås med en vis bredde, og til illustration nævnes, at de oplysninger, som polititjenestemænd kommer i besiddelse af, i almindelighed må antages at have forbindelse med deres arbejde, selv om de er erhvervet uden for tjenestetiden. I overensstemmelse hermed kunne det antages, at tavshedspligten efter straffelovens §§ 152 og 264 b også omfatter fortrolige oplysninger, som en offentligt ansat har fået kendskab til i forbindelse med sin private forskningsvirksomhed, når han i kraft af sin tjeneste har haft en særlig let adgang til dem, dvs. når de stammer fra den myndighed, han er knyttet til. Når forskningsmaterialet derimod stammer fra andre myndigheder eller private, kan en adskillelse mellem den offentligt ansattes sædvanlige arbejde og forskningen lettere lade sig gennemføre. Den pågæl-

dende må her endvidere være forpligtet til i forbindelse med henvendelser til såvel andre myndigheder som private at gøre disse opmærksom på, at projektet ikke adføres på ansættelsesmyndighedens vegne, men hans eget initiativ og ansvar, således at oplysningerne er udleveret under samme forudsætninger, som hvis anmodningen var kommet fra f.eks. en privat forsker. Der kan derfor næppe være tale om at udstrække den pågældendes tavshedspligt som offentligt ansat til disse oplysninger.

Inden for sygehussektoren er der en betydelig forskningstradition, bl.a. fordi læger meget ofte som led i deres karriere udarbejder videnskabelige afhandlinger på baggrund af den viden, de har erhvervet gennem deres daglige arbejde og på grundlag af oplysninger fra journalerne i den sygehusafdeling, hvor de virker. I nogle tilfælde suppleres disse oplysninger med oplysninger fra andre afdelinger eller sygehuse, fra andre offentlige myndigheder og fra patienterne selv. Også de offentligt ansatte lægers tavshedspligt efter straffelovens §§ 152 og 264 b må antages at omfatte oplysninger, som stammer fra den myndighed, hvor de gør tjeneste. Oplysninger, de har modtaget fra andre sygehuse og offentlige myndigheder samt fra private, der ikke eller ikke længere er indlagt på vedkommende sygehus, må derimod falde uden for deres tavshedspligt som offentligt ansatte. Lægelovens § 9 forpligter imidlertid selvstændigt en læge til under ansvar efter straffelovens § 264 b at iagttage tavshed med, hvad han under udøvelsen af sit kald erfarer eller får formodning om angående privatlivet tilhørende hemmeligheder. Bestemmelsen i lægeloven har ikke direkte til formål at pålægge læger en tavshedspligt, som går videre, end hvad der umiddelbart ville følge af reglerne i straffelovens § 264 b om tavshedspligt for personer, som udøver et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, jfr. side 30 i den betænkning, der blev afgivet i 1931 af kommissionen angående lægers retsstilling. Ikke desto mindre er det som nævnt i oversigten over myndighedernes praksis med hensyn til at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen i lægeverdenen og hos sundhedsmyndighederne fast antaget, at ikke blot fortrolige oplysninger, en læge får udleveret i forbindelse med patient-

behandling, men også oplysninger, han får udleveret i forskningssøjemed, er omfattet af den almindelige lægelige tavshedspligt. Denne udvidende fortolkning af lægelovens § 9 kan muligvis finde en vis begrænset støtte i betænkningen om lægers retsstilling side 27, hvor det fremhæves, at det, hvis lægerne var berettigede til at udtale sig om alt, hvad de måtte erfare om deres patienters sygdomme og andre forhold, kunne befrygtes, at folk af den grund ville holde sig tilbage fra at søge læge. Dette ville ifølge betænkningen i høj grad stride ikke blot mod den enkeltes, men også mod den offentlige sundhedsplejes interesser.

Det synes uafklaret, om de selvstændige bestemmelser om tavshedspligt, der findes i lovene om andre grupper af medicinalpersonale, f.eks. sygeplejersker, må forstås på samme måde, og om straffelovens § 264 b må fortolkes i overensstemmelse hermed for så vidt angår grupper af medicinalpersonale, for hvem der ikke gælder selvstændige bestemmelser om tavshedspligt, f.eks. tandlæger.

6. Sammenfatning.

6.1. Efter arbejdsgruppens opfattelse følger det af almindelige retsgrundsætninger, som bl.a. har fundet udtryk i straffelovens § 264 b, at samfundsmæssige interesser efter omstændighederne kan berettigede myndighederne til at stille tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskningen. Som det fremgår af det ovenfor anførte, stilles der også rent faktisk i en række tilfælde tavshedsbelagte oplysninger til rådighed for forskere på vilkår, som fastsættes af de enkelte myndigheder.

6.2. Den konkrete afgørelse af, om en tavshedsbelagt oplysning kan stilles til rådighed for et bestemt forskningsprojekt, må vedkommende myndighed efter arbejdsgruppens opfattelse skulle træffe efter en afvejning af på den ene side de diskretionshensyn, der ligger bag den aktuelle tavshedsfor-skrift, og på den anden side den forskningsmæssige interesse i, at der åbnes adgang til netop denne oplysning. I den for-

bindelse kan det bl.a. have betydning, om der også efter, at den tavshedsbelagte oplysning er stillet til rådighed for forskningen, er rimelig sikkerhed for, at den ikke vil blive misbrugt.

6.3. Da de grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste eller hverv ikke antages at være til hinder for, at tavshedsbelagte oplysninger stilles til rådighed for andre myndigheder i forbindelse med disses udførelse af deres funktioner, finder arbejdsgruppen, at der må antages at være en videregående adgang til at udlevere sådanne oplysninger til offentlige forskningsinstitutioner, end der er til at udlevere dem til private forskere, idet de ansatte ved de omhandlede institutioner klart er omfattet af en lovbestemt tavshedspligt. Denne særligt udvidede adgang til at udlevere tavshedsbelagte oplysninger omfatter dog muligvis ikke videnskabelige medarbejdere ved universiteter og andre højere læreanstalter, da det som anført kan give anledning til nogen tvivl, om disse medarbejdere er omfattet af den sædvanlige tavshedspligt for offentligt ansatte, når de udøver forskningsvirksomhed.

Fællesudtalelse af 21. november 1983 fra Danske Dag-
blades Forening og Dansk Journalistforbund.

På foranledning af en henvendelse af 29. september 1981 fra Danske Dagblades Forening om at medvirke i udvalgets arbejde har udvalget den 31. august 1983 givet Danske Dagblades Forening og Dansk Journalistforbund lejlighed til at fremkomme med kommentarer til et foreløbigt lovudkast med bemærkninger.

Udvalget modtog en udtalelse herom fra de pågældende foreninger den 21. november 1983, efter at udvalget havde måtte afslutte arbejdet med betænkningen. Udtalelsen optages derfor i sin helhed som bilag til betænkningen.

Det bemærkes, at foreningerne kun har haft lejlighed til at gennemgå udvalgets foreløbige udkast til afsnit 8, udvalgets lovudkast med bemærkninger og et foreløbigt udkast til vejledning, men ikke udkast til den øvrige del af betænkningen.

DANSKE DAGBLADES FORENING
Pressens Hus
Skindergade 7
1159 København K

DANSK JOURNALISTFORBUND
Journalisternes Hus
GI. Strand 46
1202 København K

København, den
21. november 1983.

Tavshedspligtudvalget
c/o Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Att.; Hr. kontorchef Asbjørn Jensen.

Herved anerkender vi med tak modtagelsen af udvalgets skrivelse af 31/8-1983 (bs 107/04), hvormed fulgte udvalgets udkast til betænkningens afsnit 8, der skal indeholde udvalgets lovudkast med bemærkninger samt udkast til Justitsministeriets vejledning om de foreslåede regler om tavshedspligt.

I punkt 4 i udvalgets udkast til Justitsministeriets vejledning - i det følgende kaldet vejledningen - siges det, at der er bred enighed om, at befolkningen i størst mulig udstrækning bør have adgang til oplysninger om de offentlige myndigheders virksomhed. Danske Dagblades Forening og Dansk Journalistforbund kan tilslutte sig denne udtalelse.

Vore medlemmer udgør den største samlede gruppe af formidlere og forbrugere af informationer om og evalueringer af de offentlige myndigheders virksomhed.

Som det allerede fremgår af Danske Dagblades Forenings skrivelse af 29/9-1981 til udvalgets formand og af de på mødet den 2/12-1981 af Danske Dagblades Forenings repræsentanter fremsatte udtalelser, hvortil Dansk Journalistforbund ganske kan tilslutte sig, bør der herske den størst mulige åbenhed i forholdet mellem det offentlige og dagspressen.

Det er Danske Dagblades Forenings og Dansk Journalistforbunds opfattelse, at det os tilstillede betækningsudkast ikke betegner et skridt mod større åbenhed mellem forvaltningen og offentligheden, men vi mener tværtimod i udkastet at kunne konstatere en tendens mod en begrænsning af pressens adgang til at skaffe sig og videregive oplysninger om og vurderinger af det offentliges virksomhed.

Udvalgets udkast til betænkningens afsnit 8 giver os anledning til følgende enkeltbemærkninger:

I. Vedrørende forslaget til Borgerlig Straffelovs § 152.

1. Umiddelbart kan vi ikke ud fra et "brugersynspunkt" se nogen fordel i, at bestemmelserne i den gældende lovs § 152 og § 264b samles i een bestemmelse. Ved at fordele indholdet af de gældende bestemmelser på en ny måde har udvalget formentlig alene haft for øje at klarificere reglerne for de offentligt ansatte, altså de præsumptive gerningsmænd.

Den nugældende opdeling, der tager sigte på "ofrene", har imidlertid den fordel fremfor det foreslåede system, at de private, hvis interesse beskyttes, selv kan påtale de offentligt ansattes røbelser af privatlivet tilhørende hemmeligheder, jvf. Straffelovens § 275, stk. 1, og offentlig påtale forudsætter, at den forurettede har anmodet herom, jvf. § 275, stk. 2.

Ved at "flytte" en del af indholdet fra § 264b til § 152, vil strafferammen for de to hidtil forskelligt takserede forbrydelser antagelig blive den samme, hvilket totalt må antages at medføre en skærpelse af strafansvaret.

Som informationsbrugere må vore medlemmer finde det rigtigst, at det er de private, hvis hemmeligheder er blevet røbet, der selv afgør, om tiltale skal rejses, og vi må i hvert fald vende os mod en skærpelse af strafansvaret, idet en skærpelse kun kan antages at medføre en begrænsning af informationsadgangen.

2. Særligt vedrørende formuleringen af § 152, stk. 1 og stk. 2, 1. led;

Den hidtidige ganske magtfulde formulering:

"Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste
hvad han har erfaret som hemmelighed,
straffes han"

er efter vor opfattelse at foretrække for udvalgets forslag:

"Den, der virker i offentlig tjeneste,
straffes , når den pågældende uberettiget
videregiver fortrolige oplysninger
Stk. 2. En oplysning anses for fortrolig,
når det er nødvendigt at hemmeligholde den"

Den nugældende formulering forudsætter, at bruddet på tavshedspligten er af en vis grovhed. Beskrivelsen er værdiladet til fordel fra den foreslåede. Man må derfor befrygte, at den foreslåede formulering, der ikke synes at forudsætte noget groft brud på tavshedspligten, vil medføre en udvidelse af det område, der anses for omfattet af lovbestemmelsen.

3. Hvad forstås ved ordet "fortrolig"?

Efter vor opfattelse medfører nyformuleringen ikke nogen meningsfuld beskrivelse af gerningsindholdet, idet definitionen på en fortrolig oplysning er indholdstom.

Da ordet "fortrolig" betyder det samme som ordet "hemmelig", lyder **betænkningssudkastets** definition således:

"En oplysning anses for hemmelig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den."

Denne cirkulære beskrivelse giver ingen vejledning, og de præsumptive gerningsmænd vil derfor i fremtiden være nødt til at udvise den størst mulige tilbageholdenhed med at videregive oplysninger.

4. Hvad betyder ordet "oplysning"?

Ved det foran omtalte møde den 2/12-1981 gav udvalgets formand udtryk for, at udvalget alene skulle beskæftige sig med de offentligt ansattes adgang til at give udenforstående

"oplysninger om kendsgerninger".

Vi kan tilslutte os formandens beskrivelse af karakteren af de oplysninger, der tages sigte på, men ser det gerne præciseret i udvalgets bemærkninger til forslaget. Herved opnås klargørelse af, **at oplysninger om de offentligt ansattes vurderinger falder uden for området af de foreslåede bestormelser.** En præcisering vil efter vor opfattelse i sig selv kunne medføre en større åbenhed i forholdet mellem det offentlige og pressen.

Med foranstående bemærkninger mener vi, at vi er i overensstemmelse med udvalgets opfattelse, jvf. herved side 36 for oven i udkastet (vejledningens punkt 5), hvoraf formentlig fremgår, at begrænsningen i offentligt ansattes ytringsfrihed (deres adgang til at give udtryk for vurderinger) ikke har hjemmel i Straffelovens § 152.

5. § 152, stk. 2, 1. led: "varetagelse væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser".

a. "varetagelse".

Da hemmeligholdelse er udtryk for en undladelse af en handling, kan det anvendte udtryk "varetagelse" måske give anledning til fortolknings- tvivl. Vi mener derfor, at det i bemærkningerne til forslaget bør præciseres, at de offentligt ansatte kun må nægte at meddele en begæret oplysning, hvis de i den konkrete sag er forpligtet til at varetagelse en væsentlig interesse af den i loven beskrevne karakter, eller med andre ord, om det er nødvendigt at nægte at besvare et spørgsmål udefra, for at afværge at de opregnede interesser tilføjes væsentlig skade.

Vi tager altså ikke afstand fra udtrykket at "varetagelse" visse interesser, men vi foreslår fremhævet, at udgangspunktet for en overvejelse, om hvorvidt oplysninger skal udleveres, må være, at oplysningerne skal udleveres, medmindre der ved udleveringen sker en krænkelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.

b. "væsentlige".

Opregningen nr. 1-8 indledes med sætningen "Hemmeligholdelse kan navnlig være påkrævet af hensyn til".

I bemærkningerne side 14, 2. afsnit, og i vejledningens punkt 11 er det anført, at de opregnede interesser også i det konkrete tilfælde må tillægges væsentlig betydning.

Vi ville finde det rigtigst, om lovbestemmelsen blev formuleret i overensstemmelse med bemærkningerne og med vejledningens kommentar. Såfremt dette ikke sker, må man befrygte, at der vises en større tilbageholdenhed med hensyn til videregivelse af oplysninger end forudsat i stk. 2, 1. led, idet der i nr. 1, 2 og 7 i opregningen alene tales om "interesser" og ikke om, at der skal være tale om væsentlige hensyn til de nævnte interesser.

6. Opregningen nr. 1-8:

Vi deler ikke udvalgets opfattelse (side 11), hvorefter den foreslåede lovgivningsteknik tidligere er anvendt i Straffelovens §§ 102 og 104. Forskellen består i, at §§ 102 og 104 beskriver sådanne handlemåder, der som de mest praktiske eksempler er strafbare, hvorimod der i opregningen nr. 1-8 beskrives en række interesser, der kan gøre herjneligholdelse påkrævet. Denne opregning af interesser giver til forskel fra opregningerne i §§ 102 og 104 ingen konkret vejledning med hensyn til udstrækningen af det strafbare område. Tværtimod skaber opregningen en sådan usikkerhed om det tavshedsbelagte område, at man må befrygte, at der i praksis vil ske en begrænsning af den hidtidige åbenhed mellem forvaltning og offentlighed.

ad nr. 3 og 4.

Disse hensyn er formentlig dækket af bestemmelserne i Straffelovens Kapitel 12, især §§ 107 og 109.

ad nr. 5.

Dette hensyn er formentlig dækket af de særlige tavshedsforskrifter i Retsplejeloven.

ad nr. 6.

Dette hensyn er allerede i nogen grad dækket af Straffelovens § 129. Uden for området af § 129 må det imidlertid antages, at personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, må stå frit med hensyn til, om de ønsker at videregive oplysninger, de i kraft af deres hverv er kommet i besiddelse af.

ad nr. 7.

Fuld åbenhed om det offentliges forretningsvirksomhed er af væsentlig betydning i et demokrati, hvorfor vi må være betænkelige ved denne bestemmelse.

ad nr. 8.

Denne bestemmelse bør efter vor opfattelse udgå af forslaget, idet en offentlig debat om mange beslutninger, inden de er truffet, oftere vil være gavnlige end skadelige. En gennemførelse af denne bestemmelse er i strid med de senere års udvikling henimod større åbenhed mellem administrationen og offentligheden, og vi anser bestemmelsen for så omfattende, at den vil kunne benyttes som begrundelse for at lukke mange af de døre, der hidtil har været åbne for pressen. Som anført side 15 for oven i betækningsudkastet har bestemmelsen da heller ikke noget direkte sidestykke blandt offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

7. Forholdet til lov om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedsloven er en minimumslov i den forstand, at myndighederne vil kunne give aktindsigt i videre omfang, end de efter loven er forpligtet til.

Vi er af den opfattelse, at området for de offentligt ansattes tavshedspligt må afgrænses så snævert, at de offentligt ansattes adgang til at besvare spørgsmål udefra er videre end området for den aktindsigt, der kan ydes efter offentlighedsloven.

Vi peger især på, at efter offentlighedsloven er hovedreglen, at der skal gives aktindsigt, hvorfor de hensyn, der kan føre til nægtelse af aktindsigt, opregnes som elementer i særlige undtagelsesbestemmelser.

Og ifølge Offentlighedslovens § 7 er borgernes ret til aktindsigt ikke begrænset af de almindelige bestemmelser om tavshedspligt. Ifølge betænkning nr. 837/1978 foreslås det endog, at aktindsigt heller ikke skal være begrænset af specielle tavshedspligtbestemmelser, idet undtagelser fra aktindsigten må have hjemmel i Offentlighedsloven eller i medfør af en med hjemmel i Offentlighedsloven udstedt bekendtgørelse.

Det er vor opfattelse, at Offentlighedslovens system bør "smitte af" på udformningen af bestemmelserne om tavshedspligt, således at borgernes ret til at begrænse oplysninger om den offentlige forvaltning og forvaltningens pligt til at svare fastslås som hovedreglen, hvorfra der kun kan gøres undtagelser i specielle lovforskrifter.

Det historiske udgangspunkt for samvirket mellem den offentlige administration og borgerne har været, at de offentligt ansatte var underkastet tavshedspligt i meget vidt omfang. Heri er der, også gennem revisioner af tjenestemandsløvgivningen, sket en ændring i retning af større åbenhed. Det er imidlertid vor opfattelse, at det ville være gavnligt, om denne udvikling blev fastslået ved lov f.eks. ved bestemmelser i Forvaltningsloven.

Udvalget fremhæver side 12, at de interesser, der er nævnt i opregningen nr. 1-8, svarer til de hensyn, der i betænkning nr. 857/1978 er anført som begrænsninger i retten til aktindsigt.

Forskellen på betænkning nr. 857/1978 og udvalgets betænkning-udkast er således, at hvor de opregnede hensyn kan begrunde undtagelser fra aktindsigt, bliver de i udvalgets forslag til § 152 til praktiske eksempler på, hvad der kan begrunde tavshedspligt.

Denne principielle forskel på de to "lovgivnings-teknikker" bør efter vor opfattelse søges udlignet.

8. Forslagets § 152, stk. 3.

Undtagelsesbestemmelsen i stk. 3, nr. 3, er i bemærkningerne side 18 motiveret meget snævert, og motiveringen giver næppe dækning for bemærkningerne i vejledningens punkt 15, jvf. side 42, 3. afsnit.

Vi foreslår derfor, at vejledningens videregående bemærkninger indarbejdes i lovforslagets motiver, idet vi desuden ønsker præciseret, at bestemmelsen i nr. 3 også kan begrunde brud på tavshedspligten i forhold til pressen, når der foreligger en berettiget varetagelse af almenhedens interesser.

II. § 152a og § 264c.

Da forslagene ikke er udtryk for nogen realitetsændring, finder vi dem overflødige.

III. § 264b.

Som anført foran finder vi det ikke hensigtsmæssigt at flytte en del af gerningsindholdet i § 264b til § 152. Såfremt man gør det, bør overskriften til Straffelovens kapitel 16 iøvrigt udbygges.

IV. Forvaltningsloven.

1. § 6a.

Efter vor opfattelse bør den personkreds, der kan rammes af straf i medfør af Straffelovens § 152, være afgrænset i Straffeloven og ikke i Forvaltningsloven.

løvrigt henviser vi til vort forslag foran øra at indsætte en bestemmelse i Forvaltningsloven om, at de offentligt ansatte har pligt til at besvare spørgsmål uderfra om den offentlige forvaltning, medmindre der er gjort undtagelse fra denne pligt i specielle lovforskrifter (eller eventuelt i Forvaltningsloven).

For så vidt en offentligt ansat giver oplysninger i strid med de specielt foreskrevne undtagelser, vil han kunne straffes efter Straffelovens § 152 eller § 264b, medmindre en ansættelsesretlig sanktion skønnes tilstrækkelig.

V. Tjenestemandsløven.

Vi kan anbefale, at § 10, stk. 2, i Tjenestemandsløven ophæves.

VI. Vejledningen.

Vi er opmærksomme på, at der af Justitsministeriet er udsendt en vejledning om Offentlighedsloven, men vi stiller os tvivlende over for, om der også bør udsendes en vejledning om de foreslåede ændringer i Straffeloven m.v. Medens vejledningen om Offentlighedsloven var velbegrundet i det forhold, at der var tale om en ny lovgivning, som det kunne være hensigtsmæssigt at give de offentligt ansatte en orientering om, er det et spørgsmål, om Justitsministeriet udover, hvad der fremgår af loven og dens motiver, bør redegøre for, hvorledes Straffeloven skal fortolkes. En sådan vejledning kan virke som en begrænsning i domstolenes frie adgang til at fortolke loven, selvom dette ikke er tilsigtet fra udvalgets side. Vi minder i den forbindelse om, at Offentlighedsloven ikke indeholder straffebestemmelser.

På et enkelt punkt synes vejledningen mere restriktiv end lovudkastet. Det gælder ved omtalen side 42 og side 44 af § 152, stk. 3, nr. 2, hvor det fremhæves, at en oplysning ikke må videregives, hvis det vil være i strid med afgørende hensyn til private eller offentlige interesser. Hvis dette er tigtigt, er de undtagelsestilfælde, **der** er tænkt på i nr. 2, uden praktisk interesse.

VII. løvrigt.

Det er vor opfattelse, at de gældende regler i Retsplejeloven om vidnepligt og edition bør revideres. Udvalget vil efter kommissoriet kunne inddrage også disse regler i sit arbejde, men vi er opmærksomme på, at udvalget ikke har fundet det praktisk at tage reglerne op til nærmere gennemgang. Vi skal derfor blot benytte lejligheden til at pege på behovet for en modernisering af de omtalte regler i Retsplejeloven.

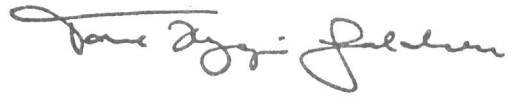
Vi skal anmode om et møde med udvalget om de af os fremsatte synspunkter, ligesom vi skal anmode om, at nærværende skrivelse optages som bilag til udvalgets betænkning.

Med venlig hilsen

For Danske Dagblades Forening



For Dansk Journalistforbund



Oversigt over nyere folketingsdebatter om offentligt ansattes med fleres ytringsfrihed og tavshedspligt.

Oversigten bygger hovedsagelig på en gennemgang af de senere årgange af Folketingsårbogen. Den tilsigter ikke at være fuldstændig.

Folketingsåret 1976/77.

Justitsministeriets forslag til en lov om offentlige myndigheders registre.

(Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 706, 3527 og 36.11, samt tillæg A, sp. 3617).

Folketingsåret 1977/78.

Justitsministeriets forslag til en lov om offentlige myndigheders registre.

(Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 445, 1860, 10598 og 10948, samt tillæg A, sp. 653, tillæg B, sp. 975, og tillæg C, sp. 577).

I forbindelse med retsudvalgets behandling af lovforslaget fremkom justitsministeriet med en nærmere redegørelse for spørgsmålet om forvaltningsmyndigheders udveksling af tavshedsbelagte oplysninger.

Folketingsåret 1978/79.

Socialistisk Folkepartis forslag til en lov om ændring af loven om social bistand med flere love. (Særlig tavshedspligt).

(Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 569 og 1881, samt tillæg A, sp. 681).

Ifølge lovforslaget skulle der i lovene om social bistand, offentlig sygesikring og dagpenge ved sygdom eller fødsel indsættes bestemmelser, hvorefter enhver, som deltog i administrationen af lovene, skulle have tavshedspligt med hensyn til, hvad han erfarede ved behandlingen af sager inden for vedkommende lovs område. Under 1. behandlingen af for-

slaget henviste socialministeren til, at regeringen havde til hensigt at nedsætte et bredt sammensat udvalg til at undersøge spørgsmålet om offentlige myndigheders adgang til at videregive oplysninger til private og andre offentlige myndigheder m.m. Lovforslaget blev henvist til socialudvalget, der ikke afgav betænkning.

Det radikale Venstres forespørgsel om, hvilke oplysninger finansministeren kunne give om sit syn på spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt. (Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 3403 og 5848). Under forespørgselsdebatten oplyste finansministeren, at regeringen ville bede professor, dr.jur. Bent Christensen om at udarbejde et responsum om indholdet af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette spørgsmål var af praktiske grunde ikke blevet henlagt til udvalget om offentligt ansattes tavshedspligt. Debatten blev afsluttet med vedtagelsen af et forslag til motiveret dagsorden, hvorefter folketetinget tog finansministerens redegørelse til efterretning.

Folketingsåret 1979/80.

Det radikale Venstres forslag til folketingsbeslutning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

(Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 3631 og 5327, samt tillæg A, sp. 1947).

Efter beslutningsforslaget skulle folketetinget opfordre regeringen til at sørge for, at de offentligt ansattes ytringsfrihed blev respekteret, således at enhver offentligt ansat frit og på eget initiativ kunne videregive oplysninger, som efter loven om offentlighed i forvaltningen står til rådighed for borgere, som fremsætter anmodning herom, og således at tavshedspligt ikke kunne pålægges offentligt ansatte ud over, hvad der er hjemmel til i offentlighedsloven. Enhver offentligt ansat skulle frit kunne ytre sig principielt om emner inden for sit arbejdsområde, såfremt der ikke herved skete tilsidesættelse af bestemmelserne i offentlighedsloven. Beslutningsforslaget blev henvist til retsudvalget, hvor man

ville behandle det responsum, som Bent Christensen havde afgivet til finansministeren om emnet. Retsudvalget afgav ikke betænkning.

Folketingsåret 1981/82.

Socialistisk Folkepartis forslag til folketingsbeslutning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

(Folketingstidende, 1. samling, forhandlingerne, sp. 1091, og tillæg A, sp. 1055, 2. samling, forhandlingerne, sp. 2324 og 5159, samt tillæg A, sp. 3161) .

I beslutningsforslaget opfordredes regeringen til at fremsætte forslag til en lovgivning, hvorefter offentligt ansatte som udgangspunkt havde ytringsfrihed, også med hensyn til forhold, de har kendskab til fra deres arbejde, og hvorefter der kun skulle gælde begrænsninger i ytringsfriheden, hvor dette var fastslået ved særlige lovregler. Beslutningsforslaget blev henvist til retsudvalget, der ikke afgav betænkning.

Folketingsåret 1982/83.

Fremskridtspartiets forslag til en lov om udvidet ytringsfrihed for offentligt ansatte.

(Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 2586, 5065, 6607 og 6917, samt tillæg A (blad nr. 190) og tillæg B (blad nr. 435) .

Ifølge lovforslaget skulle de, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke have tavshedspligt i sociale sager og sager vedrørende skatte- og afgiftsforhold. For den periode, hvor konkrete lovforslag blev udformet, skulle vedkommende minister dog kunne pålægge tavshedspligt om, hvad der erfarede som led i dette arbejde. Lovforslaget blev forkastet ved 3. behandlingen.

Oversigt over udtalelser fra folketingets ombudsmand.

Oversigten bygger på en gennemgang af ombudsmandens beretninger. Den tilsigter imidlertid ikke at nævnt alle trykte udtalelser vedrørende tavshedspligt og beslægtede emner.

Beretningen for 1955.

Side 105. I en redegørelse for sin undersøgelse af en række forhold på landbohøjskolen udtalte ombudsmanden bl.a., at det måtte anses for en beklagelig fejl, at en dyrlæge ikke, inden offentligheden blev underrettet, havde fået meddelelse om, at der var nedsat en kommission til at undersøge, om kritikken mod hans doktorafhandling, var berettiget. Ombudsmanden gav endvidere udtryk for, at et medlem af undersøgelseskommissionen burde have været klar over, at kommissionens beretning på et tidspunkt, hvor den endnu ikke havde været forelagt for landbohøjskolens undervisningsråd, ifølge sagens natur måtte betragtes som fortrolig, så meget mere som dyrlægen ikke havde haft lejlighed til at tage stilling til den rejste kritik. Det pågældende medlem burde derfor, uanset om en journalist havde bibragt ham det indtryk, at han i forvejen vidste besked, have nægtet at udtale sig. Endelig henstillede ombudsmanden, at der blev fastsat bestemmelser om, i hvilket omfang der bør gælde tavshedspligt med hensyn til forhandlinger og vedtagelser i landbohøjskolens undervisningsråd og afdelinger.

Beretningen for 1957.

Side 73. Ifølge retsplejelovens § 1016 a må ingen, som i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, så længe sagen ikke er pådømt eller bortfaldet, udtale sig uden for retten til offentligheden angående skyldsspørgsmålet. Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen efter forholdets natur ikke kan være

til hinder for, at en tjenestemand, der i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, renser en person i anledning af udsprede, klart utilbørlige ærekrænkende meddelelser.

Beretningen for 1959.

Side 193. Ombudsmanden fandt ikke, at kriminalpolitiet burde have givet en redaktør oplysning om, at en person for ca. 30 år siden havde været mistænkt for et indbrud.

Beretningen for 1960.

Side 65. En politimesters udtalelser til pressen angående en verserende kriminel undersøgelse havde efter ombudsmandens opfattelse ikke været i strid med politimesterens tavshedspligt efter den til tjenstemandslovens § 10, stk. 2, svarende bestemmelsen i den dagældende lønningslov. Det skyldtes, at nogle oplysninger om den sigtedes privatliv, som politimesteren havde givet pressen, havde ligget meget nær op ad sigtedes egne udtalelser i et offentligt retsmøde, samt at politimesterens oplysninger om, dels at et vidne havde forklaret anderledes end sigtede om deres indbyrdes forhold, og dels at sigtede havde ændret sin forklaring om forholdet til vidnet, havde relation til oplysninger, som sigtede enten havde omtalt i retten eller som offentligheden allerede havde kendskab til, at der forelå uoverensstemmende forklaringer om.

Beretningen for 1961.

Side 174. Et medlem af værnepligtsnævnet havde givet et dagblad visse oplysninger om en sag, som nævnet havde behandlet. Ombudsmanden henstillede, at indenrigsministeriet overvejede, om der var anledning til at udfærdige en forretningsorden for værnepligtsnævnet. Af beretningen for 1962, side 18, fremgår, at indenrigsministeriet herefter havde udfærdiget en forretningsorden for nævnet, som bl.a. indeholdt en bestemmelse om tavshedspligt.

Beretningen for 1966.

Side 43. I anledning af en klage over en vicefængselsinspektørs påståede tilsidesættelse af sin tavshedspligt som grupperådgiver for indsatte i et fængsel henstillede ombudsmanden til direktoratet for fængselsvæsenet, at man overvejede, om deltagerne i gruppemøder bør have forevist et trykt eksemplar af reglerne om tavshedspligt. Af beretningen for 1967, side 16, fremgår, at direktoratet herefter havde udsendt en skrivelse til fængselsinspektørerne, hvorefter det påhviler gruppelederne ved indledning af gruppesamtaler at drage omsorg for, at gruppens medlemmer er korrekt informeret om, hvorvidt de kan forvente diskretion fra gruppelederens side med hensyn til de oplysninger, der meddeles i gruppen.

Beretningen for 1971.

Side 91. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere de retningslinier, som justitsministeriet lægger til grund ved afgørelsen af, om andre end medlemmer af Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie kan få adgang til sager vedrørende besættelsestiden.

Beretningen for 1974.

Side 161. Justitsministeriet havde tilladt, at akterne fra en politimæssig efterforskning i en sag om en lærers tjenstlige forhold under en skolerejse blev udlånt til de lokale skolemyndigheder i lærerens ansættelseskommune til brug for en vurdering af, i hvilket omfang der burde indledes tjestemandssag mod den pågældende lærer. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse. Han henstillede imidlertid, at justitsministeriet søgte at gennemføre en begrænsning med hensyn til, hvem der i tilfælde som det foreliggende fik lejlighed til at gennemse akterne.

Beretningen for 1975.

Side 466. T anledning af en klage fra den tidligere leder

af en selvejende narkoinstitution, der nu var overgået til kommunalt regie, gav ombudsmanden udtryk for, at kommunen efter hans opfattelse kunne have videreført den hidtidige praksis, der indebar en stiltiende godkendelse af, at personalet gav klienterne tilsagn om, at oplysninger om deres personlige forhold bortset fra visse undtagelsestilfælde ikke ville blive videregivet. Kommunen havde dog forbudt personalet at opretholde denne praksis. De allerede meddelte diskretionstilsagn måtte imidlertid respekteres, således at tidligere modtagne oplysninger ikke kunne videregives i strid med tilsagnene. Herudover måtte det påhvile personalet udtrykkeligt at orientere klienterne om den gennemførte nyordning, hvorefter eventuelle tidligere diskretionstilsagn ikke kunne have gyldighed for fremtiden, og hvorefter ny tilsagn ikke kunne gives.

Beretningen for 1977.

Side 362. Ombudsmanden redegjorde for sin opfattelse af forholdet mellem offentlighedsloven og miljøbeskyttelsesloven i henseende til tavshedspligt og offentlighed i miljøbeskyttelsessager.

Side 384. På baggrund af en brevveksling med Københavns kommune henstillede ombudsmanden til indenrigsministeriets overvejelse, om det ikke ville være ønskeligt, at der på sundheds- og socialvæsenets område blev taget initiativ til et udvalgsarbejde til behandling af spørgsmålene om hospitalspatienters og klienters adgang til at udtale sig til pressen, om udbygning af den offentlige informationsvirksomhed vedrørende de pågældende institutioners funktionsområde og om de ansattes ytringsfrihed. I beretningen for 1978, side 55, og beretningen for 1979, side 42, nævnes, at justitsministeriet har nedsat dette udvalg til at behandle spørgsmålet om tavshedspligt. For så vidt angår de øvrige problemstillinger har indenrigsministeriet dels henvist til det responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, som professor, dr.jur. Bent Christensen afgav til finansministeren, og dels til mediekommissionen.

Beretningen for 1981.

Side 93. Efter ombudsmandens opfattelse forelå der ikke det fornødne retsgrundlag for en tilkendegivelse fra indenrigsministeriet om, at kommunale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at udtale beklagelse over for et kommunalbestyrelsesmedlem, der findes at have overtrådt sin tavshedspligt. Ombudsmanden fandt derfor heller ikke, at et tilsynsråd i en konkret sag havde haft fornødent retsgrundlag for over for et kommunalbestyrelsesmedlem at beklage, at den pågældende havde offentliggjort fra dagsordenen for et lukket kommunalbestyrelsesmøde. Derimod fandtes der ikke holdepunkter for at antage, at de kommunale tilsynsmyndigheder efter gældende ret (generelt) skulle være afskåret fra at udtale sig vejledende om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i en given situation, og, nært forbundet hermed, om der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er grundlag for at antage, at tavshedspligten er tilsidesat.

Oversigt over domme og kendelser.

1. Domme vedrørende overtrædelse af straffelovens grundlæggende bestemmelser om tavshedspligt.

Oversigten bygger i første række på en gennemgang af, hvad der i de oversigter over kriminelle domme, som er udgivet for tiden fra 1857 til 1977, er anført under § 139 og § 144, jfr. § 139, i straffeloven af 1866 samt § 152, § 263, stk. 2, § 264 b og § 264 c, jfr. § 264 b, i den gældende straffelov. Der er ikke efter 1977 refereret domme i Ugeskrift for Retsvæsen om overtrædelse af de nævnte bestemmelser.

UFR 1893, side 1155 (højesteret). En forhenværende inspektør ved Frederiks Hospital blev straffet efter § 139 i straffeloven af 1866 for i en pjece at have offentliggjort nogle meddelelser om indholdet af skrivelser fra hospitalets direktør til kulturministeriet og for at have givet en af overlægerne ved hospitalet afskrift af en af skrivelserne.

UFR 1895, side 281 (højesteret). En assistent i krigsministeriet havde taget afskrift af en rundskrivelse fra ministeren til ministeriets sekretariat og to departementer, ifølge hvilken han og en del andre skulle afskediges, fordi de ikke kunne udfylde deres plads. Assistenten gjorde forskellige personer uden for ministeriet bekendt med indholdet af rundskrivelsen og blev straffet efter § 139, jfr. § 144, i straffeloven af 1866 for at have åbenbaret et embedsanliggende, som efter sin beskaffenhed burde hemmeligholdes.

UFR 1929, side 442 (vestre landsret). Et medlem af et akkordudvalg havde efter et møde i udvalget henvendt sig til en af den akkordsøgendes kreditorer og havde opfordret den pågældende, der var uvidende om den påbegyndte akkordforhandling, til snarest at lade foretage arrest hos den akkordsøgende og

derved forhindre, at den akkordmæssige ordning, der var truffet på mødet, trådte i kraft. Akkordudvalget var nedsat i medfør af lov nr. 167 af 12. april 1927 til at bistå ejere af landbrugsejendomme, som ønskede at opnå akkord med deres fordringshavere, ved tilvejebringelse af frivillig akkord eller grundlaget for tvangsakkord. Udvalget var hverken udstyret med tvangsmidler eller judiciel myndighed, og dets medlemmer valgtes af private erhvervsinstitutioner. Det pågældende udvalgsmedlem blev straffet efter § 144, stk. 2, jfr. § 139, i straffeloven af 1866, idet også de valgte medlemmer af akkordudvalgene som midlertidige udøvere af egentlig embedsvirksomhed fandtes at måtte henregnes til den personkreds, der havde tavshedspligt efter de nævnte bestemmelser. (Dissens).

UfR 1939, side 1011 (østre landsret). En kriminalbetjent i fremmedpolitiet blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 152 ved at have udleveret oplysninger om udlændinge, der kunne mistænkes for kommunistisk virksomhed, til en landsretssagfører, der bekæmpede kommunisme. Landsretssagføreren blev dømt for medvirken til overtrædelse af straffelovens § 152 ved at have opfordret kriminalbetjenten til at udlevere oplysningerne.

Juristens domssamling 1949, side 90. En kriminaloverbetjent havde i forbindelse med efterforskningen af en sag vedrørende tyveri af nogle rationeringskort fra det firma, der fremstillede kortene, konstateret, at en kontrollør i selskabet tidligere var straffet. Kriminaloverbetjenten tilkendegav herefter over for kontrolløren, at han omgående måtte fratræde sin stilling. For at undgå, at selskabet fik kendskab til hans fortid, indgav kontrolløren herefter selv sin afskedsbegæring til selskabet. Kriminaloverbetjenten underrettede imidlertid alligevel selskabets direktør om baggrunden for kontrollørens fratræden. Kriminaloverbetjenten blev frifundet for tiltale efter straffelovens § 263, stk. 2, idet retten ikke turde afvise, at kriminaloverbetjenten også havde ment at handle i kontrollørens interesse, angiveligt for at undgå, at den pågældende blev mistænkt for tyveriet. Politidirektøren tilplig-

tedes at betale kontrolløren erstatning efter reglerne om retmæssige nødretshandlinger.

Juristens domssamling 1956, side 295. En kaptajn, der gjorde tjeneste i forsvarsministeriet, blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 152 og den militære straffelovs § 63 ved over for journalister at have bekræftet oplysninger om forhold, der i ministeriet var klassificeret som hemmelige.

UfR 1959, side 960 (østre landsret). En handelsrådgiver ved den danske ambassade i Bonn blev straffet for overtrædelse af straffelovens §§ 107, 108 og 152, bl.a. ved at have overgivet hemmelige dokumenter fra ambassaden til en person, der virkede i fremmed tjeneste.

UfR 1973, side 529 (højesteret). En fysioterapeut, der var ansat på et amtskommunalt sygehus, blev straffet for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 152 ved at have givet oplysninger fra sygehusets journaler til en naturlæge, som hun samarbejdede med, idet sygehusets interesse i at beskytte journalernes indhold som en hemmelighed måtte anses for at række ud over et værn for private hemmeligheder, således at forholdet ikke blot kunne henføres under § 263, stk. 2.

Østre landsrets dom af 13. november 1974. (13. afd.s.nr. 267/1974). En fotograf blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, til dels jfr. stk. 2, jfr. § 21, samt § 291 ved fra sin arbejdsplads, Kommune-Data I/S, at have til-egnet sig 36 kassetter, der indeholdt et umakuleret retursæt af et landsdækkende sygesikringsregister, hvorefter han nedgravede kassetterne i sin have, og dels under ansættelsen, dels efter at være fratrådt forsøgte at sælge kassetterne til en pris af 1 øre pr. adresse, idet han rettede flere telefoniske henvendelser til en postordreforretning, ligesom han tilsendte postordreforretningen et stykke film som prøve. Da Kommune-Data er et interessentskab, der ejes af Amtsrådsfor-eningen i Danmark og Kommunernes Landsforening, citerede landsretten udover de bestemmelser, der var nævnt i anklage-

skriftet og byrettens dom, straffelovens § 152, stk. 4.

Østre landsrets dom af 13. august 1976. (13.afd.s.nr. 297 og 311/1975). En tidligere skatterådsformand havde tilsendt pressen kopi af en skrivelse, som han havde sendt til byrådsmedlemmerne, og hvori han meddelte, at en kendt borger gennem 2 år havde unddraget kommunen skat ved at tilmelde sig folkeregisteret i en anden kommune. En navngiven person gengav skrivelsen i et dagblad, ligesom en navngiven journalist gengav den i et andet dagblad. Herefter røbede den tidligere skatterådsformand over for den navngivne journalist, hvorledes den omhandlede borger havde opnået 0 i trækprocent. Journalisten gengav disse oplysninger i en artikel i dagbladet, der var skrevet under mærke. Skatterådsformanden, der fandtes at have røbet privatlivet tilhørende forhold og hemmeligheder af skatteretlig relevans, som han havde erfaret i sit tidligere hverv som skatterådsformand, blev straffet efter straffelovens § 152, stk. 2, jfr. stk. 1, kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44, jfr. til dels straffelovens § 21. Redaktøren af det første dagblad blev straffet efter straffelovens § 152, stk. 5, jfr. stk. 1, jfr. presselovens § 6, stk. 3, jfr. til dels straffelovens § 21, idet artiklen, selv om dens væsentligste indhold var en gengivelse af den tidligere skatterådsformands skrivelse, måtte betegnes som en navngiven artikel. Journalisten blev straffet efter straffelovens § 152, stk. 5, jfr. stk. 1, jfr. presselovens § 6, stk. 4, jfr. til dels straffelovens § 21, idet artiklen under mærke blev anset for en navngiven artikel bl.a. under henvisning til den nære sammenhæng med den tidligere artikel. Forholdene kunne ikke anses for straffri som følge af, at de tiltalte angiveligt havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Hillerød kriminalrets domme af 10.juni 1977 og 5. april 1978. (Ss. nr. 124/ 1976). Et kommunalbestyrelsesmedlem, der som medlem af økonomiudvalget havde fået adgang til et fortroligt udkast til en overenskomst mellem kommunen og et privat aktieselskab vedrørende salg af en kommunal grund og udformning af en bebyggelse på den, udleverede en fotokopi af materia-

let til en udenforstående, som videregav det til områdets lokalavis, der offentliggjorde udkastet i en unavngiven artikel. Byrådsmedlemmet og den person, der modtog materialet fra ham, blev straffet for overtrædelse af henholdsvis straffelovens § 152, stk. 1, og § 152, stk. 5. Lokalavisens redaktør blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 129 og § 152, stk. 5, jfr. stk. 1, ved uberettiget at have udnyttet oplysningerne, som han vidste, var genstand for forhandling af fortrolig karakter.

Københavns byrets dom af 2. september 1980. (5. afd. nr. 2621/1980). En person blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, jfr. § 23, ved at have tilskyndet en ikke identificeret ansat i Landsarkivet for Sjælland til at overlade sig kopier af adoptionspapirer fra arkivet.

Nyborg rets dom af 15.juni 1982. (Ss. nr. 227/1982). Et byrådsmedlem, der overgav en journalist en på kommunens foranledning udarbejdet rapport med bilag, blev frifundet for overtrædelse af straffelovens § 152 på grund af manglende forsæt, da det ikke var tilkendegivet ham, at materialet var fortroligt, og da dette heller ikke fremgik af emnets karakter eller af rapportens og bilagsmaterialets indhold, ligesom den omstændighed, at rapporten var gennemgået på et lukket byrådsmøde, ikke i sig selv kunne føre til, at han måtte anse rapporten og dens bilag for hemmelige.

-• kendelser **vedrørende vidneudelukkelse** af personer i offentlig tjeneste eller hverv.

Oversigten bygger på en summarisk gennemgang af Ugeskrift for Retsvæsen for tiden efter, at lov nr. 149 af 21. april 1965 om ændring af retsplejelovens regler om vidner m.m. trådte i kraft den 1. juni 1965.

UfR 1971, side 327 (vestre landsret). T anledning af en begæring fra en mand om genoptagelse af en faderskabssag indkaldtes en ved Mødrehjælpen ansat socialrådgiver til at afgive forklaring som vidne om, hvad barnemoderen havde betro-

et hende om faderskabet til barnet. Socialrådgiveren nægtede at afgive forklaring, hvilket senere blev tiltrådt af socialministeriet. Socialrådgiveren ansås for omfattet af retsplejelovens § 169, stk. 1, og der fandtes ikke uden moderens samtykke at burde afkræves socialrådgiveren vidneforklaring under behandlingen af spørgsmålet om genoptagelse.

UFR 1971, side 432 (højesteret). Under anke af en dom, hvorved en mand var anset som fader til et uden for ægteskab født barn, fremsatte manden begæring om, at Mødrehjælpen skulle fremlægge sine akter vedrørende et af barnemoderen indgivet andragende om svangerskabsafbrydelse og vedrørende rejsningen af faderskabssag. For så vidt angår svangerskabssagens akter afsloges begæringen under henvisning til det offentlige interesse i, at de fortrolige oplysninger ikke blev videregivet, og idet det ikke var antageliggjort, at der i akterne fandtes oplysninger af afgørende betydning for sagen, jfr. retsplejelovens § 299, stk. 1, jfr. § 169. (Dissens med hensyn til begrundelsen). Den øvrige del af begæringen afsloges, allerede fordi det ikke kunne antages, at Mødrehjælpen var i besiddelse af akter vedrørende rejsning af faderskabssag, indeholdende oplysninger af betydning for sagen, jfr. retsplejelovens § 299, stk. 1, jfr. § 300.

UFR 1975, side 306 (østre landsret). Nogle unge stofmisbrugere, der modtog behandling på en kommunal ungdomsklinik, og som opholdt sig i et af klinikken lejet sommerhus, betroede sig til en af klinikkens medarbejdere, hvem de meddelte, at de var gerningsmænd til forskellige sommerhustyverier i området. Medarbejderen, der lovede ikke at afsløre deres identitet, og klinikkens chef foranledigede, at der blev betalt ejerne erstatning, men afslog at meddele politiet oplysning om, hvilke klienter der havde haft ophold i klinikkens sommerhus, og hvem der var gerningsmændene. Behandlingsarbejdet på klinikken fandtes dækket af tavshedspligt hos klinikchefen og dennes medarbejdere, jfr. retsplejelovens § 170, stk. 3 og 4, og det fandtes ikke at burde pålægges medarbejderen at oplyse, hvad klienterne havde betroet ham. Derimod fandtes klinikchefen ikke at burde fritages for at oplyse, hvil-

ke klienter der på tyveriernes tidspunkt havde haft ophold i sommerhuset.

UfR 1976, side 697 (højesteret). Under en borgerlig sag afkrævedes der en minister vidneforklaring om forhandlingerne på et regeringsmøde og et møde forud herfor. Retsplejelovens § 169 måtte anses for at omfatte ministre, og der fandtes at måtte påhvile ministre tavshedspligt om forhandlingerne på sådanne møder, således at vidneforklaring kun kunne afkræves dem med særlig tilladelse. Jfr. UfR 1976 side 837 (højesteret).

UfR 1977, side 1052 (østre landsret). Der fandtes ikke i forbindelse med en straffesag mod en person, der bl.a. kunne sigtes for vold mod en anden efter straffelovens § 244, stk. 3, at foreligge sådanne særlige omstændigheder, som kunne berettigede til i medfør af retsplejelovens § 170, stk. 2, at pålægge et sygehus ved dettes 2 overlæger at afgive vidneforklaring om de læsioner, der var tilføjet den overfaldne, som var indlagt på sygehuset, eller afgive erklæring herom, jfr. retsplejelovens § 748. Anklagemyndighedens begæring blev derfor ikke imødekommet.

UfR 1978, side 652 (højesteret). Til brug for politiets arbejde med opklaringen af et den 17. oktober 1977 begået væbnet røveri mod et af Århus Social- og Sundhedsforvaltningskontorer blev det pålagt forvaltningen at oplyse navne, CPR-numre og adresser på samtlige mandlige klienter i alderen 30-40 år, der var eller havde været i personlig kontakt med kontoret i tidsrummet fra den 1. januar 1976 til og med den 17. oktober 1977, således at pålægget begrænsedes til oplysninger, som kunne uddrages edb-maskinelt.

UfR 1978, side 673 (højesteret). En person var sat under tiltale bl.a. for spirituskørsel. I forbindelse med kørslen skete et færdselsuheld, og den tiltalte blev indbragt på skadestuen på et sygehus, hvorfra han blev dimitteret. En 2 timer efter kørslen udtaget blodprøve udviste en mindsteværdi på 2,85 o/oo alkohol. Den tiltalte gjorde gældende, at han ef-

ter at have forladt skadestuen havde drukket et meget betydeligt kvantum spiritus. Anklagemyndigheden begærede den visiterende og behandlende læge på skadestuen afhørt som vidne om tiltaltes adfærd ved indbringelsen til skadestuen. Den begærede vidneførsel fandtes omfattet af retsplejelovens § 170, stk. 1. Da vidneførslen måtte anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og da sagens betydning fandtes at berettigede hertil, blev anklagemyndighedens begæring taget til følge, således at lægen alene afhørtes om, hvorvidt tiltalte under sit ophold på skadestuen havde været spirituspåvirket.

UfR 1980, side 114 (højesteret). Under en erstatningssag, anlagt mod et medicinalfirma af en kvinde, som mente sig varigt skadet ved blodpropdannelse som følge af hendes brug af et af medicinalfirmaet forhandlet svangerskabsforebyggende middel, blev det undtagelsesvis under hensyn til de i sagen foreliggende særlige forhold pålagt to sygehuse at fremlægge journalen vedrørende kvindens indlæggelse på sygehusene til behandling for den pådragne skade.

UfR 1932, side 16 (højesteret). Under en sag mellem to private om mangler ved en fast ejendom ønskedes en i vedkommenes kommunes tekniske forvaltning ansat arkitekt afhørt om sine iagttagelser på ejendommen, om nogle faldne bemærkninger og om tilladelse til ibrugtagning af ejendommen efter istandsættelse. Kommunen protesterede mod vidneførslen under henvisning til arkitektens tavshedspligt, men fik ikke medhold, da der ikke fandtes at være sådanne vægtige hensyn til offentlige interesser, at vidneførslen burde være udelukket.

3. Andre domme og kendelser.

Et af udvalgets medlemmer (Aage Huulgaard) har herudover ønsket at henvise til de afgørelser, der er referet i UfR 1950, side 358, 1963 side 1045, 1977 side 872, 1979 side 259 og 349 samt 1980 side 1038.

Litteraturhenvisninger.

I det følgende nævnes en række værker og artikler m.v., som udvalget eller enkelte af dets medlemmer mener, kan have interesse for den, der beskæftiger sig med spørgsmålet om, i hvilket omfang oplysninger om offentlige myndigheders virksomhed er eller bør være tilgængelige. Der er således ikke tale om en systematisk eller på nogen måde udtømmende litteraturfortegnelse.

1• Det offentliges informationsvirksomhed.

Betænkning nr. 469/1967 om statens informationsvirksomhed.

Betænkning nr. 536/1969 om dagspressen og samfundet.

Betænkning nr. 641/1972 om det offentliges annoncering i dagspressen.

Betænkning nr. 714/1974 om kriminalforsorgen og massemedierne.

Betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende.

Betænkning nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love m.v.

Betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati.

Betænkning nr. 959/1982 om offentlig information via bibliotekerne.

Knud Aage Frøbert: Information om offentlige anliggender (1977).

Beretning om politiets og anklagemyndighedens forhold til massemedierne (1979).

2. Offentlighed i forvaltningen. •

Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen.

Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

- Martin Basse med flere: Offentlighedslovens revision (Juristen og Økonomen 1983, side 267 ff).
- Oluf Jørgensen: Patienters adgang til helbreds- og behandlingsoplysninger (Juristen og Økonomen 1981, side 459 ff).
- Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven med kommentarer (1971).

³ • Tavshedspligt fo r _pe rsone r_i _o ffentlig tjeneste eller hvern.

- Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 167 f.
- Preben Espersen: Nogle spørgsmål i forbindelse med anvendelse af fortroligt materiale i den offentlige forvaltning (Juristen 1968, side 197 ff).
- Preben Espersen: Beskyttelse af fortroligt materiale (Juristen 1969, side 246 f).
- Vagn Greve med flere: Kommenteret straffelov, speciel del (1980), side 96 ff og 294 f.
- Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, speciel del (1969), side 64 ff.
- Knud Waaben: Strafferettens specielle del, bind 2 (1981), side 249 f.

For så vidt angår tavshedspligten på særlige områder henvises til speciallitteraturen og de respektive lovkommentarer.

4• Offentlige myndigheders registre.

Betænkning nr. 767/1976 om offentlige registre.

Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 9 fra folketingets retsudvalg ad § 20 i forslaget til lov om offentlige myndigheders registre (Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp 1013 ff; optrykt i betænkning nr. 857/1978, side 505 ff).

Registertilsynets årsberetninger 1979-82.

5. Ytringsfrihed og dens begrænsninger for offentlige ansatte.

- Poul Andersen: Om tjenestemændenes ytringsfrihed (Nordisk administrativt Tidsskrift 1935, side 193 ff).
- Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (1965), side 176 ff.
- Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret (1954), side 651 ff.
- Bent Christensen: Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed (Juristen og Økonomen 1980, side 85 ff).
- Bent Christensen og Preben Espersen: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983).
- Knud Aage Frøbert: Den grundlovssikrede ytringsfrihed (1975).
- Knud Aage Frøbert: Ytringsfrihedens grænser (1976).
- Peter Germer: Ytringsfrihedens væsen (1973).
- Carsten M. Henriksen: Offentligt ansattes ytringsfrihed, et debatoplæg fra Dansk retspolitisk Forening (1979).
- Carsten M. Henriksen: Offentligt ansattes ytringsfrihed i forvaltningsteoretisk belysning (Juristen og Økonomen 1981 side 239 ff).
- Anders Hind og Oluf Jørgensen: Magt/misbrug (1978).
- 1b Hornum og Hanne Reintoft (red.): Det offentlige privatliv (1980).
- Oluf Jørgensen: Ytringsfrihedens grænser (Grænser for deltagelse, 1980, side 127 ff).
- Ole Krarup: Tjenestemænds ytringsfrihed (Juristen 1971, side 481 ff).
- Nathalie Lind: Et svar på professor Krarups indlæg (Juristen 1971, side 491 ff).
- Lars Lundgaard: Offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt (Det 29:e nordiska juristmötet den 19.-21. augusti 1981).

Rapport fra De samvirkende Invalideorganisationers konference
den 9.-10. april 1981 om registrering og tavshedspligt.

- Alf Ross: Dansk statsforfatningsret (3. udgave
ved Ole Espersen, 1980), side 703 ff.
- Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udgave ved
Peter Germer, 1977), side 369 ff.
- Per Walsøe: Redegørelse til Københavns Kommunalfor-
ening om medlemmernes ytringsfrihed
som offentligt ansatte (1979).

