

X. REGLERNE OM VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER TIL EN ANDEN FORVALTNINGSMYNDIGHED M.V.

174. Bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 28-32 indeholder nærmere regler om, i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed og ansatte inden for den offentlige forvaltning må og eventuelt skal videregive fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder og andre grene af den samme forvaltningsmyndighed. Der er endvidere fastsat regler om, hvornår en offentlig ansat må indsamle eller i øvrigt skaffe sig oplysninger.

Det er et grundtræk ved det danske kommunestyre, at kommunalbestyrelsen fungerer som det øverste organ med kompetence og ansvar for hele den kommunale forvaltning.

Den kommunale forvaltning er i praksis opdelt i en række forvaltningsgrene, der løser forskellige forvaltningsopgaver. Opdelingen varierer fra kommune til kommune. På det administrative plan fungerer den kommunale forvaltning imidlertid som en enhedsforvaltning. Det indebærer bl.a., at en række funktioner meget ofte varetages samlet. Det gælder f.eks. sekretariatsfunktioner, herunder personaleadministration, poståbning, journalisering, skrivning og kasse- og bogholderifunktioner. Endvidere findes der især i mindre kommuner funktioner, som udøves af ansatte med særlig uddannelse, f.eks. jurister eller psykologer, som yder faglig bistand på tværs af forvaltningsgrenene. I de små kommuner vil også det øvrige personale ofte udøve funktioner i flere forskellige forvaltningsgrene.

VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER OM

RENT PRIVATE FORHOLD

HVILKE OPLYSNINGER ER RENT PRIVATE?

175. Videregivelsesreglerne i § 28 bygger på en opdeling af de fortrolige oplysninger i to kategorier: Oplysninger om RENT PRIVATE FORHOLD, der kun rent undtagelsesvis må videregives til andre forvaltningsmyndigheder, og almindeligt fortrolige oplysninger, der må videregives, når de er af væsentlig betydning for løsningen af andre forvaltningsmyndigheders opgaver.

Bestemmelsen i § 28 indebærer, at oplysninger, der vedrører enkeltpersoners rent private forhold, som udgangspunkt ikke må videregives til andre forvaltningsmyndigheder.

Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold er f.eks. oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysning om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler. Opregningen i § 28, stk. 1, er ikke udtømmende, men angiver alene karakteren af de forhold, der gør, at en oplysning må anses for at være om rent private forhold. Ved afgørelsen af, om en oplysning vedrører rent private forhold eller blot i øvrigt skal behandles som fortrolig, skal der lægges vægt på, om oplysningen på samme måde som i de ovenfor nævnte tilfælde direkte afslører særligt følsomme forhold i forbindelse med den pågældendes privatliv. Således kan f.eks. oplysninger om interne familieforhold, herunder om adoption og ulykkestilfælde efter omstændighederne være af rent privat karakter. Oplysninger om økonomisk forhold, arbejds- og ansættelsesmæssige forhold og boligforhold vil derimod ikke i almindelighed være af rent privat karakter. Sådanne oplysninger vil normalt blot være almindeligt fortrolige. Det er alene oplysninger om FYSISKE personer, der kan være om RENT PRIVATE FORHOLD.

HVORNÅR MÅ VIDEREGIVELSE SKE ?

176. De særligt følsomme oplysninger, der er nævnt i § 28, stk. 1, må som udgangspunkt kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når den, oplysningen angår, har givet SAMTYKKE. Vedrører oplysningen et barn eller en ung under 18 år kan samtykket meddeles af

barnet eller den unge selv, såfremt den pågældende må antages at have den fornødne modenhed til at forstå, hvad et samtykke eller nægtelse af samtykke indebærer. Efter myndighedslovens § 7 kan forældremyndighedens indehaver træffe afgørelse om barnets eller den unges personlige forhold ud fra den pågældendes interesse og behov. Hvis forældremyndighedens indehaver modsætter sig at en oplysning videregives, vil myndigheden derfor normalt være afskåret fra at videregive oplysningen, medmindre det er klart, at forældremyndighedens indehaver ikke har truffet sin afgørelse ud fra barnets eller den unges interesse eller behov. Tilsvarende kan forældremyndighedens indehaver mod barnets eller den unges ønske give samtykke til, at oplysningen videregives.

Et samtykke skal efter § 28, stk. 4, i almindelighed meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger, der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Et samtykke bortfalder senest 1 år efter, at det er givet.

177. De særligt følsomme oplysninger, der er nævnt i § 28, stk. 1, kan dog også videregives til en anden forvaltningsmyndighed, NÅR DET FØLGER AF LOV eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives. Det gælder f.eks. bestemmelsen i bistandslovens § 17. Det samme gælder, hvis videregivelsen sker til VARETAGELSE AF PRIVATE ELLER OFFENTLIGE INTERESSER, DER KLART OVERSTIGER HENSYNET TIL DE INTERESSER, DER BEGRUNDER HEMMELIGHOLDELSE, HERUNDER hensynet til den, oplysningen angår.

I det sidstnævnte tilfælde skal der foretages en konkret afvejning af på den ene side den interesse, som den, oplysningen vedrører, har i, at oplysningen hemmeligholdes, og på den anden side karakteren og betydningen af den private eller offentlige interesse, der kan begrunde, at oplysningen videregives til en anden forvaltningsmyndighed. I afvejningen kan også indgå hensynet til den forespurgte myndigheds fremtidige virksomhed. Der er således i bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 3, hjemmel til, at f.eks. en social myndighed får mulighed for at afveje hensynet til offentlige interesser med hensynet til, at man gennem videregivelse af disse rent private oplysninger skader muligheden for - generelt - at udføre sådant socialt arbejde, der bygger på et tillidsforhold mellem den person, der skal have bistand, og den myndighed, der skal yde denne bistand. Det er i forarbejderne til bestemmelsen fremhævet, at det er åbenbart, at den mulighed, der her hjemles, ikke kan anvendes til, at medarbejderne i forvaltningen skønner, at videregivelse af enhver oplysning om rent private forhold vil skade tillidsforholdet til borgerne og ødelægge deres arbejde. Det er et afvejningsspørgsmål, der må afgøres af en myndigheds øverste ledelse, i hvilke tilfælde det er indlysende, at det fremtidige arbejde vil lide afgørende skade ikke alene i relation til den pågældende borger, men også i relation til borgerne i almindelighed.

Om klage over denne afgørelse henvises til pkt. 191.

Blandt de hensyn, der kan tale for, at oplysningerne videregives, kan i ganske særlige tilfælde også være hensynet til den PÅGÆLDENDE SELV. Undtagelsesbestemmelsen sikrer således bl.a., at der, hvis det i det konkrete tilfælde skønnes nødvendigt for behandlingen af den pågældende, kan videregives oplysninger fra et offentligt sygehus til et andet eller til andre offentlige behandlingsinstitutioner, også selv om det ikke er muligt at opnå den pågældendes samtykke til, at oplysningerne videregives. Undtagelsesbestemmelsen har endvidere til formål at sikre, at der i sager med flere parter kan indhentes de nødvendige personoplysninger til brug for sagens behandling, også selv om den part, som oplysningerne angår, ikke vil give samtykke hertil, men hvor videregivelsen af oplysningerne er nødvendig til varetagelse af afgørende hensyn til den anden part.

Der vil efter § 28 også fortsat være mulighed for at videregive oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold til offentlig forskningsbrug uden samtykke fra de pågældende. Det er dog en betingelse, at det pågældende forskningsprojekt er af så væsentlig betydning, at hensynet til den offentlige interesse i projektets gennemførelse findes at være åbenbart større end hensynet til at hemmeligholde oplysningerne. Spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger til forskning, der udføres af private, reguleres af straffelovens § 152.

178. Uanset bestemmelsen i § 28, stk. 1, kan videregivelse af de pågældende oplysninger endelig finde sted, hvis videregivelsen er et NØDVENDIGT LED I SAGENS BEHANDLING eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver, jfr. § 28, stk. 2, nr. 4.

Denne undtagelsesbestemmelse har til formål at sikre, at der i samme omfang som hidtil kan videregives fortrolige oplysninger i forbindelse med f.eks. ankebehandlingen af en sag, eller hvis det er nødvendigt at forelægge sagen for en anden myndighed til udtalelse, inden den afgøres. Det er endvidere muligt at videregive enhver oplysning af betydning for revisions- eller tilsynsmyndigheder m.v. Bestemmelsen medfører endvidere, at en overordnet myndighed i samme omfang som hidtil kan indkalde en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller orientering. En rekursmyndighed kan endvidere underrette den underordnede myndighed om sådanne oplysninger, når det er nødvendigt for at denne kan forstå baggrunden for, at en afgørelse er blevet ændret.

VIDEREGIVELSE AF SAGER TIL ARKIVMYNDIGHEDER

179. Dele af de offentlige myndigheders arkiver skal efter en vis årrække afleveres til rigsarkivet, landsarkiverne m.v. Der er ikke ved bestemmelsen i § 28 tilsigtet nogen ændring af de gældende arkivordninger. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, der indgår i sager, som har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan således som hidtil uden samtykke videregives til arkivmyndighederne.

VIDEREGIVELSE AF ANDRE FORTROLIGE OPLYSNINGER

END OPLYSNINGER OM RENT PRIVATE FORHOLD

180. Andre fortrolige oplysninger, end de, der er nævnt i § 28, stk. 1, må efter § 28, stk. 3, kun - ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde - videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe. Bestemmelsen i § 28, stk. 3, indebærer, at der ikke mellem forskellige forvaltningsmyndigheder må finde videregivelse af fortrolige oplysninger sted, medmindre der er sagligt behov herfor. Bestemmelsen svarer til, hvad der hidtil har været gældende på dette område.

181. Forvaltningslovens bestemmelser om videregivelse af oplysninger omfatter kun FORTROLIGE oplysninger, d.v.s. oplysninger, som er omfattet af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt. Andre oplysninger kan derimod frit videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

I ganske særlige tilfælde kan oplysningen om, at en borger har været i forbindelse med en forvaltningsmyndighed i sig selv være af fortrolig karakter, fordi den indirekte afslører private oplysninger om den pågældende. Normalt vil en oplysning om, at den pågældende er i forbindelse med forvaltningen imidlertid ikke i sig selv afsløre en fortrolig oplysning.

VIDEREGIVELSE AF FORTROLIGE OPLYSNINGER TIL

ANDRE MYNDIGHEDER END FORVALTNINGSMYNDIGHEDER.

182. Bestemmelserne i § 28 angår alene videregivelse af fortrolige oplysninger til andre FORVALTNINGSMYNDIGHEDER. Bestemmelsen regulerer således ikke adgangen til at videregive oplysninger til domstolene og folketinget, herunder folketingets ombudsmand, samt til udenlandske myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger må finde sted til andre myndigheder end forvaltningsmyndigheder vil som hidtil bero på en fortolkning af, om en videregivelse må anses for UBERETTIGET efter straffelovens regler i § 152 samt lovgivningens særlige regler om tavshedspligt og oplysningspligt.

Oplysninger, der er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, kan videregives til andre myndigheder i det omfang, det er fastsat i de forskrifter, der er udfærdiget for hvert enkelt register.

VIDEREGIVELSE INDEN FOR SAMME MYNDIGHED

183. Bestemmelsen i § 28 angår ikke videregivelse af oplysninger inden for samme myndighed. Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted i disse tilfælde beror på om videregivelsen efter reglerne om tavshedspligt må anses for BERETTIGET. Navnlig kan der være grund til at fremhæve, at videregivelsen vil være uberettiget, såfremt den, der videregiver oplysningen, ved, at oplysningen er uden betydning for modtagerens udførelse af de opgaver, der er pålagt den pågældende; sml. § 32.

184. Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses efter § 28, stk. 6, som en selvstændig myndighed i relation til reglerne om videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen præciserer bl.a., at det sociale udvalg er en selvstændig myndighed efter § 28 i forhold til den øvrige kommunale forvaltning for så vidt angår behandlingen af sager, hvor det sociale udvalg efter den sociale lovgivning har fået tillagt en selvstændig kompetence. En lignende selvstændig stilling gælder for ligningskommissioner, skolekommissioner og brandkommissioner m.v. Der kan fra disse kommissioner m.v. kun videregives oplysninger til den øvrige del af den kommunale forvaltning i det omfang, det følger af bestemmelserne i § 28.

INDHENTNING AF OPLYSNINGER OM RENT PRIVATE

FORHOLD I ANSØGNINGSSAGER

185. I forvaltningslovens § 29 er der fastsat nærmere regler om, i hvilket omfang der i ansøgningssager må indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Inden for den kommunale forvaltning vil hvert af de udvalg, der skal nedsættes efter den kommunale styrelseslov og styrelsesvedtægten og de dertil knyttede forvaltninger være en selvstændig forvaltningsgren. Bestemmelsen er derimod ikke til hinder for, at der inden for samme forvaltningsgren til brug for behandlingen af en ansøgning af en medarbejder indhentes oplysninger fra en anden. Det gælder også selv om medarbejderne varetager forskelligartede opgaver.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at en ansøger får indflydelse på, hvilke oplysninger om rent private forhold, der inddrages i en sag, som den pågældende selv har rejst ved ansøgning overfor forvaltningen. Der må således i almindelighed ikke fra andre dele af forvaltningen indhentes oplysninger om den pågældendes rent private forhold til brug for sagsbehandlingen uden ansøgerens udtrykkelige samtykke.

Bestemmelsen i § 29 angår alene sager, der i traditionel forstand rejses ved ansøgning, og hvori der skal træffes afgørelse. Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder således navnlig den del af det offentliges virksomhed, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Uden for bestemmelsen falder endvidere sager, der rejses på myndighedens eget initiativ eller på initiativ af andre, f.eks. efter anmeldelse.

186. Behovet for at indhente oplysninger af den karakter, der er omfattet af bestemmelsen, kan navnlig skyldes, at myndigheden finder det nødvendigt at kontrollere rigtigheden eller fuldstændigheden af de oplysninger, som en ansøger afgiver, eller at myndigheden skal bruge oplysninger, som parten ikke selv fremskaffer eller kan fremskaffe. Betydningen af, at ansøgeren ikke meddeler tilladelse til, at oplysningerne kan indhentes, vil typisk være, at ansøgningen ikke vil kunne imødekommes eller dog ikke imødekommes i fuldt omfang. Dette må forvaltningsmyndigheden naturligvis gøre en part opmærksom på i forbindelse med sagens forberedelse.

187. Der gælder ikke efter § 29 et krav om skriftlighed for så vidt angår samtykke til indhentning af oplysninger i ansøgningssager. Er der i en ansøgningssag givet et mundtligt samtykke til, at der i forbindelse med ansøgningssagens behandling kan indhentes fortrolige oplysninger om ansøgeren fra en anden forvaltningsmyndighed, og gøres denne bekendt med, at der er givet samtykke, vil det

ikke være nødvendigt, at der tillige efter § 28 indhentes skriftlig eller mundtlig samtykke til, at oplysningerne kan videregives.

188. Bestemmelsen i § 29 vedrører kun indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder eller andre dele af samme forvaltning. Bestemmelsen omfatter ikke indhentning af oplysninger fra f.eks. private. Hvis der i en sag er behov for at indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre end forvaltningsmyndigheder, vil de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 29 normalt føre til, at de samme principper bør lægges til grund i sådanne tilfælde.

189. I tilfælde, hvor en ansøger ikke kan eller vil give samtykke til, at der i ansøgningssagen indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, kan disse oplysninger alligevel indhentes, når særlige hensyn til ansøgeren eller trediemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes, jfr. § 29, stk. 2, nr. 3.

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at bestemmelsen i § 29, stk. 2, nr. 3, om særlige hensyn til ansøgeren eller trediemand kun kan tages i anvendelse i helt EKSTRAORDINÆRE situationer.

Kravet om samtykke kan endvidere fraviges efter § 29, stk. 2, nr. 2, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov. Sådanne regler, hvorefter en myndighed kan afkræve andre myndigheder oplysninger, er blevet gennemført, uden at der har været anledning til at tage stilling til betydningen af den foreliggende generelle regel om samtykke til indhentning af særligt fortrolige personoplysninger i ansøgningssager. En myndighed, der behandler en ansøgningssag, og som efter lovgivningen har særlig hjemmel til at indhente oplysninger af denne karakter fra andre forvaltningsmyndigheder - som f.eks. det sociale udvalg efter bistandslovens § 17 - bør derfor formentlig i almindelighed indhente samtykke fra ansøgeren, før oplysningerne indhentes, selv om myndigheden ikke er forpligtet hertil.

OPLYSNINGER INDHENTET TIL STATISTISK BRUG M.V.

190. Fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse.

PLIGT TIL AT VIDEREGIVE OPLYSNINGER TIL EN ANDEN FORVALTNINGSMYNDIGHED

191. I forvaltningslovens § 31 er der fastsat nærmere regler om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed på begæring af en anden forvaltningsmyndighed SKAL videregive oplysninger.

Bestemmelsen indebærer, at en forvaltningsmyndighed SKAL imødekomme en begæring fra en anden forvaltningsmyndighed om udlevering af en oplysning, når myndigheden efter §§ 28 og 30 eller lovregler i anden lovgivning er BERETTIGET hertil. Det er den myndighed, der besidder oplysningen, der afgør om en videregivelse efter forvaltningsloven er berettiget.

Afslår en forvaltningsmyndighed på dette grundlag at udlevere oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, er det i bemærkningerne til lovforslaget forudsat, at afgørelsen herom kan indbringes for den myndighed, der ville være klageinstans med hensyn til en klage over sagens realitet.

I § 31, stk. 2, er det fastsat, at pligten dog ikke består, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne. Denne begrænsning vil normalt ikke kunne anvendes på anmodning om oplysninger i enkelttilfælde, men vil eventuelt kunne påberåbes i tilfælde, hvor en myndighed anmodes om løbende at videregive et mere omfattende antal oplysninger, som er meget arbejdskrævende at finde

og udskrive.

Ved siden af den generelle regel i § 31 om pligt til at videregive fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder eller forvaltningsgrene gælder fortsat lovgivningens særlige regler om pligt til at videregive oplysninger.

FORBUD MOD INDHENTELSE AF FORTROLIGE

OPLYSNINGER UDEN BETYDNING FOR SAGSBEHANDLINGEN

192. I forvaltningslovens § 32 er der fastsat en bestemmelse, som har til formål at præcisere, at de personer, der virker i den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke har betydning for det arbejde, de udfører. Det gælder såvel indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder, som fremskaffelse af oplysninger, der er i myndighedens egen besiddelse, f.eks. fra ældre sager i arkiv. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at myndighedens personale på sædvanlig måde samarbejder om løsning af myndighedens opgaver, eller for, at de sædvanlige sagsbehandlingsrutiner med f.eks. »tilaktering« af principielle sager følges.