


INDENRIGSMINISTERIET

██████████
██████████
██████████

Dato 1. okt. 1992
Kontor 4. k.
Sag nr. 1992/122/373-2
Sagsbeh. cwk

De har ved personligt fremmøde i Indenrigsministeriet den 11. august 1992 klaget over en udtalelse af 23. juli 1992 fra Tilsynsrådet for ██████████ Amt. Udtalelsen vedrører Deres klage over, at en ansat i ██████████ Kommune efter Deres opfattelse har brudt sin tavshedspligt ved at oplyse over for en socialrådgiver fra en behandlingsinstitution, at en ungmand, der var anbragt i familiepleje hos Dem, var HIV-positiv. Endvidere har tilsynsrådet udtalt, at rådet ikke kan tage stilling til Deres klage over, at ██████████ Kommune efter Deres opfattelse er erstatningsansvarlig for det tab, De mener at have lidt som følge af kommunens uberettigede videregivelse af oplysninger.

Indenrigsministeriet har på denne baggrund rekvireret sagens akter fra tilsynsrådet.

Tilsynsrådets sekretariat har telefonisk tilkendegivet over for Indenrigsministeriet, at rådet henholder sig til sin udtalelse af 23. juli 1992.

Af tilsynsrådets udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"De har ved personlig henvendelse til tilsynsrådet den 7. februar 1992 klaget over, at ██████████ Kommune har overtrådt reglerne i §§ 27 og 28 i forvaltningsloven. De har udtalt, at lovovertrædelsen er sket ved, at en medarbejder i kommunens socialforvaltning har videregivet en oplysning (til en behandlingsinstitution) om, at en bestemt navngiven klient, der boede hos Dem - på opholdsstedet "Slåen", "Lyngfogedhuset" i Horbelev - var HIV-positiv. Ifølge Deres opfattelse har videregivelsen af denne

oplysning haft som konsekvens, at den pågældende behandlingsinstitution og andre kommuner i øvrigt ikke har villet visitere klienter til det opholdssted/familiepleje, der ledes af Dem og Deres hustru.

....

Som nævnt i tilsynsrådets skrivelse af 15. april 1992 har tilsynsrådet ikke beføjelse til at påse, hvorvidt straffelovens regler om tavshedspligt er overtrådt, ligesom tilsynsrådet heller ikke har beføjelse til at afgøre, om en kommune i givet fald måtte have pådraget sig et erstatningsansvar over for Dem. Begge disse spørgsmål henhører under domstolene.

....

Om § 28 i forvaltningsloven bemærkes, at bestemmelsen beskytter den om hvis forhold, der er tavshedsbelagte oplysninger - i dette tilfælde det voksne, men nu afdøde plejebarn.

Tilsynsrådet har overvejet, om det som kommunal tilsynsmyndighed kan afgive en vejledende udtalelse om, hvorvidt kommunens videregivelse af oplysninger om en HIV-smittet klient - med eller uden navns nævnelse - i det foreliggende tilfælde er en overtrædelse af § 28 i forvaltningsloven. På baggrund af den citerede praksis om tavshedspligt i sociale sager er det tilsynsrådets opfattelse, at tilsynsrådet ikke har beføjelse til at udtale sig om, hvorvidt videregivelse af fortrolige oplysninger i sådanne sager må anses for at være en berettiget "varetagelse af private eller offentlige interesser". Tilsynsrådet må derfor også om dette spørgsmål henvide til domstolene.

Tilsynsrådet foretager sig herefter ikke videre i sagen."

Tilsynsrådet har i forbindelse med behandlingen af sagen indhentet en udtalelse af 12. marts 1992 fra [REDACTED] Kommune, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"Afvejning i forhold til overholdelse af den almindelige tavshedspligt er sket i forhold til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3 og nr. 4, hvorefter videregivelse af oplysninger kan gives til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, når videregivelse er et nødvendigt led i sagens behandling. Endvidere på baggrund af § 28, stk 3, hvorefter fortrolige oplysninger kan 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."

[REDACTED] Kommune henviser i øvrigt i sit svar til tilsynsrådet til sagsbehandlerens redegørelse af 29. januar 1992, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"Primo december 1990 samarbejder jeg med den ledende kurator for (behandlingsinstitutionens) familieplejeafdeling, (...), om anbringelse af en knap 15-årig ung mand.

I denne forbindelse forespørges jeg om jeg kender et opholdssted/familiepleje, der ledes af [REDACTED] og [REDACTED] i Stubbe-købing Kommune.

Jeg oplyser, at stedet, personerne er mig bekendt af omtale, da [REDACTED] Kommune gennem en del år har haft en ung anbragt. Stedet bliver konkret bragt på bane i forhold til ovennævnte unge mand.

Jeg afviser på det bestemteste, idet jeg af faglige grunde ikke finder, at den unge mand vil være velanbragt på det foreslåede sted. Naturligt nok ønsker (...) en nærmere begrundelse herfor. Som samarbejdspartner ønskede jeg at være åben og ærlig og angav i første omgang, at [REDACTED] Kommune gennem årene havde fundet det vanskeligt at samarbejde med stedet, bl.a. med hensyn til forhandling af de økonomiske krav, der af stedet blev foreholdt kommunen.

Jeg gjorde gældende, at det var en vanskelig ung mand vi havde placeret hos [REDACTED] og [REDACTED], hvilket måske også var medvirkende til, at vores samarbejde med dem tillige havde været vanskeligt.

Mit udgangspunkt var umiddelbart at beskytte mig selv i forhold til at skulle indgå i et samarbejdsforhold, som jeg på forhånd vidste kunne indebære vanskeligheder.

Som samtalen med (...) udviklede sig gav jeg hende yderligere en oplysning som jeg fandt var vigtig set i forhold til mit samarbejde med (behandlingsinstitutionen), der har ansvaret for at placere særdeles vanskeligt stillede unge. Jeg oplyste, at jeg yderligere fandt det betænkeligt at anbringe den unge mand, der er særdeles truet og skrøbelig i betragtning af, at [REDACTED] og [REDACTED] har en ung mand anbragt med særdeles alvorlige problemer, herunder at han er HIV-positiv.

Det var min klare opfattelse, at denne oplysning var ny for (...). Vi drøftede naturligvis oplysningens karakter i forhold til tavshedspligten.

Jeg blev bekendt gennem samtalen med, at [REDACTED] Amt gennem længere tid har haft en ansøgning fra [REDACTED] og [REDACTED] til behandling vedrørende godkendelse som opholdssted til over 4 unge.

Vi fandt begge det bekymrende i, at [REDACTED] og [REDACTED] ikke har givet ovenstående oplysninger, hvorfor vi drøftede muligheden for at stikke en føler ud i amtet. Det er dog ikke blevet til andet.

Det er muligt, at jeg gennem min oplysning til (...) har brudt min tavshedspligt. Mit ærinde har dog ikke været at genere hverken (den HIV-smittede) eller [REDACTED] og [REDACTED]

Mit ærinde var at gøre en samarbejdspartner opmærksom på, at forholdene hos [REDACTED] og [REDACTED] ikke var godt nok oplyste i forhold til at kunne anbringe særdeles vanskeligt stillede unge hos dem.

....

Jeg skal pointere, at jeg har vedkendt mig, overfor [REDACTED], at have brudt min tavshedspligt. Hertil skal jeg yderligere pointere, at det er sket under hensynet til, at der ville blive anbragt unge på stedet uden at forholdene er bekendt. Det er ikke ligegyldigt, hvem een given ung anbringes sammen med, og det er ikke reelt at fortie så alvorlige problemstillinger som (den HIV-smittede) frembyder.

....

Jeg har vejet 2 hensyn op mod hinanden og fundet, at det er vigtigere, at hensynet til den unge mand og andre potentielle anbragte, frem for at holde hånden over [REDACTED] [REDACTED], som bevidst har undladt at give væsentlige oplysninger i sagen. I modsat fald ville (behandlingsinstitutionen) have handlet på et urigtigt grundlag."

Det bemærkes, at den pågældende behandlingsinstitution er en institution, der drives af [REDACTED] Amtskommune.

Sundhedsstyrelsen har i skrivelse af 20. december 1991 til Plejeforældrenes Landsforbund udtalt sig om smitterisikoen. Skrivelsen indgår som bilag i tilsynsrådets sag. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Såfremt man overholder almindelig god hygiejne, er der ingen risiko for smitteoverførsel gennem almindelig social kontakt med HIV-smittede eller AIDS-syge klienter.

....

Flytning af klienter, som i forvejen måtte være i familien, som modtager en HIV-smittet klient, kan efter Sundhedsstyrelsens opfattelse ikke begrundes med risikoen for smitteoverførsel ved almindelig social kontakt."

Indenrigsministeriet skal i denne anledning udtale følgende:

De kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og tilsynsrådene - fører det almindelige tilsyn med, at lovgivningen overholdes af den kommunale forvaltning, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse, lovebekendtgørelse nr. 483 af 21. juni 1991.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan efter denne bestemmelse, hvor der foreligger ulovlige forhold, anvende en række nærmere angivne sanktioner over for de kommunalpolitiske organer. Tilsynsmyndighederne kan herudover udtale sig vejledende om, hvorvidt de kommunale myndigheder, kommunalbestyrelsen eller udvalg og forvaltning på kommunalbestyrelsens vegne, har overholdt lovgivningen.

Tilsynsmyndighederne kan derimod ikke tage stilling til de kommunale myndigheders skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af lovgivningen.

Det almindelige kommunale tilsyn omfatter endvidere alene spørgsmål om kommunernes overholdelse af lovgivning, der særligt retter sig til kommunerne og offentlige myndigheder. Privatretlige spørgsmål er derimod ikke omfattet af tilsynet.

I øvrigt bemærkes, at Indenrigsministeriet ikke er almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene. Ministeriet tager dog sager op til behandling, hvis ministeriet har grund til at antage, at den retsopfattelse, et tilsynsråd har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. den kommunale styrelseslovs § 61 a.

Forvaltningslovens §§ 27 og 28 er sålydende:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser ...

§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

...."

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om en tavshedspligt, der efter forvaltningslovens § 27 påhviler en ansat i den kommunale forvaltning, er tilsidesat af den pågældende. Tilsynsmyndighederne kan derimod udtale sig om, hvorvidt en kommune har været berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed i medfør af reglerne i forvaltningslovens § 28.

Det er den kommune, hvor barnet er hjemmehørende (hjemkommunen), der beslutter, om et barn skal anbringes uden for hjemmet, og træffer beslutning, om barnet eventuelt skal have ændret opholdssted, jf. bistandslovens § 66.

Anbringelse af et barn i familiepleje skal ske i samarbejde mellem hjemkommunen og barnets forældre eller den institution, hvor barnet for tiden er anbragt. Ifølge Socialstyrelsens vejledning nr. 3 af 27. juli 1988 om bistandslovens bestemmelser om døgnophold for børn og unge skal kommunen vælge et opholdssted, der vil være til gavn for barnet. Kommunen er imidlertid ikke forpligtet til at anbringe barnet hos en konkret plejefamilie, som barnets forældre eller nuværende institution ønsker.

Oplysning om, at en person er HIV-smittet, er en oplysning af særlig fortrolig karakter som omhandlet i forvaltningslovens § 28, stk. 1. En sådan oplysning må alene videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når en af de i § 28, stk. 2, angivne betingelser er opfyldt. Bestemmelsen i § 28, stk. 3, finder således ikke anvendelse i den foreliggende sag.

Den HIV-smittede unge mand har ikke selv givet samtykke til videregivelsen, og [REDACTED] Kommune har ikke efter lovgivningen været forpligtet til at videregive oplysningen.

Oplysningen er videregivet som led i kommunens behandling af en sag om anbringelse af en dreng. Videregivelsen har været motiveret af en frygt for risiko for, at drengen ved anbringelse i pleje sammen med den unge mand selv ville blive HIV-smittet. Det må lægges til grund, at der ikke ud over det forhold, at drengen

var skrøbelig, har foreligget forhold, der kunne begrunde antagelse af, at smitterisikoen ville være særlig stor. Den endelige afgørelse af, hvor drengen skulle anbringes, skulle træffes af [redacted] Kommune.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet ikke, at der i sagen er oplyst sådanne forhold, at det kan antages, at videregivelsen af den fortrolige oplysning har tjent interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelsen af oplysningen. Ud over hensynet til den HIV-smittede person selv har Indenrigsministeriet herved lagt vægt på, at hensynet til borgernes generelle tillid til de kommunale sociale myndigheder i sig selv taler imod, at myndighederne videregiver fortrolige oplysninger. Der må derfor stilles meget strenge krav til de interesser, som skal kunne begrunde en videregivelse af sådanne oplysninger.

[redacted] Kommunes videregivelse af den omhandlede oplysning ses endelig ikke at have været et nødvendigt led i behandlingen af en sag eller nødvendig for gennemførelse af tilsyns- eller kontrolopgaver.

Sammenfattende er Indenrigsministeriet således af den opfattelse, at [redacted] Kommunes videregivelse af oplysningen om, at den unge mand var HIV-smittet, ikke har været i overensstemmelse med forvaltningslovens § 28.

Tilsynsmyndighederne kan ikke tage stilling til, om en kommune er ifaldet erstatningsansvar over for en person. Dette forhold er af privatretlig karakter, og afgørelsen af spørgsmålet om [redacted] Kommunes eventuelle erstatningsansvar over for Dem henhører derfor under domstolene.

Indenrigsministeriet har gjort [redacted] Kommune bekendt med sin retsopfattelse. Der foretages herefter ikke videre i sagen.

Tilsynsrådet for [REDACTED] Amt, Socialministeriet og Folketingets Ombudsmand har modtaget kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Helle Skjerbæk