

Regionskontor København
Peder Hvitfeldts Stræde 9
1173 København K

Dato: - 4 NOV. 1999
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1997/1220/147-6
Sagsbeh.: CHH
Fil-navn: Konk.\Tavshed\Lelakis2

I brev af 26. maj 1998 til Dem afgav Indenrigsministeriet en udtalelse vedrørende Deres klage over, at [redacted] Kommune har overtrådt reglerne om tavshedspligt i forbindelse med afskedigelse af et af forbundets medlemmer, [redacted]. Ministeriet anførte, at [redacted] Kommunes videregivelse af oplysninger om [redacted]'s afskedigelse på grund af sygdom, i hvert fald for så vidt angår et brev af 24. marts 1997 til [redacted] Kommunal, efter ministeriets opfattelse indebar en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der påhviler [redacted] Kommune.

I brev af 26. juni 1998 rettede De henvendelse til Folketingets Ombudsmand om sagen.

Med brev af 1. juli 1998 videresendte Folketingets Ombudsmand Deres brev til Indenrigsministeriet som en anmodning fra Dem om, at ministeriet tager stilling til videregivelsen af oplysningerne til [redacted] Kommunal i [redacted] Kommunes brev af 13. marts 1997. Folketingets Ombudsmand har anmodet om underretning om Indenrigsministeriets svar.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Indenrigsministeriet er mest tilbøjeligt til at mene, at [redacted] Kommune allerede ved at sende kopi af brevet af 13. marts 1997 til [redacted] Kommunal uden forinden at have fået samtykke fra [redacted] har tilsidesat den tavshedspligt, der påhviler [redacted] Kommune. Indenrigsministeriet har samtidig hermed meddelt [redacted] Kommune ministeriets retsopfattelse.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for ministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagens akter, at [redacted] Kommune i brev af 13. marts 1997 meddelte [redacted] [redacted], at man agtede at opsig hende fra hendes stilling som kontorfunktionær under Socialdirektoratet med virkning fra udgangen af april måned 1997. Som begrundelse anførtes følgende:

"... De har været fraværende på grund af sygdom i mere end 120 dage indenfor et tidsrum af 12 på hinanden følgende måneder."

██████████ blev anmodet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger senest den 21. marts 1997. Kopi af brevet blev sendt til ██████████ Kommunal, der er den forhandlingsberettigede organisation for den pågældende stilling.

Ved brev af 20. marts 1997 til ██████████ Kommune bemærkede ██████████ blandt andet, at forbundet var af den opfattelse, at fremsendelse af kopi af ██████████ Kommunes brev af 13. marts 1997 til ██████████ Kommunal var i strid med registerlovgivningen.

Ved brev af 24. marts 1997 opsagde ██████████ Kommune ██████████ med virkning fra udgangen af april måned 1997. Som begrundelse for opsigelsen blev anført tilsvarende som i kommunens brev af 13. marts 1997. Kopi af opsigelsen blev sendt til ██████████ Kommunal.

Registertilsynet udtalte den 27. juni 1997, at det af ██████████ rejste spørgsmål om kommunens videregivelse af oplysninger til ██████████ Kommunal falder udenfor Registertilsynets kompetenceområde, da oplysningerne om ██████████ opbevaredes i et manuelt register.

Efter at have indhentet en udtalelse fra ██████████ Kommune anførte Indenrigsministeriet i udtalelsen af 26. maj 1998 bl.a., at såvel oplysningerne om ██████████' sygdom som om ansættelsesforholdets ophør må anses for at være omfattet af bestemmelsen om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6.

Ministeriet anførte endvidere, at ██████████ Kommune, efter at ██████████ på vegne af ██████████ i brev af 20. marts 1997 havde gjort indsigelse mod videregivelse af oplysninger til ██████████ ikke kan have været i tvivl om, at ██████████ hverken udtrykkeligt eller stiltiende havde givet sit samtykke til videregivelsen. Det var på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at ██████████ Kommunes videregivelse af oplysninger om ██████████' afskedigelse på grund af sygdom i hvert fald for så vidt angik brevet af 24. marts 1997 til ██████████ Kommunal indebar en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der påhviler ██████████ Kommune.

Indenrigsministeriet har til brug for den fornyede behandling af sagen indhentet yderligere oplysninger fra Justitsministeriet om forståelsen af reglerne om tavshedspligt.

Justitsministeriet har i brev af 1. november 1995 til Finansministeriet udtalt sig om forvaltningsmyndigheders adgang til i forbindelse med afskedigelsessager at videregive fortrolige oplysninger til bl.a. faglige organisationer. Justitsministeriet har blandt andet anført følgende:

”3. ...

Om en oplysning efter bestemmelserne i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, er fortrolig, må bero på en vurdering af oplysningens karakter og den sammenhæng, hvori oplysningen indgår. Herom anfører John Vogter, a.st., side 322f., bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning må anses for fortrolig, må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlige-

dens kendskab. Indholdet af denne standard vil naturligvis ændre sig i kraft af en ændret opfattelse i samfundet.

Oplysninger af den karakter, der er nævnt i § 28, stk. 1, i forvaltningsloven om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende, vil utvivlsomt være omfattet af tavshedspligten. Det samme gælder oplysninger om interne familieforhold, f.eks. stridigheder og oplysning om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde.

Herudover vil f.eks. oplysninger om indtægts- og formueforhold, arbejds-, uddannelses- og ansættelsesmæssige forhold efter omstændighederne også være fortrolige. Oplysninger, der kan henføres til personer, og som ikke kan nægtes udleveret efter lov om offentlighed i forvaltningen, vil ikke være af fortrolig karakter.”

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at man med bestemmelserne i forvaltningslovens kap. 8 (herunder § 27) har tilsigtet en vis udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens bestemmelser om tavshedspligt (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 168).

Oplysninger, der indgår i grundlaget for en beslutning om afskedigelse, vil efter det anførte ofte være af fortrolig karakter. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor baggrunden for afskedigelsen er et strafbart forhold, oplysninger om den pågældendes helbredsforhold eller oplysninger om den pågældendes misbrug af nydelsesmidler m.v. På den anden side kan der også forekomme tilfælde, hvor oplysningerne ikke kan anses for fortrolige. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor der alene er tale om aldersbetinget afskedigelse, eller hvor de forhold, der ligger til grund for afskedigelsen, er af rent tjenstlig karakter. Det antages således, at oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold i almindelighed ikke kan tilbageholdes med hjemmel i offentlighedsloven og således normalt ikke vil være af fortrolig karakter i straffelovens og forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, Offentlighedsloven (1992), side 327 ff.

....

5. Det følger af det ovenfor anførte, at ansættelsesmyndigheden uden videre kan orientere de myndigheder og organisationer, der er nævnt i Finansministeriets skrivelse, om baggrunden for en afskedigelse, såfremt de omhandlede oplysninger ikke er af fortrolig karakter. I så fald vil oplysningerne ikke være omfattet af myndighedens tavshedspligt. Ligeledes vil ansættelsesmyndigheden kunne videregive fortrolige oplysninger, såfremt den medarbejder, oplysningerne angår, har givet fornødent samtykke til det. I så fald vil videregivelsen ikke være ”uberettiget”, jf. straffelovens § 152. Det bemærkes i denne forbindelse, at det forhold, at den pågældende medarbejder på et tidspunkt har indmeldt sig i en faglig organisation, efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv indebærer et samtykke til videregivelse af fortrolige oplysninger til organisationen.

På denne baggrund tager de nedenfor anførte synspunkter alene sigte på tilfælde, hvor ansættelsesmyndigheden uden samtykke fra den pågældende ønsker at videregive fortrolige oplysninger til andre – private eller offentlige – organer. Det forudsættes endvidere, at det modtagende organ ikke på forhånd er bekendt med de omhandlede oplysninger.

6. Finansministeriet har bl.a. rejst spørgsmål om, hvorvidt ansættelsesmyndigheden er berettiget til at orientere den pågældende faglige organisation om begrundelsen for afskedigelse. De overenskomster, som Finansministeriet har sendt til Justitsministeriet, indebærer – i modsætning til tidligere – ikke pligt til en sådan orientering.

Overenskomsterne indebærer alene, at ansættelsesmyndigheden skal orientere organisationen om, at den pågældende er afskediget.

Spørgsmålet om, hvorvidt ansættelsesmyndigheden kan orientere organisationen om de omhandlede (fortrolige) oplysninger, må bedømmes efter de almindelige regler i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Spørgsmålet er bl.a. behandlet i Betænkning 998/1984 om Tavshedspligt. Heri hedder det følgende (side 97 f.):

”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 funktionærlovens § 10, stk. 1, hvorefter funktionærer har adgang til at give oplysninger til deres organisation om egne løn- og arbejdsvilkår.”

Det følger af tavshedspligtsreglernes karakter, at spørgsmålet om, hvorvidt ansættelsesmyndigheden uden samtykke kan videregive fortrolige oplysninger om afskedigelsesgrundlaget til den pågældendes organisation, i hvert enkelt tilfælde må besvares på grundlag af en konkret afvejning af de indbyrdes modstående interesser.

Hensynet til den berørte medarbejder kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke føre til, at der gælder en generel adgang for ansættelsesmyndigheden til at videregive de omhandlede oplysninger til organisationen. Den pågældende (habile) medarbejder vil således selv – f.eks. i forbindelse med en anmodning om bistand – kunne meddele sin organisation de omhandlede oplysninger.

Det må derfor antages, at en videregivelse uden samtykke normalt ikke vil ske i den pågældende medarbejders, men i den faglige organisations (og dermed de øvrige medlemmers) interesse. Efter Justitsministeriets opfattelse må det imidlertid antages, at den interesse, som en organisation har i at få oplyst begrundelsen for en afskedigelse af en af organisationens medlemmer, ikke i almindelighed vil have en sådan karakter og styrke, at den interesseafvejning, som følger af straffeloven og forvaltningsloven, vil kunne føre til, at videregivelsen er berettiget. Det gælder navnlig i tilfælde, hvor de pågældende oplysninger efter deres karakter er omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1, herunder oplysninger om strafbare og helbredsmæssige forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at Folketingets Ombudsmand i sin praksis har antaget, at der i afskedigelsessager gælder ganske snævre grænser for ansættelsesmyndighedens adgang til – efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 1 og 2 – at orientere tjenestestedet om oplysninger vedrørende den pågældende medarbejders rent private forhold, jf. navnlig FOB 1990, side 405 ff. Der henvises endvidere til FOB 1990, side 376 f.

Under hensyn til det anførte og til den retsudvikling, der har fundet sted på området gennem de senere år, kan det efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages, at den opfattelse, der er kommet til udtryk i betænkningen om tavshedspligt, kan opretholdes i sin generelle form. Justitsministeriet finder således, at ansættelsesmyndigheden i almindelighed ikke er berettiget til uden samtykke at videregive fortrolige oplysninger om den pågældende medarbejder til vedkommendes faglige organisation.

Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor den omhandlede interesseafvejning må føre til, at en videregivelse til organisationen er berettiget. Det gælder bl.a., hvor den pågældende afskedigelsessag har principiel betydning for den pågældende organisation og dens medarbejdere, og den interesse, som organisationen har i – af hensyn til tilsvarende fremtidige sager – at kunne forfølge sagen over for ansættelsesmyndigheden, derfor efter omstændighederne kan veje tungere end hensynet til beskyttelse af den pågældende medarbejders privatliv. I sådanne tilfælde vil det efter Justitsministeriets opfattelse være mest korrekt, at ansættelsesmyndigheden, hvis

man ønsker at videregive oplysningerne, forinden rejser spørgsmålet over for den pågældende medarbejder, således at vedkommendes standpunkt kan indgå i ansættelsesmyndighedens samlede vurdering.”

Indenrigsministeriets udtalelse:

Som oplyst i Indenrigsministeriets udtalelse af 26. maj 1998 er Indenrigsministeriets tilsyn med [redacted] Kommune et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Vedrørende spørgsmål om krænkelse af tavshedspligt bemærkes, at det falder uden for Indenrigsministeriets kompetence som tilsynsmyndighed at tage stilling til, om en ansat i [redacted] Kommune som enkeltperson har krænket sig tavshedspligt. Sådanne klager må rettet til kommunalbestyrelsen eller borgmesteren som den øverste ansvarlige for den daglige ledelse af kommunens forvaltning.

Indenrigsministeriet kan derimod tage stilling til, om [redacted] Kommune må antages at have tilsidesat lovgivningen, herunder om [redacted] Kommunes dispositioner som myndighed eller praksis med hensyn til videregivelse af fortrolige oplysninger til udenforstående, indebærer en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der i henhold til lovgivningen påhviler personalet i kommunen.

Det bemærkes indledningsvist, at Indenrigsministeriet efter på ny at have overvejet sagen, ikke finder, at selve oplysningen om ansættelsesforholdets ophør, der vedrører rent tjenstlige forhold, er en fortrolig oplysning, jf. herved Justitsministeriet ovenfor citerede udtalelse, pkt. 3.

Konkrete oplysninger om tjenstlige forhold i en afskedigelsessag vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven. Indenrigsministeriet finder endvidere ikke, at den konkrete oplysning om ophøret af [redacted]'s ansættelsesforhold har en så nær sammenhæng med oplysninger af fortrolig karakter, at reglerne i offentlighedslovens § 12 og § 13 ville kunne finde anvendelse. Da der således må antages at være ret til aktindsigt i oplysningen om ansættelsesforholdets ophør, er det ministeriets opfattelse, at oplysningen ikke kan karakteriseres som fortrolig i forvaltningslovens forstand.

For så vidt angår de oplysninger om [redacted]'s helbredsforhold, der er i brevet af 13. marts 1997, kan Indenrigsministeriet henholde sig til sin udtalelse af 26. maj 1998, hvorefter oplysningerne er fortrolige.

Ansættelsesmyndigheden er i almindelighed ikke berettiget til uden samtykke at videregive fortrolige oplysninger om den pågældende medarbejder til vedkommendes faglige organisation.

Indmeldelse i en faglig organisation indebærer, jf. herved Justitsministeriets ovenfor citerede udtalelse, pkt. 5, ikke i sig selv et samtykke til videregivelse af fortrolige oplysninger til organisationen. Det findes derfor at være uden betydning, hvorvidt [redacted] Kommune har været bekendt med, i hvilken faglig organisation [redacted] var medlem.

[redacted] Kommune har i nærværende sag videregivet fortrolige oplysninger om [redacted] [redacted]'s helbredsforhold til [redacted] Kommunal, som ikke er [redacted]

████████ faglige organisation, men alene den efter overenskomsten forhandlingsberettigede organisation.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at sagen vedrørende ██████████' afskedigelse som følge af fravær på grund af sygdom i mere end 120 dage, ikke er en sag af principiel betydning, der undtagelsesvist ville kunne berettige til videregivelsen af de fortrolige oplysninger uden samtykke fra ██████████.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund mest tilbøjeligt til at mene, at ██████████ Kommune allerede ved at sende kopi af brevet af 13. marts 1997 til ██████████ Kommunal uden forinden at have fået samtykke hertil fra ██████████ har tilsidesat den tavshedspligt, der påhviler ██████████ Kommune.

Indenrigsministeriet har i dag meddelt ██████████ Kommune ministeriets retsopfattelse.

Der er i forbindelse med KTO-forliget 1999 blev indarbejdet formuleringer i de omfattede overenskomster, hvor der tages højde for, at hørings- og afskedigelsesbreve kan indeholde oplysninger, der er omfattet af forvaltningslovens og straffelovens regler om tavshedspligt, herunder tavshedspligt med hensyn til personlige forhold. Såfremt sådanne oplysninger er indeholdt i brevene, skal den kommunale forvaltningsmyndighed herefter tilbageholde disse oplysninger og alene orientere den faglige organisation om, at medarbejderen har fået kopi af meddelelsen om uansøgt afsked med henblik på eventuel udlevering til organisationen, såfremt medarbejderen finder anledning hertil.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Der henvises til j.nr. 10554.

Kopi af dette brev til ██████████ Kommune og Folketingets Ombudsmand.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. ██████████ Kommune
3. Folketingets Ombudsmand
2. Not.

Hvilket herved meddeles.

Som nævnt ovenfor, finder Indenrigsministeriet ikke - efter på ny at have overvejet sagen - at oplysningen om ansættelsesforholdets ophør, der vedrører rent tjenstlige forhold, er en fortrolig oplysning.

Indenrigsministeriet er imidlertid mest tilbøjeligt til at mene, at [redacted] Kommune ved at sende kopi af brevet af 13. marts 1997, der indeholder oplysninger om [redacted] helbredsforhold til [redacted] Kommunal København uden forinden at have fået samtykke hertil fra [redacted] [redacted] har tilsidesat den tavshedspligt, der påhviler kommunen.

Der henvises til j.nr. 94-10000-1300.

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 1998-1892-803.

Pernille Christensen