



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 26. marts 2021
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Fie Clement Beisheim
Sagsnr.: 2021-7601-0074
Dok.: 1812633

Notat om de retlige rammer for ministres videregivelse af fortrolige oplysninger til Folketinget

1. Straffelovens § 152, stk. 1, fastsætter, at personer, ”som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder”.

Begrebet ”offentlig tjeneste eller hverv” omfatter ikke blot ministre og embedsmænd, men også medlemmer af Folketinget og ansatte i Folketinget.¹

Et folketingsmedlem vil således være undergivet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som det pågældende medlem har fået kendskab til i forbindelse med udøvelsen af sit hverv som folketingsmedlem, f.eks. gennem ministres besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg.

Efter straffelovens § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, ”når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser”.

Første led i bestemmelsen i § 152, stk. 3, tager sigte på de tilfælde, hvor det fremgår af særlige lovbestemmelser, at en oplysning eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter.²

¹ Se bl.a. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 50, og Gorm Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret Straffelov, Speciel del, 11. udgave (2017) side 161 ff. og side 178.

² Gorm Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret Straffelov – Speciel del, 11. udgave (2017), side 176.

For så vidt angår det andet led i bestemmelsen indeholder straffeloven ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser der kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Om oplysninger skal holdes hemmelige, beror derfor i væsentlig grad på normer uden for straffeloven, herunder forvaltningslovens § 27.³

2. Forvaltningslovens § 27 indeholder en opregning af hensyn, der efter en konkret vurdering kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

2.1. Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt vedrørende oplysninger om bl.a. enkeltpersoners private forhold.

Det antages, at tavshedspligten efter bestemmelsen omfatter oplysninger af den karakter, der er nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 9. Det gælder bl.a. oplysninger om racemæssig eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt oplysninger om helbredsforhold, seksuelle forhold og seksuel orientering. Oplysninger om strafbare forhold, interne familieforhold, misbrugsforhold samt oplysninger om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde antages endvidere at være omfattet af bestemmelsen.⁴

Også mindre følsomme oplysninger end dem, der er omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, vil efter omstændighederne være omfattet af tavshedspligten. Retningsgivende vil normalt være, om der er tale om oplysninger om private forhold, der omfattes af undtagelsesbestemmelsen til offentlighedens ret til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. Det kan f.eks. være oplysninger om CPR-numre, oplysninger om beskyttede adresser i folkeregisteret, hemmelige telefonnumre, bankkontooplysning m.v.⁵

Oplysninger om enkeltpersoners private forhold vil dog alene være fortrolige, hvis oplysningerne angår bestemte identificerbare personer. Videregivelse af oplysninger om fortrolige forhold vil derfor ikke indebære et brud på tavshedspligten, hvis videregivelsen sker i anonymiseret form. Det er i

³ Gorm Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret Straffelov – Speciel del, 11. udgave (2017), side 176.

⁴ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 747-748

⁵ Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 638-639.

den forbindelse ikke en betingelse for bestemmelsens anvendelse, at oplysningerne angår navngivne personer. Også unavngivne personer kan således være genstand for en strafbar krænkelse af tavshedspligten, idet det antages at være afgørende, om de pågældende oplysninger, kendeligt for en lidt videre kreds, tager sigte på en bestemt persons privatliv.⁶

2.2. Det følger derudover af forvaltningslovens § 27, stk. 2-3, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt vedrørende oplysninger af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, eller når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 2, tager f.eks. sigte på at beskytte oplysninger, der kan bringe sikkerheden i fare for f.eks. stats- eller udenrigsministeren, udsendt ambassadepersonale eller udsendte militære styrker, hvorimod bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 3, navnlig tager sigte på at beskytte oplysninger, der kan skade Danmarks forhandlingsposition i forhold til fremmede magter eller internationale organisationer.⁷

2.3. Endvidere følger det af forvaltningslovens § 27, stk. 4, at den der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt vedrørende oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, eller som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

For så vidt angår oplysninger om efterforskning m.v. i straffesager er formålet navnlig at sikre, at disse hemmeligholdes i det omfang, det er nødvendigt til retshåndhævelsens effektivitet. Det kan f.eks. være oplysninger om politiets konkrete efterforskningsskridt, men også mere generelle oplysninger om f.eks. politiets eller andre myndigheders efterforskningsmetoder. Oplysninger vedrørende internationalt samarbejde omkring forfølgning af lovovertrædelser, såsom Europol- og Interpolsamarbejde, kan ligeledes ef-

⁶ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 753.

⁷ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 757-758 og side 762.

ter omstændighederne være af fortrolig karakter, ligesom hensynet til beskyttelsen af sigtede, vidner eller andre i straffe- eller disciplinærsager, vil kunne begrunde, at oplysninger vedrørende strafferetlig eller disciplinær forfølgning er fortrolige.⁸

2.4. Medlemmer af Folketinget virker ikke inden for den offentlige forvaltning, og de er derfor ikke omfattet af forvaltningslovens § 27.

Selv om forvaltningsloven ikke gælder for Folketinget, antages det dog, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 har betydning for bedømmelsen af, om en oplysning skal anses for fortrolig og dermed omfattet af straffelovens § 152.⁹

3. Det er alene den *uberettigede* videregivelse (eller udnyttelse) af fortrolige oplysninger, der kan straffes efter reglerne i straffelovens § 152. Det følger således af straffelovens § 152 e, at § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller af eget eller andres tarv.

Det vil afhænge af en konkret vurdering – herunder oplysningernes karakter, til hvem oplysningen er videregivet og under hvilke omstændigheder – om en videregivelse af en fortrolig oplysning udgør et brud på straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. Denne konkrete vurdering henhører i sidste ende under domstolene.¹⁰

4. Det er almindeligt antaget, at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at en minister videregiver fortrolige oplysninger til Folketinget eller et af dets udvalg, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag.

Det antages imidlertid også, at ministeren i sådanne situationer bør vejlede Folketinget eller dets udvalg om, at et oversendt dokument efter ministerens opfattelse indeholder fortrolige oplysninger.¹¹

⁸ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 763.

⁹ Håndbog i folketingsarbejdet, side 59.

¹⁰ Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen, pkt. 3.1.2.3.

¹¹ Se bl.a. Håndbog i Folketingsarbejdet, side 58.

En sådan påtegning om fortrolighed har alene karakter af en praktisk orientering af Folketinget om, at det fremsendte materiale efter den pågældende ministers opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter. En minister kan således ikke, medmindre der er fastsat særlige regler herom, pålægge medlemmer af Folketinget at behandle dokumenter mv. som fortrolige.

Formålet med en påtegning om fortrolighed er at undgå, at der i forbindelse med en sagsbehandling i f.eks. et folketingsudvalg utilsigtet sker et brud på fortroligheden, f.eks. ved offentliggørelse på Folketingets hjemmeside.

Spørgsmålet om, hvorvidt et folketingsmedlem efter straffelovens §§ 152 og 152 e er berettiget til at offentliggøre sådant materiale, skal således principielt vurderes af det enkelte medlem, eventuelt med bistand fra Folketingets administration. Som anført ovenfor henhører den konkrete vurdering i sidste ende under domstolene.

5. I offentlighedsloven og anden lovgivning er der desuden fastsat regler om, at bestemte typer af sager, dokumenter eller oplysninger er undtaget fra aktindsigt. Det gælder f.eks. offentlighedslovens § 27, nr. 4, hvorefter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Som et andet eksempel kan nævnes personalesager, der – bortset fra bestemte oplysninger – ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Det forhold, at en oplysning kan undtages fra aktindsigt, indebærer dog ikke i sig selv, at oplysningen er fortrolig i f.eks. forvaltningslovens forstand.

Når sådanne oplysninger videregives til Folketinget i forbindelse med besvarelsen af et udvalgsspørgsmål, vil Justitsministeriet tilkendegive, at det oversendte dokument efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt i medfør af f.eks. offentlighedsloven, og at Justitsministeriet på den baggrund anmoder Folketinget om som udgangspunkt ikke at gøre dokumentet offentligt tilgængeligt, f.eks. på sin hjemmeside.