

LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT

OM FORTROLIGHED OG TAVSHEDSPLIGT

1. Hvornår er oplysninger fortrolige?

23. februar 2012

Ref.: 05-000762-51

1.1. Reglerne i straffeloven

Det følger af straffelovens § 152, stk. 1, at den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel i 6 måneder. Straffen kan stige til 2 år under særligt skærpende omstændigheder.

Folketingets medlemmer er omfattet af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som de modtager som led i hvervet.

En oplysning er 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, jf. straffelovens § 152, stk. 3. Vedrørende bestemmelser om fortrolighed i særlove henvises til afsnit 1.4.

Udover den ovenfor nævnte definition indeholder straffeloven ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser, der kan føre til, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Om oplysninger er fortrolige må derfor i væsentlig grad bero på normer uden for straffeloven, bl.a. bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, jf. afsnit 1.2.

§ 152 c-152 f indeholder en række regler om medhjælpere, fremskaffelse og udnyttelse af oplysninger fremkommet ved overtrædelse af tavshedspligten, påtale og videregivelse af fortrolige oplysninger i åbenbar almen interesse, jf. afsnit 3 om sidstnævnte.

1.2. Reglerne i forvaltningsloven

Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt, jf. straffelovens § 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 vare-

tage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig af hensyn til følgende:

- Statens sikkerhed eller rigets forsvar.
- Rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.
- Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrkelse 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.
- Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.
- Enkeltpersoners, private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold.
- Enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Forvaltningsloven gælder ikke for Folketinget, idet Folketinget ikke er en del af den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1. Bestemmelsen fastlægger dog i høj grad hvilke oplysninger, det er strafbart at videregive efter straffelovens § 152, jf. afsnit 1.1.

1.3. Reglerne i sikkerhedscirkulæret

Cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 (sikkerhedscirkulæret) indeholder bl.a. regler om sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede oplysninger samt oplysninger af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

Cirkulæret indeholder regler om klassificeringsgrader for de omfattede oplysninger. De enkelte klassifikationsgrader er "yderst hemmeligt", "hemmeligt", "fortroligt" og "til tjenestebud". Klassificerede informationer må ikke udlånes eller udleveres til personer, der ikke er sikkerhedsgodkendt til at behandle informationer af den pågældende klassifikationsgrad.

1.4. Regler i særlovgivning

Enkelte love bygger på en forudsætning om, at særlige folketingsudvalg m.v. skal forsynes med oplysninger af særdeles fortrolig karakter.

Det følger af § 4 i lov om det Udenrigspolitiske Nævn, at i det omfang, som vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer, er nævnets medlemmer og andre, der måtte være til stede under nævnets forhandlinger for-

pligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet. Ethvert nyt medlem af nævnet afgiver en skriftlig erklæring på tro og love om at ville efterkomme denne forpligtelse.

Det følger af § 5 i lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester, at udvalgets medlemmer og sekretær er forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i udvalget.

2. Hvad er retsvirkningen af, at oplysninger er fortrolige?

At oplysninger er fortrolige betyder at en person, der uberettiget videregiver eller udnytter de fortrolige oplysninger, kan straffes efter reglerne i straffelovens § 152.

Det er et krav, at videregivelsen er uberettiget. En berettiget videregivelse eller udnyttelse kan f.eks. være en videregivelse efter reglerne om partshøring eller en videregivelse til andre myndigheder efter reglerne herfor.

For offentligt ansatte kan konsekvensen af uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger – udover strafferetlige reaktioner – være disciplinære reaktioner.

§ 152 e om "åbenbar almen interesse"

Det følger af straffelovens § 152 e, at bestemmelsen i bl.a. straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysninger eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller af eget eller andres tarv.

Der foreligger ikke megen retspraksis, som kan pege på, hvad der forstås ved "varetagelse af åbenbar almen interesse" i § 152 e. I U.2003.1869V kom Vestre Landsret dog frem til, at et socialudvalgsmedlems videregivelse af meget følsomme oplysninger om to navngivne svært anbringelige drenge ikke var omfattet af § 152 e, også selvom det var uomtvistet, at spørgsmålet om udgifter til anbringelse af svært belastede unge var et emne af betydelig samfundsmæssig interesse.

Ved besvarelsen af spørgsmål nr. 1 af 27. oktober 1988 fra Folketingets Indfødsretsudvalg om behandling af oplysninger af fortrolig karakter i folketingsalen i forbindelse med behandling af indfødsretslovforslag udtalte Justitsministeriet om straffeloven § 152 e, at det må anses for tvivlsomt, om et medlem af Folketinget begår en strafbar krænkelse af de almindelige regler om tavshedspligt, hvis fremdragelsen af de pågældende oplysninger sker som led i den pågældendes redegørelse for sin opfattelse af et lovforslag eller dele heraf eller med henblik på at orientere de øvrige medlemmer af Folketinget om lovforslagets konsekvenser i bestemte situationer.

Det udtaltes endvidere, at strafansvar i alt fald næppe kan antages at foreligge, hvis fremdragelsen af oplysningerne sker som led i begrundelse for, at der foreslås konkrete ændringer i det pågældende lovforslag. Justitsministeriet gav også udtryk for, at der må være en meget bred margin for, hvornår udtalelser, der fremsættes i Folketinget ikke kan siges at være fremsat i berettiget varetagelse af "åbenbar almen interesse".

Justitsministeriet henviste i den forbindelse også til den beskyttelse af folketingsmedlemmers ytringsfrihed, der har fundet udtryk i grundlovens § 57, 2. pkt. Det følger af denne bestemmelse, at intet folketingsmedlem kan drages retligt til ansvar for sine ytringer i Folketinget uden samtykke fra dette.

Justitsministeriet udtalte, at det på den baggrund var ministeriets opfattelse, at personsager, hvori der indgår oplysninger af fortrolig karakter, og som har været behandlet i indfødsretsudvalget, vil kunne tages op til drøftelse i folketingsalen, uden at dette vil indebære en strafbar tilsidesættelse af reglerne om tavshedspligt.

Det bemærkes, at vurderingen efter straffelovens § 152 e af, om der er handlet i "åbenbar almen interesse" altid vil skulle foretages konkret, og at karakteren af den fortrolige oplysning vil indgå i denne vurdering. Ovenstående svar fra Justitsministeriet kan således ikke tages til indtægt for, at man aldrig vil begå en strafbar overtrædelse af tavshedspligten i straffelovens § 152 ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra Folketingets talerstol. Strafansvar kan således ikke udelukkes i tilfælde, hvor de videregivne oplysninger har en særlig fortrolighedskarakter, eller hvor der foreligger særlige fortrolighedshensyn, herunder f.eks. hensynet til statens sikkerhed.

Det bemærkes, at den endelige afgørelse af, om et folketingsmedlem i et konkret tilfælde har overtrådt straffelovens § 152 om videregivelse af fortrolige oplysninger, i sidste ende henhører under domstolene.

3. Ministres videregivelse af fortrolige oplysninger til Folketinget

Som udgangspunkt er retsstillingen mellem forvaltningen og Folketinget den, at der består en ret, men ingen pligt for ministeren til at videregive oplysninger af fortrolig karakter til Folketinget.

Der er hverken i grundloven, Folketingets forretningsorden eller i lovgivningen i øvrigt fastsat generelle regler, hvorefter Folketinget, et folketingsudvalg eller de enkelte medlemmer af Folketinget som en retlig pligt kan pålægge en minister at give Folketinget eller et udvalg fortrolige oplysninger, som centraladministrationen er i besiddelse af som led i dens udførelse af administrative opgaver.

Enkelte love bygger dog på den forudsætning, at særlige folketingsudvalg m.v. skal forsynes med oplysninger også af særdeles fortrolig karakter. Det gælder for lov om det Udenrigspolitiske Nævn og lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, jf. herom ovenfor under afsnit 1.4.

Det er almindeligt antaget, at reglerne i ministeransvarlighedsloven ikke i sig selv giver Folketinget en særlig adgang til at afkræve en minister fortrolige oplysninger. En minister må dog ikke under behandlingen af en sag i Folketinget fortie oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets behandling af sagen. Ministeren kan i den forbindelse ikke i almindelighed gøre gældende, at fortielsen var berettiget, fordi den oplysning, der var tale om at videregive, var fortrolig. Ministeren må i de særlige tilfælde, hvor ministeren ikke ønsker at give oplysningen, gøre opmærksom på, at oplysninger af betydning for sagen foreligger, men at de som følge af nærmere angivne hensyn ikke videregives, eller ikke kan videregives i et åbent møde i Folketinget.

Justitsministeriet har i et notat af 11. maj 1970 udtalt, at de regler, som gælder om ministres tavshedspligt, som altovervejende hovedregel ikke kan antages at være til hinder for, at ministeren videregiver oplysninger til et folketingsudvalg, der er omfattet af tavshedspligten, hvis ministeren skønner, at det vil være et naturligt led i udvalgets arbejde at få de pågældende oplysninger. Justitsministeriet udtalte endvidere, at det ved en eventuel retlig vurdering af, om der har været den forudsatte saglige forbindelse mellem udvalgets arbejde og meddelelsen af de pågældende oplysninger, må forudses, at det vil blive tillagt betydning, om oplysningerne er givet efter anmodning fra udvalget eller på ministerens eget initiativ. Dette synspunkt er også kommet til udtryk i en række svar på folketingssspørgsmål.

Muligheden for at videregive fortrolige oplysninger til folketingsudvalg gælder i almindelighed også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtbestemmelser. Videregivelse vil således alene være udelukket, hvis tavshedspligtsbestemmelsen efter sit indhold på baggrund af klare motivudtalelser eller lignende giver et sikkert holdepunkt for, at også Folketinget skal være afskåret fra at modtage oplysningerne.

I hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives må afgøres på grundlag af en konkret afvejning fra område til område.

Der har været en række eksempler på, at ministre har afslået at videregive oplysninger til Folketinget i forbindelse med behandlingen af indfødsretslovforslag.

I forbindelse med behandlingen af bl.a. to lovforslag om indfødsretsmeddelelse L 18 og L 195 i folketingsåret 1999-2000 afslog justitsministeren at oplyse

Indfødsretsudvalget om, hvilke af de på lovforslagene optagne personer, der havde modtaget arbejdsløshedsdagpenge eller sociale ydelser og om hvilke personer på lovforslaget, der havde gæld til det offentlige, herunder gældens størrelse og eventuelle afdragsordninger.

Ifølge svar til Indfødsretsudvalget fra justitsministeren vedrørende de to lovforslag var baggrunden for ministerens afvisning, at det ikke var muligt via Justitsministeriets edb-sagsbehandlingssystem at skaffe sådanne oplysninger, idet disse oplysninger ikke var relevante for afgørelsen af, om en ansøger opfyldte retningslinjerne for naturalisation. Justitsministeren anførte endvidere, at en manuel gennemgang af samtlige sager vedrørende de personer, der var optaget på lovforslaget, ville være overordentligt ressourcekrævende, og at oplysninger på baggrund af en manuel gennemgang ikke nødvendigvis ville give et reelt billede.

I forbindelse med behandlingen af L 11, som blev vedtaget den 21. december 2011, bad indfødsretsudvalget ved spørgsmål nr. 9 til lovforslaget til om justitsministerens tekniske bistand til udarbejdelsen af et ændringsforslag, som indebar, at en statsløs person, der var optaget på lovforslaget udgik af lovforslaget. Justitsministeren oplyste i sit svar, at der ikke kunne ydes teknisk bistand til udarbejdelse af et sådant ændringsforslag, bl.a. fordi der ved udarbejdelsen ville blive videregivet fortrolige og personfølsomme oplysninger.

3.1 Betydning af en ministers fortrolighedsstempling

Som nævnt ovenfor er Folketingets medlemmer omfattet af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som de modtager som led i hvervet.

En minister kan normalt ikke pålægge medlemmer af Folketinget tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som ministeren videregiver. En adgang til at pålægge tavshedspligt kan dog følge af særlige bestemmelser i lovgivningen, jf. afsnit 1.4., og en minister kan herudover som vejledning for medlemmerne stemple dokumenter fortroligt for derigennem at tilkendegive, at dokumenterne efter ministerens opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter.

4. Retningslinjer for Folketingets formand

Det fremgår af Folketingets forretningsordens § 4, stk. 1 og 2, at Folketingets formand drager omsorg for, at Folketingets arbejde tilrettelægges og afvikles på forsvarlig måde, og at formanden leder forhandlingerne i Tinget og sørger for opretholdelse af god ro og orden og en værdig forhandlingsform. Det fremgår endvidere af forretningsordenens § 29, stk. 2, at Folketingets formand, hvis han finder et medlems ytringer utilbørlige, kan kalde medlemmet til orden.

Justitsministeriet har i forbindelse med en konkret sag om et indfødsretslovsforslag og ændringsforslag hertil i en notits af 30. oktober 1990 taget stilling til, om forretningsordenens § 29 kunne bringes i anvendelse på det omhandlede ændringsforslag eller andre ændringsforslag af samme karakter. Justitsministeriet anførte i den forbindelse, at Folketingets formand efter ministeriets opfattelse ikke med hjemmel i forretningsordenens § 29 har mulighed for at gribe ind over for et folketingsmedlem, som videregiver fortroligt stemplede oplysninger om en indfødsretsansøgers strafbare forhold fra Folketingets talerstol eller som videregiver sådanne oplysninger i et ændringsforslag til en lov om indfødsret, dog forudsat at oplysningerne videregives i objektiv og tilbørlig form.

Det ovenfor nævnte synspunkt om, at en videregivelse af fortrolige oplysninger ikke som udgangspunkt kan straffes, udelukker dog efter Lovsekretariatets opfattelse ikke, at formanden i forbindelse med en debat om et indfødsretslovsforslag med hjemmel i forretningsordenen opfordrer til, at medlemmerne i salen begrænser udtalelser, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Baggrunden herfor er, at forretningsordenens formål i bredere forstand er at sikre en god parlamentarisk orden. Der findes i praksis en række eksempler herpå:

Under førstebehandlingen af beslutningsforslag B 60 den 4. marts 2010 anførte den daværende tredje næstformand Holger K. Nielsen følgende: *"Altså, vi ved alle at der er tale om personsager her, og at der er fortrolighed omkring behandlingen af de her sager. Det vil jeg lige gøre opmærksom på i forbindelse med Folketingets videre behandling af det."* . Det skete som en reaktion på flere udtalelser om, at 35 statsløse optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret ikke opfyldte de sædvanlige krav til at få meddelt indfødsret, herunder at de var straffede.

Senere under førstebehandlingen af B 60 den 4. marts 2010 udtalte daværende fjerde næstformand Helge Adam Møller: *"Der er ikke flere korte bemærkninger, inden jeg går videre med den næste ordfører, skal jeg i anledning af den debat, der lige er foregået under de sidste par bemærkninger, sige om fortrolighed eller ikke fortrolighed, og hvor meget der må siges og ikke siges, at det går jeg ud fra man diskuterer i Indfødsretsudvalget, og jeg tror også, at sagen vil blive diskuteret i Præsidiet på baggrund af, hvad der også er sket i den sidste uge. Men jeg mener ikke, i hvert fald ikke mens jeg har siddet i stolen den sidste time, at der er nogen der har brudt direkte med noget. Der har ikke været nævnt nogen enkeltpersoner, der har været nogle statistiske oplysninger. Jeg kan se at min forgænger, før jeg tiltrådte her, hr. Holger K. Nielsen, har læst følgende op:"*. Helge Adam Møller gentog herefter det, som Holger K. Nielsen havde sagt tidligere i debatten om B 60.

Under første- og tredjebehandlingen af L 11 om indfødsretsmeddelelse den 20. december 2011 udtalte formanden således indledningsvis: *"Jeg skal her opfordre medlemmerne til af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred mest*

muligt at begrænse ytringer, der vedrører enkeltpersoner, sådan at den debat, der foregår i salen, er mere generel og principiel, og sådan at oplysninger om forslagets enkelte ansøgere ikke gøres til genstand for drøftelse i Folketings-salen.” Ved tredjebehandlingen tilføjede formanden: ”Lovgivningen om indfødsrets meddelelse er naturligvis et emne af betydelig samfundsmæssig interesse, men en debat herom nødvendiggør ikke videregivelse af personfølsomme oplysninger.”

Formanden udtalte endvidere under tredjebehandlingen af L 11: ”Jeg kan ikke undlade at gøre opmærksom på, at jo flere oplysninger der gives om en gruppe, der består af et forholdsvis begrænset antal personer, jo større risiko er der for, at man kan henhøre oplysningerne til enkeltpersoner.” Det skete bl.a. på baggrund af en ordførertale, hvor den pågældende ordfører på baggrund af materiale modtaget i Indfødsretsudvalget fra Justitsministeriet, bl.a. anførte, hvor stor en andel af de 36 personer på lovforslaget, og som var omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, som var dømt for en forbrydelse, herunder hvor mange der var dømt for overtrædelse af forskellige typer forbrydelser.