

Juridisk speciale

En afgrænsning af offentligt ansattes tavshedspligt, herunder hvilke oplysninger der er fortrolige samt en fastlæggelse af, hvilke handlinger offentligt ansatte ikke må foretage sig med disse

Frederikke Moesgaard Leth
Studienr.: 20146395

Louise Grønkjær Larsen
Studienr.: 20146389

Maj 2019

Vejleder:
Sten Bønsing



Indholdsfortegnelse

Abstract	4
1 Indledende del	5
1.1 Indledning	5
1.2 Problemformulering	6
1.3 Afgrænsning	6
1.4 Retskilder og metode	8
2 Personkreds undergivet tavshedspligt	11
2.1 Introduktion.....	11
2.2 Personkredsen i STRFL § 152	11
2.3 Personkredsen i FVL § 27.....	12
3 Oplysninger undergivet tavshedspligt.....	15
3.1 Introduktion.....	15
3.2 Fortrolige oplysninger i henhold til STRFL	15
3.3 Fortrolige oplysninger i henhold til FVL.....	17
3.3.1 Enkeltpersoners private forhold	18
3.3.2 Virksomheders forretningsforhold	23
3.3.3 Statens sikkerhed og rigets forsvar	26
3.3.4 Oplysninger som ved lov er betegnet som fortrolige	28
3.3.5 Rigets udenrigspolitiske interesser	31
3.3.6 Nødvendig hemmeligholdelse i øvrigt	34
3.3.6.1 FVL § 27, stk. 4, nr. 1	34
3.3.6.2 FVL § 27, stk. 4, nr. 2	37
3.3.6.3 FVL § 27, stk. 4, nr. 3	40
3.3.6.4 FVL § 27, stk. 4, nr. 4	42
3.3.6.5 FVL § 27, stk. 4, nr. 5	43
3.3.7 Udvidelse af tavshedspligten	46
4 Offentligt ansattes uberettigede videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.....	48
4.1 Introduktion.....	48

4.2 Uberettiget videregivelse	48
4.2.1 Samtykke.....	52
4.2.2 Videregivelse af allerede offentlige oplysninger.....	54
4.2.3 Videregivelse som led i en sag oplysning	54
4.2.4 Meddeleret i henhold til STRFL § 152 e	55
4.2.4.1 Forpligtelse til at videregive fortrolige oplysninger	56
4.2.4.2 Åbenbar almeninteresse.....	57
4.2.4.3 Eget eller andres tarv.....	61
4.3 Uberettiget udnyttelse	63
 5 Konklusion	 65
 6 Litteraturliste	 68

Abstract

“A delimitation of the confidentiality of public employees, including which information is confidential and a determination of which actions public employees may not do with these”

Public employees are subject to confidentiality as part of their work. The main purpose of this confidentiality is to ensure a legal administration and public trust in the administration. The confidentiality means, that public employees must not unjustified disclose or exploit confidential information. Hereby, the confidentiality restricts which actions the public employees may do with this confidential information. The Danish Criminal Act and the Danish Public Administration Act determine which information is confidential. The Danish Criminal Act determines the confidentiality of public employees in general and contains the right to punish for a breach of the confidentiality. The Danish Public Administration Act, on the other hand, lists a large number of public and private interests that can justify confidentiality. However, for each of these interests, an assessment must be made as to whether the information can rightly be required to evade the public. According to the Danish Public Administration Act, information about for example individuals' private affairs and companies' business relations may be confidential. Furthermore, information necessary to keep secret for the sake of state security or the defence of the kingdom may be confidential.

Pursuant to the Danish Criminal Act, public employees must not unjustified disclose or exploit confidential information. The concept of *disclosure* must be understood in a wide sense, since public employees must not disclose any confidential information directly or indirectly. If there is *consent* to the disclosure from the person or company the information relates to, the disclosure will as a rule not become unjustified. However, according to the Danish Criminal Act public employees have a *right* to inform. This right to inform contains specified cases where disclosure of confidential information cannot be considered unjustified. In addition to the fact that public employees may not disclose confidential information unjustified, public employees may also not *exploit* confidential information unjustified. This may include situations where the public employee seeks to gain an advantage for himself or others. Overall, the thesis concludes that the confidentiality of public employees is comprehensive and thoroughly regulated in the legislation.

1 Indledende del

1.1 Indledning

Offentligt ansatte er i karakter af deres arbejde undergivet en lang række pligter. Disse pligter har overordnet til formål at sikre en lovlig forvaltning samt borgernes retssikkerhed. En af de centrale pligter er tavshedspligten. Denne pligt blev indført allerede ved forvaltningslovens¹ (FVL) ikrafttræden i 1987. Tavshedspligten indebærer, at offentligt ansatte ikke uberettiget må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, de har fået kendskab til som led i deres arbejde som offentligt ansatte. Tavshedspligten regulerer derved adgangen til at videregive faktiske oplysninger, og ikke adgangen til at udtale meninger og holdninger om for eksempel den offentligt ansattes arbejdsplads.² Det er afgørende for borgere og virksomheder, at tavshedspligten efterkommes af offentligt ansatte for, at disse kan have tillid til den offentlige forvaltning. Borgere samt virksomheder skal kunne rette henvendelse til myndigheder og hertil dele fortrolige oplysninger uden at have mistillid til, at disse oplysninger bliver videregivet til personer, som er oplysningerne uvedkommende.

Straffeloven³ (STRFL) og FVL indeholder bestemmelser vedrørende offentligt ansattes tavshedspligt. Disse bestemmelser fastsætter, hvem der er undergivet tavshedspligt, hvilke oplysninger der er fortrolige samt hvilke handlinger offentligt ansatte ikke må foretage sig med fortrolige oplysninger. Nærmere bestemt findes strafhjælp for offentligt ansattes tilsidesættelse af tavshedspligten i STRFL § 152, stk. 1. FVL § 27, stk. 1-4, præciserer, hvilke hensyn til offentlige eller private interesser der efter en konkret vurdering kan begrunde fortrolighed. Såfremt en oplysning efter dennes karakter er omfattet af FVL § 27, stk. 1-4, er udgangspunktet, at den fortrolige oplysning er omfattet af tavshedspligten. Dette medfører, at den fortrolige oplysning i henhold til STRFL § 152, stk. 1, ikke må videregives eller udnyttes. Såfremt en oplysning er fortrolig, må offentligt ansatte så aldrig videregive eller udnytte denne? For at besvare dette spørgsmål, bliver berettigheden af den offentligt ansattes handling relevant at vurdere. Eksempelvis har offentligt ansatte i henhold til STRFL § 152 e en meddeleret, som indeholder nærmere angivne tilfælde, hvorefter videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget.

¹ Forvaltningslov, Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

² Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 289

³ Straffelov, Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018

Umiddelbart fremgår det klart af lovgivningen, hvilke kategorier af interesser der kan begrunde fortrolighed, samt hvilke handlinger offentligt ansatte ikke må foretage sig med fortrolige oplysninger. Spørgsmålet er da, om retstilstanden på området af denne grund er klar, eller om der er brug for en nærmere undersøgelse af de i lovgivningen nævnte kategorier samt nævnte handlinger, før retstilstanden fyldestgørende kan besvares.

1.2 Problemformulering

Specialets formål er at fastlægge gældende ret vedrørende offentligt ansattes tavshedspligt. Nærmere bestemt er formålet med specialet en afgrænsning af offentligt ansattes tavshedspligt, herunder hvilke oplysninger der er fortrolige samt en fastlæggelse af, hvilke handlinger offentligt ansatte ikke må foretage sig med disse. Specialet fastlægger som det første, hvilken personkreds der er undergivet tavshedspligten med udgangspunkt i henholdsvis STRFL § 152, stk. 1, og FVL § 27, stk. 1. Derefter fastlægges, hvilke oplysninger der er fortrolige og dermed omfattet af tavshedspligten med udgangspunkt i STRFL § 152, stk. 3 samt i FVL § 27, stk. 1-5. Slutteligt fastlægges, hvilke handlinger den tavshedspligtige ikke må foretage sig med disse fortrolige oplysninger i henhold til STRFL § 152, stk. 1. Kapitlet herom vedrører nærmere bestemt offentligt ansattes uberettigede videregivelse samt uberettigede udnyttelse af fortrolige oplysninger. Herunder behandles ligeledes i hvilke tilfælde tavshedspligten kan fraviges ved brug af blandt andet STRFL § 152 e omhandlende meddeleretten.

1.3 Afgrænsning

Offentligt ansattes tavshedspligt har hjemmel i både STRFL samt i FVL. STRFL fastlægger tavshedspligten generelt samt indeholder strafhjernen. FVL uddyber og præciserer bestemmelserne i STRFL, og fastlægger i denne forbindelse tavshedspligten mere specielt på det forvaltningsretlige område. Da specialet tager sit udgangspunkt i forvaltningsretten, inddrages strafferetten kun i det omfang, det er nødvendigt for at fastlægge offentligt ansattes tavshedspligt ud fra et forvaltningsretligt synspunkt. For at fastlægge personkredsen i henhold til STRFL's bestemmelser om tavshedspligt, afgrænses omhandlende afsnit til hovedbestemmelsen herom - STRFL § 152. I forbindelse med behandlingen af FVL's bestemmelser om tavshedspligt, fastlægges anvendelsesområdet for FVL ikke grundet omfanget heraf. Ved siden af den almindelige tavshedspligtsbestemmelse i FVL § 27 gælder fortsat specielle tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen. Disse bestemmelser pålægger forvaltningsmyndigheder tavshedspligt, der er mere vidtgående, end hvad der følger

af STRFL's bestemmelser.⁴ Disse specielle bestemmelser i særlovgivningen holdes ligeledes uden for specialet.

I specialets afsnit vedrørende offentligt ansattes uberettigede videregivelse i henhold til STRFL § 152, stk. 1, tages der udgangspunkt i tilfælde, hvor der sker videregivelse til for eksempel private, organisationer eller pressen. I forlængelse heraf holdes for eksempel FVL's bestemmelser om offentligt ansattes videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed uden for specialet. Det samme gør sig gældende for blandt andet videregivelse til Folketinget samt til domstolene. Dette grundet specialets omfang. I samme afsnit inddrages offentligt ansattes offentliggørelse af fortrolige oplysninger. Offentliggørelse behandles dog kun perifært af hensyn til specialet omfang. Vedrørende videregivelse af fortrolige oplysninger om strafbare forhold tages der alene udgangspunkt i videregivelse af sådanne inden, den eventuelle straffesag er nået domstolene. Dette begrundet i, at den berettigede videregivelse herefter ligeledes skal afgøres efter de straffeprocessuelle bestemmelser, hvilket ikke medtages i specialet.

Vedrørende behandling af fortrolige oplysninger vil databeskyttelsesreglerne ofte finde anvendelse. Dette i stigende grad grundet udviklingen i digitaliseringen. Dog er specialets fokus på forvaltningsretten, hvorfor databeskyttelsesreglerne kun inddrages i det omfang, det er nødvendigt for at fastlægge offentligt ansattes tavshedspligt ud fra et forvaltningsretligt synspunkt.

Offentlighedslovens⁵ (OFL) bestemmelser om aktindsigt har nær sammenhæng med FVL's bestemmelser om tavshedspligt. Dette begrundet i, at oplysninger omfattet af OFL's bestemmelser om aktindsigt som udgangspunkt ikke er fortrolige i henhold til FVL's bestemmelser om tavshedspligt.⁶ OFL's bestemmelser om aktindsigt inddrages i specialets kapitel 3 til at belyse, hvilke oplysninger der er fortrolige i henhold til FVL's bestemmelser om tavshedspligt. Dette idet OFL's bestemmelser om aktindsigt og FVL's bestemmelser om tavshedspligt har identisk ordlyd. Dog inddrages OFL's bestemmelser om aktindsigt kun med formålet at klarlægge fortrolige oplysninger i

⁴ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

⁵ Lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 606 af 12. juni 2013

⁶ Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, s. 60

henhold til FVL § 27, stk. 1-4. I forlængelse heraf inddrages anvendelsesområdet med mere for OFL ikke i specialet. Endvidere inddrages samspillet mellem disse to regelsæt ikke nærmere.

Brud på tavshedspligten kan for offentligt ansatte medføre disciplinære reaktioner samt strafansvar i henhold til STRFL § 152. Disciplinære reaktioner anses ofte for tilstrækkelige med undtagelse af meget grove tilfælde, hvor strafansvar i henhold til STRFL § 152, stk. 1, kan blive relevant.⁷ Fastlæggelse af, i hvilke grove tilfælde der kan pålægges strafansvar, antages at være vanskeligt samt uforholdsmæssigt omfangsrigt, hvorfor retsvirkningerne af brud på tavshedspligten holdes uden for dette speciale.

Tavshedspligten regulerer adgangen til at videregive faktiske oplysninger. Ytringsfriheden regulerer derimod adgangen til at udtale meninger og holdninger om for eksempel den offentligt ansattes arbejdsplads.⁸ Samspillet samt eventuelle uoverensstemmelser mellem disse retsområder holdes uden for dette speciale grundet omfanget heraf.

EU's charter om grundlæggende rettigheder holdes slutteligt uden for dette speciale.

1.4 Retskilder og metode

I specialet anvendes forskellige retskilder med forståelse for, at disse har forskellig retskildeværdi. Loven gælder forud for andre retskilder, hvorfor der i specialet indledningsvist anvendes lovbestemmelser. Lovbestemmelserne fortolkes derefter ved brug af andre retskilder. Der tages i specialet primært udgangspunkt i FVL. Endvidere tages udgangspunkt i STRFL, da STRFL sætter rammerne for FVL's bestemmelser om tavshedspligt. Ydermere anvendes relevant retspraksis på området. Udtalelser afgivet af Folketingets Ombudsmand (Ombudsmanden) anvendes ligeledes i specialet. Dennes udtalelser er dog ikke en bindende retskilde. Dette begrundet i, at domstolene ikke er bundet heraf, da det fremgår af grundloven, at domstolene alene skal rette sig efter loven.⁹ Dog bliver Ombudsmandens opfattelser fremdraget af domstolene under retssagers behandling, hvor

⁷ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2017, s. 179

⁸ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 289

⁹ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 334

det skønnes relevant, og der ses at være respekt om Ombudsmandens opfattelser.¹⁰ Desuden følges Ombudsmandens udtalelser fuldt ud af den offentlige forvaltning.¹¹ På baggrund heraf anvendes Ombudsmandens udtalelser ligeledes i specialet. Endvidere anvendes udtalelser fra Rigsadvokaten som fortolkningsbidrag med forståelse for, at disse har lav retskildeværdi.

Som fortolkningsbidrag til FVL's ordlyd anvendes lovens forarbejder, hvilke er dokumenter fremkommet i det lovforberedende arbejde.¹² Lovens forarbejder udgør ikke selvstændige retskilder,¹³ hvorfor disse alene benyttes til fortolkning af lovbestemmelserne. Til brug for lovens fortolkning anvendes endvidere nummererede betænkninger. Disse er udarbejdet af sagkyndige personer uden for Folketinget med forskellig erfaringsbaggrund, som har til formål at analysere nærmere angivne retlige problemstillinger og behov.¹⁴ Slutteligt, når øvrige retskilder er udtømte, anvendes litteratur på området som fortolkningsbidrag.

Formålet med specialet er en afgrænsning af offentligt ansattes tavshedspligt, herunder hvilke oplysninger der er fortrolige samt en fastlæggelse af, hvilke handlinger offentligt ansatte ikke må foretage sig med disse. I specialet anvendes alene den retsdogmatiske metode. Den retsdogmatiske metode har til formål at analysere og beskrive gældende ret, også kaldet de lege lata. Specialets formål er i henhold til retsdogmatikken ikke rettet mod løsning af et konkret problem, men mod at klarlægge retstilstanden på det pågældende område.¹⁵ Ved benyttelsen af den retsdogmatiske metode er den primære fremgangsmåde at analysere og beskrive *retsreglerne* på området.¹⁶ For at fastlægge gældende ret vedrørende tavshedspligt, analyseres blandt andet STRFL § 152, stk. 3, og FVL § 27, stk. 1-4, med henblik på at fastlægge begrebet "fortrolige oplysninger". Udgangspunktet ved lovfortolkning er altid lovbestemmelsernes lyd, hvorfor dette først og fremmest vil ske med udgangspunkt i ordlyden af bestemmelserne. Dernæst inddrages lovforarbejder, retspraksis med videre som anført ovenstående.

¹⁰ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 334

¹¹ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 333

¹² Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 259

¹³ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 261

¹⁴ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 259

¹⁵ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 204

¹⁶ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 205

I henhold til den retsdogmatiske metode er udgangspunktet, at alle relevante data på det givne område behandles. Dette med henblik på at sikre størst mulig validitet.¹⁷ Dette er der ved udarbejdelsen af specialet stort fokus på, hvorfor flere forskellige retskilder anvendes. Dog, som tidligere anført, med forståelse for, at disse retskilder har forskellig retskildeværdi. Såfremt et område skønnes af betydning for specialets emne, men af forskellige årsager ikke behandles i specialet, vil dette fremgå af specialets afgrænsningsafsnit. Dette for at sikre validiteten af specialets resultat.

OFL's bestemmelser om aktindsigt inddrages som tidligere anført som fortolkningsbidrag til FVL § 27, stk. 1-4. Anvendelsen heraf er almindeligt anerkendt, idet bestemmelserne har identisk ordlyd. Nærmere bestemt anvendes lovforarbejderne til OFL. Dette er begrundet i, at der efter FVL's gældende bestemmelser er sammenfald mellem de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige i henhold til OFL og de oplysninger, der er undergivet tavshedspligt i henhold til FVL § 27, stk. 1-4.¹⁸ Idet ovenstående bestemmelser har identisk ordlyd, anvendes i specialets kapitel 3 ligeledes praksis omhandlende OFL's bestemmelser om aktindsigt. Det er ikke nærmere angivet ved anvendelsen af konkrete domme samt udtalelser, hvorvidt disse vedrører OFL's bestemmelser om aktindsigt eller ej. Dette begrundet i, at det grundet ovenstående ikke skønnes relevant.

¹⁷ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 206

¹⁸ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 77

2 Personkreds undergivet tavshedspligt

2.1 Introduktion

I dette kapitel analyseres STRFL § 152, stk. 1, og FVL § 27, stk. 1, med henblik på at fastlægge den personkreds, der er undergivet tavshedspligt. For at afgrænse offentligt ansattes tavshedspligt er det af afgørende betydning for forståelsen, at det indledningsvist fastlægges, hvilke personer der er undergivet tavshedspligten. Ydermere redegøres der for ansættelse i selvejende institutioner, for udførelse af opgaver efter aftale med offentlige myndigheder samt for tavshedsplægget til private i FVL § 27, stk. 6. Disse gemmegange sker dog kortfattet og for forståelsens skyld, da speci-alets formål er at afgrænse *offentligt ansattes* tavshedspligt.

2.2 Personkredsen i STRFL § 152

I henhold til STRFL § 152, stk. 1, er *”Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv (...)”* undergivet tavshedspligt. Af bestemmelsens ordlyd kan udledes, at både nuværende og tidligere offentligt ansatte er undergivet tavshedspligt. Tavshedspligten ophører altså ikke ved ansættelsesforholdets ophør. Dette må antages at være begrundet i, at dette ikke ville være hensigtsmæssigt. Den pågældende har fortsat kendskab til de fortrolige og herved beskyttelsesværdige oplysninger efter, at den pågældendes ansættelsesforhold er ophørt. Det er derfor nødvendigt for beskyttelsen af disse fortrolige oplysninger, at den pågældendes tavshedspligt fortsætter uændret som under ansættelsen. Som eksempel på ovenstående kan nævnes en dom afsagt af Københavns Byret.¹⁹ Dommen omhandlede en tidligere chef for Politiets Efterretningstjeneste, som efter sin offentlige ansættelse videregav fortrolige oplysninger om Politiets Efterretningstjeneste til en journalist til brug for en bog. Pågældende videregav først de fortrolige oplysninger efter sit ansættelsesforholds ophør, hvilket i dommen ikke fik betydning, idet at pågældende efterfølgende stadig var underlagt tavshedspligt. Dommen illustrerer, at tavshedspligten fortsat er gældende efter, at ansættelsesforholdet er ophørt, og at de beskyttelsesværdige hensyn fortsat eksisterer.

Offentlig tjeneste eller hverv må antages at omfatte alle, der arbejder inden for den lovgivende, udøvende og dømmende magt i henhold til grundlovens § 3, idet ordene *”offentlig tjeneste eller hverv”* må antages at være et bredt begreb. For eksempel vil både folketingsmedlemmer, domme-

¹⁹ Domsresumé fra Københavns Byret i sag: SS 4-6843-2018, *”Dom i sag om tidligere PET-chefs udtalelser til bog”*

re og ansatte i offentlige styrelser med mere være omfattet. Med andre ord omfatter STRFL § 152 altså alle inden for det offentlige, og udelukker kun private.

2.3 Personkredsen i FVL § 27

I henhold til FVL § 27, stk. 1, har *"Den, der virker inden for den offentlige forvaltning (...)"* tavshedspligt. Det er således i denne bestemmelse præciseret, at alle inden for den offentlige forvaltning er omfattet af STRFL's bestemmelser om tavshedspligt i offentlig tjeneste eller hverv.²⁰ Dette kan imidlertid allerede udledes af STRFL § 152, stk. 1, som er den generelle bestemmelse om tavshedspligt. FVL § 27, stk. 1, regulerer tavshedspligten på det forvaltningsretlige område, hvorfor denne bestemmelse kun tager sit udgangspunkt i virke inden for den offentlige forvaltning. Idet bestemmelsen omfatter alle ansatte inden for den offentlige forvaltning, har det ingen betydning, hvorvidt den pågældende er tilknyttet den statslige eller den kommunale forvaltning.²¹ Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at det er uden betydning, hvorvidt ansættelsen er i en almindelig forvaltningsmyndighed, særlige nævn eller råd, eller de særlige forvaltningsenheder som for eksempel Danmarks Radio og Danmarks Nationalbank.²² En person der er udpeget eller valgt til for eksempel et nævn, vil således ligeledes være omfattet.²³

Tavshedspligten omfatter ikke blot traditionelle lønnede fuldtidsansatte ved den offentlige forvaltning. Bestemmelsen om tavshedspligt finder anvendelse uanset, om den pågældende er midlertidig ansat eller fast ansat. I en dom afsagt af Højesteret, blev en sag vedrørende en midlertidig ansat behandlet.²⁴ Sagen omhandlede nærmere bestemt en vikarmedhjælper på et omsorgscenter. Den pågældende havde under sin ansættelse optaget beboere i intime situationer. Disse optagelser blev videregivet til DR til brug for en TV-udsendelse. Højesteret fandt, at vikaren som ansat på omsorgscenteret var underlagt tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, denne fik kendskab til i forbindelse med sit arbejde, herunder om de enkelte beboeres helbredsforhold. Heraf kan det udledes, at det ikke blev tillagt vægt, at den pågældende blot var midlertidigt ansat i form af sin vikarstilling. Den pågældende var således omfattet af tavshedspligten i henhold til FVL, selvom pågældende blot var midlertidig ansat. Endvidere finder bestemmelsen anvendelse for

²⁰ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²¹ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²² FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²³ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 291

²⁴ UfR 2012.1788 H

ansatte på deltid ved den offentlige forvaltning. I forlængelse heraf er ulønnet ansættelse ligeledes omfattet af bestemmelsen.²⁵ Den pågældendes ansættelsesvilkår, herunder timeantal og løn, er altså uden betydning for tavshedspligten, idet beskyttelseshensynet vedrørende de fortrolige oplysninger denne får kendskab til, er lige stort.

Ansatte i selvejende institutioner, der udøver offentlig virksomhed af omfattende karakter, og i den forbindelse er undergivet intensiv offentlig regulering og tilsyn, er ligeledes omfattet af FVL § 27, stk. 1, jf. FVL § 1, stk. 2.²⁶ På trods af at pågældende ikke er ansat i den offentlige forvaltning, varetager denne alligevel opgaver af offentlig karakter. Af denne grund er det nødvendigt, at beskytte fortrolige oplysninger denne får kendskab til som led i dennes ansættelse, hvorfor også sådanne ansatte er omfattet af tavshedspligten.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at tavshedspligten ligeledes påhviler personer der varetager offentlige *hverv*.²⁷ Det er således ikke et krav for at blive omfattet af bestemmelsen, at pågældende har et direkte ansættelsesforhold i en offentlig forvaltning. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende udøver opgaver for en offentlig forvaltningsvirksomhed. For eksempel vil private rengøringsvirksomheder, der gør rent for offentlige forvaltningsvirksomheder, blive omfattet heraf. Ansatte ved de private rengøringsvirksomheder vil i forlængelse af arbejdsopgaverne have adgang til fortrolige oplysninger, hvorfor de kan risikere at få kendskab hertil.²⁸ Af denne grund er det vigtigt at sikre sig, at disse fortrolige oplysninger ikke bliver videregivet, hvorfor også sådanne ansatte er omfattet af tavshedspligten.

Det følger endvidere af FVL § 27, stk. 6, at *"En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil"*. Der er således lovhjemmel til, at private kan pålægges tavshedspligt. Et sådant pålæg betegnes tavshedspålæg. FVL § 27, stk. 6, er som udgangspunkt møntet på forskere, der ikke er ansat i den offentlige forvalt-

²⁵ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²⁶ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²⁷ FT 1985/86, tillæg A, sp. 170 (Forslag til forvaltningslov)

²⁸ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 291

ning, men som har fået udleveret fortrolige oplysninger i forbindelse med forskningsprojekter.²⁹ Det kan være nødvendigt for forskningsarbejdet at få udleveret fortrolige oplysninger. Dog er den relevante myndighed forpligtet til at sikre sig, at disse fortrolige oplysninger ikke videregives til uvedkommende, hvorfor tavshedsplægget bliver relevant. I forbindelse med udlevering af de fortrolige oplysninger er der risiko for, at pågældendes medhjælpere bliver bekendt med disse. Af denne grund kan forvaltningsmyndigheden endvidere pålægge den pågældendes medhjælpere tavshedspligt. FVL § 27, stk. 6, udgør således en udvidelse af personkredsen, idet denne lovhjemler, at forvaltningsmyndigheder kan pålægge private tavshedspligt. For at pålægge personer uden for den offentlige forvaltning tavshedspligt er det dog en forudsætning, at der er et klart behov herfor. Desuden påhviler det forvaltningsmyndigheden at sørge for, at relevante medhjælpere og ansatte gøres bekendte med tavshedsplægget og dets virkninger.³⁰

FVL § 27 omfatter således for eksempel personer, der er ansat i den offentlige forvaltning, personer der udøver opgaver for den offentlige forvaltning og personer der er ansat i selvejende institutioner, der udøver virksomhed af omfattende offentlig karakter. Derudover er der lovhjemmel til at udvide tavshedspligten til for eksempel at omfatte private forskere, der får udleveret fortrolige oplysninger.

Af ovenstående kapitel kan udledes, at bestemmelserne i STRFL og FVL vedrørende tavshedspligt har et bredt anvendelsesområde. Bestemmelserne omfatter i denne forbindelse alle, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, uanset om disses ansættelser for eksempel er midlertidige eller ulønnede, eller om disse for eksempel er udpegede til at sidde i et nævn. Personkredsen kan altså udledes at være særdeles bred. Dette antages at have til formål at sikre, at alle relevante personer er omfattet af bestemmelserne, og at disse kan strafforfølges efter STRFL ved et eventuelt brud på tavshedspligten.

²⁹ FT 1985/86, tillæg A, sp. 171 (Forslag til forvaltningslov)

³⁰ FT 1985/86, tillæg A, sp. 171 (Forslag til forvaltningslov)

3 Oplysninger undergivet tavshedspligt

3.1 Introduktion

Den overordnede hjemmel vedrørende tavshedspligt fremgår af STRFL § 152. FVL § 27, stk. 1-4, har overordnet til formål at definere nærmere, hvilke oplysninger der er fortrolige på det forvaltningsretlige område. Begge bestemmelser regulerer fortrolige *oplysninger*. Som tidligere anført vedrører tavshedspligt kun faktiske oplysninger. Dette medfører blandt andet, at meninger og holdninger ikke er omfattet af tavshedspligten, idet disse ikke udgør faktiske oplysninger. Heri ligger, at de pågældende oplysninger skal indeholde faktiske informationer. I FVL § 27, stk. 1-4, foretages nærmere bestemt en opregning af de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og derved undergivet tavshedspligt. I nedenstående kapitel analyseres STRFL § 152, stk. 3, og FVL § 27, stk. 1-4, med henblik på at fastlægge, hvilke oplysninger der er fortrolige og derved undergivet tavshedspligt.

3.2 Fortrolige oplysninger i henhold til STRFL

STRFL § 152, stk. 3, fastsætter, at 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". Bestemmelsen indeholder to led. Det første led fastsætter, at en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er bestemt til at være fortrolig. Sådanne bestemmelser betegnes specielle tavshedsforskrifter.³¹ Dette medfører, at anden lovgivning er relevant for at fastlægge, hvilke oplysninger der er fortrolige. Bestemmelsens første led tager altså sigte på de tilfælde, hvor det fremgår af særlige lovbestemmelser, at en oplysning eller bestemte typer af oplysninger er fortrolige.³² Det kan for eksempel være fastsat i lovbestemmelser, bekendtgørelser eller andre administrative forskrifter, at en oplysning er fortrolig.³³ STRFL indeholder dermed ikke en nærmere angivelse af, hvilke oplysninger der er fortrolige. Dette beror således på bestemmelser uden for STRFL. I denne forbindelse inddrages FVL § 27, idet denne bestemmelse definerer nærmere, hvilke oplysninger der er fortrolige på det forvaltningsretlige område, hvilket er specialets udgangspunkt. Dog findes der

³¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 673

³² Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 176

³³ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 176

fortsat specielle tavshedspligtsbestemmelser i speciallovgivningen, der pålægger en forvaltningsmyndighed en mere vidtgående tavshedspligt end den, der følger af STRFL's bestemmelser sammenholdt med FVL § 27.³⁴

STRFL § 152, stk. 3, andet led fastsætter, at en oplysning desuden er fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Dette led fastsætter, at oplysninger der ikke ifølge lov eller anden gyldig bestemmelse er fortrolige, dog alligevel kan være fortrolige ud fra konkrete omstændigheder. Det afgørende i denne forbindelse er, om der er hensyn at tage til offentlige eller private interesser, og om disse hensyn endvidere er væsentlige. Afgørelsen om, hvorvidt en oplysning er fortrolig, beror på en konkret bedømmelse af, hvorvidt det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen - for eksempel på baggrund af de hensyn der er oplistet i FVL § 27, stk. 1-4. Opregningen i FVL § 27, stk. 1-4, må antages at dække langt de fleste af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt.³⁵

Tavshedspligten omfatter kun fortrolige oplysninger, som den pågældende har erhvervet kundskab om i forbindelse med sin ansættelse som offentligt ansat.³⁶ Pligten omfatter således ikke fortrolige oplysninger, som den offentligt ansatte er blevet bekendt med uden for tjenesten, gennem for eksempel offentlig omtale eller i forbindelse med private meddelelser.³⁷ Det blev i en udtalelse afgivet af Rigsadvokaten belyst, hvorvidt en fortrolig oplysning var modtaget som led i tjenesten.³⁸ I sagen foretog en politiassistent en rutinemæssig standsning af en person, som talte i mobiltelefon, imens denne kørte bil. Det viste sig, at politiassistenten kendte den pågældende privat. Politiassistenten videregav efterfølgende den fortrolige oplysning til sin ægtefælle, der ligeledes var ansat i politiet. I forbindelse med et senere familiebesøg, videregav ægtefællen oplysningen. Der blev i sagen ikke fundet anledning til at inddrage ægtefællens videregivelse af oplysningen, idet ægtefællen blev bekendt med den fortrolige oplysning *uden for* tjenesten. I denne forbindelse blev

³⁴ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 177

³⁵ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 177

³⁶ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 179

³⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 681

³⁸ Rigsadvokatens Årsberetning 2008-9, s. 69

det således ikke betragtet som "inden for tjenesten", blot fordi ægtefællerne begge var ansat inden for politiet. Dette begrundet med, at den fortrolige oplysning blev videregivet til ægtefællen i privat sammenhæng. Heraf kan det udledes, at ægtefællen ikke blev bekendt med den fortrolige oplysning som led i dennes tjeneste, hvorfor oplysningen ikke blev underlagt ægtefællens tavshedspligt. Af denne grund kunne ægtefællen frit videregive oplysningen. Som eksempel på en fortrolig oplysning modtaget som led i tjenesten kan nævnes en dom afsagt af Højesteret.³⁹ Dommen omhandlede en ansat på et omsorgscenter, som havde videregivet optagelser til en journalist. Optagelserne var foretaget med skjult kamera af den ansatte selv under sin ansættelse på omsorgscenteret, og indeholdt optagelser af beboerne i intime situationer. Den ansatte fik adgang til de pågældende fortrolige oplysninger som led i, at hun var ansat på omsorgscenteret, og i denne forbindelse som led i dennes tjeneste, hvorfor de fortrolige oplysninger var underlagt tavshedspligt.

Af ovenstående kan udledes, at en oplysning er fortrolig i henhold til STRFL § 152, stk. 3, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet fortrolig. Anden lovgivning bliver således relevant for at fastlægge, hvilke oplysninger der er fortrolige og dermed undergivet tavshedspligt, for eksempel FVL. En oplysning er ligeledes fortrolig i henhold til STRFL § 152, stk. 3, såfremt det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til ikke nærmere angivne offentlige eller private interesser. Slutteligt er det afgørende, at oplysningen er modtaget som led i den offentligt ansattes tjeneste.

3.3 Fortrolige oplysninger i henhold til FVL

Hvilke oplysninger der i henhold til FVL er fortrolige, er som tidligere anført opregnet i FVL § 27, stk. 1-4. Bestemmelserne indeholder nærmere angivne grupper af oplysninger, der kan betegnes som fortrolige. Disse bestemmelser behandles og analyseres hver for sig i nedenstående afsnit med henblik på at fastlægge disse nærmere ud fra blandt andet ordlyden heraf, forarbejderne hertil samt relevant praksis. Herunder behandles ligeledes generalklausulen, der fremgår af FVL § 27, stk. 4, nr. 5. Slutteligt behandles FVL § 27, stk. 5, der sætter en begrænsning for forvaltningens pålæggelse af yderligere tavshedspligt, end hvad der fremgår af FVL § 27, stk. 1-4.

³⁹ UfR 2012.1788 H

3.3.1 Enkeltpersoners private forhold

FVL § 27, stk. 1, nr. 1, fastsætter, at *"Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt (...) med hensyn til oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (...)".* Bestemmelsen fastlægger, at oplysninger vedrørende enkeltpersoners private forhold er undergivet tavshedspligt. Formålet med denne bestemmelse er hensyntagen til privatlivets fred.⁴⁰ Enkeltpersoners personlige forhold må antages at referere sig til oplysninger om én eller flere fysiske personer, der er identificerbare.⁴¹ Af denne grund finder bestemmelsen ikke anvendelse på juridiske personer, så som aktieselskaber. Dette fremgår ligeledes af en udtalelse afgivet af Ombudsmanden, hvori Kongehuset som helhed blev anset som en juridisk person, og af denne grund ikke som en enkeltperson omfattet af bestemmelsen.⁴² Bestemmelsen formodes først og fremmest at beskytte levende fysiske personers forhold. Dog beskytter bestemmelsen ligeledes personer, der er afgået ved døden.⁴³ Forhold vedrørende for længst afdøde personer anses imidlertid næppe for fortrolige.⁴⁴ I sådanne tilfælde må det formodes, at der ikke længere er et reelt beskyttelsesbehov. Det antages, at det primære beskyttelsesobjekt i bestemmelserne om tavshedspligt er private og disses oplysninger, hvorfor det kan lægges til grund, at disse oplysninger står anført allerede i bestemmelsen stk. 1, nr. 1, for at tydeliggøre vigtigheden heraf.

I henhold til bestemmelsens ordlyd er for eksempel oplysninger om enkeltpersoners *økonomiske forhold* en del af disses private forhold. For at oplysningerne bliver omfattet af bestemmelsen, er det et krav, at oplysningerne afslører noget om enkeltpersonens privatøkonomi. For eksempel kunne det forestilles at oplysninger om, at en enkeltperson modtager boligsikring af en bestemt størrelse, vil være fortrolige, idet der på baggrund af boligsikringens størrelse vil kunne sluttes oplysninger om dennes privatøkonomi.⁴⁵ Sådanne oplysninger vil af denne grund være fortrolige, og dermed være omfattet af tavshedspligten. Vedrørende oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold hører for eksempel oplysninger om indtægts- og formueforhold, skatteforhold og efter omstændighederne insolvens.⁴⁶ Dette ses også i en udtalelse afgivet af Ombudsmanden,

⁴⁰ L 144 fra 2012-13, s. 102 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁴¹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 76

⁴² FOB nr. 2005.465

⁴³ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 75

⁴⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 694

⁴⁵ L 144 fra 2012-13, s. 22 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁴⁶ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 76

hvor Ombudsmanden udtalte, at *"Det er almindeligt antaget at f.eks. oplysninger om privatpersoners indtægts- og formueforhold er fortrolige"*.⁴⁷ Ombudsmanden udtalte sig i en anden sag specifikt om gæld og i denne forbindelse inkasso.⁴⁸ Sagen omhandlede en kommune, som kørte rundt til dennes skyldnere i en iøjnefaldende inkassobil. Kommunen benyttede inkassobilen for, efter eget udsagn, at denne skulle blive set af naboer, venner med mere, og dermed få folk til at betale deres gæld. Spørgsmålet var da, hvorvidt kommunen i denne forbindelse videregav fortrolige oplysninger vedrørende de pågældende skyldnere. Ombudsmanden udtale herom, at en oplysning om, at en bestemt person har gæld og i denne forbindelse er part i en kommunal inkassoforretning, efter omstændighederne må anses for en fortrolig oplysning, som er omfattet af offentligt ansattes tavshedspligt. Ombudsmanden henstillede af denne grund til, at kommunen ophørte med at anvende inkassobilen. Heraf kan udledes, at oplysninger om enkeltpersoners gæld efter omstændighederne kan udgøre oplysninger om dennes private forhold, hvorfor sådanne oplysninger kan være underlagt fortrolighed.

Oplysninger angivet i databeskyttelsesforordningens⁴⁹ art. 9 og 10 vil sædvanligt være fortrolige oplysninger omfattet af FVL § 27, stk. 1, nr. 1.⁵⁰ Databeskyttelsesforordningens art. 9 omhandler blandt andet oplysninger om race og religiøse tilhørsforhold. Ydermere omhandler art. 9 oplysninger om helbredsforhold samt politiske og seksuelle forhold. Databeskyttelsesforordningens art. 10 vedrører oplysninger om strafbare forhold. Sådanne oplysninger kan alle antages at udgøre oplysninger om enkeltpersoners private forhold, hvorfor oplysninger om race, seksuelle forhold med mere af denne grund vil være fortrolige, og dermed omfattet af tavshedspligten. Særligt om strafbare forhold kan for eksempel nævnes en ombudsmandsudtalelse omhandlende en rapport videregivet af Sundhedsministeriet til pressen.⁵¹ Denne rapport indeholdte en indstilling om at indlede strafferetlig forfølgning mod en privat læge grundet grove overtrædelser af lægeloven. Rapporten indeholdte herved oplysninger om strafbare forhold vedrørende lægen. Ombudsmanden udtalte,

⁴⁷ FOB nr. 2000.181

⁴⁸ FOB nr. 1991.185

⁴⁹ Forordning 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF

⁵⁰ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 289

⁵¹ FOB nr. 1994.334

at sådanne oplysninger som angivet i rapporten var omfattet af tavshedspligten. I sagen var rapporten indeholdende oplysninger om de strafbare forhold herved underlagt fortrolighed.

Private forhold kan ligeledes angå oplysninger om interne familieforhold, for eksempel adoptionsforhold, oplysninger om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde.⁵² I en udtalelse afgivet af Ombudsmanden, blev videregivelse vedrørende oplysninger om adoptionsforhold behandlet.⁵³ Sagen omhandlede et ægtepar, som af adoptionssamrådet var blevet godkendt til at adoptere en pige fra Kina. Efter parret havde hentet pigen i Kina, blev det dog opdaget, at pigen var et andet barn end det, de var blevet godkendt til at adoptere. Adoptionssamrådets sekretariat udleverede oplysninger om parrets adoption til brug for en TV-udsendelse. Af papirerne fremgik oplysninger om ægteparrets rejse til Kina samt meddelte tilladelser med mere. Ombudsmanden udtalte, at de udleverede dokumenter utvivlsomt indeholdte oplysninger, der var nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private interesser, herunder særligt enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om disses personlige forhold. Det kan af udtalelsen udledes, at oplysninger om adoptionsforhold utvivlsomt udgør oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Sådanne oplysninger er af denne grund fortrolige i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 1.

I en dom afsagt af Vestre Landsret, blev enkeltpersoners private forhold ligeledes behandlet.⁵⁴ Sagen omhandlede et medlem af et kommunalt socialt udvalg, der til en journalist videregav oplysninger om to navngivne drenge. Videregivelsen omhandlede, udover drengenes navne, blandt andet oplysninger om drengenes kriminelle forhold, misbrugsproblemer samt uddrag af mentalerklæringer. Landsretten gjorde gældende, at sådanne oplysninger måtte anses for fortrolige. Endvidere statuerede landsretten, at videregivelsen udgjorde en krænkelse af de to drenge og deres nærmestes private interesser. Heraf kan udledes, at oplysninger vedrørende kriminelle forhold, misbrugsproblemer og mentalerklæringer må anses for enkeltpersoners private forhold. Sådanne oplysninger er af denne grund fortrolige, idet oplysningerne er omfattet af FVL § 27, stk. 1, nr. 1.

⁵² Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 648

⁵³ FOB nr. 2002.182

⁵⁴ UfR 2003.1860 V

Oplysninger der ikke er fortrolige, for eksempel adresseoplysninger på en borger, kan dog efter omstændighederne være fortrolige, og dermed være underlagt tavshedspligt. For eksempel kan en borgers adresseoplysning blive fortrolig, hvis denne angiver adressen på en psykiatrisk afdeling eller et fængsel. Oplysningen om adressen er i eksemplet ikke i sig selv fortrolig, men bliver fortrolig efter omstændighederne, idet oplysningen afslører, at en borger er indlagt henover en længere periode på en psykiatrisk afdeling eller sidder i fængsel.⁵⁵ Adresseoplysningen afslører i denne forbindelse oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold eller strafbare forhold, som er underlagt fortrolighed i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 1.

Såfremt en oplysning er omfattet af FVL § 27, stk. 1, nr. 1, er denne oplysning dog ikke per definition fortrolig og derved undergivet tavshedspligt. Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering. Der skal foretages en vurdering af oplysningens karakter, og sammenhængen denne oplysning indgår i. Det er i vurderingen afgørende, om oplysningen med rette kan forlanges unddraget offentligheden.⁵⁶ Denne vurdering beror til dels på en retlig standard, der med tiden kan ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet.⁵⁷ Den retlige standard indebærer, at man tillægger det betydning, hvad den almindelige opfattelse er i samfundet. I dag antages der at være ganske stort fokus på, hvilke personfølsomme oplysninger det offentlige for eksempel har registreret på den enkelte, navnlig i lyset af den nye databeskyttelsesforordning. Det samme gør sig gældende vedrørende statens overvågning generelt. På baggrund heraf formodes den retlige standard i dag at være skærpet. Det er i forlængelse heraf ikke en betingelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningen angår. Det er tilstrækkeligt, at oplysningen *generelt* kan forlanges unddraget offentligheden på baggrund af dennes karakter og sammenhængen denne indgår i.⁵⁸ Denne foretagelse af en konkret vurdering skal i øvrigt ske vedrørende alle interesserne i FVL § 27, stk. 1-4.

Oplysninger om enkeltpersoners private forhold som allerede er offentligt tilgængelige, vil ikke udgøre fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten. For eksempel kunne det forestilles, at sådanne oplysninger fremgår af et offentligt tilgængeligt register så som folkeregistret eller ting-

⁵⁵ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 292

⁵⁶ L 144 fra 2012-13, s. 102 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁵⁷ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 647-648

⁵⁸ L 144 fra 2012-13, s. 102 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

bøgerne.⁵⁹ Ombudsmanden har i en konkret sag udtalt herom,⁶⁰ at "(...) oplysninger om hvilke biler en person ejer eller har ejet, normalt ikke kan anses som fortrolige oplysninger". Ombudsmanden begrundede blandt andet dette i, at "(...) oplysninger om ejerskab af biler i et vist omfang er offentligt tilgængelige, f.eks. via bilbogen eller Centralregistret for Motorkøretøjer". Heraf kan det udledes, at idet oplysningerne allerede fremgår af et offentligt tilgængeligt register, vil der ikke være sådanne hensyn at tage til den pågældende, som gør, at det er nødvendigt at fortroligholde oplysningerne i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 1. Dette må i øvrigt antages generelt at gøre sig gældende for så vidt angår fortrolighed vedrørende allerede offentligt tilgængelige oplysninger.

Som tidligere anført må det antages at være et krav, at oplysningerne om enkeltpersoners private forhold angår identificerbare enkeltpersoner, før oplysningerne omfattes af FVL § 27, stk. 1, nr. 1. I denne forbindelse vil der således ikke være tale om fortrolige oplysninger omfattet af bestemmelsen, såfremt en eventuelt videregivelse sker i *anonymiseret* form. Dette begrundet i, at enkeltpersonerne i sådanne tilfælde ikke vil være identificerbare.⁶¹ Højesteret har afsagt en dom omhandlende anonymisering af fortrolige oplysninger.⁶² Sagen omhandlede nærmere bestemt en vikarmedhjælper på et omsorgscenter, der under sin ansættelse havde optaget beboere i intime situationer. Disse optagelser blev videregivet til DR til brug for en TV-udsendelse. Optagelserne udgjorde fortrolige oplysninger, men blev anonymiseret i form af sløring. Spørgsmålet var da, hvorvidt dette var tilstrækkeligt. Højesteret udtalte, at sløringen af beboerne sikrede, at disse ikke kunne genkendes af offentligheden. Dog var sløringen ifølge Højesteret ikke tilstrækkelig til at forhindre, at beboerne ikke kunne genkendes af pårørende og bekendte. Således var oplysningerne på trods af en foretaget anonymisering stadig fortrolige. Heraf kan udledes, at oplysningers fortrolighed, ikke er betinget af, at vedkommende enkeltperson er genkendelig for enhver. Det er i forlængelse heraf tilstrækkeligt, at enkeltpersonen for eksempel blot kan genkendes af dennes pårørende.

Ombudsmanden har ligeledes udtalt sig om anonymisering af fortrolige oplysninger i en sag vedrørende udlevering af oplysninger om et pars adoption til brug for en TV-udsendelse.⁶³ Ombuds-

⁵⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 691

⁶⁰ FOB nr. 2003.699

⁶¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 695

⁶² UfR 2012.1788 H

⁶³ FOB nr. 2002.182

manden udtalte, at en effektiv anonymisering kræver "(...) stor sikkerhed for at den hvortil oplysningerne bliver udleveret, ikke i forvejen har kendskab til den pågældendes identitet, ligesom det må kræves at oplysningerne selv ikke indeholder sådanne kendetegn at en identifikation er mulig". Heraf kan udledes, at en anonymisering kan bevirke, at oplysninger ikke længere er fortrolige, men at dette kræver en effektiv anonymisering som bevirker, at enkeltpersonen ikke længere er genkendelig for nogen. At den pågældende enkeltperson kan genkende sig selv, bevirker dog nok ikke, at anonymiseringen ikke er effektiv og at oplysningerne er fortrolige.⁶⁴

Af ovenstående afsnit kan udledes, at oplysninger om enkeltpersoners private forhold for eksempel kan udgøre oplysninger om disses økonomiske forhold, strafbare forhold, seksuelle forhold, helbredsoplysninger eller adoptionsforhold. Dog skal der i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af oplysningens karakter og sammenhængen denne indgår i, med henblik på at fastlægge, om den fortrolige oplysning kan forlanges unddraget offentligheden. En effektiv anonymisering af oplysninger om enkeltpersoners private forhold kan efter omstændighederne bevirke, at oplysningerne ikke længere anses for fortrolige.

3.3.2 Virksomheders forretningsforhold

I henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 2, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt med hensyn til oplysninger om *"tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives"*. FVL § 27, stk. 1, nr. 2, fastlægger, at oplysninger om forretningsforhold, forretningshemmeligheder eller lignende er fortrolige, og dermed undergivet tavshedspligt. Dog er det i henhold til bestemmelsens ordlyd et krav, at det skal være af væsentlig økonomisk betydning for personen eller virksomheden, oplysningerne angår, at disse ikke videregives.

Bestemmelsen omfatter i henhold til dennes ordlyd både oplysninger angående personer og virksomheder. Dog må det antages, at bestemmelsen primært finder anvendelse på virksomheder, idet det typisk vil være virksomheder, som har oplysninger om forretningsforhold, fremgangsmå-

⁶⁴ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 75

der med mere, som de ønsker beskyttet fra uvedkommende. Dog kunne det vedrørende enkeltpersoner forestilles, at enkeltpersoner i tilfælde af netop nye opdagelser eller lignende, vil kunne være omfattet af bestemmelsen. Sådanne personer vil eventuelt ikke have oprettet en virksomhed på tidspunktet, men dog stadig være i besiddelse af for eksempel en forretningshemmelighed. Af denne grund er der i bestemmelsen også behov for regulering og beskyttelse vedrørende fortrolige oplysninger angående enkeltpersoner.

Oplysninger om tekniske indretninger, tekniske fremgangsmåder, driftsforhold, forretningsforhold eller lignende er i henhold til bestemmelsens ordlyd fortrolige. Forretningshemmeligheder kan for eksempel udgøre oplysninger om udvidelses- og produktionsplaner.⁶⁵ Endvidere kan forretningshemmeligheder udgøre virksomheders påtænkte omstruktureringer eller strategiske overvejelser.⁶⁶ Sådanne oplysninger antages ikke at være kendt af uvedkommende, for eksempel virksomhedens konkurrenter, hvorfor disse udgør forretningshemmeligheder omfattet af FVL § 27, stk. 1, nr. 2. Hemmeligholdelse af sådanne oplysninger vil med al sandsynlighed have væsentlig økonomisk betydning for den enkelte virksomhed. Det anses ikke for værende en forretningshemmelighed, at en privat virksomhed udøver sin virksomhed i strid med lovgivningen, for eksempel i forbindelse med dennes fødevareproduktion.⁶⁷ Ydermere anses det ikke for en fortrolig oplysning, hvor meget en virksomhed modtager i offentlig støtte.⁶⁸ Hemmeligholdelse af sådanne oplysninger vil antages at være uhensigtsmæssigt, idet samfundet har en berettiget interesse i disse oplysninger vedrørende virksomheder.

Det antages, at det primære formål med FVL § 27, stk. 1, nr. 2, er, at offentlige myndigheder ikke videregiver fortrolige oplysninger disse får kendskab til. For eksempel kommer miljømyndigheder, skattemyndigheder og toldmyndigheder i et vidt omfang i besiddelse af oplysninger om forskellige virksomheders driftsforhold eller forretningsforhold. Sådanne oplysninger opnås der for eksempel kendskab til i forbindelse med sagsbehandlingen af ansøgninger fra virksomheder om tilladelser eller lignende. Disse oplysninger kan være af en sådan karakter, at det kan skade virksomhederne væsentligt, hvis der sker en videregivelse af oplysningerne til uvedkommende, eksempelvis virk-

⁶⁵ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 76

⁶⁶ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 697

⁶⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 697

⁶⁸ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 698

somhedernes konkurrenter.⁶⁹ En sådan videregivelse vil kunne skade konkurrencen på markedet. Det er i forlængelse heraf afgørende, at virksomheder ikke har mistillid til offentlige myndigheder ved for eksempel indsendelse af fortrolige oplysninger, hvilket FVL § 27, stk. 1, nr. 2, blandt andet har til formål at forhindre.

Det afgørende for, om oplysninger vedrørende for eksempel en virksomheds forretningsforhold er fortrolige, er, om det er af væsentlig økonomisk betydning for den pågældende virksomhed, at oplysningerne ikke videregives. I henhold til bestemmelsens ordlyd skal der altså i denne forbindelse foretages en vurdering af, om en videregivelse medfører en risiko for et økonomisk tab hos virksomheden, oplysningerne angår. Af denne grund er det således ikke alle oplysninger vedrørende for eksempel forretningsforhold, der vil være fortrolige og dermed omfattet af offentligt ansattes tavshedspligt. Vedrørende oplysninger, der er omfattet af FVL § 27, stk. 1, nr. 2, gælder en klar formodning for, at videregivelse af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person oplysningerne angår, vil lide væsentlig økonomisk skade.⁷⁰ Dog vil for eksempel oplysninger, der indikerer omfanget af en almindelig kendt produktion ikke blive anset for fortrolige.⁷¹ Det samme gør sig gældende vedrørende oplysninger om almindeligt kendte produktionsmetoder.⁷² Begrundelsen herfor er, at oplysningerne i disse tilfælde ikke er særegne i forhold til den enkelte virksomhed, hvorfor videregivelsen af sådanne oplysninger ikke antages at medføre risiko for væsentligt økonomisk tab hos virksomheden. For at oplysninger om produktionsmetoder bliver omfattet af bestemmelsen, er det således et krav, at produktionsmetoderne for eksempel er nye og hidtil ukendte.⁷³

På baggrund af ovenstående afsnit kan udledes, at fortrolige oplysninger i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 2, for eksempel kan udgøre oplysninger om forretningsforhold eller forretningshemmeligheder, så som oplysninger om virksomheders påtænkte omstruktureringer eller strategiske overvejelser. Afgørende for, om en oplysning anses for fortrolig, er dog, om videregivelsen heraf antages at medføre risiko for væsentligt økonomisk tab hos den pågældende virksomhed. Omfattet af be-

⁶⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 697

⁷⁰ L 144 fra 2012-13, s. 103 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁷¹ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 654

⁷² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 697

⁷³ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 654

stemmelsen er både oplysninger angående enkeltpersoner og virksomheder, men bestemmelsen antages at have størst relevans for virksomheder.

3.3.3 Statens sikkerhed og rigets forsvar

Det følger af FVL § 27, stk. 2, 1. pkt., at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, "(...) når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar." Oplysninger, der er af betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, må lægges til grund at være sensitive, idet videregivelse af sådanne oplysninger har stor potentiel risiko for at udsætte staten og derved befolkningen for fare. Under rigets forsvar henhører for eksempel fortrolige oplysninger vedrørende militæret. Bestemmelsen omfatter blandt andet oplysninger vedrørende forsvarets beredskab, øvelser, materiel og installationer.⁷⁴ Sådanne oplysninger er af risiko for at blive udnyttet af uvedkommende, så som af andre stater. Det er af denne grund afgørende, at sådanne oplysninger ikke videregives. Ydermere vil oplysninger, der kan bringe sikkerheden for udsendt ambassadepersonale, militære styrker med mere i fare, kunne være omfattet af bestemmelsen,⁷⁵ for eksempel oplysninger om, hvor en militærstyrke befinder sig på et givent tidspunkt. En sådan oplysning vil af denne grund blive omfattet af tavshedspligten, idet den er af væsentlig betydning for rigets forsvar. I henhold til bestemmelsens ordlyd foreligger der alene tavshedspligt, hvis fortrolighedsafholdelse af oplysningen er af væsentlig betydning. Af denne grund vil bagatelagtige risici ikke medføre, at en oplysning bliver omfattet af tavshedspligten. Beskyttelseshensynet i denne bestemmelse formodes at være særdeles højt, hvorfor det antages, at væsentlighed i sager af denne karakter hurtigt opnås.

Østre Landsret har afsagt en dom vedrørende en tidligere ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste, der videregav tre trusselsvurderinger til en journalist.⁷⁶ Spørgsmålet var da, om fortrolighedsafholdelsen af disse trusselsvurderinger var af væsentlig betydning for statens sikkerhed og af denne grund omfattet af tavshedspligten. De tre trusselsvurderinger vedrørte Danmarks eventuelle deltagelse i en militær operation mod Irak, og indeholdte blandt andet oplysninger om Iraks masseødelæggelsesvåben og var dermed til brug for en konkret sag. Trusselsvurderingerne var alle klassificerede

⁷⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 699

⁷⁵ L 144 fra 2012-13, s. 103 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁷⁶ UfR 2006.65 Ø

som hemmelige, idet det ved udarbejdelsen heraf blev vurderet, at videregivelse uden bemyndigelse hertil ville kunne forvolde alvorlig skade. Chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste forklarede i forbindelse med sagen, at det af hensyn til blandt andet Forsvarets Efterretningstjeneste var nødvendigt at hemmeligholde trusselsvurderingerne. Landsretten fandt, at der var væsentlige hensyn at tage til, at uvedkommende ikke fik indsigt i de pågældende trusselsvurderinger. Indsigt i trusselsvurderingerne ville give uvedkommende mulighed for blandt andet at vurdere Forsvarets Efterretningstjenestes arbejdsmetoder og vidensniveau. Videregivelsen medførte således en risiko for en svækkelse af Forsvarets Efterretningstjenestes muligheder for at løse sine opgaver. I forlængelse heraf fandt landsretten, at Forsvarets Efterretningstjeneste varetog hensynet til statens sikkerhed, da de krævede trusselsvurderingerne hemmeligholdt. Heraf kan udledes, at trusselsvurderingerne indeholdte oplysninger, der havde væsentlig betydning for statens sikkerhed, idet oplysningerne i trusselsvurderingerne indeholdte interne arbejdsmetoder med mere. Videregivelsen udgjorde således en risiko for at skade blandt andet Forsvarets Efterretningstjeneste. Trusselsvurderingerne var af denne grund fortrolige og omfattet af tavshedspligten.

I en lignende byretsdom blev videregivelse af oplysninger vedrørende blandt andet interne arbejdsmetoder hos Politiets Efterretningstjeneste behandlet.⁷⁷ Dommen omhandlede nærmere bestemt en tidligere chef hos Politiets Efterretningstjeneste, som havde ladet sig interviewe af en journalist til brug for en bog om dennes tid som chef. I forbindelse med interviewet videregav den tidligere chef blandt andet oplysninger om Politiets Efterretningstjenestes operationer, samarbejdspartnere og arbejdsmetoder. Byretten fandt, at de enkelte citater i bogen medførte en risiko for svækkelse af Politiets Efterretningstjenestes muligheder for at løse sine opgaver i fremtiden. I forlængelse heraf, var hemmeligholdelse af oplysningerne af væsentlig betydning for statens sikkerhed. Heraf kan udledes, at oplysningerne videregivet i forbindelse med interviewet indeholdte oplysninger, der havde væsentlig betydning for statens sikkerhed. Oplysningerne blev vurderet at have væsentlig betydning på baggrund af, at de pågældende oplysninger var interne hos Politiets Efterretningstjeneste, samt at videregivelse til uvedkommende ville medføre en risiko for svækkelse af mulighederne for Politiets Efterretningstjeneste. Af denne grund var oplysningerne givet i forbindelse med interviewet fortrolige, og omfattet af tavshedspligten.

⁷⁷ Domsresumé fra Københavns Byret i sag: SS 4-6843-2018, "Dom i sag om tidligere PET-chefs udtalelser til bog

Af ovenstående afsnit kan udledes, at FVL § 27, stk. 2, 1. pkt., blandt andet omfatter oplysninger vedrørende forsvarrets beredskab, øvelser, materiel og installationer. Afgørende for fortrolighed er, om hemmeligholdelse af oplysningerne er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, og om oplysningerne er af risiko for at blive udnyttet af uvedkommende. I de to ovenstående domme ses flere ligheder, idet der i begge sager er tale om tidligere ansatte hos efterretningstjenester, der har videregivet fortrolige oplysninger af væsentlig betydning for statens sikkerhed. Domstolene ses i denne forbindelse i begge domme at lægge vægt på blandt andet efterretningstjenesternes fremtidige muligheder for at løse deres opgaver på vegne af staten.

3.3.4 Oplysninger som ved lov er betegnet som fortrolige

I henhold til FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt, "(...) når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse el.lign.". FVL § 27, stk. 2, omfatter således i 1. pkt. oplysninger af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, og i 2. pkt. oplysninger som ved gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolige. I henhold til bestemmelsens ordlyd, kan oplysninger både være betegnet som fortrolige som følge af lov eller af anden gyldig bestemmelse.

Omfattet af bestemmelsen er for eksempel de specielle tavshedspligtsbestemmelser, som findes i særlovgivning. Disse fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere angivne forhold.⁷⁸ Sådanne bestemmelser kan i videre omfang end FVL og STRFL pålægge offentligt ansatte tavshedspligt. En lang række af disse specielle tavshedspligtsbestemmelser har beskrevet tavshedspligten således, at den omfatter alt, hvad de, der er undergivet tavshedspligt, får kendskab til gennem deres virksomhed.⁷⁹ Udover at sådanne bestemmelser om tavshedspligt kan forekomme i speciallovgivning, kan oplysninger ligeledes betegnes som fortrolige som følge af administrativt fastsatte regler i form af bekendtgørelser og cirkulærer. Herunder forretningsordner eller konkrete tjenestebefalinger i form af mundtlige eller skriftlige pålæg, for eksempel ved stempeling af dokumenter som for-

⁷⁸ L 144 fra 2012-13, s. 22 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁷⁹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 90

trolige.⁸⁰ Sådanne bestemmelser eller forskrifter om tavshedspligt kan således følge direkte af en lovbestemmelse eller af en bekendtgørelse, der har hjemmel i lov.⁸¹

Bestemmelsen i FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., fastsætter endvidere, at den der virker inden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt, når fortrolighed følger af en EU-retlig forpligtelse, folkeretlig forpligtelse eller lignende. Denne bestemmelse vil finde anvendelse i tilfælde, hvor Danmark er folkeretligt forpligtet til at fortroligholde en given oplysning. Danmark er for eksempel forpligtet hertil i henhold til en lang række internationale aftaler, der er tillagt gyldighed i Danmark. Danmark er blandt andet som led i EU-samarbejdet underlagt sådanne bestemmelser.⁸² Disse betragtes ligeledes som specielle tavshedspligtsbestemmelser.⁸³ Omfattet af bestemmelsen er dog både tilfælde, hvor den folkeretlige forpligtelse følger af skreven ret og tilfælde, hvor forpligtelsen hviler på kutyme.⁸⁴ Dette fremgår også af en udtalelse afgivet af Ombudsmanden, som omhandlede, hvorvidt en række dokumenter fra Statsministeriet vedrørende den finansielle krise på Færøerne var fortrolige.⁸⁵ Til den konkrete sag anførte Statsministeriet, at der i praksis undtages bestemte dokumenter eller oplysninger på baggrund af sådanne hensyn til folkeretlige forpligtelser. Nærmere bestemt undtages disse med henblik på at sikre, at møder mellem for eksempel statsministeren og dennes udenlandske kollegaer kan finde sted i fortrolighed i overensstemmelse med international kutyme. Statsministeriet anførte endvidere, at dette i praksis i øvrigt også gælder for statsministerens telefonsamtaler med udenlandske regeringschefer. Sådanne telefonsamtaler skal, i henhold til international kutyme, kunne finde sted i fortrolighed. Heraf kan udledes, at det må forekomme mest hensigtsmæssigt for regeringschefer med mere, at kunne fortroligholde oplysninger fremkommet ved telefonsamtaler samt møder. Dette med henblik på at sikre det fremtidige samarbejde. Sådant fortroligholdelse fremgår i ovenstående eksempler ikke af folkeretlige bestemmelser, men hviler således på kutyme.

⁸⁰ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 87

⁸¹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 87

⁸² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 701

⁸³ L 144 fra 2012-13, s. 22 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁸⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 700

⁸⁵ FOB nr. 1996.221

Endvidere omfatter bestemmelsen tilfælde, hvor den EU-retlige eller folkeretlige forpligtelse til fortrolighed følger af en berettiget *forventning*.⁸⁶ Nærmere bestemt kan et land eller en international organisation have en berettiget forventning om, at Danmark ved modtagelsen af bestemte oplysninger holder sådanne fortrolige. Dette kan være tilfældet, hvis det pågældende land eller den internationale organisation for eksempel i forbindelse med fremsendelsen af de pågældende dokumenter skriftligt eller mundtligt tilkendegiver denne forventning.⁸⁷ Ombudsmanden har udtalt sig om dette i en sag vedrørende Udenrigsministeriets korrespondance med sydkoreanske myndigheder.⁸⁸ Ombudsmanden udtale, at de sydkoreanske myndigheder i den konkrete sag havde en berettiget forventning om, at de pågældende oplysninger ville blive behandlet med fortrolighed, og i forlængelse heraf ikke ville blive offentliggjort. I denne forbindelse blev det udtalt, at den berettigede forventning var baseret på en international kutyme om diskretion inden for det pågældende område. Det havde ifølge Ombudsmanden ikke været nødvendigt egentlig at tilkendegive denne forventning i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne, idet der allerede forelå en sådan kutyme på området. På baggrund heraf fandt Ombudsmanden ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at sådanne oplysninger var fortrolige. Heraf kan udledes, at en berettiget forventning om fortroligholdelse kan medføre tavshedspligt i henhold til FVL § 27, stk. 2, 2. pkt. En berettiget forventning kan for eksempel følge af kutyme, og behøver endvidere ikke at tilkendegives i den enkelte sag. Ovenstående kan således udgøre tilfælde, hvor Danmark ikke som sådan har en folkeretlig forpligtelse til fortroligholdelse. Dog indeholder bestemmelsen i FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., hjemmel til, at yderligere forhold som disse er omfattet i henhold til ordene "eller lignende".

Slutteligt vil også tilfælde, hvor et land *beting* sig diskretion, være omfattet.⁸⁹ Ombudsmanden udtalte i en sag, at et sådant diskretionsforbehold imidlertid skal "(...) have foreligget med tilstrækkelig klarhed og sikkerhed allerede på det tidspunkt hvor oplysningerne blev afgivet".⁹⁰ Det forekommer i forlængelse heraf naturligt, at betingelsen om diskretion skal være fremsat allerede på tidspunktet for afgivelsen af oplysningerne. Alternativt ville myndighederne på tidspunktet for

⁸⁶ L 144 fra 2012-13, s. 104 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁸⁷ L 144 fra 2012-13, s. 104 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁸⁸ FOB nr. 2015.14

⁸⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 702

⁹⁰ FOB nr. 2008.226

modtagelsen eventuelt ikke have kendskab til, at oplysningerne var krævet fortroligholdt. Det samme gør sig gældende for kravet om klarhed, idet betingelsen ikke kan forventes efterkommet, hvis denne er utvetydig.

Af ovenstående kan om FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., sammenfattes, at offentligt ansatte har tavshedspligt i henhold til bestemmelsen, hvis oplysningerne er betegnet fortrolige som følge af lov eller af anden gyldig bestemmelse. For eksempel findes i særlovgivning specielle tavshedspligtsbestemmelser. Derforuden kan oplysninger ligeledes betegnes fortrolige som følge af administrativt fastsatte regler i form af bekendtgørelser og cirkulærer. Endvidere vil tavshedspligt i henhold til bestemmelsen indtræde, når fortrolighed følger af en EU-retlig forpligtelse, folkeretlig forpligtelse eller lignende. Danmark er i denne forbindelse underlagt en lang række internationale aftaler og forpligtelser. Omfattet af bestemmelsen er sådanne tilfælde, samt tilfælde hvor forpligtelsen hviler på kutyme. Det samme gør sig gældende, hvor den folkeretlige forpligtelse til fortrolighed følger af berettiget forventning, samt hvor et land eller en international organisation har betinget sig fortrolighed.

3.3.5 Rigets udenrigspolitiske interesser

I henhold til FVL § 27, stk. 3, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt *"(...) når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer."* Bestemmelsen omfatter således oplysninger, der skønnes nødvendige at hemmeligholde af hensyn til rigets interesser og samarbejde med andre lande samt internationale organisationer. I henhold til bestemmelsens ordlyd, er bestemmelsens beskyttelsesobjekt *rigets* interesser og samarbejde med andre lande. I forlængelse heraf, vil oplysninger vedrørende forholdet mellem den danske stat og de grønlandske eller færøske myndigheder ikke være omfattet. Dette på baggrund af, at Grønland og Færøerne som bekendt er en del af det danske rige, og i forlængelse heraf ikke vil udgøre samarbejde med andre lande. I henhold til bestemmelsens ordlyd er det et krav for fortrolighed, at der er væsentlige hensyn at tage til sådanne interesser. Afgørende er da, om der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser med mere vil lide skade ved

videregivelse af oplysningerne.⁹¹ Af denne grund vil bagatelagtige hensyn ikke medføre, at en oplysning bliver omfattet af tavshedspligten i henhold til FVL § 27, stk. 3. Dette krav er ikke en betingelse for tavshedspligt i henhold til FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., vedrørende folkeretlige forpligtelser. Bestemmelserne adskiller sig altså på dette punkt. Bestemmelserne kan herudover i øvrigt synes sammenlignelige og i nogle tilfælde overlappende, idet begge bestemmelser regulerer Danmarks forhold til øvrige lande eller internationale organisationer.

Således kan bestemmelsen anvendes på oplysninger, der ved videregivelse vil kunne skade Danmarks forhold til andre lande eller internationale organisationer. Ombudsmanden har udtalt sig om dette i en sag vedrørende oplysninger om Danmarks bistand til udviklingslande.⁹² Udenrigsministeriet var af den opfattelse, at oplysninger i en lang række dokumenter var omfattet af tavshedspligt. Nærmere bestemt var ministeriet af den opfattelse, at alle oplysninger der kunne føre til en identifikation af, hvilke lande bistanden gik til, var fortrolige. Herunder oplysninger om blandt andet lande, bynavne og møntsort. Ministeriets begrundelse for, at oplysningerne var underlagt tavshedspligt, var, at hemmeligholdelse ville være med til at sikre gennemførelse af danske udviklingspolitiske interesser. Endvidere var ministeriet af den opfattelse, at fortrolighed og tillidskabende dialog var af afgørende betydning for opretholdelse af gode samarbejdsrelationer med de pågældende udviklingslande. Ombudsmanden udtalte, at sådanne oplysninger i henhold til bestemmelsens ordlyd efter omstændighederne kan være fortrolige oplysninger, og at sådanne oplysninger generelt kan være beskyttede. I forlængelse heraf udtalte Ombudsmanden, at ministeriet ikke vedrørende hvert dokument havde foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, om oplysningerne burde være underlagt fortrolighed eller ej. Ombudsmanden fandt ikke, at videregivelse væsentligt ville kunne skade det udenrigspolitiske samarbejde mellem Danmark og de pågældende udviklingslande. De modstående hensyn blev i denne forbindelse ikke fundet at være til stede med tilstrækkelig styrke. Heraf kan udledes, at oplysninger om bistand til udviklingslande efter omstændighederne kan være oplysninger, der ved videregivelse væsentligt vil kunne skade Danmarks forhold til andre lande. Sådanne oplysninger kan således efter omstændighederne være underlagt fortrolighed. Dog er det på baggrund af ovenstående nødvendigt, at foretage en konkret

⁹¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 703

⁹² FOB nr. 2009.1701

vurdering af, hvorvidt oplysningerne med tilstrækkelig styrke vil kunne antages væsentlig at skade et sådant samarbejde.

Et af bestemmelsens tiltænkte anvendelsesområder er derudover beskyttelse af rigets internationale forhandlingsposition. Offentligt ansatte har således tavshedspligt om oplysninger, hvor videregivelse af disse vil kunne skade rigets forhandlingsposition i forhold til andre lande eller internationale organisationer.⁹³ Bestemmelsen omfatter dokumenter indeholdende oplysninger, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og internationale organisationer, for eksempel specifikke instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til fremtidige EU-regler med mere.⁹⁴ Sådanne dokumenter vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande. Det må antages at kunne skade Danmarks forhandlingsposition, hvis disse videregives, da fortrolighed op til sådanne forhandlinger er af afgørende betydning. Videregivelse af sådanne instruktioner må antages at kunne misbruges af de øvrige lande, der indgår i forhandlingerne. Det kunne forestilles, at disse lande i denne forbindelse tilpassede deres forhandlinger på en uhensigtsmæssig måde for Danmark og Danmarks forhandling.

Af ovenstående afsnit kan udledes, at FVL § 27, stk. 3, omfatter oplysninger, der skønnes nødvendige at hemmeligholde af hensyn til rigets interesser og samarbejde med andre lande samt internationale organisationer. For eksempel kan oplysninger vedrørende bistand til udviklingslande være fortrolige. Endvidere er der tavshedspligt vedrørende oplysninger, hvor videregivelse af disse vil kunne skade rigets forhandlingsposition. For eksempel vil instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til fremtidige EU-regler efter omstændighederne være omfattet. Det er dog et krav for fortrolighed, at der er væsentlige hensyn at tage til sådanne interesser. Afgørende er, om der er nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser med mere vil lide skade. I denne forbindelse er det nødvendigt at foretage en konkret vurdering af, hvorvidt oplysningerne vil kunne antages at medføre væsentlig skade.

⁹³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 703

⁹⁴ L 144 fra 2012-13, s. 104 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

3.3.6 Nødvendig hemmeligholdelse i øvrigt

Yderligere oplysninger end oplistet i FVL § 27, stk. 1-3, kan være fortrolige, hvis det er nødvendigt at hemmeligholde disse af hensyn til nærmere angivne interesser. FVL § 27, stk. 4, nr. 1-4, indeholder en række af disse nærmere angivne offentlige eller private interesser, der foruden ovenstående kan begrunde fortrolighed og herved tavshedspligt. I nedenstående afsnit behandles disse særskilt. Det følger af det indledende led i FVL § 27, stk. 4, at det er et krav for fortrolighed, at der er væsentlige hensyn at tage til de angivne interesser. Dette krav om væsentlighed gør sig således gældende for FVL § 27, stk. 4, nr. 1, nr. 2, nr. 3 og nr. 4, hvorfor dette blot anføres indledende, for at undgå gentagelse i hvert afsnit.

3.3.6.1 FVL § 27, stk. 4, nr. 1

I henhold til FVL § 27, stk. 4, nr. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til *"forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning"*. I henhold til bestemmelsens ordlyd er oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde af hensyn til blandt andet efterforskning samt beskyttelse af sigtede fortrolige, og derved omfattet af offentligt ansattes tavshedspligt. Bestemmelsen har til hensigt at fortroligholde oplysninger, der væsentligt vil kunne forringe blandt andet politiets muligheder for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis sådanne oplysninger blev videregivet til uvedkommende.⁹⁵

Bestemmelsens primære formål er at sikre, at oplysninger om efterforskningsmuligheder i straffesager hemmeligholdes i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet.⁹⁶ For eksempel kunne det forestilles, at en politibetjent af forskellige årsager ville advare en rocker om, at der var indledt efterforskning mod denne. En sådan oplysning ville kunne skade efterforskningen og den videre retshåndhævelse væsentligt, idet rockereren herefter ville kunne tilpasse sin opførsel samt skjule beviser eller lignende. Det er af denne grund af afgørende betydning, at sådanne oplysninger er underlagt fortrolighed og derved tavshedspligt. Bestemmelsen

⁹⁵ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁹⁶ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 705

omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en konkret straffesags efterforskning som i ovenstående eksempel. Bestemmelsen omfatter ligeledes *generelle* oplysninger vedrørende for eksempel politiets efterforskningsteknikker.⁹⁷ Ombudsmanden har udtalt sig om dette i en sag vedrørende oplysninger om politiets brug af ressourcer i forbindelse med en fodboldkamp.⁹⁸ Ombudsmanden udtalte, at videregivelse af oplysningerne ville kunne medføre, at personer eller grupper fremadrettet ville få øgede muligheder for at planlægge forstyrrelser af fodboldkampe, særligt i relation til deres fremgangsmåde og dimensionering. På denne baggrund fandt Ombudsmanden, at politiet med rette havde hemmeligholdt oplysningerne af væsentlige hensyn til politiets forebyggelse af lovovertrædelser, særligt med henblik på afholdelse af fremtidige lignende fodboldkampe. Heraf kan udledes, at kendskab til interne metoder samt ressourcebrug ville kunne misbruges af kriminelle til for eksempel fremtidig kriminalitet. Det er på denne baggrund afgørende, at sådanne oplysninger er underlagt fortrolighed. Dette er begrundet i et forebyggelseshensyn, der ses at være et af bestemmelsens beskyttelsesobjekter.

I henhold til bestemmelsens ordlyd er oplysninger ligeledes fortrolige, hvis der er væsentlige hensyn at tage til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om enten strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Der kan i forlængelse af en verserende sag være væsentlige hensyn at tage til disse personers privatliv.⁹⁹ For eksempel kunne det forestilles, at en person er bestemt til at vidne i en straffesag mod en rockerklub. I denne forbindelse må det antages, at der er væsentlige hensyn at tage til dette vidnes privatliv, idet vidneførelsen vil kunne føre til fremtidig konfrontation med mere. Af denne grund kan vidnets identitet i henhold til bestemmelsen afgøres at være fortrolig og i denne forbindelse omfattet af tavshedspligten. Ovenstående eksempel og videre beskyttelse af sigtede, vidner og andre i straffesager må antages at have nær sammenhæng med straffeprocessens regler om vidners anonymitet, lukning af retsdøre med mere, hvilket ikke behandles nærmere.

⁹⁷ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

⁹⁸ FOB nr. 2018.36

⁹⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 705

Nærmere bestemt om *disciplinær* forfølgning, indebærer dette udtryk alle typer af disciplinærsager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.¹⁰⁰ I henhold til bestemmelsens ordlyd, er det dog kun oplysninger, som er nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til beskyttelse af personer i sager om disciplinær forfølgning, der er omfattet af FVL § 27, stk. 4, nr. 1. I forlængelse heraf er det et krav, at oplysningerne skal være nødvendige at hemmeligholde af hensyn til den offentligt ansattes beskyttelse. Af denne grund er ikke alle oplysninger om disciplinære forhold fortrolige i henhold til bestemmelsen. I forlængelse heraf vil det som udgangspunkt ikke være i strid med tavshedspligten, at en forvaltningsmyndighed videregiver oplysninger om, at en bestemt offentlig ansat er blevet pålagt disciplinære sanktioner. Dog vil en oplysning i en disciplinærsag kunne begrunde fortrolighed, hvis der for eksempel er en begrundet formodning for, at videregivelse vil indebære, at den pågældende medarbejder vil blive udsat for forulempelse eller lignende.¹⁰¹ Oplysningen vil på denne baggrund kunne begrunde fortrolighed idet, at der i en sådan situation er hensyn at tage til den enkeltes beskyttelse. Såfremt en oplysning om en disciplinær sanktion for eksempel afslører informationer om den ansattes private forhold, eksempelvis dennes psykiske sygdomme eller privatøkonomiske forhold, kan der argumenteres for, at sådanne oplysninger i stedet vil kunne begrunde fortrolighed efter FVL § 27, stk. 1, nr. 1.¹⁰² Dog er det ikke afgørende for fortroligheden, hvilken af disse bestemmelser oplysningerne bliver omfattet af.

Om oplysninger om disciplinær forfølgning har Ombudsmanden dog i forbindelse med en konkret sag udtalt, at "*Oplysninger om egne ansættelsesforhold er desuden normalt ikke fortrolige*".¹⁰³ Dette indebærer således, at det ikke vil være i strid med tavshedspligten, såfremt den offentligt ansatte selv videregiver oplysninger om egne ansættelsesforhold, som ellers ville være underlagt fortrolighed. Baggrunden for bestemmelsen er beskyttelse af den enkelte, hvorfor bestemmelsen ikke finder anvendelse, såfremt pågældende selv fraskriver sig denne beskyttelse ved sin videregivelse. Bestemmelsens primære personkreds må antages at være offentligt ansatte, men kan ligeledes omfatte privatansatte eller private erhvervsdrivende, hvis oplysninger om disciplinær for-

¹⁰⁰ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 705-706

¹⁰¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 706

¹⁰² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 706

¹⁰³ FOB nr. 2010.2013

følgning mod disse indgår i en sag hos en forvaltningsmyndighed. I sådanne tilfælde bedømmes fortroligheden på samme måde som vedrørende offentligt ansatte.¹⁰⁴

Af ovenstående afsnit kan udledes, at FVL § 27, stk. 4, nr. 1, omfatter oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde af hensyn til blandt andet politiets efterforskning samt beskyttelse af sigtede og vidner i straffesager. Bestemmelsen har navnlig til formål at sikre, at oplysninger om efterforskningsmuligheder i straffesager hemmeligholdes i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet. Bestemmelsen omfatter både oplysninger vedrørende en *konkret* straffesags efterforskning samt *generelle* oplysninger vedrørende for eksempel politiets efterforskningsteknikker. Endvidere er oplysninger, som er nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til beskyttelse af personer i sager om disciplinær forfølgning, omfattet. I forlængelse heraf er ikke alle oplysninger om disciplinær forfølgning fortrolige, men alene oplysninger der er nødvendige at hemmeligholde af hensyn til beskyttelse af den enkelte.

3.3.6.2 FVL § 27, stk. 4, nr. 2

I henhold til FVL § 27, stk. 4, nr. 2, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til *”gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen”*. I henhold til bestemmelsens ordlyd, er oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde af hensyn til blandt andet gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed og påtænkte foranstaltninger i henhold til skattelovgivningen, fortrolige, og derved omfattet af offentligt ansattes tavshedspligt. Omfattet af bestemmelsen er for eksempel det offentliges virksomhed i forbindelse med eksaminer og andre prøver.¹⁰⁵ Det er afgørende for gennemførelsen af særligt *skriftlige* eksaminer, at opgaveteksten eller rettevejledningen ikke udleveres på forhånd, da dette ellers ville forhindre en hensigtsmæssig gennemførelse af eksaminerne.

¹⁰⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 707

¹⁰⁵ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 77-78

Bestemmelsen har overordnet til formål at varetage hensynet til det offentliges interesser, nærmere bestemt det offentliges kontrolvirksomhed.¹⁰⁶ Det er afgørende for udførelsen af det offentliges kontrolvirksomhed, at præcise oplysninger om hvor, hvornår og hvordan kontrollen sker, behandles fortroligt.¹⁰⁷ I forlængelse heraf ville det være i strid med tavshedspligten at videregive oplysninger om, hvornår en kontrol finder sted, hvis kontrollen har til hensigt at være uanmeldt. Rigsadvokaten udtalte sig i en konkret sag omhandlende en politiassistent, der via SMS havde videregivet præcise oplysninger om, hvor han foretog hastighedsmålinger.¹⁰⁸ Videregivelsen skete til Falck, pågældendes tidligere arbejdsgiver samt pågældendes kone. I sagen blev det fundet, at oplysningerne var fortrolige. Der var således tale om videregivelse af en præcis oplysning om, hvor en uanmeldt offentlig kontrol skulle foregå, hvilket medførte risiko for, at kontrollen ikke kunne gennemføres hensigtsmæssigt.

Bestemmelsen omfatter som i ovenstående sag ikke blot præcise oplysninger til brug for en konkret kontrol, men ligeledes oplysninger der direkte eller indirekte afslører noget om myndighedernes undersøgelsesmetoder.¹⁰⁹ Ombudsmanden har i en sag udtalt sig om fortrolighed vedrørende en myndigheds kontrolvirksomhed.¹¹⁰ I den pågældende sag var en billist blevet pålagt en parkeringsafgift. Billisten klagede over denne, og ønskede i denne forbindelse at få udleveret oplysninger om parkeringsvagternes vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter. Den pågældende kommune gjorde gældende, at oplysningerne var fortrolige, idet disse indeholdte beskyttelsesværdige oplysninger om det offentliges kontrolvirksomhed. Nærmere bestemt anførte kommunen, at den pågældende vejledning indeholdte konkrete oplysninger om deres undersøgelsesmetoder, og at videregivelse af disse oplysninger ville kunne føre til, at billister ville spekulere i overtrædelse af diverse restriktioner. Ombudsmanden udtalte, at formålet med en FVL § 27, stk. 4, nr. 2, er at undgå, at borgerne bliver i stand til at unddrage sig en offentlig kontrol. Ombudsmanden fandt dog ikke i den konkrete sag, at der var sådanne hensyn at tage. Ombudsmanden begrundede dette med, at videregivelse af vejledningens indhold ikke kunne antages at ville føre til, at billister ville blive i stand til at unddrage sig parkeringsvagternes kontrol. Heraf kan udledes, at vejlednin-

¹⁰⁶ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 28

¹⁰⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 707

¹⁰⁸ Rigsadvokatens Årsberetning 2008-09, s. 63

¹⁰⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 707

¹¹⁰ FOB nr. 2010.20-11

gen indeholdte oplysninger om den pågældende myndigheds undersøgelsesmetoder til brug for kontrolvirksomhed. Dog blev det ikke antaget, at videregivelse ville føre til fremtidig forhindring af sådanne kontrolforanstaltninger, hvorfor der ikke var væsentlige hensyn, der kunne begrunde fortrolighed.

Bestemmelsen omfatter foruden det offentliges kontrolvirksomhed ligeledes oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til gennemførelse af det offentliges *planlægningsvirksomhed*. Det offentliges planlægningsvirksomhed kan for eksempel omfatte fysisk planlægning så som byplanmæssige foranstaltninger.¹¹¹ Dog er der på dette område et ønske om at sikre en øget borgerdeltagelse, hvorfor selvsagt ikke alle sådanne oplysninger er underlagt fortrolighed. Dog vil oplysninger om myndighedens foreløbige interne overvejelser være omfattet af bestemmelsen,¹¹² idet videregivelse af sådanne oplysninger vil kunne vanskeliggøre gennemførelsen af planlægningsforanstaltningen. Det samme gør sig gældende for oplysninger, hvor der er en konkret risiko for, at enkeltpersoners kendskab til planlægningsovervejelserne vil kunne give disse enkeltpersoner væsentlige særfordele på andre privates eller det offentliges bekostning.¹¹³ Der skal således foretages en konkret vurdering af, om videregivelse af oplysninger om det offentliges planlægningsvirksomhed vil kunne misbruges af enkeltpersoner til disses egne fordele, således at hensigtsmæssig gennemførelsen af planlægningsforanstaltningen vil blive vanskeliggjort. Foruden fysisk planlægning, kan det offentliges planlægningsvirksomhed omfatte politisk og økonomisk planlægning. I relation hertil vil oplysninger være fortrolige, hvis videregivelse af disse vil kunne føre til, at andre handler på en sådan måde, at det offentlige ikke vil kunne gennemføre virksomheden efter sit formål.¹¹⁴

Ombudsmanden har udtalt sig om fortroligheden, når den pågældende kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed *er* gennemført.¹¹⁵ Ombudsmanden udtalte i denne forbindelse, at sådanne oplysninger efter sin gennemførelse i almindelighed ikke vil kunne begrunde fortrolighed. Således ophører beskyttelsesbehovet som udgangspunkt efter for eksempel en gennemført eksa-

¹¹¹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 78

¹¹² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 708

¹¹³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 708

¹¹⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 708

¹¹⁵ FOB nr. 2010.20-11

men eller lignende kontrol. Dog vil beskyttelsesbehovet fortsat bestå, såfremt offentliggørelse forhindrer gennemførelse af fremtidige kontrolforanstaltninger, hvorfor sådanne oplysninger fortsat vil være underlagt tavshedspligt.¹¹⁶

Af ovenstående kan udledes, at FVL § 27, stk. 4, nr. 2, omfatter oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde af hensyn til blandt andet gennemførelse af offentlig kontrol- og planlægningsvirksomhed. Disse oplysninger er fortrolige, og derved omfattet af offentligt ansattes tavshedspligt. Vedrørende det offentliges kontrolvirksomhed er oplysninger om hvor, hvornår og hvordan den pågældende kontrol sker, fortrolige. Endvidere er oplysninger, der afslører noget om myndighedernes undersøgelsesmetoder, fortrolige. Vedrørende det offentliges planlægningsvirksomhed kan oplysninger om blandt andet fysisk, økonomisk og politisk planlægning efter omstændighederne være omfattet. Disse kan for eksempel være omfattet, såfremt der er en konkret risiko for, at enkeltpersoners kendskab til planlægningsovervejelserne vil kunne give disse væsentlige særfordele på andre private eller det offentliges bekostning. Efter gennemførelsen af det offentliges virksomhed, er der ikke længere et beskyttelsesbehov, hvorfor oplysningerne herefter som udgangspunkt ikke er fortrolige.

3.3.6.3 FVL § 27, stk. 4, nr. 3

I henhold til FVL § 27, stk. 4, nr. 3, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til *"det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed"*. I henhold til bestemmelsens ordlyd er det således det offentliges økonomiske interesser, der er beskyttelsesobjektet i denne bestemmelse. Det følger endvidere af bestemmelsens ordlyd, at det offentliges forretningsvirksomhed blandt andet udgør en del af det offentliges økonomiske interesser.

Hovedformålet med bestemmelsen er at sikre, at det offentlige i forretningsforhold sidestilles med private. Nærmere bestemt skal bestemmelsen sikre, at det offentlige kan hemmeligholde særlige fremstillings- eller forretningsmetoder på samme måde som private.¹¹⁷ Oplysninger om sådanne

¹¹⁶ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 708

¹¹⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 709

metoder formodes at have stor økonomisk værdi, hvorfor hemmeligholdelse af sådanne antages at være af væsentlig betydning for det offentliges økonomiske interesser. Bestemmelsen skal ligeledes sikre, at det offentlige har mulighed for at beskytte den viden, som det offentlige er i besiddelse af på området, således at det offentlige eventuelt på et senere tidspunkt kan sælge sådan viden til private eller til andre lande.¹¹⁸ Ved et salg af det offentliges viden vil der kunne opnås væsentlig indtjening herfor, hvorfor det er af betydning for det offentliges økonomiske interesser at kunne hemmeligholde sådanne oplysninger.

Ligeledes er oplysninger om det offentliges indgåelse af kontraktforhold omfattet af bestemmelsen. Herunder hører for eksempel oplysninger om forhandlinger, som det offentlige fører om løn- eller personaleforhold. Omfattet heraf er endvidere oplysninger om af det offentlige afgivne tilbud om køb og salg af fast ejendom med videre. Videregivelse af oplysninger herom vil kunne afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold.¹¹⁹ Efter indgåelse af sådanne kontrakter må det antages, at hemmeligholdelse ikke længere er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Efter en kontrakts indgåelse er parterne ikke længere i forhandling, hvorfor hemmeligholdelse af for eksempel afgivne tilbud som udgangspunkt ikke vil være nødvendigt af hensyn til konkurrenter med mere. Således er oplysningerne alene fortrolige, mens de pågældende forhandlinger foregår, og der i den forbindelse er et hensyn at tage til det offentliges forhandlingsposition. Dog vil oplysningerne fortsat være fortrolige efter aftalens indgåelse, hvis videregivelse af oplysningerne må antages at kunne skade en fremtidig forhandlingsposition for det offentlige.¹²⁰

Af ovenstående kan udledes, at FVL § 27, stk. 4, nr. 3, omfatter oplysninger om blandt andet det offentliges fremstillings- eller forretningsmetoder samt særlig viden det offentlige ligger inde med på et nærmere angivet område. Disse oplysninger antages efter omstændighederne nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Endvidere er oplysninger om det offentliges indgåelse af kontraktforhold omfattet af bestemmelsen. Formålet med at sådanne oplysninger er fortrolige, er, at det offentlige skal kunne ligestilles med

¹¹⁸ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 709

¹¹⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 679

¹²⁰ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 709

private i handelsforhold, samt at det offentlige i denne forbindelse skal kunne gennemføre deres forretningsvirksomhed på en hensigtsmæssig måde.

3.3.6.4 FVL § 27, stk. 4, nr. 4

I henhold til FVL § 27, stk. 4, nr. 4, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til *”forskernes og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter (...)”*. I henhold til ordlyden af bestemmelsens første led, skal den pågældende idé være *original*. Dette medfører, at idéen skal stamme fra forskeren eller kunstneren selv. Originale ideer kan for eksempel omfatte tilfælde, hvor der i forbindelse med en undersøgelse anvendes en hidtil ubenyttet metode.¹²¹ Idet der er tale om hidtil ubenyttede metoder, vil det være af væsentlig betydning for forskeren, at disse hemmeligholdes. Formålet med bestemmelsens første led er blandt andet at beskytte forskere og kunstnere mod, at konkurrerende forskere og kunstnere kopierer og tilegner sig den originale idé. På denne måde er ønsket altså at beskytte forskeres og kunstneres fremtidige karriere.¹²² Dette formål formodes at være begrundet i, at det er væsentligt for den enkelte forsker og kunstner, at disse originale ideer ikke videregives, før forskeren eller kunstneren eventuelt selv vælger at videregive disse.

Bestemmelsens andet led omhandler foreløbige forskningsresultater og manuskripter. I henhold til bestemmelsens ordlyd er alene *foreløbige* forskningsresultater og manuskripter omfattet. Dette antages at være begrundet i, at der alene er behov for at beskytte sådanne *inden* disse foreligger i deres endelige form, hvor disse typisk vil blive offentliggjort. Idet bestemmelsen blot omfatter foreløbige forskningsresultater og manuskripter, finder bestemmelsen ikke anvendelse på forskningsresultater og manuskripter, der allerede foreligger i *endelig* form. Hvorvidt der er tale om et foreløbigt forskningsresultat eller manuskript, hviler på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. For eksempel udgør det ikke nødvendigvis et endeligt forskningsprojekt, såfremt dette er indsendt til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med for eksempel ansøgning om økonomisk støtte. Dette er begrundet med, at en sådan ansøgning blot udgør et led i forskningsarbejdet.¹²³ Formålet

¹²¹ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

¹²² L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

¹²³ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 724

med bestemmelsens andet led er at beskytte, at den pågældende forskers eller kunstners faglige anseelse ikke lider skade ved en sådan offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt eller manuskript.¹²⁴ For eksempel kunne det forestilles, at et foreløbigt forskningsprojekt indeholder fejl og mangler, hvorfor det ville være uhensigtsmæssigt for forskeren, hvis dette videregives. I eksemplet kunne det endvidere forestilles, at forskerens faglige anseelse ville lide væsentlig skade. Ydermere kan det inden for nogle brancher, for eksempel det sundhedsvidenskabelige forskningsområde, være videnskabeligt uansvarligt at videregive foreløbige forskningsresultater, som endnu ikke er færdigtestet eller kvalitetssikret.¹²⁵

Af ovenstående afsnit kan udledes, at oplysninger, der er væsentlige at hemmeligholde af hensyn til kunstneres og forskeres originale idéer, er omfattet af FVL § 27, stk. 4, nr. 4. Dette med formålet at beskytte sådanne originale idéer fra kopiering med videre fra konkurrenter. Endvidere er oplysninger, der er væsentlige at hemmeligholde af hensyn til kunstneres og forskeres foreløbige forskningsresultater og manuskripter, omfattet af bestemmelsen. Hvorvidt der foreligger et foreløbigt forskningsresultat eller manuskript, hviler på en konkret vurdering. Formålet med at beskytte sådanne oplysninger fra videregivelse er blandt andet, at foreløbige forskningsprojekter kan indeholde diverse fejl, der efter omstændighederne vil kunne skade den enkelte forskers faglige anseelse. FVL § 27, stk. 4, nr. 4, har således overordnet til formål at beskytte immaterielle rettigheder, forskning med videre fra krænkelse.

3.3.6.5 FVL § 27, stk. 4, nr. 5

I henhold til FVL § 27, stk. 4, nr. 5, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til *”private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”* Således kan yderligere oplysninger end dem oplistet i FVL § 27, stk. 4, nr. 1-4, være fortrolige, hvis det er nødvendigt at hemmeligholde disse efter forholdets særlige karakter. I henhold til bestemmelsens ordlyd, kan alle private og offentlige interesser begrunde fortrolighed, hvis det antages nødvendigt af hensyn til disses interesser særlige karakter. Bestemmelsens beskyttelsesobjekt er *både* private samt offentlige interesser i modsætning til flere

¹²⁴ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

¹²⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 724

af de øvrige bestemmelser i FVL § 27, stk. 1-4, hvor bestemmelserne enten har til hensigt at beskytte private interesser *eller* til hensigt at beskytte offentlige interesser. I forlængelse heraf er denne bestemmelse formuleret bredt, hvilket medfører, at FVL § 27, stk. 4, nr. 5, i henhold til dennes ordlyd har et bredt anvendelsesområde.

FVL § 27, stk. 4, nr. 5, udgør en generalklausul.¹²⁶ En generalklausul ses ofte anvendt i forbindelse med, at en lov opregner en række konkrete bestemmelser, og til sidst afslutter med en bestemmelse, der omfatter lignende tilfælde, som lovgiver ikke har defineret nærmere.¹²⁷ Dette ses ligeledes at være tilfældet vedrørende FVL § 27, stk. 4, hvori der er oplistet en sådan række konkrete bestemmelser, og slutteligt indsat en generel og bred bestemmelse - FVL § 27, stk. 4, nr. 5. Denne udgør således en generalklausul. En generalklausul ses i forlængelse heraf at være en generelt anvendelig bestemmelse inden for et bestemt område, som har til formål at supplere øvrige bestemmelser.¹²⁸ Under denne generalklausul i FVL § 27, stk. 4, nr. 5, kan for eksempel henhøres oplysninger, der er nødvendige at beskytte af hensyn til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne.¹²⁹

I denne forbindelse kan oplysninger, der fremgår af myndighedernes interne udkast og indstillinger, være fortrolige og derved undergivet tavshedspligt.¹³⁰ Dette fremgår ligeledes af en dom afsagt af Højesteret.¹³¹ Sagen omhandlede ægtefæller, som tidligere havde fået en sag om ægtefællesammenføring behandlet ved en offentlig forvaltningsmyndighed. I denne forbindelse ønskede ægtefællerne at få videregivet ministeriets interne arbejdsmateriale og interne drøftelser i forbindelse med sagen. Spørgsmålet var da, hvorvidt dette interne arbejdsmateriale og de interne drøftelser var fortrolige. Højesteret fandt herom, at der påhvilede ministeren og de relevante ansatte tavshedspligt vedrørende disse interne oplysninger. Heraf kan udledes, at sådanne interne drøftelser, arbejdsdokumenter med videre er væsentlige for det offentlige at kunne hemmeligholde, af hensyn til den pågældende myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne. Højesteret

¹²⁶ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 77

¹²⁷ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori. 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 264

¹²⁸ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori. 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018, s. 263

¹²⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2013, s. 710

¹³⁰ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 77

¹³¹ UfR 2012.2356 H

har endvidere afsagt dom i en lignende sag.¹³² Sagens genstand var ligeledes, hvorvidt et ministeriums interne arbejdsmateriale og interne drøftelser var underlagt fortrolighed. Højesteret fandt i denne sag, at de konkrete oplysninger var fortrolige og omfattet af tavshedspligten, og at der generelt findes "(...) *at foreligge en klar beskyttelsesværdig offentlig interesse i tavshedspligt i et sådant tilfælde*". Heraf kan det udledes, at fortrolighed vedrørende en myndigheds interne arbejdsmateriale og drøftelser efter omstændighederne klart kan være nødvendigt af hensyn til beskyttelse af offentlige interesser. Det kan af begge domme udledes, at videregivelse af sådanne oplysninger ville være uhensigtsmæssigt. Generelt må dette antages at være begrundet i, at offentligt ansatte ofte diskuterer sager internt, inden afgørelse træffes i en konkret sag. Dette er et vigtigt led i myndighedens beslutningsprocesser, hvorfor det er væsentligt, at sådanne interne drøftelser kan ske uden frygt for senere videregivelse. I forlængelse heraf ville det således være uhensigtsmæssigt, hvis for eksempel interne drøftelser forud for en sags afgørelse blev videregivet.

På trods af bestemmelsens brede formulering, formodes denne dog i praksis at have et snævert anvendelsesområde.¹³³ Dette antages primært at være begrundet med, at FVL's øvrige bestemmelser om tavshedspligt oplister en lang række tilfælde. Af denne grund er langt de fleste situationer allerede omfattet af en af disse bestemmelser, hvilket ikke efterlader mange situationer tilbage til at være omfattet af generalklausulen. Dog kan bestemmelsen ligeledes anvendes, hvis en oplysning som sådan er fortrolig i henhold til en af de øvrige bestemmelser i FVL § 27, stk. 1-4, men hvor den konkrete bestemmelse viser sig utilstrækkelig.¹³⁴ I sådanne tilfælde må det antages, at oplysningen efter omstændighederne i stedet kan henhøres under generalklausulen i FVL § 27, stk. 4, nr. 5.

Af ovenstående kan udledes, at FVL § 27, stk. 4, nr. 5, udgør en generalklausul, der umiddelbart har en bred sproglig formulering, men i praksis et snævert anvendelsesområde. Nærmere bestemt er oplysninger fortrolige herefter, såfremt der er væsentlige hensyn at tage til private eller offentlige interesser grundet disses særlige karakter. Omfattet er for eksempel oplysninger, der fremgår af myndighedens interne drøftelser eller arbejdsdokumenter, da hemmeligholdelse af sådanne må

¹³² UfR 1984.941 H

¹³³ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

¹³⁴ L 144 fra 2012-13, s. 105 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

antages at være af væsentlig betydning for det offentliges beslutningsproces med videre. Ligeledes omfattet af bestemmelsen er oplysninger, der efter disses karakterer er fortrolige i henhold til de øvrige bestemmelser i FVL § 27, stk. 1-4, men hvor disse bestemmelser konkret er utilstrækkelige.

3.3.7 Udvidelse af tavshedspligten

Det følger af FVL § 27, stk. 5, at der inden for den offentlige forvaltning kun kan pålægges tavshedspligt "(...) med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1-4". Heraf følger, at der inden for forvaltningen alene kan pålægges tavshedspligt, hvis dette er nødvendigt for at varetage sådanne hensyn som nævnt i FVL § 27, stk. 1-4. Offentligt ansatte kan i denne forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i større omfang, end hvad der allerede følger af lovgivningen.¹³⁵ Heri ligger således, at en forvaltningsmyndighed ikke selv kan udvide tavshedspligten med begrundelse i yderligere hensyn end dem nævnt i FVL § 27, stk. 1-4. Dette er ligeledes begrundet i, at forvaltningsmyndigheder skal følge legalitetsprincippet, hvorefter forvaltningens beslutninger skal have hjemmel i lov.¹³⁶ Formålet med FVL § 27, stk. 5, er, at en forvaltningsmyndigheds ledelse ikke vilkårligt pålægger de offentligt ansatte tavshedspligt, men at dette kun lovligt vil kunne ske, såfremt det er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser.¹³⁷ Tavshedspligten er som følge af FVL § 27, stk. 5, altså ikke en pligt, offentligt ansatte kan fastlægge omfanget af fra sag til sag. Bestemmelsen medfører, at tavshedspligten ikke kan misbruges til at pålægge offentligt ansatte mundkurv i en konkret sag, hvor hemmeligholdelse ifølge lovgivningen ellers ikke er påkrævet.¹³⁸ En sådan situation, hvor eksempelvis en leder vil pålægge en offentligt ansat tavshedspligt af hensyn til lederen selv, og hvor denne beslutning ikke har hjemmel i lov, må antages at være særdeles uhensigtsmæssig og til fare for borgernes retssikkerhed.

På trods af, at tavshedspligtens omfang ikke kan udvides inden for forvaltningen, vil det dog i henhold til FVL § 27, stk. 5, være muligt inden for forvaltningen at specificere nærmere hvilke oplys-

¹³⁵ Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, s. 15

¹³⁶ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 294

¹³⁷ FT 1985/86, tillæg A, sp. 104

¹³⁸ Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, s. 15

ninger eller dokumenter, der er omfattet af tavshedspligten. Sådan specificering kan blandt andet ske ved tjenestebefalinger eller stempeling af dokumenter.¹³⁹ Ligeledes vil sådan specificering af tavshedspligten kunne ske i form af udstedelse af et cirkulære.¹⁴⁰ En sådan præcisering er i overensstemmelse med FVL § 27, stk. 5, så længe der ved specificeringen eller præciseringen ikke angives et videre omfang af tavshedspligten.

Af ovenstående kan sammenfattes, at FVL § 27, stk. 5, sætter begrænsninger for forvaltningens udvidelse af offentligt ansattes tavshedspligt. Dette for at undgå, at der ikke vilkårligt pålægges offentligt ansatte tavshedspligt, hvorfor pålæggelse kun lovligt vil kunne ske, såfremt det er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i FVL § 27, stk. 1-4. Dog er der mulighed for internt i forvaltningen at præcisere offentligt ansattes tavshedspligt.

¹³⁹ FT 1985/86, tillæg A, sp. 171

¹⁴⁰ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 294

4 Offentligt ansattes uberettigede videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger

4.1 Introduktion

Tavshedspligten sætter begrænsninger for, hvilke handlinger offentligt ansattes må foretage sig med fortrolige oplysninger. Offentligt ansatte må i henhold til STRFL § 152, stk. 1, ikke uberettiget videregive eller udnytte oplysninger, der er fortrolige og i forlængelse heraf omfattet af tavshedspligt. I nedenstående kapitel behandles disse situationer nærmere i særskilte afsnit. I afsnittet vedrørende uberettiget videregivelse tages der udgangspunkt i tilfælde, hvor der sker videregivelse til for eksempel private, organisationer eller pressen. I forlængelse heraf holdes blandt andet videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder samt domstolene udenfor.

4.2 Uberettiget videregivelse

Det følger af STRFL § 152, stk. 1, at den som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv straffes, hvis denne *"(...) uberettiget videregiver (...) fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab (...)"*. I henhold til bestemmelsens ordlyd er gerningsindholdet *videregivelse* af fortrolige oplysninger. Ved en ordlydsfortolkning af ordet *"videregivelse"* lægger dette op til, at der stilles krav om en aktiv handling foretaget af en offentligt ansat omfattet af tavshedspligten. Dog må videregivelsesbegrebet antages at være bredt. I forlængelse heraf stilles der således ikke krav om en fysisk videregivelse af oplysninger,¹⁴¹ som bestemmelsens ordlyd ellers lægger op til. En videregivelse vil ofte bestå i, at den offentligt ansatte direkte mundtligt eller skriftligt videregiver oplysninger. Dog kan det forhold, at den offentligt ansatte blot *bekræfter* oplysninger, som modtageren i forvejen kender eller påstår at kende, udgøre en videregivelse. Endvidere kan ren passivitet efter omstændighederne ligeledes udgøre en videregivelse omfattet af bestemmelsen.¹⁴² For eksempel kunne det forestilles, at en offentligt ansat bevidst efterlader fortrolige oplysninger frit tilgængeligt.¹⁴³ Endvidere er det almindeligt antaget, at offentlige myndigheder i deres henvendelse til borgere i følsomme sager skal handle med diskretion,¹⁴⁴ og dermed forsøge at undgå at videregive fortrolige oplysninger, når offentlige myndigheder for eksempel

¹⁴¹ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 291

¹⁴² Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 98

¹⁴³ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 291

¹⁴⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 774

fremsender breve af fortrolig karakter. I ovenstående tilfælde vil videregivelsen således ske indirekte, men altså stadig være omfattet af bestemmelsen.

Indirekte videregivelse ses behandlet af Ombudsmanden i en konkret sag.¹⁴⁵ Sagen omhandlede en kommune, som kørte rundt til dennes skyldnere i en iøjnefaldende inkassobil. Kommunen benyttede inkassobilen for, efter eget udsagn, at denne skulle blive set af naboer, venner med mere, og dermed få folk til at betale deres gæld. Spørgsmålet var da, hvorvidt kommunen i denne forbindelse *videregav* fortrolige oplysninger vedrørende de pågældende skyldnere. Herom udtalte Ombudsmanden, at placeringen af den iøjnefaldende og letgenkendelige inkassobil uden for en skyldners bopæl efter omstændighederne kunne udgøre en videregivelse af fortrolige oplysninger. Samme kommune anvendte ligeledes særligt markerede kuverter ved fremsendelse af inkassoskrivelser til dennes skyldnere. Disse kuverter kunne let identificeres af postvæsenet samt af personer med tilknytning til skyldnerens husstand. Ombudsmanden fandt ligeledes vedrørende disse, at der efter omstændighederne kunne være tale om en videregivelse af fortrolige oplysningerne. Heraf kan udledes, at for eksempel særlig mærkning samt kendetegn på inkassomateriale fra en offentlig myndighed til private skyldnere kan være en indirekte videregivelse af fortrolige oplysninger omfattet af STRFL § 152, stk. 1. Det samme gjorde sig gældende i en anden ombudsmands-udtalelse omhandlende en vidneindkaldelse fremsendt af politiet, hvor der på kuverten var betegnet "strafafsoner".¹⁴⁶ Denne påtegning udgjorde ligeledes en indirekte videregivelse af fortrolige oplysninger.

Omfattet af videregivelsesbegrebet antages endvidere at være tilfælde, hvor offentligt ansatte *offentliggør* fortrolige oplysninger. I tilfælde hvor der sker offentliggørelse, videregives fortrolige oplysninger for eksempel på en myndigheds hjemmeside, og ikke til en nærmere bestemt kreds af modtager, hvilket normalt vil være tilfældet ved videregivelse. Videregivelsesbegrebet må i denne henseende antages at være bredt, således at *enhver* form for uberettiget videregivelse kan straffes i henhold til bestemmelsen.

¹⁴⁵ FOB nr. 1991.185

¹⁴⁶ FOB nr. 1981.158

I henhold til bestemmelsens ordlyd skal videregivelsen være *uberettiget*, før der kan straffes herfor. Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer ikke nødvendigvis, at der foreligger en tilsidesættelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives.¹⁴⁷ I forlængelse heraf er enhver videregivelse således ikke i strid med bestemmelsen, og dermed i strid med tavshedspligten. Der skal af denne grund foretages en vurdering af *berettigheden* i hvert tilfælde. I forbindelse med videregivelsen er det blandt andet relevant at se på, hvem videregivelsen er sket til. Det må antages, at videregivelsen skal ske til uvedkommende personer, før videregivelsen bliver uberettiget. Ombudsmanden har herom udtalt, at tavshedspligt medfører, at fortrolige oplysninger ikke må videregives til uvedkommende.¹⁴⁸ I forlængelse heraf blev det udtalt, at "(...) *"naboer, venner og bekendte"* (...)" betragtes som uvedkommende i forhold til den fortrolige oplysning.

I forlængelse heraf må det antages, at videregivelsen ikke vil være uberettiget, såfremt den fortrolige oplysning videregives til den eller de personer, som oplysningerne omhandler, da disse ikke kan betragtes som uvedkommende. Dette fremgår i øvrigt af FVL § 9, stk. 2, som fastsætter, at tavshedspligten ikke gælder, når en person ønsker at se fortrolige oplysninger om sig selv. Hvis den pågældende person har en partsrepræsentant, vil det ligeledes ikke være uberettiget at videregive de fortrolige oplysninger til partsrepræsentanten. Såfremt de fortrolige oplysninger omhandler en virksomhed, vil der heller ikke være tale om en uberettiget videregivelse, hvis oplysningerne videregives til virksomhedens ledelse.¹⁴⁹ Pårørende til de personer, oplysningerne vedrører, betragtes som udgangspunkt som uvedkommende, hvorfor videregivelse til disse vil være uberettiget. I en dom afsagt af Østre Landsret, blev en sag om videregivelse af fortrolige oplysninger til pårørende behandlet.¹⁵⁰ Den fortrolige oplysning omhandlede, at en patient i forbindelse med en begæring om udskrivelse havde tilkendegivet, at ville begå selvmord. Patientens læge vurderede, at der var en nærliggende risiko for, at selvmordstruslen ville blive fuldført. Landsretten fandt i forbindelse hermed, at selvmord kan være en voldsom begivenhed for personens omgivelser samt pårørende. Med denne begrundelse fandt landsretten, at videregivelse af den fortrolige oplysning til en sådan nær pårørende som faderen havde været berettiget. Heraf kan udledes, at faderen i den konkrete sag ikke blev betragtet som uvedkommende. Dette må antages at være

¹⁴⁷ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 80

¹⁴⁸ FOB nr. 1991.185

¹⁴⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 738

¹⁵⁰ UfR 1996.1261 Ø

grundet den fortrolige oplysningens livstruende karakter, hvorfor videregivelse til denne var berettiget.

I særlige situationer kan det endvidere være berettiget at videregive fortrolige oplysninger til personer, der berøres af det fortrolige forhold. I sådanne tilfælde betragtes de pågældende ikke som uvedkommende. Dette på trods af, at de pågældende ingen tilknytning har til selve sagen. For eksempel kan politiet efter omstændighederne oplyse restauratører med mere om enkeltpersoners forhold til rockermiljøet. Dette med begrundelsen, at restauratørerne kan forestilles at blive berørt heraf, og med den fortrolige oplysning kan vurdere, om pågældende enkeltpersoner skal nægtes adgang. Endvidere er der mulighed for, at Rigsadvokaten for eksempel kan underrette en persons arbejdsgiver i tilfælde, hvor den pågældende sigtes for spirituskørsel, og hvor kørsel af et motordrevet køretøj er en væsentlig del af dennes arbejde. I sådanne tilfælde må arbejdsgiveren antages at kunne blive væsentligt berørt af det pågældende forhold, hvorfor videregivelsen til denne efter omstændighederne vil kunne være berettiget.¹⁵¹

Den offentligt ansattes egne venner og familie vil som klart udgangspunkt udgøre uvedkommende, hvorfor videregivelse til disse vil være uberettiget.¹⁵² Som eksempel herpå kan nævnes en udtalelse afgivet af Rigsadvokaten.¹⁵³ Sagen omhandlede en politimand, der til sin kæreste havde videregivet en fortrolig oplysning. Oplysningen omhandlede, at der verserede en strafferetlig efterforskning mod en af parrets kvindelige bekendte. Der blev ikke videregivet yderligere oplysninger end denne. Dog var videregivelsen uberettiget, hvorfor denne udgjorde et brud på tavshedspligten. Heraf kan udledes, at politimandens kæreste blev anset for uvedkommende, hvorfor videregivelsen var uberettiget. At den offentligt ansattes venner, familie med mere som udgangspunkt betragtes som uvedkommende, må antages at være begrundet med, at disse ikke har nogen tilknytning til den pågældende sag. Nærmere bestemt vil videregivelse til disse typisk ske af hensyn til den offentligt ansattes eget behov for at videregive fortrolige oplysninger, denne har fået kendskab til som led i dennes arbejde.

¹⁵¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 747

¹⁵² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 750

¹⁵³ Rigsadvokatens Årsberetning 2010-11, s. 57

Af ovenstående kan sammenfattes, at videregivelsesbegrebet er særdeles bredt. Omfattet af STRFL § 152, stk. 1, vedrørende videregivelse, er i forlængelse heraf både direkte og indirekte videregivelse. Før sådan videregivelse kan udgøre brud på tavshedspligten i henhold til bestemmelsen, skal denne videregivelse dog være uberettiget. Heri ligger blandt andet, at videregivelse skal ske til uvedkommende personer.

4.2.1 Samtykke

Såfremt den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet samtykke til den pågældende videregivelse, vil der som udgangspunkt ikke foreligge en *uberettiget* videregivelse af en fortrolig oplysning.¹⁵⁴ Dette er begrundet i, at bestemmelserne om tavshedspligt har til formål at beskytte den person eller virksomhed, oplysningerne vedrører. Såfremt den pågældende selv samtykker, og af denne grund fralægger sig den lovfæstede beskyttelse, er der ikke længere et reelt beskyttelsesbehov. Dette må i øvrigt antages ligeledes at gøre sig gældende i tilfælde, hvor den pågældende selv vælger at offentliggøre fortrolige oplysninger vedrørende denne. I sådanne tilfælde, hvor den pågældende selv har offentliggjort fortrolige oplysninger forinden, vil det for den offentligt ansatte således ikke umiddelbart udgøre en uberettiget videregivelse, hvis denne senere videregiver disse fortrolige oplysninger.¹⁵⁵

Bestemmelsen i STRFL § 152, stk. 1, tager dog ikke direkte stilling til, hvilken betydning et samtykke kan tillægges for adgangen til at videregive fortrolige oplysninger. Dog er det i flere af de specielle tavshedspligtsforskrifter reguleret, at et givet samtykke efter omstændighederne kan tillægges betydning.¹⁵⁶ I forlængelse heraf må det imidlertid antages, at der stilles visse krav til det pågældende samtykke, før dette kan berettige en videregivelse. Som før beskrevet, skal samtykket navnligt hidrøre fra den, der ellers ville være blevet krænket ved videregivelsen. Såfremt en oplysning for eksempel vedrører en enkeltpersons private forhold, bør samtykket således hidrøre fra enkeltpersonen selv. Hvis oplysningerne vedrører flere enkeltpersoner, bør alle de berørte enkeltpersoner samtykke. Hvis en oplysning er undergivet tavshedspligt af hensyn til det offentliges inte-

¹⁵⁴ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 80

¹⁵⁵ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 738

¹⁵⁶ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 107

resser, kan der argumenteres for, at den offentlige interesse har en sådan almen karakter, at ingen myndigheder kan anses for berettigede til at samtykke til videregivelse.¹⁵⁷

Ligeledes bør der stilles krav om, at samtykket skal være forudgående eller samtidigt med videregivelsen.¹⁵⁸ Den pågældende kan selvsagt ikke give samtykke til en videregivelse, der allerede er sket, hvorfor der bør stilles sådanne krav. I forlængelse heraf bør et hypotetisk samtykke således heller ikke være tilstrækkeligt til at begrunde berettigelse. Heri ligger, at den der videregiver oplysningerne formoder, at den pågældende ville have samtykket, såfremt den pågældende havde haft lejligheden til at tage stilling til videregivelsen.¹⁵⁹ Der antages i en sådan situation at være en vis usikkerhed, hvorfor et hypotetisk samtykke ikke vil kunne berettige en videregivelse af fortrolige oplysninger.

På trods af, at den pågældende har givet samtykke til videregivelse, kan der dog alligevel være hensyn at tage til beskyttelse af den pågældende, hvorfor et givet samtykke ikke i alle tilfælde vil føre til berettiget videregivelse. Dette er begrundet i, at det for eksempel for en enkeltperson ofte vil kunne være vanskeligt at overskue konsekvenserne af et sådant samtykke. For eksempel kunne det forestilles, at en enkeltperson i forbindelse med akut indlæggelse på et sygehus bliver bedt om at give samtykke til videregivelse af de fortrolige lægelige oplysninger vedrørende denne. I en sådan situation må det antages, at enkeltpersonen vanskeligt vil kunne overskue konsekvenserne af samtykket. Endvidere er der risiko for, at enkeltpersonen giver samtykket grundet, at denne føler sig presset hertil.¹⁶⁰ For at et samtykke kan tillægges betydning, bør pågældende enkeltperson være habil. I denne forbindelse bør den pågældende opfylde visse aldersmæssige krav og være i stand til at handle fornuftsmæssigt.¹⁶¹ Dette må antages at være begrundet i, at tavshedspligtsbestemmelserne, som før beskrevet, har til formål at beskytte enkeltpersoner med videre. Før videregivelse af fortrolige oplysninger kan ske, er det af denne grund afgørende, at den beskyttelsesberettigede enkeltperson har forståelse for, hvad denne giver samtykke til. I forlængelse heraf bør der ligeledes stilles krav om, at den pågældende har fuldt kendskab til de omstændigheder, der er

¹⁵⁷ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 108

¹⁵⁸ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 110

¹⁵⁹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 110

¹⁶⁰ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 109

¹⁶¹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 110

relevante for videregivelsen og i den forbindelse samtykket.¹⁶² Dette bør der stilles krav om for at sikre, at enkeltpersonen har forståelse for, i hvilken sammenhæng oplysningerne skal bruges.

På baggrund af ovenstående kan udledes, at der som udgangspunkt ikke foreligger en uberettiget videregivelse af en fortrolig oplysning, såfremt pågældende enkeltperson eller virksomhed har givet samtykke til den pågældende videregivelse. Dog må det antages, at det kan være betænkeligt at tillægge for eksempel en enkeltpersons samtykke vægt. Afgørende for, om et samtykke tillægges vægt bør blandt andet være, om samtykket hidrører fra den, i hvis interesse der er tavshedspligt, samt om samtykket er givet forudgående eller samtidigt med videregivelsen. Endvidere bør den pågældende være habil samt have fuldt kendskab til de omstændigheder, der er relevante for videregivelsen.

4.2.2 Videregivelse af allerede offentlige oplysninger

Som tidligere anført vil oplysninger, der allerede er offentligt tilgængelige i for eksempel folkeregistret, ikke være fortrolige oplysninger. Mere vanskelig bliver vurderingen af oplysningers fortrolighed, hvis disse ikke fremgår af et offentligt tilgængeligt register, men for eksempel blot har været lækket til pressen. Som eksempel herpå kan nævnes en dom afsagt af Københavns Byret.¹⁶³ Spørgsmålet i sagen var blandt andet, hvorvidt der var tale om en uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger på trods af, at disse oplysninger muligt allerede havde været omtalt i offentligheden. Det indgik således i byrettens vurdering af, hvorvidt tiltalte havde tilsidesat sin tavshedspligt, om tiltalte i forbindelse med sin videregivelse af oplysningerne måtte anses for at have bekræftet disses rigtighed. Heraf kan udledes, at oplysninger der har været offentligt omtalt af for eksempel pressen, stadig kan anses for fortrolige, hvis disses oprigtighed endnu ikke er bekræftet af de berørte parter. Således kan det på trods af, at oplysninger allerede er offentligt omtalt, alligevel udgøre en uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger, såfremt disse videregives.

4.2.3 Videregivelse som led i en sag oplysning

Det kan i nogle tilfælde være nødvendigt for en sags oplysning at videregive fortrolige oplysninger til private, hvorfor sådan videregivelse således efter omstændighederne kan udgøre en *berettiget*

¹⁶² Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 110

¹⁶³ Domsresumé fra Københavns Byret i sag: SS 4-6843-2018, "Dom i sag om tidligere PET-chefs udtalelser til bog

videregivelse. Dog stilles der naturligvis krav om, at den offentligt ansatte ikke videregiver *yderligere* fortrolige oplysninger end hvad, der er nødvendigt for at oplyse den konkrete sag.¹⁶⁴ Ombudsmanden har udtalt sig om videregivelse af fortrolige oplysninger som led i en sags oplysning.¹⁶⁵ I sagen rettede Søfartsstyrelsen i forbindelse med indhentelse af oplysninger til en konkret sag henvendelse til en enkeltpersons arbejdsgiver. Sagen vedrørte en erhvervsdykkers ulovlige dykkeri. Ombudsmanden udtalte, at *"Det er almindeligt antaget at det som led i en forvaltningsmyndigheds sagsoplysning kan være nødvendigt at indhente oplysninger fra private, og at det i den forbindelse kan komme på tale at afgive fortrolige oplysninger for at give den private det fornødne grundlag for at besvare myndighedens spørgsmål."* I sagen fandt Søfartsstyrelsen det nødvendigt for sags oplysning at indhente oplysninger fra den pågældendes arbejdsgiver, og i denne forbindelse at videregive fortrolige oplysninger til denne. Ombudsmanden udtalte dog, at videregivelse af fortrolige oplysninger i sådanne situationer er uberettiget, hvis videregivelsen ikke er påkrævet af hensyn til sags oplysning. I sagen fandt Ombudsmanden, at videregivelsen af den fortrolige oplysning om et muligt strafbart forhold ikke var nødvendig for, at arbejdsgiveren kunne besvare de pågældende spørgsmål, som Søfartsstyrelsen stillede. Heraf kan udledes, at videregivelsen af de fortrolige oplysninger i sagen ikke var berettiget, idet sagen kunne have været oplyst uden den pågældende videregivelse. Såfremt videregivelsen af de fortrolige oplysninger sker til en sags oplysning for at varetage andres tarv, kan forholdet i stedet henhøres under STRFL § 152 e, nr. 2.

4.2.4 Meddeleret i henhold til STRFL § 152 e

Det er almindeligt anerkendt, at offentligt ansatte har en såkaldt meddeleret. Denne meddeleret indebærer blandt andet, at offentligt ansatte i nogle tilfælde *berettiget* kan videregive fortrolige oplysninger. STRFL § 152 e regulerer disse tilfælde nærmere. STRFL § 152 e fastsætter, at de øvrige bestemmelser i STRFL om tavshedspligt ikke finder anvendelse i tilfælde, *"(...) hvor den pågældende 1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv"*. Bestemmelsen ses at indeholde to led med angivelse af tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter STRFL § 152, stk. 1. Den almindelige tavshedspligtsbestemmelse i STRFL § 152, stk. 1, fastsætter, at

¹⁶⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 742

¹⁶⁵ FOB nr. 1996.93

den strafbare handling består i en *uberettiget* videregivelse. Dette lægger således op til at alle tilfælde, hvor der sker en *berettiget* videregivelse, ikke er omfattet af STRFL § 152, stk. 1. STRFL § 152 e opregner i forlængelse heraf nogle af disse tilfælde, hvor videregivelse vil være berettiget.¹⁶⁶ Bestemmelsen i STRFL § 152 e må i den forbindelse antages ikke at være udtømmende.

4.2.4.1 Forpligtelse til at videregive fortrolige oplysninger

STRFL § 152 e, nr. 1, fastsætter, at offentligt ansatte berettiget kan videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor de er *forpligtede* til at videregive disse oplysninger. Dette vil for eksempel være tilfældet, hvor offentligt ansatte har hjemmel til den pågældende videregivelse. Idet den offentligt ansatte allerede har hjemmel til at videregive den fortrolige oplysning, vil dette naturligvis i sig selv medføre, at videregivelsen af denne grund er berettiget. Omfattet heraf er bestemmelser i nærværende lovgivning samt i særlovgivning, der eksempelvis fastsætter en underretningspligt. Tavshedspligten vil i sådanne tilfælde vige for eksempelvis underretningspligten, og offentligt ansatte vil være forpligtede til at videregive fortrolige oplysninger. For eksempel har offentligt ansatte, der arbejder med børn og unge, i henhold til særlovgivning underretningspligt om forhold, hvor et barn eller en ung udsættes for vanrøgt, vold med mere. Ligeledes kunne det vedrørende offentligt ansattes kontrol af virksomheder med mere forestilles, at offentligt ansatte i flere tilfælde er forpligtede til at offentliggøre disse kontrolresultater. Eksempelvis er Fødevarestyrelsen efter omstændighederne forpligtede til at offentliggøre dissers kontrolresultater på internettet i forbindelse med den såkaldte smiley-ordning.¹⁶⁷ Det er af afgørende betydning, at forbrugere via internettet har muligheden for, at skaffe sig sådan information om den udførte kontrol.¹⁶⁸ Der må antages at være selvstændig hjemmel til offentliggørelsen, og dermed forpligtelse til at offentliggøre de pågældende fortrolige oplysninger. Dette med begrundelse i sundhedsmæssige hensyn hos forbrugerne. Såfremt der i et konkret tilfælde ikke foreligger hjemmel og dermed forpligtelse til offentliggørelse, kan forholdet efter omstændighederne henhøres under STRFL § 152 e, nr. 2, med begrundelse i for eksempel berettiget varetagelse af andres tarv.

¹⁶⁶ Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 80-81

¹⁶⁷ Betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., s. 7

¹⁶⁸ Betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., s. 8

Endvidere kunne det forestilles, at offentligt ansatte i forbindelse med kontrol og tilsyn af disses arbejde er forpligtede til at videregive fortrolige oplysninger. Det må antages at være nødvendigt for sådan kontrol og tilsyn, at fortrolige oplysninger videregives, hvorfor bestemmelserne om tavshedspligt må vige herfor. I sådanne tilfælde vil en videregivelse af fortrolige oplysninger af denne grund være berettiget i henhold til STRFL § 152 e, nr. 1. Da der i ovenstående tilfælde vil være tale om videregivelse til andre offentligt ansatte eller andre forvaltningsmyndigheder, behandles dette ikke nærmere.

4.2.4.2 Åbenbar almeninteresse

STRFL § 152 e, nr. 2, fastsætter, at offentligt ansatte berettiget kan videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor de handler i berettiget varetagelse af *åbenbar almeninteresse*. I henhold til bestemmelsens ordlyd, skal denne varetagelse være berettiget. Der skal i denne forbindelse foretages en konkret vurdering, hvor vigtigheden af det i bestemmelsen nævnte hensyn afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af den fortrolige oplysning.¹⁶⁹ Det er således ikke enhver form for varetagelse af åbenbar almeninteresse, der vil udgøre en berettiget varetagelse i henhold til bestemmelsen. En berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse kan i henhold til bestemmelsen medføre, at fortrolige oplysninger berettiget kan videregives. Udtrykket "almeninteresse" udgør med andre ord samfundsmæssig interesse.¹⁷⁰ For at et tilfælde kan henføres herunder, er det således et krav, at kendskab til de fortrolige oplysninger er i samfundets interesse. For eksempel kan fortrolige oplysninger efter omstændighederne berettiget videregives, hvis oplysningerne omhandler konstaterede ulovligheder inden for forvaltningen.¹⁷¹ Før videregivelsen bliver berettiget i henhold til STRFL § 152 e, nr. 2, må der dog antages at stilles krav om, at den konstaterede ulovlighed er strafbelagt samt af mere alvorlig karakter.¹⁷² En sådan videregivelse må antages typisk at ske til pressen. Endvidere kan det have betydning for berettigheden af den åbenbare almeninteresse, hvem den fortrolige oplysning omhandler. I forlængelse heraf kan det tillægges betydning, om pågældende for eksempel er en overordnet beslutningstager i en myndighed eller virksomhed.¹⁷³ I sådanne tilfælde må det lægges til grund, at samfundet efter om-

¹⁶⁹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 104

¹⁷⁰ Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, s. 63

¹⁷¹ Fenger, Niels: Forvaltningsret. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 477

¹⁷² Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 730

¹⁷³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 755

stændighederne kan have en berettiget interesse i disse fortrolige oplysninger. Heroverfor står for eksempel fortrolige oplysninger vedrørende kendte skuespillere. Det forhold, at den omhandlende person er almindeligt kendt af offentligheden, medfører ikke i sig selv, at samfundet har en berettiget åbenbar almeninteresse i fortrolige oplysninger vedrørende denne.¹⁷⁴ I sådanne tilfælde må det formodes, at samfundet blot har en ren nysgerrighed vedrørende de fortrolige oplysninger.

Østre Landsret har afsagt en dom vedrørende videregivelse af fortrolige oplysninger af hensyn til åbenbar almeninteresse.¹⁷⁵ Sagen omhandlede en tidligere ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste, der videregav fortrolige trusselvurderinger til en journalist. Disse fortrolige oplysninger vedrørte Danmarks eventuelle deltagelse i en militær operation mod Irak. Tiltalte gjorde gældende, at denne havde videregivet trusselvurderingerne af hensyn til varetagelse af åbenbar almeninteresse i henhold til STRFL § 152 e, nr. 2. Nærmere bestemt videregav tiltalte oplysningerne med henblik på, at offentligheden kunne få adgang til det pågældende materiale. Byretten fandt, at der generelt er meget snævre grænser for, hvornår en ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste er berettiget til at bryde sin tavshedspligt vedrørende strengt fortrolige oplysninger med henvisning til samfundsmæssige interesser. Byretten fandt i forlængelse heraf ikke, at tiltaltes handling var straffri i henhold til STRFL § 152 e, nr. 2. I landsretten var der dissens. Flertallet udtalte, at der på tidspunktet for tiltaltes videregivelse af oplysningerne var en betydelig offentlig interesse i at kende grundlaget for Danmarks politiske beslutninger vedrørende den militære operation. Flertallet fandt dog ikke, at dette i sig selv kunne føre til, at videregivelsen var sket af hensyn til en berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Dissensen udtalte, at den militære operation var af vidtrækkende betydning, samt at der var en åbenbar politisk interesse i oplysningerne. Dette bevirkede ifølge mindretallet, at tiltalte havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Heraf kan udledes, at det i sagen ikke var tilstrækkeligt for anvendelsen af STRFL § 152 e, nr. 2, at videregivelsen skete for at gøre offentligheden bekendt med oplysninger til brug for en omfattende politisk debat. Nærmere bestemt var det ikke tilstrækkeligt i den konkrete sag at kunne videregive de fortrolige oplysninger af hensyn til den åbenbare almeninteresse, at offentligheden havde en betydelig interesse i den politiske beslutning.

¹⁷⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 755

¹⁷⁵ UfR 2006.65 Ø

En lignende problemstilling ses i en anden dom afsagt af Højesteret.¹⁷⁶ Sagen omhandlede en medarbejder på et omsorgscenter. Den pågældende havde under sin ansættelse optaget beboere i intime situationer. Disse optagelser blev videregivet til DR til brug for en TV-udsendelse. Tiltalte gjorde i forbindelse med videregivelsen gældende, at denne havde været berettiget under hensyn til berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, jf. STRFL § 152 e, nr. 2. Dette begrundet i, at tiltalte fandt det relevant at vise uoverensstemmelser mellem konkrete udtalelser fra chefen for Københavns Kommunes ældrepleje og den virkelighed, tiltalte så på omsorgscentret. Tiltalte videregav ligeledes de fortrolige oplysninger med håb om, at udsendelsen ville føre til en stor debat om problematikken på det pågældende politiske område. Tiltaltes formål med videregivelsen var ifølge denne således at dokumentere omsorgssvigt på omsorgscentret. Landsretten fandt, at de videregivne fortrolige oplysninger ubestridt omhandlede spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig interesse. Dette begrundet i, at oplysningerne omhandlede forholdene på et af Danmarks største omsorgscentre. Landsretten fandt endvidere, at udsendelsen medførte en omfattende debat om ældreplejen både i Folketinget såvel som i medierne. Heroverfor fandt landsretten, at videregivelsen krænkede beboernes private interesser. Herudover krænkede videregivelsen det offentlige interesse i, at fortrolige oplysninger, som personale får adgang til, ikke videregives til uvedkommende af hensyn til tilliden til plejesystemet. Samlet fandt landsretten, at beboere på sådanne institutioner ikke bør risikere at blive vist på TV i så krænkende situationer, hvorfor videregivelsen ikke var sket i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Højesteret stadfæstede landsrettens dom, og fandt ligeledes ikke, at hensynet til at belyse forholdene på omsorgscentret kunne berettiggro grove krænkelser af beboernes privatliv. Yderligere fandt Højesteret, at det ikke havde været *nødvendigt* at videregive de pågældende optagelser for at have fremført den pågældende kritik. Heraf kan udledes, at formålet med videregivelsen i den konkrete sag efter omstændighederne kunne være berettiget. Dog skal der foretages en samlet vurdering af krænkelsen sammenholdt med videregivelsen formål. I den konkrete sag var krænkelsen så grov, at formålet ikke kunne udgøre en berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

¹⁷⁶ UfR 2012.1788 H

Ligeledes kan nævnes en ombudsmandsudtalelse vedrørende åbenbar almeninteresse.¹⁷⁷ Sagen omhandlede en drabschefs videregivelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med en sag om en forsvundet kvinde. Drabschefen videregav fortrolige oplysninger om kvindens personlige forhold til pressen. Videregivelsen skete for at skabe opmærksomhed om sagen, og i denne forbindelse i håb om at finde kvinden. Ombudsmanden udtalte herom, at der klart var en åbenbar almeninteresse i, at kvinden blev fundet, og en åbenbar almeninteresse i, at der i tilfælde af en forbrydelse ville ske strafforfølgning af en eventuel gerningsmand. Efter en samlet afvejning af hensynet til de fortrolige oplysninger vedrørende kvinden fandt Ombudsmanden, at videregivelsen var berettiget i henhold til STRFL § 152 e, nr. 2. Heraf kan udledes, at der i sagen utvivlsomt var en åbenbar almeninteresse. Endvidere vægtede videregivelsens formål så tungt, at dette opvejede hensynet til at hemmeligholde de fortrolige oplysninger om kvindens personlige forhold. I sagen fandt Ombudsmanden ligeledes, at videregivelsen var berettiget grundet hensynet til den pågældende kvinde samt dennes familie. Heraf kan udledes, at forholdet ligeledes kunne henhøres under andet led i STRFL § 152 e, nr. 2, vedrørende berettiget varetagelse af andres tarv.

På baggrund af de to ovenstående domme kan udledes, at STRFL § 152 e, nr. 2, vedrørende åbenbar almeninteresse, har en snæver anvendelse i praksis. I begge domme sker videregivelsen af de fortrolige oplysninger til brug for den offentlige debat, hvorfor de tiltalte begrundede videregivelsen i en berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Anvendelsen af STRFL § 152 e, nr. 2, afvises dog i begge domme. Det antages således, at der skal meget til, før formålet er af hensyn til varetagelse af åbenbar almeninteresse. Endvidere må krænkelsen ikke overgå dette formål. Anderledes faldt sagen dog ud i ovenstående ombudsmandsudtalelse. Dette antages at være begrundet i den konkrete sags alvorlige og livstruende karakter. Det klare udgangspunkt vedrørende videregivelse til pressen af fortrolige oplysninger er, at sådan videregivelse ikke kan anses for berettiget alene under henvisning til pressens generelle interesse i, at kunne viderebringe nyheder.¹⁷⁸ Dog vil videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen imidlertid kunne være berettiget i særlige tilfælde, eksempelvis hvor formålet med videregivelsen er at forebygge eller afværge fare.¹⁷⁹ Det antages,

¹⁷⁷ FOB nr. 2008.126

¹⁷⁸ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 753

¹⁷⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 754

at ovenstående ombudsmandsudtalelse faldt anderledes ud end de ovenstående domme netop af denne grund.

4.2.4.3 Eget eller andres tarv

STRFL § 152 e, nr. 2, fastsætter, at offentligt ansatte berettiget kan videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor de handler i berettiget varetagelse af eget eller andres tarv. I henhold til bestemmelsens ordlyd, skal denne varetagelse være *berettiget*. Der skal i denne forbindelse foretages en konkret vurdering, hvor vigtigheden af de i bestemmelsen nævnte hensyn afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af den fortrolige oplysning.¹⁸⁰ Det er altså med andre ord ikke enhver form for varetagelse af eget eller andres tarv, der vil udgøre en berettiget varetagelse i henhold til bestemmelsen. I henhold til bestemmelsens ordlyd omfatter denne tilfælde, hvor videregivelsen er i berettiget varetagelse af den offentligt ansatte selv eller af andre. Videregivelsen skal dog være berettiget i den *pågældende* sammenhæng. Det skal være nødvendigt at videregive den fortrolige oplysning for at varetage eget eller andres tarv, før videregivelsen bliver berettiget i henhold til bestemmelsen.¹⁸¹ Således må der ikke videregives yderligere fortrolige oplysninger, end hvad der er nødvendigt i den enkelte sag. Varetagelse af *eget* tarv kan for eksempel blive aktuelt ved politianmeldelser, sagsanlæg og ved forklaringer til politirapporter.¹⁸² Konkret kunne det forestilles, at en kommunal sagsbehandler under et borgermøde bliver truet på livet af en borger. I denne situation vil det være berettiget, at sagsbehandleren anmelder borgeren til politiet på trods af, at der er tale om fortrolige oplysninger vedrørende en enkeltpersons private forhold. Sagsbehandleren kan berettiget videregive de fortrolige oplysninger, idet denne handler i berettiget varetagelse af sit eget tarv.

Vedrørende berettiget varetagelse af offentligt ansattes eget tarv og herunder kritik af offentligt ansattes arbejde, gælder generelt, at disse må være indstillet på i vid udstrækning at lade sig udsætte for sådan kritik. Således vil det vedrørende kritik ikke være berettiget at videregive fortrolige oplysninger med begrundelsen, at dette er i berettiget varetagelse af eget tarv. Offentligt ansatte vil dermed ofte være begrænset i at kunne svare igen på sådan kritik. Dog kan offentligt an-

¹⁸⁰ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 104

¹⁸¹ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 105

¹⁸² Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 105

satte naturligvis svare igen på kritikken, så længe dette sker uden at videregive fortrolige oplysninger. I helt ekstraordinære tilfælde, hvor offentligheden får et misvisende billede af en sag der har været offentligt omtalt, kan det være berettiget at videregive fortrolige oplysninger om den konkrete sag, idet dette vil være i berettiget varetagelse af eget tarv.¹⁸³

Berettiget varetagelse af *andres* tarv kan for eksempel forestilles i situationer, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger er nødvendige for en sags opklaring. For eksempel kunne det forestilles, at det vil kunne være nødvendigt for politiet under en afhøring af vidner at videregive fortrolige oplysninger fra en straffesag til disse.¹⁸⁴ Endvidere vil en videregivelse af fortrolige oplysninger kunne afværge, at en forbrydelse bliver begået. I sådanne situationer, kan videregivelse være berettiget, idet videregivelsen således sker af hensyn til berettiget varetagelse af andres tarv. Endvidere kunne det forestilles, at videregivelse af fortrolige oplysninger kan medvirke til at pågribe en forbryder, hvorfor videregivelse i sådanne tilfælde ligeledes kan være berettiget af hensyn til berettiget varetagelse af andres tarv. I forlængelse heraf kan det for eksempel være berettiget at tilsidesætte hensynet til offeret for en forbrydelse, hvis videregivelsen af de fortrolige oplysninger kan bidrage til forbrydelsens opklaring.¹⁸⁵ Dog skal der ved videregivelse af sådanne fortrolige oplysninger tages hensyn til uskyldsformodningen, hvorefter den pågældende er uskyldig, indtil det modsatte er bevist.¹⁸⁶

Østre Landsret har afsagt dom i en sag vedrørende videregivelse af fortrolige oplysninger af hensyn til berettiget varetagelse af andres tarv.¹⁸⁷ Sagen omhandlede en læges videregivelse af en fortrolig oplysning til en patients fader om, at den pågældende patient i forbindelse med en begæring om udskrivelse havde tilkendegivet, at ville begå selvmord. Patientens læge vurderede, at der var en nærliggende risiko for, at selvmordstruslen ville blive fuldført. Landsretten udtalte, at der "*afgørelsen om, hvorvidt hensynet til blandt andet andres tarv kan berettige til brud på tavshedspligten, indgår et skøn*". Landsretten fandt i forbindelse hermed, at selvmord kan være en voldsom begivenhed for personens omgivelser samt pårørende, hvorfor videregivelsen var berettiget i

¹⁸³ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 105

¹⁸⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 742

¹⁸⁵ Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 104

¹⁸⁶ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 758

¹⁸⁷ UfR 1996.1261 Ø

henhold til en berettiget varetagelse af andres tarv. Det må antages, at oplysningens alvorlige og livstruende karakter medførte, at videregivelsen af den fortrolige oplysning blev berettiget af hensyn til den pårørendes og dermed "andres" tarv.

Af ovenstående kan sammenfattes, at det skal være *nødvendigt* at videregive den fortrolige oplysning for at varetage eget eller andres tarv, før en sådan videregivelse bliver berettiget. Varetagelse af *eget* tarv vil for eksempel kunne være nødvendigt ved den offentligt ansattes egne politianmeldelser eller forklaringer til politirapporter. At den offentligt ansatte forsvarer kritik denne udsættes for, vil sjældent være en berettiget varetagelse af eget tarv. Berettiget varetagelse af *andres* tarv kan for eksempel forestilles i situationer, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger er nødvendige for en sags opklaring. Det er i bestemmelsen ikke nærmere defineret, hvem "andre" kan udgøre. Det må i forlængelse heraf antages, at "andre" kan udgøre nærmere angivne personer, for eksempel offeret i en forbrydelse samt pårørende til en selvmordstruet patient.

4.3 Uberettiget udnyttelse

Det følger af STRFL § 152, stk. 1, at den som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv straffes, hvis denne "(...) *uberettiget (...) udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab (...)*". I henhold til bestemmelsens ordlyd er gerningsindholdet uberettiget *udnyttelse* af fortrolige oplysninger. Ved en ordlydsfortolkning af ordet "udnyttelse" må det antages, at der i bestemmelsen stilles krav om, at den offentligt ansatte med sin handling forsøger at opnå en fordel til denne selv eller andre, da den offentligt ansatte drager nytte af den fortrolige oplysning. Denne udnyttelse skal i henhold til bestemmelsens ordlyd være *uberettiget*. Det må i forlængelse heraf antages at ikke alle tilfælde, hvor der sker udnyttelse af fortrolige oplysninger, omfattes af bestemmelsen. Dette antages at være begrundet i, at det ikke ville være hensigtsmæssigt, at kunne straffe enhver form for udnyttelse af fortrolige oplysninger, da det kunne forestilles, at nogle tilfælde er af mindre alvorlig karakter.

En situation omfattet af bestemmelsen kunne forestilles at være tilfælde, hvor den offentligt ansatte har en forhåndsviden om en påtænkt fysisk planlægning, og at den offentligt ansatte herefter benytter sin viden til at skaffe sig økonomiske fordele ved for eksempel af afhænde en ejen-

dom, der bliver berørt af planen.¹⁸⁸ I det nævnte eksempel udnytter den offentligt ansatte uberettiget fortrolige oplysninger, denne har fået kendskab til som led i sit arbejde. Endvidere sker denne uberettigede udnyttelse for at opnå en fordel til denne selv. Såfremt den offentligt ansatte i stedet videregav den fortrolige oplysning til en bekendt, og denne bekendte herefter udnyttede oplysningen til for eksempel at afhænde dennes ejendom, må det antages, at forholdet i stedet omfattes af første led i STRFL § 152, stk. 1, vedrørende uberettiget videregivelse. Dette da den offentligt ansatte ikke selv uberettiget udnytter den fortrolige oplysning, men blot foretager sig videregivelsen. Bestemmelsen i STRFL § 152, stk. 1, vedrørende uberettiget udnyttelse, omfatter af denne grund tilfælde, hvor der sker uberettiget udnyttelse af fortrolige oplysninger uden, at disse oplysninger forud for udnyttelsen er videregivet af den offentligt ansatte.

Endvidere omfattet af bestemmelsen er for eksempel situationer, hvor den offentligt ansatte uberettiget udnytter fortrolige oplysninger vedrørende virksomheders forretningshemmeligheder som disse virksomheder indsender til den pågældende forvaltningsmyndighed.¹⁸⁹ For eksempel kunne det forestilles, at en offentligt ansat i forbindelse med en virksomheds ansøgning om eksempelvis en tilladelse, udnytter denne fortrolige oplysning til at spekulere i aktier. Nærmere bestemt kunne det forestilles, at den offentligt ansatte uberettiget udnytter de fortrolige oplysninger til enten at købe eller sælge sine eventuelle aktier i virksomheden alt efter karakteren af de af virksomheden indsendte oplysninger.

På baggrund af ovenstående kan udledes, at STRFL § 152, stk. 1, vedrørende udnyttelse, omfatter situationer, hvor den offentligt ansatte søger at opnå en fordel til denne selv eller andre. Dog skal denne udnyttelse være uberettiget. Omfattet er for eksempel tilfælde, hvor en offentligt ansat udnytter en virksomheds forretningshemmeligheder. Dog må det antages, at hovedområdet for STRFL § 152, stk. 1, er uberettiget *videregivelse* af fortrolige oplysninger. Dette antages blandt andet at være begrundet i, at uberettiget udnyttelse af fortrolige oplysninger forestilles vanskeligere at konstatere end uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.

¹⁸⁸ Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 178

¹⁸⁹ Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018, s. 291

5 Konklusion

På baggrund af ovenstående speciale kan det konkluderes, at bestemmelserne i STRFL og FVL vedrørende tavshedspligt har et bredt anvendelsesområde, idet bestemmelserne omfatter alle, der virker eller har virket som offentligt ansat. Det er således sikret, at alle offentligt ansatte kan strafforfølges ved et brud på tavshedspligten. Specialet havde til formål at fastlægge, hvilke oplysninger der er *fortrolige*, og dermed underlagt offentligt ansattes tavshedspligt. En oplysning er i henhold til STRFL § 152, stk. 3, fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet fortrolig. Hermed er anden lovgivning relevant for at fastlægge, hvilke oplysninger der er fortrolige, herunder FVL. En oplysning er ligeledes fortrolig i henhold til STRFL § 152, stk. 3, såfremt den ellers er nødvendig at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til ikke nærmere angivne offentlige eller private interesser. Afgørende er desuden, om oplysningen er modtaget som led i den offentligt ansattes tjeneste.

FVL § 27, stk. 1-4, opregner en række interesser, der kan medføre *fortrolighed*. Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af oplysningens karakter og sammenhængen denne indgår i, med henblik på at fastlægge, om oplysningen kan forlanges unddraget offentligheden. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold kan i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 1, medføre fortrolighed. Herunder kan for eksempel henhøre oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, strafbare forhold, seksuelle forhold eller helbred. Oplysninger om enkeltpersoners eller virksomheders driftsforhold, forretningsforhold med mere, kan i henhold til FVL § 27, stk. 1, nr. 2, udgøre fortrolige oplysninger. Dette kan eksempelvis være oplysninger om virksomheders påtænkte omstruktureringer eller strategiske overvejelser. Afgørende for fortroligheden er dog, at en eventuel videregivelse af oplysningen må antages at medføre risiko for væsentligt økonomisk tab hos virksomheden. Oplysninger der er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar at hemmeligholde, er fortrolige i henhold til FVL § 27, stk. 2, 1. pkt. Herunder kan blandt andet henhøre oplysninger om forsvarets beredskab, øvelser eller materiel. FVL § 27, stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at offentligt ansatte desuden har tavshedspligt, hvis oplysninger er betegnet som fortrolige i lov eller i anden gyldig bestemmelse. Tavshedspligt vil da indtræde, når fortrolighed eksempelvis følger af en skreven EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, eller hvor forpligtelsen hviler på kutyme eller en berettiget forventning. Oplysninger, der skønnes nødvendige at hemmeligholde af hensyn

til rigets interesser og samarbejde med blandt andet andre lande, er fortrolige i henhold til FVL § 27, stk. 3. Herunder er oplysninger fortrolige, hvis videregivelse af disse vil kunne skade rigets forhandlingsposition. Afgørende er dog, om der er nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser med mere vil lide skade.

FVL § 27, stk. 4, nr. 1-5, indeholder en række yderligere kategorier af interesser, som efter omstændighederne kan begrunde oplysningers *fortrolighed*. Herunder henhører for eksempel oplysninger, der er nødvendige af hensyn til blandt andet politiets efterforskning samt beskyttelse af sigtede og vidner i straffesager. Både oplysninger vedrørende en konkret straffesags efterforskning samt generelle oplysninger vedrørende for eksempel politiets efterforskningsteknikker er fortrolige. Oplysninger, der er nødvendige af hensyn til blandt andet gennemførelse af offentlig kontrol- og planlægningsvirksomhed, kan endvidere medføre fortrolighed. Oplysninger om hvor, hvornår og hvordan en offentlig kontrol sker, er herunder fortrolige. Det samme gør sig gældende vedrørende blandt andet oplysninger om myndigheders undersøgelsesmetoder. I FVL § 27, stk. 4, nr. 5, er der indsat en generalklausul, der har en bred sproglig formulering, men dog et snævert anvendelsesområde i praksis. Oplysninger er fortrolige herefter, såfremt der er væsentlige hensyn at tage til private eller offentlige interesser grundet disses særlige karakter. Omfattet er for eksempel oplysninger, der fremgår af myndigheders interne drøftelser eller arbejdsdokumenter.

Specialet havde endvidere til formål at fastlægge, hvilke *handling*er offentligt ansatte ikke må foretage sig med fortrolige oplysninger underlagt tavshedspligt. Herom kan det i henhold til STRFL § 152, stk. 1, konkluderes, at offentligt ansatte ikke uberettiget må *videregive* fortrolige oplysninger. Videregivelsesbegrebet er bredt, da dette omfatter både direkte og indirekte videregivelse. Før en videregivelse kan udgøre brud på tavshedspligten, skal denne dog være *uberettiget*. Heri ligger blandt andet, at videregivelse skal ske til uvedkommende personer. En videregivelse af fortrolige oplysninger bliver som udgangspunkt ikke uberettiget, såfremt den oplysningerne omhandler har givet samtykke hertil. Afgørende for om et samtykke tillægges vægt, bør blandt andet være, om samtykket hidrører fra den, i hvis interesse der er tavshedspligt, samt om samtykket er givet forudgående eller samtidigt med videregivelsen. Det kan i nogle tilfælde være nødvendigt for en sags

oplysning at videregive fortrolige oplysninger til private, hvorfor sådan videregivelse endvidere efter omstændighederne kan udgøre en berettiget videregivelse.

Offentligt ansatte har dog i henhold til STRFL § 152 e en meddeleret, som indeholder nærmere angivne tilfælde, hvorefter videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter STRFL § 152, stk. 1. STRFL § 152 e, nr. 1, fastsætter, at offentligt ansatte berettiget kan videregive fortrolige oplysninger, hvis disse er *forpligtede* hertil. Dette vil for eksempel være tilfældet, hvor offentligt ansatte har hjemmel til videregivelsen. Ligeledes kan offentligt ansatte berettiget videregive fortrolige oplysninger, hvis dette sker i berettiget varetagelse af *åbenbar almeninteresse*. Dette indebærer, at videregivelsens formål skal være i samfundets interesse, og at krænkelsen ikke må overgå dette formål. Det formodes dog, at dette hensyn i praksis har et snævert anvendelsesområde. Det fremgår endvidere af STRFL § 152 e, nr. 2, at videregivelse er berettiget, såfremt videregivelsen er i berettiget varetagelse af *eget eller andres tarv*. Varetagelse af den offentligt ansattes *eget* tarv vil eksempelvis kunne være berettiget, såfremt denne videregiver fortrolige oplysninger i forbindelse med en politianmeldelse eller forklaringer til en politirapport. Varetagelse af *andres* tarv vil eksempelvis kunne være berettiget, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger er nødvendige for en sags opklaring.

I henhold til STRFL § 152, stk. 1, må offentligt ansatte endvidere ikke uberettiget *udnytte* fortrolige oplysninger. Herunder kan henhøre situationer, hvor den offentligt ansatte *søger* at opnå en fordel til denne selv eller andre. Omfattet er for eksempel tilfælde, hvor en offentligt ansat udnytter en virksomheds forretningshemmeligheder. Udnyttelsen skal dog være *uberettiget*, før den er i strid med tavshedspligten. Dog må det antages, at hovedområdet for STRFL § 152, stk. 1, er uberettiget *videregivelse* af fortrolige oplysninger.

Af specialet kan samlet konkluderes, at offentligt ansattes tavshedspligt er omfattende og grundigt reguleret i lovgivningen, hvorfor retstilstanden på området umiddelbart er klar. Dog er en begrebsfastlæggelse af væsentlig betydning for at udlede, hvilke *oplysninger* der er omfattet af de i lovgivningen nævnte hensyn samt hvilke *handling*, der ligger inden for videregivelses- og udnyttelsesbegrebet.

6 Litteraturliste

Lovgivning

- Forvaltningslov, Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014
- Lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 606 af 12. juni 2013
- Straffelov, Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018
- Forordning 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF

Forarbejder

- FT 1985/86, tillæg A (Forslag til forvaltningslov)
- L 144 fra 2012-13 (Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen)

Betænkninger

- Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt
- Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte
- Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven
- Betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Ugeskrift for Retsvæsen

- UfR 1984.941 H
- UfR 1996.1261 Ø
- UfR 2003.1860 V
- UfR 2006.65 Ø
- UfR 2012.1788 H
- UfR 2012.2356 H

Folketingets Ombudsmands Beretning

- FOB nr. 1981.158
- FOB nr. 1991.185
- FOB nr. 1994.334
- FOB nr. 1996.93
- FOB nr. 1996.221
- FOB nr. 2000.181
- FOB nr. 2002.182
- FOB nr. 2003.699
- FOB nr. 2005.465
- FOB nr. 2008.126
- FOB nr. 2008.226
- FOB nr. 2009.1701
- FOB nr. 2010.20-11

- FOB nr. 2010.2013
- FOB nr. 2015.14
- FOB nr. 2018.36

Rigsadvokatens Årsberetning

- Rigsadvokatens Årsberetning 2008-09
- Rigsadvokatens Årsberetning 2010-11

Litteratur

- Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret. 4. udg. Djøf Forlag, 2018
- Fenger, Niels: Forvaltningsret. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018
- Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013
- Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori. 2. udg. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018
- Nielsen, Gorm Toftegaard, Thomas Elholm og Morten Niels Jakobsen: Kommenteret straffelov Speciel del. 11. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017

Hjemmesider

- <http://www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/DomisagomtidligerePET-chefsudtalelsertilbog.aspx>, den 13. maj 2019
SS 4-6843-2018, "Dom i sag om tidligere PET-chefs udtalelser til bog"
- <https://www.design.aau.dk/Valg+af+logo/>, den 6. maj 2019

Ordoptælling

Statistik:

Sider	68
Ord	23.025
Tegn (ingen mellemrum)	142.657
Tegn (med mellemrum)	165.611
Afsnit	452
Linjer	2.072

☒ Medtag fodnoter og slutnoter

OK