



ØKF, Direktionen

25-05-2012

Brev er d.d. fremsendt pr. e-mail til ØKF, Direktionen

Sagsnr.
2012-16719

Vedrørende muligt brud på den forvaltningsretlige tavshedspligt

Jeg vender hermed tilbage til den sag, som jeg rejste den 31. januar 2012. Sagen vedrører muligt brud på den forvaltningsretlige tavshedspligt i forbindelse med oplysninger i en artikel i pressen, som ifølge det i artiklen anførte, hidrører fra Københavns Borgerservice under Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune.

Sagens personer er anonymiseret i det følgende.

1. Sagens baggrund

Et dagblad skrev i en artikel om en navngiven person, der ifølge avisens oplysninger igennem en årrække havde haft flere adresser og derved uberettiget skulle have modtaget sociale ydelser fra flere lande samtidig. Artiklen var illustreret med et billede af den pågældende person. Forud herfor havde avisen ved tidligere lejligheder med angivelse af navn og billede skrevet om personens forhold, herunder med overskriften "... (A) Snyder sig til socialhjælp i flere lande" samt billede af den pågældende. Der var artikler om sagen inde i avisen, og disse blev fulgt op i løbet af januar. Den her omtalte artikel skal ses i denne kontekst.

Af artiklen fremgår det bl.a. følgende: "(A) bliver nu meldt til ordensmagten for bedrageri. Det meddeler direktør i Københavns Borgerservice" Videre fremgår det, at "De sociale ydelser, der uberettiget er blevet udbetalt, er ved at blive opgjort. Når kravet er opgjort, vil der blive rejst krav om tilbagebetaling. Kravet vil blive gjort gældende over for (A) af Københavns Kommunes opkrævningsafdeling, hvorefter kravet oversendes til Skat med henblik på inddrivelse, lyder det fra ... i en skriftlig udtalelse".

På baggrund heraf besluttede jeg at søge spørgsmålet om forvaltningens afgivelse af oplysninger til det pågældende dagblad nærmere belyst.

2. Den indledende brevveksling og svar herpå

Ved brev af 18. januar 2012 skrev jeg til Økonomiforvaltningens direktion med en angivelse af baggrunden for undersøgelsen. I forlængelse heraf spurgte jeg bl.a. til:

"hvorvidt det i artiklen refererede forløb omkring den måde avisen har modtaget oplysninger på er dækkende for det faktisk

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
33 66 14 00

Telefax
3366 1390

E-mail
borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

passerede, herunder såvel i forhold til den måde informationen er tilgået avisen på som i forhold til indholdet af informationen.”

Undersøgelsens tema blev yderligere præciseret ved følgende formulering:

”Det er med andre ord ikke selve indgivelsen af politianmeldelse, men orienteringen til pressen om at en sådan er indgivet mod en konkret identificerbar person, der er temaet for min undersøgelse.”

Jeg anmodede i mit brev af 31. januar 2012 til brug for min vurdering af hændelsesforløbet i sagen endvidere forvaltningen om følgende:

”en udtalelse om de oplysninger, som angiveligt er videregivet til pressen i relation til omfanget og rækkevidden af forvaltningens tavshedspligt, når der er tale om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners potentielt straffbare forhold samt vurderinger af, hvorvidt der i en given sag er grundlag for videre sagskridt i form af f.eks. retlige og/eller forvaltningsmæssige sanktioner (tilbagebetalingskrav på grund af svig mv.).”

Ved e-mail af 27. februar 2012 fremsendte Københavns Borgerservice en redegørelse for forløbet til mig. Redegørelsen fremstod som stilet til Borgerrådgiveren, men var ikke signeret (idet der alene var angivet en sagsbehandler, der ikke var identisk med e-mailens afsender). I redegørelsen/brevet var det henvist til en serie vedlagte dokumenter i sagen, som jeg efter anmodning modtog fra Københavns Borgerservice ved e-mail af 8. marts 2012.

Af svaret fra Københavns Borgerservice fremgik det vedrørende det konkrete hændelsesforløb, at:

”(Dagblad) henvender sig den 2. januar 2012 telefonisk til Københavns Borgerservice og forespørger, om der verserer en sag vedrørende (A). Ved den telefoniske henvendelse bliver det i første omgang afvist at give oplysninger om den verserende sag, og (dagbladet) orienteres i stedet om, hvordan anmeldelser om socialt bedrageri behandles generelt. Endvidere orienteres (dagbladet) om muligheden for at søge om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Ved mail af 4. januar 2012 anmoder (dagbladet) blandt andet om aktindsigt i alle sagsakter vedrørende den igangværende undersøgelse af (A), jf. vedlagte kopi.

Den 6. januar 2012 træffer den fælles kontrolgruppen afgørelse om ændring af (A)s bopælsregistrering.

Ved afgørelse af 13. januar 2012 giver Københavns Borgerservice afslag på (dagbladets) anmodning om aktindsigt med henvisning til, at Københavns Borgerservice ikke har mulighed for at imødekomme anmodningen om aktindsigt i sagen vedr. (A) jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., idet kommunen d.d. har indgivet politianmeldelse med henblik på efterforskning af, hvorvidt der er tale om strafbare forhold. Kopi af afgørelsen er vedlagt. Der henvises i den sammenhæng til Offentlighedsloven med Kommentarer af John Vogter 3. Udgave 1998 s. 81-82.

På baggrund af afslaget om aktindsigt udtaler direktør for Københavns Borgerservice ... ved mail af 13. januar 2012 følgende til (dagbladet): ”Vi har truffet afgørelse i (A)s bopælssag fredag d. 6. januar 2012. (A) er blevet registreret som udrejst af Danmark til Storbritannien med tilbagevirkende kraft fra 1998 og som udrejst til udlandet siden 1989.

Kommunen modtog i sommeren 2011 en anmeldelse om, at (A) ikke boede i Danmark. På baggrund af undersøgelserne stopper kommunen i efteråret 2011 udbetalingen af sociale ydelser.

De sociale ydelser, der uberettiget er blevet udbetalt, er ved at blive opgjort. Når kravet er opgjort, vil der blive rejst krav om tilbagebetaling. Kravet vil blive gjort gældende overfor (A) af Københavns Kommunes opkrævningsafdeling, hvorefter kravet oversendes til SKAT med henblik på inddrivelse.

Københavns Borgerservice har d.d. indgivet anmeldelse til politiet med henblik at vurdere, hvorvidt der er tale om strafbare forhold.” Kopi af mailen er vedlagt.

Direktør ...s mail af 13. januar 2012 til (dagbladet) skal ses på baggrund af den mediebevågenhed, som sagen har haft. Den omfattende medieomtale af sagen har medført, at (dagbladet) i perioden fra den 2. -18. januar 2012 flere gange har henvendt sig til Københavns Borgerservice med anmodning om udtalelser om sagen. Dette fremgår blandt andet af en artikel i (dagbladet) den 2. januar 2012, hvori det oplyses, at hverken direktør for Borgerservice ... eller kontrolgruppens leder ... har ønsket at oplyse, om der nu kører en sag mod [(A)]. Ligeledes fremgår det af en artikel i (dagbladet) den 10. januar 2012, at direktør for Borgerservice ... ikke kan svare på, om der vil blive indgivet politianmeldelse i sagen, da Kommunen ikke har taget stilling til dette endnu.”

Som svar på de spørgsmål om tavshedspligt med videre, jeg rejste ved mit brev af 31. januar 2012, anførte Københavns Borgerservice følgende:

”Det skal indledningsvist oplyses, at det i Københavns Borgerservice er sædvanlig praksis alene at udtale sig om generel praksis og ikke at udtale sig om konkrete sager.

På baggrund af den omfattende pressedækning af den konkrete sag og den politiske bevågenhed, som sagen har haft, har der imidlertid været behov for at give et retvisende billede af sagen, hvilket udtalelsen i mailen af 13. januar 2012 skal ses i lyset af.

Oplysning vedrørende potentielt strafbart forhold

(Dagbladet) har ved mail af 4. januar 2012 som følge af offentlighedslovens § 4, stk. 1 blandt andet anmodet om aktindsigt i den verserende sag vedrørende (A). Københavns Borgerservice har i afgørelse af 13. januar 2012 givet afslag på anmodningen og jf. forvaltningslovens § 22 angivet som begrundelse for afslaget, at der er indgivet politianmeldelse i sagen med henblik på efterforskning af, hvorvidt der er tale om strafbare forhold.

Det kan således oplyses, at Københavns Borgerservice ikke af *egen drift* har givet oplysninger til pressen om, at en sag om overtrædelse af særlovgivningen er oversendt til politiet med henblik på tiltalerejsning, men at oplysningerne er givet til pressen som begrundelse for et afslag på en konkret anmodning om aktindsigt.

Oplysning om opgørelse af uberettiget udbetaling af ydelser og rejsning af krav om tilbagebetaling

For så vidt angår oplysningerne om, at der vil ske en opgørelse af de sociale ydelser, der uberettiget er blevet udbetalt og rejst krav om tilbagebetaling, finder Københavns Borgerservice, at oplysningerne om, at (A) uberettiget har modtaget sociale ydelser i såvel England som Danmark, på grund af den massive medieomtale i såvel dansk som engelsk presse, var almindelig kendte oplysninger. Der henvises i den sammenhæng til artikel af 31. december 2011 i den engelske netavis www.dailymail.co.uk, samt artikelrække i (dagbladet) i perioden fra den 1. til den 10. januar 2012. Med henvisning til et samarbejde med den engelske avis (...) oplyser (dagbladet) allerede den 1. januar 2012, at (A) har modtaget såvel boligsikring som førtidspension samtidig med, at han har modtaget fem forskellige sociale ydelser i England.

Det skal i den sammenhæng oplyses, at det er almindelig praksis, at sager, hvor kontrolgruppen træffer afgørelse om ændring af bopælsregistrering, oversendes til de udbetalende fagforvaltninger med henblik på en genvurdering af grundlaget for udbetaling af de sociale ydelser, samt opgørelse af et eventuelt tilbagebetalingskrav med henblik på inddrivelse.

Idet der er tale om oplysninger, der er almindeligt kendte, samt oplysninger om en sagsgang, som er i overensstemmelse med en generel praksis, er det Københavns Borgerservices vurdering, at oplysningerne ikke er omfattet af den almindelige tavshedspligt, og at der derfor ikke er tale om uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.”

Afslutningsvist anførte Københavns Borgerservice i svaret, at:

”På baggrund af borgerrådgiverens henvendelse og medieomtale af sager, hvor der har været tale om videregivelse af fortrolige oplysninger, har Københavns Borgerservice imidlertid fundet anledning til på ledelsesniveau at orientere om forholdet imellem tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.”

Københavns Borgerservices afgørelse om aktindsigt af 13. januar 2012 stilet til dagbladets journalist indgår i de eftersendte dokumenter til Borgerrådgiveren, og heraf fremgår det bl.a.:

”Du har den 3. januar 2012 anmodet kontrolgruppen v/ Kbh Borgerservice om aktindsigt i alle sagsakter vedr. den igangværende undersøgelse af (A). Derudover anmoder du om aktindsigt i evt. igangværende sager ved kontrolgruppen vedr. undersøgelser af (B), (C), (D) og (E) og andre personer som indgår i undersøgelsen af (A)s bopælsregistrering.

Der er anmodet om aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Afgørelse og begrundelse

Københavns Borgerservice har ikke mulighed for at imødekomme din anmodning om aktindsigt i sagen vedr. (A) jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., idet kommunen d.d. har indgivet politianmeldelse med henblik på efterforskning af, hvorvidt der er tale om strafbare forhold.

Endvidere kan det oplyses, at der ikke er igangværende sager i kontrolgruppen vedr. undersøgelser af bopælsregistreringer angående (B), (C), (D) og (E) eller andre personer, som fremgår af undersøgelsen af (A)s bopælsregistrering. Københavns Borgerservice kan derfor ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1.”

Ovenstående afslag var et svar på anmodning af 4. januar 2012 fra dagbladets journalist om:

”aktindsigt i alle sagsakter vedrørende den igangværende undersøgelse af (A), der er under mistanke for at have modtaget sociale ydelser i både England og Danmark.

Der ønskes ligeledes aktindsigt i igangværende sager på personer, der indgår i undersøgelsen af (A). Det kunne være (B), (C), (D) og (E).”

Det fremgår også af de eftersendte dokumenter, at politianmeldelse blev indgivet ved brev af 13. januar 2012 fra Københavns Borgerservice, Center for Børneydelser og Boligstøtte, til Københavns Politi. I anmeldelsen var anført en række oplysninger om forvaltningens vurdering af sagen, herunder om uberettiget modtagne ydelser, og forvaltningen anmodede derfor ”Københavns Politi om at vurdere hvorvidt der er grundlag for at fremføre sag for domstolene.” Det var anført i anmeldelsen, at den afgørelse om adresseændring med tilbagevirkende kraft, der lå til grund for forvaltningens opgørelse af tilbagebetalingskrav mod den pågældende, på anmeldelsestidspunktet fortsat kunne ankes til Økonomi- og Indenrigsministeriet inden for 4 uger efter den 6. januar 2012.

Samme dag som politianmeldelsen blev indgivet, den 13. januar 2012, blev der sendt en e-mail fra direktøren for Københavns Borgerservice til dagbladets journalist:

”Kære (journalist)

Du har i dag modtaget et afslag på anmodning om aktindsigt i sagen om (A).

Københavns Borgerservice (KBS) har d.d. valgt at politianmelde (A). Anmeldelsen er afsendt fredag 13. januar 2012 fra Center for Børnestøtte og Boligydelser.

Allerede som følge af politianmeldelsen kan KBS ikke give Ekstra Bladet aktindsigt som ansøgt i sagen.

Til gengæld er du velkommen til at citere mig for følgende:

”Vi har truffet afgørelse i (As) bopælssag fredag d. 6. januar 2012. (A) er blevet udrejst af Danmark til Storbritannien med tilbagevirkende kraft fra 1998 og som udrejst til udlandet siden 1989.

Kommunen modtog i sommeren 2011 en anmeldelse om at (A) ikke boede i Danmark. På baggrund af undersøgelserne stopper kommunen i efteråret 2011 udbetalingen af sociale ydelser.

De sociale ydelser, der uberettiget er blevet udbetalt, er ved at blive opgjort. Når kravet er opgjort, vil der blive rejst krav om tilbagebetaling. Kravet vil blive gjort gældende overfor (A) af

Københavns Kommunes opkrævningsafdeling, hvorefter kravet oversendes til SKAT med henblik på inddrivelse.

Københavns Borgerservice har d.d. indgivet anmeldelse til politiet med henblik at vurdere, om hvorvidt der er tale om strafbare forhold.”

Ovenstående udgør det centrale i sagens dokumentative grundlag som forelagt for mig og har dermed dannet udgangspunkt for min vurdering af hændelsesforløbet.

3. Borgerrådgiverens vurdering

På baggrund af sagens forløb, som det foreligger oplyst for mig via besvarelsen fra Københavns Borgerservice, har jeg fundet anledning til at se på to spørgsmål, som efter min opfattelse er særligt relevante i forhold til bedømmelsen af den foreliggende sag.

Det første hovedspørgsmål drejer sig om, hvorvidt en myndighed kan være forpligtet til at begrænse formuleringen af en begrundelse for afslag på aktindsigt for at undgå, at selve begrundelsen ellers vil udgøre et brud på tavshedspligten?

Det andet hovedspørgsmål drejer sig om, hvornår oplysninger er ”offentlig kendt” og det dermed ikke udgør et brud på tavshedspligten at oplyse (eller efter omstændighederne bekræfte) disse oplysninger. Jeg bemærker i den forbindelse, at Københavns Borgerservice i svaret anvender formuleringen ”almindelig kendt”, hvilket muligvis indebærer en anden begrebsforståelse. Jeg har i nærværende udtalelse taget udgangspunkt i den forvaltningsretlige forståelse, der opererer med begrebet ”offentligt kendt” og som dermed udgør den retlige afgrænsning af, hvornår afgivelse af oplysninger ikke strider mod tavshedspligten.

Tavshedspligten følger af forvaltningslovens § 27 og omfatter efter denne bestemmelses stk. 1, nr. 6, bl.a. ”enkeltpersoners [...] interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige [...] forhold”. Dette omfatter også oplysninger om strafbare forhold, herunder tiltalerejsning, jf. f.eks. John Vogter Forvaltningsloven med kommentarer s. 522 (3. udgave, 2001), hvor det tillige fastslås, at ”Oplysninger om strafbare forhold omfatter også indstillinger fra særmyndigheder til politiet om indledning af strafferetlig forfølgning” og der henvises i den forbindelse til udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand, FOB 1994, s. 334 ff. I denne sag fastslog Ombudsmanden, at oplysning om at indlede strafferetlig forfølgning mod en navngiven læge pligtmæssigt skulle undtages aktindsigt efter offentlighedsloven, og at der derfor heller ikke var mulighed for at meddele meroffentlighed for så vidt angik dette forhold.

Af forvaltningslovens § 28, stk. 1, følger videre, at oplysninger om bl.a. strafbare forhold som udgangspunkt ikke engang må videregives mellem forvaltningsmyndigheder, medmindre særlige betingelser er opfyldt, og at oplysninger af denne karakter således lovmæssigt er placeret i en særlig kategori.

Det er på den baggrund min vurdering, at Københavns Borgerservice var retligt forpligtet til at undtage oplysningen om indgivelse af politianmeldelse mod A fra aktindsigt. Aktindsigtsanmodningen blev da også afvist ved Københavns Borgerservices afgørelse af 13. januar 2012.

I den konkrete sag skete afgivelsen af oplysningen imidlertid som led i begrundelsen for afgørelsen om afvisning af aktindsigt. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt tavshedspligten kan tilsidesættes af begrundelseskravet i forvaltningslovens §§ 22-24.

Forvaltningslovens § 24, stk. 3, anfører i den forbindelse følgende: ”Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15”. Forvaltningslovens § 15 har en formulering svarende til § 24, stk. 3, og opregner eksempler på situationer, hvor oplysninger kan eller skal undtages fra aktindsigt. Det fremgår videre af § 15, stk. 2, at aktindsigt skal gives for så vidt angår de dele af et dokument, hvor undtagelsen ikke er relevant, og det præciseres dermed, at det er oplysningerne og ikke dokumenterne som sådan, der skal undtages fra aktindsigt.

Også i andre situationer er tavshedspligten styrende i forhold til andre forvaltningsretlige krav. Dette gælder f.eks. til journaloplysninger og lignende, hvor det kræves, at journaloversigter anonymiseres på en sådan måde, at f.eks. ”åbne postlister” ikke indeholder sådanne oplysninger, som er belagt med tavshedspligt, idet en sådan oplysning i sig selv ville udgøre et brud på tavshedspligten. Vogter skriver herom i Offentlighedsloven med Kommentarer s. 130 (3. udgave, 1998), at: ”Aktindsigt i postlister, der omfatter enkeltsager vedrørende nærmere angivne personers sager inden for socialforvaltningen, på sygehuse, afsoningsinstitutioner og lign. vil derfor i praksis være ganske udelukket” og det fremgår videre i samme fremstilling, s. 131, at: ”offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser gælder for aktindsigt i postlisterne, herunder bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1 og 2, og bestemmelserne i § 13, således at der f.eks. ikke er adgang til aktindsigt i postlister over personfølsomme oplysninger”.

Generelt kræves der samtykke fra den, oplysningerne vedrører, for at forvaltningen kan udlevere oplysninger belagt med tavshedspligt, og dette gælder i særlig grad, når der som her er tale om private følsom-

me oplysninger om en fysisk person (f.eks. tiltalerejsning vedrørende strafbare forhold), som udleveres til pressen.

På baggrund af ovenstående er det min vurdering, at den konkrete begrundelse i afslaget på Ekstra Bladets anmodning om aktindsigt udgjorde et brud på den forvaltningsretlige tavshedspligt.

Jeg kan i den forbindelse videre bemærke, at det forvaltningsretlige begrundelseskrav kunne være iagttaget i den konkrete sag ved, at begrundelsen dels henviste til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som det relevante retsgrundlag og dels henviste til, at imødekommelse af aktindsigten i det ønskede omfang ville krænke tavshedspligten. Det kan diskuteres, hvorvidt en begrundelse tillige skulle indeholde en generel henvisning til, at spørgsmålet om eventuel politianmeldelse eller anden reaktion på mulige strafbare forhold i sin helhed var og er undtaget fra aktindsigt, men der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at begrundelsen i den konkrete sag udgør en overtrædelse af forvaltningens pligtmæssige tavshedspligt.

Københavns Borgerservice refererer i øvrigt i sin udtalelse til, at det af Offentlighedsloven med Kommentarer af John Vogter 3. Udgave 1998 s. 81-82 fremgår, at sagen, så længe den fortsat beror hos forvaltningen, ikke er undtaget fra aktindsigt i sin helhed.

Heri er jeg enig, og jeg kan supplerende anføre, at Gammeltoft-Hansen m.fl. i Forvaltningsret (2. udgave, 2002) på s. 397 skriver, at en: ”række forvaltningsmyndigheder [...] udøver tilsynsopgaver i forhold til borgerne og kan som led i tilsynet overgive sager til strafferetlig forfølgning. Sådanne sager er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven, men skifter fra det tidspunkt da sagen beslattes overgivet til politiet, til at være en sag inden for strafferetsplejen”. Jeg kan tillige henvise til FOB 1990.67, hvor det af resumeet fremgår, at ”Da sagen vedrørende fartøjet B's fiskeri i Østersøen på tidspunktet for A's henvendelse var overgivet til politiet og derfor omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., gav det ikke ombudsmanden grundlag for kritik, at denne del af A's anmodning var blevet afslået”.

Spørgsmålet i den foreliggende sag er imidlertid ikke, hvorvidt sagen i sin helhed faldt uden for offentlighedslovens område og dermed som sådan var undtaget fra aktindsigt. Det relevante spørgsmål er, hvorvidt Københavns Borgerservice i forbindelse med sin behandling af journalistens anmodning om aktindsigt skulle respektere tavshedspligten? Dette finder jeg burde være sket. Opsummerende kan jeg formulere det på den måde, at det er tavshedspligten, der udgør udgangspunktet for, hvilken information der konkret kan – og navnlig ikke kan – følge med, når der udleveres oplysninger, foretages begrundelser eller på anden måde sker sagsbehandlingsskridt til opfyldelse af forvaltningsretlige krav.

Tavshedspligten skal tillige iagttages, når forvaltningen af sig selv eller på forespørgsel afgiver oplysninger om f.eks. enkeltpersoners følsomme forhold. Dette gælder både mellem offentlige myndigheder, i forhold til enkeltpersoner og i forhold til pressens ønske om oplysninger vedrørende enkeltpersoner.

Udgangspunktet er derfor, at de informationer, der blev afgivet ved e-mail af 13. januar 2012 fra forvaltningen til journalisten på dagbladet skal holde sig inden for rammerne af tavshedspligten. Det fremgår af de fra Københavns Borgerservice fremsendte akter, at denne e-mail indeholdt oplysninger om den omtalte politianmeldelse såvel som om As bopælssag, herunder indholdet af forvaltningens konkrete afgørelse, om udbetalingen af sociale ydelser til sagens A, om forvaltningens afgørelse om tilbagebetaling samt om den konkrete procedure med hensyn til, hvorledes kravet vil blive rejst og forsøgt inddrevet.

For så vidt angår forholdet mellem tavshedspligten og indgivelsen af politianmeldelse henvises til det ovenfor anførte om forvaltningens afgivelse af fortrolige/følsomme oplysninger.

For så vidt angår det af Københavns Borgerservice anførte, om at de afgivne oplysninger vedrører kommunens generelle praksis, er det min vurdering, at dette synspunkt alene kan vedrøre oplysningen om, at krav rejses af opkrævningsafdelingen og derefter sendes til SKAT med henblik på inddrivelse, idet den øvrige tekst eksplicit omtaler den konkrete sag.

For så vidt angår de øvrige oplysninger afgivet i e-mail af 13. januar 2012, er det min vurdering, at disse som udgangspunkt utvivlsomt er omfattet af tavshedspligten. Dette gælder således oplysningen om kommunens afgørelse i den konkrete sag om bopælsregistrering, og det bemærkes i den forbindelse, at dette spørgsmål havde en nær og direkte tilknytning til spørgsmålet om sociale ydelser fra kommunen, herunder om hvorvidt disse var modtaget med urette.

I forhold til afgørelsen om, at der foreligger et krav fra kommunen mod sagens A, bemærkes det, at også dette må betragtes som en oplysning belagt med tavshedspligt. Endelig finder jeg anledning til at bemærke, at disse afgørelser på det aktuelle tidspunkt fortsat kunne ankes, og dermed ikke kunne betragtes som endelige.

Som anført tidligere er det i besvarelsen fra Københavns Borgerservice anført, at oplysningerne på tidspunktet for afsendelsen af e-mailen var "almindeligt kendt". Dette er som tidligere nævnt ikke et alment anvendt forvaltningsretligt begreb, men synes dog at lægge sig op ad begrebet "offentligt kendt", der ud fra en ombudsmandsudtalelse udgør en undtagelse fra kravet om, at tavshedspligtens iagttagelse er absolut. Det fremgår således af FOB 1994.334, at:

”Som nævnt foran er oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, normalt også omfattet af tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6. Dette gælder dog ikke, hvis oplysningen er offentligt kendt. Som jeg anførte i min skrivelse af 29. september 1993 (...), må jeg gå ud fra, at der ikke er tale om, at Deres klient offentligt har viderebragt oplysningerne om, at embedslægen anklagede ham for strafbare forhold.

Det er herefter min opfattelse, at de pågældende oplysninger har været omfattet af tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, og at ministeriet som følge heraf har været afskåret fra at meddele aktindsigt i henhold til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.”

Dette betyder med andre ord, at såfremt oplysninger er ”offentligt kendt”, udgør afgivelsen af disse ikke et brud på tavshedspligten. Spørgsmålet er herefter, hvornår oplysninger, der ellers er omfattet af tavshedspligten, kan betragtes som offentligt kendt?

Jeg må her lægge til grund, at ombudsmanden i den foreliggende udtalelse synes at pege på, at der kræves f.eks. en bekræftelse fra den, som oplysningerne vedrører. I den foreliggende sag forstår jeg det af Københavns Borgerservice anførte på den måde, at der med ”almindeligt kendt” menes, at der havde været en del medieomtale af forholdene.

Det er i den forbindelse min vurdering, at medieomtale ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at betegne oplysninger som ”offentligt kendte”. Denne vurdering baserer jeg dels på ombudsmandens udtalelse og synspunktet om, at oplysningerne skal være bekræftet af den, som de vedrører, og dels på den mere generelle betragtning, at dagbladet i den foreliggende sag netop har søgt oplysningerne bekræftet fra forvaltningen og dermed selv synes at operere med det udgangspunkt, at oplysninger får en anden vægt og sandhedsværdi, når de fremstår som hidrørende fra forvaltningen frem for fra pressen selv.

Dette betyder, at e-mailen af 13. januar 2012 i sig selv udgør det element, der forrykkede oplysningerne fra ”medieomtale” til ”almindeligt og/eller offentligt kendt”. De omtalte oplysninger var således fortsat belagt med tavshedspligt, da e-mailen blev afsendt, og afsendelsen af en e-mail med det angivne indhold udgør dermed i sig selv et brud på den forvaltningsretlige tavshedspligt.

I forlængelse heraf finder jeg anledning til at bemærke, at også ”notoriske oplysninger” efter min opfattelse falder uden for tavshedspligten. I begrebet ”notoriske oplysninger” menes der imidlertid, at oplysningernes rigtighed er hævet over enhver rimelig tvivl og er af ren faktisk karakter, og i praksis kan betegnes som ubestridelige og uomtvistede fakta. Jeg finder ikke, at de oplysninger, forvaltningen har afgivet i

den konkrete sag, kan betragtes som notoriske, idet det dog bemærkes, at oplysninger om en myndigheds generelle praksis isoleret set måske kan besidde et vist element heraf. Dette gælder dog kun såfremt, de vitterlig fremstår som generelle og ikke som knyttet til den konkret forventede procedure i en konkret sag.

4. Opsummering og konklusion

Som det fremgår ovenfor, er det min samlede vurdering, at der i den foreliggende sag er sket overtrædelse af den forvaltningsretlige tavshedspligt, og dette gælder efter min opfattelse både ved begrundelsen for afslaget på aktindsigt og ved den efterfølgende afgivelse af oplysninger i e-mail af 13. januar 2012 til Ekstra Bladets journalist.

Dette finder jeg kritisabelt.

Jeg finder her anledning til at bemærke, at i en sag som den foreliggende, hvor et medie besidder oplysninger i det omfang, som det konkret har været tilfældet, vil det være vanskeligt at besvare henvendelser på en så neutral måde, at der ikke sker en – i det mindste implicit – verifikation af dele af de indtil da i et vist omfang ubekræftede oplysninger. Dette er svært at undgå fuldstændigt, men det kunne dog være sket i langt videre omfang, end det konkret var tilfældet. Som eksempel på, hvordan en mere udstrakt efterlevelse af tavshedspligten konkret kan ske, kan der henvises til forløbet frem til afgivelsen af udtalelsen af 13. januar 2012, idet forvaltningen i denne periode afviste at give pressen de ønskede oplysninger. Jeg bemærker videre, at politianmeldelse godt kan indgives, uden at pressen orienteres herom, og at en besvarelse af et konkret spørgsmål om, hvorvidt anmeldelse er indgivet, må besvares med en afvisning af at af- eller bekræfte dette, såfremt tavshedspligten skal respekteres. Pressen vil således ikke have belæg for at påstå, at forvaltningen intet foretager sig, idet den ikke kan have nogen sikker viden herom hidrørende fra forvaltningen selv, såfremt tavshedspligten iagttages i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regelsæt og den korrekte forståelse af dem.

Det må omvendt medgives, at pressen kan lægge et vist pres på forvaltningen i sådanne situationer, når der ønskes information til en i øvrigt højprofileret serie af artikler. Hertil er alene at bemærke, at netop tavshedspligten i relation til konkrete sager stiller krav til fastheden og viljen med hensyn til at tage udgangspunkt i den retlige regulering frem for i mere presse-orienterede betragtninger. Jeg finder derfor ikke, at et sådant pres – uanset den forståelse jeg i øvrigt kan have for, at det kan opleves som massivt – udgør et tilstrækkeligt grundlag for at se bort fra de krav, der gælder for forvaltningens fortrolige behandling af oplysninger vedrørende konkrete personer.

Jeg har noteret mig det oplyste om, at Københavns Borgerservice på baggrund af bl.a. af min undersøgelse har fundet anledning til på le-

delsesniveau at orientere om forholdet imellem tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.

Jeg henstiller til, at forvaltningen fremadrettet nøje overvejer, hvorledes ekstern kommunikation, herunder kommunikation med pressen, kan tilrettelægges således at tavshedspligten respekteres, og lignende situationer dermed undgås.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg ikke har fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at gå ind i en nærmere behandling af spørgsmålet om, hvorvidt den elektroniske kommunikation, der har fundet sted fra forvaltningen til pressen, herunder den af Københavns Borgerservice refererede e-mail af 13. januar 2012, er sket ved brug af sikker e-mail. Jeg henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at brug af sikker e-mail efter lov om behandling af personoplysninger og Datatilsynets dertil hørende praksis er et krav, når forvaltningen sender e-mail indeholdende personfølsomme oplysninger. Jeg går derfor ud fra, at forvaltningen er opmærksom herpå og efterlever dette.

For at sikre imod tilsvarende fejl i kommunen fremover, vil jeg snarest muligt rundsende en genpart af dette brev til de syv forvaltnings sekretariater og kommunikationsafdelinger.

Jeg foretager ikke yderligere i anledning af sagen.

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



/ Paul C. Vang
Jurist