

Firma-Funktionærene  
Regionskontor København  
Peder Hvidtfeldts Stræde 9  
1173 København K

(2. – 5. se bagest)

Dato: **26 MAJ 1998**  
Kontor: 4. kommunekontor  
J. nr.: 1997/1220/147-6  
Sagsbeh.: chh  
Fil-navn: konk.udt.\Tavshedspligt\Frb. K.

I brev af 15. juli 1997 med bilag har De klaget til Folketingets Ombudsmand over, at Frederiksberg Kommune efter Deres opfattelse har overtrådt reglerne om tavshedspligt i forbindelse med afskedigelse af et af forbundets medlemmer, Anne-Margrethe Fischer Lelakis.

Folketingets Ombudsmand har i brev af 8. august 1997 videresendt Deres henvendelse hertil med henblik på, at Indenrigsministeriet kan vurdere sagen. Ombudsmanden har anmodet om at blive underrettet om ministeriets svar.

Det fremgår af sagens akter, at Frederiksberg Kommune i brev af 13. marts 1997 meddelte Anne-Margrethe Fischer Lelakis, at man agtede at opsigende hende fra hendes stilling som kontorfunktionær under Socialdirektoratet med virkning fra udgangen af april måned 1997. Som begrundelse anførtes følgende:

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

Anne-Margrethe Fischer Lelakis blev anmodet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger senest den 21. marts 1997. Kopi af brevet blev sendt til HK/Kommunal, der er den forhandlingsberettigede organisation for den pågældende stilling.

Ved brev af 20. marts 1997 til Frederiksberg Kommune bemærkede Firma-Funktionærene blandt andet, at forbundet var af den opfattelse, at fremsendelse af kopi af Frederiksberg Kommunes brev af 13. marts 1997 til HK/Kommunal var i strid med registerlovgivningen.

Ved brev af 24. marts 1997 opsigede Frederiksberg Kommune Anne-Margrethe Fischer Lelakis med virkning fra udgangen af april måned 1997. Som begrundelse for opsigelsen blev anført tilsvarende som i kommunens brev af 13. marts 1997. Kopi af opsigelsen blev sendt til HK/Kommunal.

Registertilsynet har den 27. juni 1997 udtalt, at det af Firma-Funktionærene rejste spørgsmål om kommunens videregivelse af oplysninger til HK/Kommunal falder udenfor Registertilsynets kompetenceområde, da oplysningerne om Anne-Margrethe Fischer Lelakis opbevaredes i et manuelt register.

På baggrund af en anmodning fra Indenrigsministeriet fremkom Frederiksberg Kommune den 9. oktober 1997 med en udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

”Efter kommunens opfattelse skal der tilgå oplysninger om afsked af en af kommunens medarbejdere til den forhandlingsberettigede organisation. I den konkrete sag var den forhandlingsberettigede organisation efter overenskomsten HK, og dette var baggrunden for, at kommunens løn- og personaleafdeling ori-

enterede HK ved kopi af dels partshøringen af Anne-Margrethe Fischer Lelakis om grundlaget for den uansøgte afsked og dels om selve afskedigelsen.

Såfremt kommunen som arbejdsgiver ikke orienterer den forhandlingsberettigede organisation HK om en påtænkt afskedigelse og den endelige afskedigelse, vil der efter kommunens opfattelse være tale om overenskomstbrud, og efterfølgende krav om bodsbetaling. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens løn- og personaleafdeling ikke var bekendt med, at Anne-Margrethe Fischer Lelakis var medlem af Firma- Funktionærerne.

Forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, har denne ordlyd:

...

Efter den kommenterede forvaltningslov, 1992, side 322, er det anført, at bl.a. hensynet til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige forhold kan begrunde tavshedspligt. Det afgørende må være efter kommentaren en vurdering af, hvorvidt en oplysning må anses for fortrolig, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter almindelig opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Forvaltningslovens § 27 må derfor forstås og fortolkes i overensstemmelse med andre regelsæt og en nøjere analyse af bestemmelsens beskyttelseshensyn. Bestemmelsens primære beskyttelseshensyn er at sikre, at fortrolige oplysninger ikke kommer uvedkommende i hænde.

Efter kommunens opfattelse har der ikke været tale om en overtrædelse af forvaltningslovens § 27 i den konkrete sag, idet bestemmelsen må forstås og fortolkes i overensstemmelse med overenskomsten med HK. Når HK efter overenskomsten har krav på at modtage oplysninger i forbindelse med et afskedigelsesforløb, er der tale om en beskyttelse af den pågældende medarbejder, således at den forhandlingsberettigede organisation kan varetage den ansattes interesser bedst muligt.

Det bemærkes i øvrigt, at der ikke i de pågældende kopiskrivelser til HK er anført nærmere oplysninger om sygdommens art m.v., dvs. ingen personfølsomme oplysninger, jf. princippet i forvaltningslovens § 28.

Det er således Frederiksberg Kommunes opfattelse, at kommunen ikke har overtrådt forvaltningslovens § 27."

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet udøver over for Frederiksberg Kommune, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Indenrigsministeriet kan ikke tage stilling til, om Frederiksberg Kommunes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Ordet lovgivningen forstås i én henseende indskrænkende, idet det med støtte i forarbejderne til den kommunale styrelseslov er fast antaget, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke kan tage stilling til privatretlige spørgsmål og spørgsmål vedrørende uoverensstemmelser mellem kommunen og dens ansatte.

Tilsynet kan dog i sager af i øvrigt privatretlig karakter og i sager om uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte tage stilling til, om kommunen har tilsidesat offentligretlig lovgivning, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Der kan i den forbindelse henvises til betænkning 966/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 73 og 155.

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

De kommunale tilsynsmyndigheder kan derimod tage stilling til, om en kommune må antages at have tilsidesat lovgivningen, herunder om en kommunes dispositioner som myndighed eller praksis med hensyn til videreendelse af fortrolige oplysninger til udenforstående, indebærer en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der i henhold til lovgivningen påhviler personalet i kommunen.

§ 27, stk. 1 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) er sålydende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

...

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske forhold, ...”

§ 152, stk. 1, i straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 648 af 12. august 1997) er sålydende:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes...”

§ 152 e i straffeloven er sålydende:

”§ 152 e. Bestemmelserne i §§ 152-152 d omfatter ikke 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.”

Afgørende for vurderingen af, om en oplysning må anses for at være omfattet af § 27, stk. 1, nr. 6, i forvaltningsloven, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende vil utvivlsomt være omfattet af tavshedspligten.

Oplysninger om arbejds- og ansættelsesmæssige forhold vil efter omstændighederne kunne anses for fortrolige.

Der kan nærmere henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 322 f.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse indeholder de ovenfor omtalte breve fra Frederiksberg Kommune til Anne-Margrethe Fischer Lelakis fortrolige oplysninger om personlige forhold, der bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Indenrigsministeriet finder således, at oplysningerne om Anne-Margrethe Fischer Lelakis' sygdom og ansættelsesforholdets ophør må anses for at være omfattet af bestemmelsen om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6.

Det fremgår imidlertid af sammenhængen mellem forvaltningsloven og straffeloven, at ikke enhver videregivelse af oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, indebærer en tilsidesættelse af lovgivningen. Der foreligger således ikke en krænkelse af tavshedspligten, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e. Det kan også i andre tilfælde være berettiget at videregive fortrolige oplysninger, jf. brugen af "uberettiget" i straffelovens § 152.

Ved afgørelsen af, om en videregivelse er berettiget, er det antaget, at principperne i forvaltningslovens § 28 efter omstændighederne kan finde anvendelse, uanset denne bestemmelse kun omfatter videregivelse til en anden forvaltningsmyndighed.

Der kan nærmere henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 327 ff.

Forvaltningslovens §§ 28, stk. 1-3, er sålydende:

"§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 3) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 4) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 5) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe."

De oplysninger om Anne-Margrethe Fischer Lelakis' fravær på grund af sygdom i mere end 120 dage samt om ophøret af Anne-Margrethe Fischer Lelakis' ansættelsesforhold, der er videregivet af Frederiksberg Kommune til HK, er som ovenfor nævnt efter Indenrigsministeriets opfattelse at anse som fortrolige oplysninger om personlige forhold.

Indenrigsministeriet er imidlertid mest tilbøjeligt til at mene, at oplysningerne er af en sådan karakter, at de ikke kan anses som oplysninger om Anne-Margrethe Fischer Lelakis' rent private forhold.

Særligt for så vidt angår oplysningen om sygefraværet bemærkes, at oplysningen ikke i sig selv indeholder præcise sygdomsoplysninger eller en nærmere karakteristik af Anne-Margrethe Fischer Lelakis' helbredsforhold, hvilket er begrundelsen for, at oplysningen formentlig ikke kan anses for en oplysning om rent private forhold.

Der kan henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 355 f.

Vurderingen af, om videregivelsen er berettiget, skal således som udgangspunkt ske efter principperne i § 28, stk. 3, hvorefter videregivelsen er berettiget, når oplysningerne må antages at være af væsentlig betydning for modtageren af oplysningerne.

§ 23, stk. 4, og stk. 7, 1. og 2. pkt., i overenskomst vedrørende løn- og ansættelsesvilkår for kontorfunktionærer, 1997 – bestemmelser, der også fandtes i den foregående overenskomst - indgået mellem HK/Kommunal og Københavns og Frederiksberg Kommuner er sålydende:

”§ 23. Opsigelse.

....

Stk. 4. Enhver opsigelse i henhold til stk. 1 og 2 skal være meddelt den ansatte, tillidsrepræsentanten og HK/KOMMUNAL KØBENHAVN, skriftligt senest den sidste i den måned, efter hvis udløb opsigelsesvarslet begynder at løbe.

Meddelelse til tillidsrepræsentanten og organisationen skal indeholde begrundelse for opsigelsen.

Stk. 7. Skønner HK/KOMMUNAL KØBENHAVN, at en afskedigelse af en efter nærværende overenskomst ansat kontorfunktionær ikke kan anses for rimeligt begrundet i pågældendes eller institutionens forhold, kan den inden for en frist af 1 måned efter opsigelsen kræve spørgsmålet forhandlet med institutionen.

Opnås der ikke enighed ved forhandling, kan spørgsmålet inden for en frist af 1 måned efter forhandlingen af organisationen kræves gjort til genstand for behandling i et i denne anledning nedsat nævn, der består af 5 medlemmer, hvoraf 2 vælges af den pågældende kommune og 2 af HK/KOMMUNAL KØBENHAVN, hvorefter disse i forening udpeger en opmand.”

Det kunne på denne baggrund anføres, at det efter principperne i forvaltningslovens § 28, stk. 3, er berettiget at videregive oplysninger som de omhandlede til HK.

Det er imidlertid Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at videregivelsen af oplysningerne er sket til en privat organisation og ikke – som forvaltningslovens § 28, stk. 3, forudsætter – en forvaltningsmyndighed har betydning for vurderingen af, i hvilke tilfælde en videregivelse af oplysningerne kan anses for berettiget.

Det skyldes, at en privat organisation normalt ikke på samme måde som forvaltningsmyndigheden er omfattet af den almindelige tavshedspligt efter straffeloven og forvaltningsloven.

En høring i henhold til en kollektiv overenskomst af en privat organisation i forbindelse med en afskedigelses-sag kan således normalt ikke foretages uden samtykke fra den ansatte, såfremt der ved høringen medsendes fortrolige personoplysninger. Hvis samtykke afslås, kan en høring, hvori fortrolige oplysninger indgår, ikke gennemføres. Overenskomstbestemmelser viger efter almindelige retskildeprincipper i forhold til love.

Der kan herved henvises nærmere til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 167 og 321 f. samt særligt til FOB 1990.376 f.

Indenrigsministeriet har herefter – da Frederiksberg Kommune har anført at oplysningerne bl.a. er videregivet af hensyn til Anne-Margrethe Fischer Lelakis selv - overvejet, om videregivelse kan anses for berettiget i henhold til principperne i forvaltningsloven § 28, stk. 2, nr. 3, der omhandler videregivelse af oplysninger om rent private forhold, hvilket i givet fald indebærer, at videregivelse af fortrolige oplysninger, der ikke er om rent private forhold, også kan anses for berettiget.

Der skal efter denne bestemmelse foretages en afvejning af på den ene side den interesse, som den, oplysningen vedrører, har i, at oplysningen hemmeligholdes, og på den anden side karakteren og betydningen af de interesser, der kan begrunde, at oplysningen videregives. Bestemmelserne forudsætter således, at der er tale om et værdispring mellem på den ene side interessen i, at oplysningen ikke videregives, og på den anden side interessen i, at oplysningen videregives. Der kan nærmere henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 358 f.

Formålet med § 23 i overenskomsten mellem Frederiksberg Kommune og HK, som Frederiksberg Kommune har henvist til, er at beskytte de ansatte mod urimelige og vilkårlige afskedigelser, hvilket kunne tale for, at oplysningerne kan videregives.

Der kan i den forbindelse også henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 360, hvor det er anført, at blandt de hensyn, der kan tale for, at oplysningerne videregives, kan i ganske særlige tilfælde også være hensynet til den pågældende selv.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse foreligger der imidlertid ikke i denne sag modstående hensyn, der kunne tale for berettigelse af videregivelsen af de fortrolige oplysninger om Anne-Margrethe Fischer Lelakis til HK/Kommunal. Videregivelsen til HK/Kommunal vil efter ministeriets opfattelse ikke som af Frederiksberg Kommune anført kunne anses for berettiget af hensyn til varetagelse af Anne-Margrethe Fischer Lelakis' tarv. Indenrigsministeriet har herved tillagt det betydning, at HK/Kommunal, uanset at organisationen er forhandlingsberettiget, ikke kan forudsættes at varetage Anne-Margrethe Fischer Lelakis' interesser, da hun ikke er medlem af organisationen. Der kan særligt henvises til, at Firma-Funktionærerne i brev af 20. marts 1997 til Frederiksberg Kommune på Anne-Margrethe Fischer Lelakis' vegne gjorde indsigelse imod videregivelse af oplysninger til HK.

Det anses endvidere for at være bedst stemmende med lovgivningen om tavshedspligt, såfremt videregivelse uden samtykke alene sker, hvor videregivelsen har særlig lovhjemmel, eller hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor, og hvor samtykke forinden har været forsøgt indhentet.

Høringsbestemmelser i en overenskomst kan ikke sidestilles med lovhjemmel.

Frederiksberg Kommune kan endvidere, efter at Firma-Funktionærerne på vegne af Anne-Margrethe Lelakis i brevet af 20. marts 1997 havde gjort indsigelse mod videregivelse af oplysninger til HK, ikke have været i

tvivl om, at Anne-Margrethe Fischer Lelakis hverken udtrykkeligt eller stiltiende havde givet sit samtykke til videregivelsen.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at videregivelsen af oplysningerne om Anne-Margrethe Fischer Lelakis' afskedigelse på grund af sygdom i hvert fald for så vidt angår brevet af 24. marts 1997 til HK/Kommunal indebærer en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der påhviler Frederiksberg Kommune.

Indenrigsministeriet har i dag meddelt Frederiksberg Kommune ministeriets retsopfattelse.

Ministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er i dag sendt til Frederiksberg Kommune og Folketingets Ombudsmand.

Med venlig hilsen

**Pernille Christensen**

2. Frederiksberg Kommune
3. Folketingets Ombudsmand
4. Administrationskontoret
2. Not.

Hvilket herved meddeles.

Som nævnt ovenfor er det Indenrigsministeriets opfattelse, at videregivelsen af oplysningerne om Anne-Margrethe Fischer Lelakis' afskedigelse på grund af sygdom i hvert fald for så vidt angår brevet af 24. marts 1997 til HK/Kommunal indebærer en tilsidesættelse af den tavshedspligt, der påhviler kommunen.

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

**Pernille Christensen**

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 1997-1900-803.

4. St.not.

**Pernille Christensen**

5. Resumé (afventer evt. ombudsmandssag, dvs. venter ca. ½ år).

Pernille Christensen