

Tavshedspligt over for Folketinget

Af konstitueret kontorchef JOHN VOGTER og
fuldmægtig JENS ERIK STAUSBØLL, Justitsministeriet

1. Indledning

Et af de spørgsmål, som i de senere år jævnligt har været rejst i centraladministrationen, er spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister, f.eks. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra Folketingets stående udvalg, er berettiget eller ligefrem forpligtet til at videregive fortrolige oplysninger, som forvaltningen er i besiddelse af, til Folketinget.

Navnlig har det været gjort gældende, at en minister, som følge af lovgivningens almindelige og specielle regler om tavshedspligt, i vidt omfang skulle være afskåret fra at give Folketinget oplysninger af fortrolig karakter. Denne opfattelse er dog, som det vil blive påvist i det følgende, ikke rigtig.

At spørgsmålet i de senere år er blevet mere aktuelt, skyldes navnlig udviklingen i de parlamentariske forhold, herunder at folketingsudvalgene efter udvalgsreformen i 1972 i stadigt videre omfang synes at beskæftige sig med konkrete sager, der er eller har været under behandling i centraladministrationen.

Om en minister er berettiget eller forpligtet til at videregive oplysninger til Folketinget, afgøres i praksis ikke efter reglerne i offentlighedsloven. Offentlighedsloven har dog den betydning, at en minister er berettiget og i praksis som noget helt selvfølgeligt altid vil videregive oplysninger til Folketinget i det omfang, oplysningerne omfattes af den almindelige adgang til aktindsigt.

Opstår der tvivl om, hvorvidt Folketinget efter anmodning kan få adgang til bestemte oplysninger, må det derfor altid først vurderes, om oplysningerne er omfattet af de almindelige regler om aktindsigt, således at

pressen og andre uden videre vil være berettiget til at få dem, hvis der indgives en begæring om aktindsigt.

Det, der er genstand for nærmere omtale i det følgende, er spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister er forpligtet eller dog berettiget til at videregive oplysninger, som ikke i øvrigt er almindeligt tilgængelige, til Folketinget gennem Folketingets forskellige udvalg.

Der erindres i den forbindelse om, at møder i selve folketingssalen efter grundlovens § 49 som udgangspunkt er offentlige, jf. også § 37 i Folketingets forretningsorden. Forhandlingerne i salen optrykkes ordret i Folketingstidende, Folketingets forhandlinger, og bliver derved tilgængelige for alle interesserede. Dette indebærer, at en minister eller et folketingsmedlem fra Folketingets talerstol, som altovervejende hovedregel ikke kan omtale fortrolige oplysninger. Det gælder dog ikke i tilfælde, hvor Folketinget skal træffe afgørelse om konkrete forhold, f.eks. om indfødsret (grundlovens § 44) eller om valgbarhed (grundlovens § 33).

Den følgende omtale af spørgsmålet om tavshedspligt vedrører derfor først og fremmest videregivelse af oplysninger til Folketingets udvalg, i hvilke forhandlingerne m.v., ikke er offentligt tilgængelige og for hvilke, der i almindelighed gælder tavshedspligt, jf. Tavshedspligtsudvalgets betænkning 998/1984, side 79 f.

Emnet søges belyst ved en gennemgang af de generelle og specielle regler, der er fastsat i lovgivningen herom, og den parlamentariske praksis, der følges på forskellige områder.

2. Forholdet mellem regeringen og Folketinget. Pligt til at videregive oplysninger

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

Det følger dog af bestemmelsen i *grundlovens § 51*, at der består en vis oplysningspligt over for parlamentariske kommissioner nedsat af Folketinget i henhold til grundloven. Det antages i den statsretlige litteratur, at oplysningspligten over for en parlamentarisk kommission er begrænset på samme måde som vidnepligten efter retsplejelovens regler, jf. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen, 1980, side 255, og Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, side 510.

Spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger som led i den parlamentariske kontrol med regeringen er særligt reguleret i lovgivningen på enkeltstående områder.

En af de mest vidtgående bestemmelser findes i *ombudsmandsloven*. Det følger af lovens § 7, jf. § 4, at centraladministrationens embedsmænd og ministrene er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og fremlægge de dokumenter, som ombudsmanden i sit embeds medfør forlanger. Oplysningspligten er, på samme måde som pligten over for parlamentariske kommissioner, begrænset i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse. Disse regler indebærer, at administrationen som udgangspunkt ikke er forpligtet til at afgive materiale til ombudsmanden, hvis materialet er fortroligt af hensyn til offentlige interesser, f.eks. statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter m.v. Den daværende ombudsmand –

Lars Nordskov Nielsen – oplyser dog herom i en artikel i *Juristen* i 1980, side 261 ff, at en sådan undtagelsesadgang aldrig er blevet påberåbt af administrationen. Ombudsmanden modtager således også i sager, hvor hensynet til statens sikkerhed kunne have begrundet, at oplysninger var nægtet ham efter retsplejelovens almindelige bestemmelser, de oplysninger, han beder om.

Tilsvarende vidtgående oplysningspligtsbestemmelser findes i grundlovens § 47, stk. 2, 3. pkt., jf. § 4, stk. 2, i *lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne* og i § 12 i *lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revision af statens regnskaber m.m.* Efter disse bestemmelser kan statsrevisorerne og rigsrevisor af enhver offentlig myndighed forlange at få alle oplysninger og alle aktstykker, som findes at være af betydning for udførelsen af hvervet.

Folketinget har også en mere direkte adgang til at føre kontrol med regeringen gennem forespørgsler, udvalgsspørgsmål og onsdagsspørgsmål.

Forespørgselsadgangen er fastlagt i *grundlovens § 53*, hvorefter medlemmerne af Folketinget med dettes samtykke kan bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

Det antages i den statsretlige litteratur, at ministrene er retligt forpligtet til at besvare sådanne forespørgsler, jf. Alf Ross, a.st., side 250 f, og Peter Germer, *Statsforfatningsret*, bind 1, 1988, side 71. Det antages dog samtidig, at ministrene ikke er forpligtet til i deres besvarelse at give oplysninger om forhold, som efter deres særlige karakter kræver hemmeligholdelse.

De nærmere regler om forespørgsler efter grundlovens § 53 er fastsat i § 21 i *Folketingets forretningsorden*. Det fremgår blandt andet af bestemmelsen, at den minister, som forespørgslen er rettet til, skal give forespørgeren meddelelse, hvis ministeren anser det for stridende mod landets interesser, at der finder en offentlig debat sted om spørgsmålet. Forespørgslen udsættes herefter.

Praksis viser, at det særligt er overordnede

politisk
stand fo
videreg
kun spil
En and
lovens
kun ha
lighede
ter grui
grund a
get de
vedkon

I ste
en mer
lemme
eller i
strene.

Det
§ 20, s
ikke er
kaldte
side 2:
spørgs
Busck
gen 15
anføre
end jæ
gende.
stærkt
blot m
ningsc

Ogs
mulig
ne. T
forbir
forsla
udval
mål b

I b
orden
for fo
anfør
tiden

»Det
med d
viklinj

JURI

politiske spørgsmål, der bliver gjort til genstand for forespørgsler, og at spørgsmålet om videregivelse af konkrete oplysninger således kun spiller en ringe rolle i denne forbindelse. En anden grund til, at adgangen efter grundlovens § 53 til at rejse en forespørgselsdebat kun har ringe selvstændig betydning, er muligheden for at stille mistillidserklæringer efter grundlovens § 15, hvis en minister uden grund afviser, ad anden vej, at give Folketinget de ønskede oplysninger typisk gennem vedkommende folketingsudvalg.

I stedet for forespørgsler benyttes således en mere formløs fremgangsmåde, idet medlemmerne under Folketingets forhandlinger eller i udvalgene retter spørgsmål til ministre.

Det er fast antaget, at en minister efter § 20, stk. 4, i Folketingets forretningsorden ikke er retligt forpligtet til at besvare de såkaldte onsdagsspørgsmål, jf. Alf Ross, a.st., side 251. Den nærmere karakter af onsdagsspørgsmålene er nærmere beskrevet af Lars Busck i Folketingets kontrol med forvaltningen 1988, side 57 f, hvor det blandt andet anføres, at der faktisk altid bliver svaret, omend jævnlige temmelig kortfattet eller intetsigende. Folketinget vil utvivlsomt reagere stærkt, hvis en minister undlader at svare, blot med henvisning til, at han efter forretningsordenen ikke er forpligtet hertil.

Også Folketingets udvalg har som nævnt mulighed for at stille spørgsmål til ministre. Tidligere kunne spørgsmål kun rejses i forbindelse med udvalgets behandling af lovforslag, men efter etableringen af de stående udvalg i 1972 er adgangen til at stille spørgsmål blevet kraftigt udvidet.

I betænkning om ændring af forretningsordenen for Folketinget afgivet af udvalget for forretningsordenen den 31. august 1972, anføres blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 3318:

»Det er forudsat, at de stående udvalg i nær kontakt med de pågældende ministre holder sig à jour med udviklingen inden for hvert sit arbejdsfelt og også kan stil-

le spørgsmål til en minister, selv om konkrete forslag på området ikke foreligger, men arbejdet med de til et udvalg henviste sager er udvalgets hovedopgave og bør gå forud for andre opgaver.«

Der er enighed om, at arbejdet i Folketingets stående udvalg i forbindelse med det, som betegnes som »Almindelig del«, i dag udgør et af de vigtigste led i Folketingets kontrol med den løbende administrative virksomhed, jf. Lars Busck, a.st., side 60 og Holger Hansen i Folketingets stående udvalg, 1985, side 190. Sidstnævnte giver endda udtryk for, at Alm. del har betydet, at der er flyttet grænsepæle mellem den lovgivende og den udøvende magt.

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

Således fastsætter § 2 i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om *Det Udenrigspolitiske Nævn*, at regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk betydning, skal rådføre sig med nævnet.

På tilsvarende måde fastsætter § 2 i lov nr. 378 af 6. juli 1988 om *etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester*, at regeringen skal underrette et særligt folketingsudvalg om indholdet af de retningslinier, der gælder for efterretningstjenesternes virksomhed. Endvidere skal regeringen orientere udvalget om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Begge love indeholder udtrykkelige bestemmelser om udvalgsmedlemmernes tavshedspligt, jf. nedenfor under pkt. 5.

Spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringens udenrigspolitik er nærmere behandlet af Christopher Bo Bramsen i en artikel i *Juristen* 1981, side 69 ff, som også indeholder en omtale af tavshedspligten for medlemmer af Udenrigspolitisk Nævn og Folketingets Markedsudvalg.

Ud over de her nævnte områder forsynes Folketinget med oplysninger blandt andet

gennem statsministerens redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger (statsministerens åbningstale), jf. *grundlovens § 38* og ved redegørelser fra ministre i henhold til *§ 19, stk. 4, i Folketingets forretningsorden*.

Efter *ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2*, kan en minister straffes, hvis han forsætligt eller groft uagtsomt giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Det er almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke i sig selv giver Folketinget en særlig adgang til at afkræve en minister fortrolige oplysninger, jf. Lars Busck, a.st., side 57 f, og forudsætningsvis bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 262 f. Bestemmelsens betydning ligger i, at vedkommende minister er forpligtet til at give rigtige og fuldstændige oplysninger om et sagsforhold, hvis han udtaler sig. En vis selvstændig betydning for vurderingen af spørgsmålet om omfanget af en ministers pligt til at give Folketinget oplysninger, selv om de er af fortrolig karakter, ligger dog i, at ministeren ikke under behandlingen af en sag i Folketinget må fortie oplysninger af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Ministeren kan i den forbindelse ikke i almindelighed gøre gældende, at fortielsen var berettiget, fordi den oplysning, der var tale om at videregive, var fortrolig. Ministeren må i de (særlige) tilfælde, hvor han ikke ønsker at give oplysningen, gøre opmærksom på, at oplysninger af betydning for sagen foreligger, men at de, som følge af nærmere angivne hensyn, ikke videregives, eller ikke kan videregives i et åbent møde i folketingssalen.

Ikke mindst inden for de seneste årtier er der i en række sager om offentlig forvaltning ved regeringens foranstaltning nedsat en kommissionsdomstol eller et særligt undersøgelsesudvalg til at afdække sagens nærmere omstændigheder. Det gælder f.eks. i dagpengesagen og fra den seneste tid sagen om lici-

tationen over Storebæltsbroen. Kommissionsdomstolene m.v. nedsættes ofte på initiativ fra Folketinget og indgår på den måde også i kontrollen med regeringen, selv om regeringen som nævnt formelt står for nedsættelsen. Over for kommissionsdomstole er der pligt for enhver – også ministre – til at afgive forklaring og udlevere dokumenter med den begrænsning, der følger af retsplejelovens vidne regler. I forbindelse med de nye regler om undersøgelsesretter i retsplejelovens § 21 a er det udtrykkeligt bestemt, at begrænsningerne i vidnepligten for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, efter lovens § 169, ikke gælder i forbindelse med dommerundersøgelserne.

3. Ret til at videregive oplysninger til Folketinget

a. Straffelovens regler om tavshedspligt

Uden for de områder, hvor ministeren har en retlig forpligtelse til at videregive bestemte oplysninger til Folketinget, er spørgsmålet, i hvilket omfang ministeren er berettiget til efter eget skøn at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget.

Det er et spørgsmål, som i første række beror på en fortolkning af lovgivningens regler om tavshedspligt.

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

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

Straffelovens § 152 gælder også for ministre, jf. betænkning nr. 998/84, side 50 og Alf Ross, a.st. side 451, for ansatte i Folketinget og for medlemmer af Folketinget, jf. betænkning nr. 998/84, side 50 og Vagn Greve m.fl.

i Kom
arbejd
Bes
ning v
om ær
Bor
fastslo
aabenl
mend
Ved
15. aj
§ 152,

»§ 152.
ler Hve
har erfa
eller an
straffes

En næ
pligtbe
tænk

Just
1970 t
besten
om ad
lysning

»Gernit
i tjenest
tavshed
delelse,
ke i forv
minalre

En n
overtræ
på eget
regiver
pligt, til
vil være
oplysning

I så fa
kes herv
vil være
straffelc
følger af

Minis
give opl
valg, vil
kunne ti
de tilfæl
retlig pr
ringen,

i Kommenteret straffelov, Speciel del, 4. om-
arbejdede udgave, 1988, side 81 og side 93.

Bestemmelsen fik sin nuværende udform-
ning ved lov nr. 573 af 19. december 1985
om ændring af straffeloven.

Borgerlig Straffelov af 10. februar 1866
fastslog i § 139, at »Den Embedsmand, der
aabenbarer, hvad der hans Embede vedkom-
mende bør holdes hemmeligt, straffes ...«.

Ved straffeloven af 1930, jf. lov nr. 126 af
15. april 1930 fastsattes bl.a. følgende i
§ 152, stk. 1:

»§ 152. Røber nogen, som virker i offentlig Tjeneste el-
ler Hverv, hvad han i Tjenestens eller Hvervets Medfør
har erfaret som Hemmelighed, eller hvad der ved Lov
eller anden gyldig Bestemmelse er betegnet som saadan,
straffes han ...«.

En nærmere omtale af de tidligere tavsheds-
pligtbestemmelser i straffeloven findes i be-
tænkning 998/84, side 34 ff.

Justitsministeriet har i et notat af 11. maj
1970 blandt andet anført følgende om denne
bestemmelse i forbindelse med spørgsmålet
om adgangen til at videregive fortrolige op-
lysninger til Folketinget:

»Gerningsindholdet er røbelse af hemmelighed erfaret
i tjenestens eller hvervets medfør eller omfattet af særlig
tavshedspligtsforskrift. »Røbelse« må forstås som med-
delelse, privat eller offentlig, til *uvedkommende*, der ikke
i forvejen er bekendt med forholdet, jf. Hurwitz: Krimi-
nalret. Speciel del (1955) side 65.

En minister vil formentlig ikke kunne straffes for
overtrædelse af denne bestemmelse, hvis han - være sig
på eget initiativ eller efter begæring fra udvalget - vide-
regiver oplysninger, der er omfattet af hans tavsheds-
pligt, til et folketingsudvalg, fordi han skønner, at det
vil være et naturligt led i udvalgets arbejde at få disse
oplysninger.

I så fald foreligger der ikke en »røbelse«. Det bemær-
kes herved, at medlemmerne af folketingsudvalget selv
vil være undergivet tavshedspligt efter bestemmelsen i
straffelovens § 152, d.v.s. med de begrænsninger, der
følger af de ovenfor anførte retningslinier.

Ministerens skøn over, om det er naturligt at videre-
give oplysninger af denne karakter til et folketingsud-
valg, vil formentlig kun i helt ekstraordinære tilfælde
kunne tænkes underkendt af domstolene, i påkommen-
de tilfælde Rigsretten. Såfremt det skulle komme til en
retlig prøvelse, må man forudse, at det vil indgå i vurde-
ringen, om ministerens videregivelse af oplysningerne

er sket efter anmodning fra folketingsudvalget, eller på
ministerens eget initiativ.«

Betænkning nr. 998/84 om tavshedspligt,
som dannede grundlag for ændringen af
straffelovens tavshedspligtsbestemmelser i
1985, indeholder også forskellige fortolk-
ningsbidrag. Således anføres det side 96 ff,
at andre offentlige myndigheder i mange til-
fælde ikke vil kunne anses for »uvedkom-
mende«.

I betænkningen side 134 omtales også en
redegørelse om udveksling af tavshedsbelag-
te oplysninger, som Justitsministeriet afgav
til Folketinget i forbindelse med behandlin-
gen af registerlovsforslagene, jf. Folketingsti-
dende 1977/78, tillæg B, sp. 1013 ff. I denne
redegørelse gives der ligeledes udtryk for, at
tavshedsforskrifter normalt ikke er til hinder
for en sagligt begrundet udveksling af fortrol-
lige oplysninger mellem myndighederne,
hvadenten disse myndigheder indgår i for-
valtningen eller ej.

På baggrund af tavshedspligtsudvalgets
betænkning udarbejdede Justitsministeriet
et lovudkast, der blev forelagt Straffelovrå-
det. I en udtalelse af 13. maj 1985 komment-
erede Straffelovrådet forslaget, jf. Folke-
tingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 277 ff.

Rådet anfører bl.a., at man kan anbefale,
at man i et vist omfang specificerer tilfælde,
hvor videregivelse af tavshedsbelagte oplys-
ninger må anses for berettiget. Rådet peger
dog samtidigt på, at det ikke vil være muligt
i en lovtæst fuldstændigt at angive, hvilke
forhold som kan gøre en videregivelse beret-
tiget. Det vil således ved siden af en sådan
udtrykkelig angivelse af nogle tilfældegrup-
per, hvor videregivelse ikke er uberettiget,
også i fremtiden være nødvendigt i beskri-
velsen af den strafbare handling at anvende
udtrykket »uberettiget«. Straffelovrådet fin-
der det mest hensigtsmæssigt at undlade at
indsætte en særlig bestemmelse om straffri-
hed i de tilfælde, hvor en offentlig myndig-
hed videregiver oplysninger til en anden of-
fentlig myndighed og peger i den forbindelse
på, at man i stedet kan lade spørgsmålet om

straffrihed bero på, om udleveringen af oplysninger har været »uberettiget«, jf. § 152, stk. 1. Denne løsning opfordrer efter udvalgets opfattelse i højere grad den myndighed, der modtager en anmodning, til at anlægge en konkret bedømmelse af den begærende myndigheds interesse i oplysningen sammenholdt med den anmodede myndigheds eller andres interesse i, at oplysningen ikke udleveres.

Såvel Straffelovrådets udtalelse om tavshedspligtsbestemmelserne som betænkningen om privatlivets fred henviser til det som i strafferettens almindelige del ofte omtales som et krav om materiel typicitet, jf. Stephan Hurwitz, Kriminalret, Almindelig del, 1952, side 136. Hurwitz fremhæver her, at man ved lovens almindelige formulering af gerningsindholdet har forhold af en vis type for øje. Det til bedømmelse foreliggende forhold kan falde inden for beskrivelsens ord, men dog være så atypisk i forhold til, hvad der er tilsigtet kriminaliseret, at det ville være urimeligt at hense det under bestemmelsen. Dette kan også udtrykkes således, at der må kræves ikke blot formel, men også materiel typicitet. Det er den samme betragtning, der ligger til grund for udsondringen af en række med gerningsbeskrivelsen stemmende forhold som retsmæssige ifølge særlige grunde. Hvor langt typicitetsbetragtningen bør strækkes, kan ikke afgøres generelt, men afhænger bl.a. af, i hvilket omfang loven selv har haft atypiske tilfælde for øje. Hurwitz peger i forlængelse heraf på bestemmelsen om strafnedsættelsesgrunde i straffelovens § 85 og fremhæver, at der kan forekomme tilfælde, hvor omstændighederne er så særegne, at der er trang til at fastslå, at forholdet ikke blot omfattes af § 85 som ringere strafværdigt, men falder helt uden for lovens rammer.

Betragtningerne om materiel typicitet har således også betydning for overvejelserne om, hvorvidt en minister er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget. Tavshedspligtsbestemmelserne såvel

i straffeloven som i særlovgivningen må antages at skulle fortolkes i overensstemmelse hermed, således at det, som anført af Straffelovrådet, er udgangspunktet, at f.eks. udtrykkene »uberettiget« og »uvedkommende« navnlig benyttes for at henlede opmærksomheden på, at ikke enhver handling, der ellers er omfattet af gerningsbeskrivelsen, udgør en krænkelse af tavshedspligten, men at der regelmæssigt skal ske en udskillelse af legale handlinger, der i øvrigt ville falde inden for ordlyden.

Derudover antages de nævnte udtryk ikke at have selvstændig betydning. Det forekommer derfor også velbegrunderet at antage, at det forhold, at en tavshedspligtsbestemmelse ikke indeholder udtrykket »uberettiget« eller »uvedkommende«, ikke giver grundlag for modsætningslutninger. Medmindre der er klare holdepunkter for noget andet, skal en tavshedsforskrift uden udtrykkene »uvedkommende« eller »uberettiget« ikke fortolkes mere restriktivt end bestemmelser, hvor udtrykkene er indsat.

Det beror herefter snarere på karakteren af de oplysninger, som omfattes af en given tavshedspligtsbestemmelse, om bestemmelsen udtømmende kan antages at gøre op med, hvem der uanset bestemmelsen er berettiget til at få adgang til de fortrolige oplysninger.

Eksempler herpå findes i valglovene, jf. folketingsvalglovens § 81, kommunevalglovens § 57 og § 39 i lov om valg af danske repræsentanter til Europa-Parlamentet. Efter disse bestemmelser må medlemmer af valgbestyrelse, tilforordnede til denne og andre, der efter loven har ret til at være til stede i det lokale, i hvilket stemmesedler modtages, ikke oplyse nogen, om en vælger har været til stede, forlangt eller afleveret stemmesedel, eller om hvad han på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har givet sin stemme.

Et andet eksempel er loven om Danmarkstatistik, jf. lovbekendtgørelse nr. 15 af 1952.

janu
oply
virk
give
grur
pers
des
myn
tider
ning
hede
sam
P:
ges,
hed
ning
dere;
offer
get, i
for u
ves,
ligt b
græn
lem
stem:

b. Ac
de
Den
ninge
udstr.
ninge
Ge
sterie
oplysi
talt f
»Samr
der om
vedreg
steren
hedspli
det vil
pågælde
ring af,
delse m
gældenc
tillagt b
modnin
Det e

januar 1972. Loven administreres således, at oplysninger, der indsamles fra private og virksomheder m.v. til statistisk brug, undergives fuldstændig fortrolighed. Statistisk grundmateriale, der kan henføres til enkeltpersoner eller virksomheder, udleveres således efter praksis aldrig til andre offentlige myndigheder eller til private, jf. Folketingstidende 1965-66, tillæg B, sp. 1033, forvaltningslovens § 30, lov om offentlige myndigheders registre §§ 16, stk. 7, og 21, stk. 5, samt offentlighedslovens § 10, nr. 6.

På den baggrund må det utvivlsomt antages, at en offentlig myndighed i almindelighed uden at komme i konflikt med lovgivningens regler om tavshedspligt vil kunne videregive også fortrolige oplysninger til andre offentlige myndigheder, herunder Folketinget, idet videregivelsen ikke vil kunne anses for uberettiget, når oplysningerne videregives, fordi den anden myndighed har et sagligt behov for at få oplysningerne. Visse begrænsninger i videregivelsesadgangen mellem forvaltningsmyndigheder følger af bestemmelserne i forvaltningsloven § 28.

b. Administrativ praksis og den juridiske teori

Den ovenfor anlagte fortolkning af lovgivningens regler om tavshedspligt er også i vid udstrækning lagt til grund i centralforvaltningens og Folketingets praksis.

Generelt om spørgsmålet har Justitsministeriet i notatet af 11. maj 1970 om ministres oplysningspligt over for folketingsudvalg udtalt følgende:

»Sammenfattende kan man udtale, at de regler, der gælder om ministres tavshedspligt, som alt overvejende hovedregel ikke kan antages at være til hinder for, at ministeren videregiver oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten, til et folketingsudvalg, hvis han skønner, at det vil være et naturligt led i udvalgets arbejde at få de pågældende oplysninger. Ved en eventuel retlig vurdering af, om der har været den forudsatte saglige forbindelse mellem udvalgets arbejde og meddelelsen af de pågældende oplysninger, må man forudse, at det vil blive tillagt betydning, om oplysningerne er givet efter anmodning fra udvalget eller på ministerens eget initiativ. Det er uden retlig betydning, om oplysningerne frem-

går af dokumenter, der hidrører fra en tidligere regerings embedsperiode. Den til enhver tid fungerende minister har fri adgang til samtlige arkivalier, der tilhører ministeriet.«

Samme synspunkt er kommet til udtryk i et svar til folketingsmedlem Margrethe Auken den 11. marts 1987, jf. Folketingstidende 1986-87, sp. 9437 og ved besvarelsen af spørgsmål nr. 331 af 16. december 1988 fra medlem af Folketinget Kirsten Jacobsen, jf. Folketingstidende 1988-89, sp. 4568 ff. Her udtalte justitsministeren blandt andet:

»På den baggrund er det min opfattelse, at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at en minister videregiver fortrolige oplysninger til ét af Folketingets udvalg, hvis ministeren anmodes herom, og oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag. Det gælder også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtsbestemmelser, som forbyder uberettiget videregivelse af bestemte oplysninger eller videregivelse af oplysninger til uvedkommende. I sådanne tilfælde kan der imidlertid være anledning til at fremhæve tavshedspligten over for Folketingets medlemmer, f.eks. ved at angive på dokumenterne, at oplysningerne er fortrolige. Ved vurderingen af, om en fortrolig oplysning bør videregives til Folketinget, kan det indgå, om Folketinget i stedet lige så hensigtsmæssigt kan orienteres om en sags principielle problemstillinger i generel eller anonymiseret form.

Bestemmelsen i realkreditlovens § 8, stk. 4, hvorefter de med tilsynet beskæftigede er forpligtede til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om, er på den baggrund efter min opfattelse ikke til hinder for, at Boligudvalgets medlemmer gennem boligministeren får adgang til de oplysninger, som tilsynet er i besiddelse af. Det er dog en forudsætning, at oplysningerne må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en bestemt sag, f.eks. for behandlingen af et lovforslag eller for behandlingen af et spørgsmål om, hvorvidt der på et bestemt område er behov for en ændring i den lovgivning, der henhører under udvalget.«

Industriministeriet har i en sag om sydafrikalovgivningen i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 36 af 24. januar 1989 (alm. del - bilag 49) fra Folketingets Udenrigsudvalg, tilsluttet sig Justitsministeriets opfattelse. Sagen drejede sig om, hvorvidt Folketingets Udenrigsudvalg kunne få kopi

af rapporter udarbejdet af Toldvæsenet om kontrolbesøg hos virksomheder, der var mistænkt for ulovlig handel med Sydafrika. Sagen vedrørte følsomme oplysninger om virksomhedernes drifts- og forretningsforhold.

Spørgsmålet, om en ministers berettigelse til at videregive fortrolige oplysninger om Folketinget, er kun sparsomt behandlet i den stats- og forvaltningsretlige litteratur.

Lars Busck, a.st., side 67, finder ikke at det er muligt at angive bestemte grænser for den *oplysningspligt*, ministrene har ifølge praksis og tradition. Der svares altid. Begrænsningerne handler om svarets indhold og fuldstændighed set i forhold til det ønskede. Den administrative kunst, som forudsætter svarpligten, består i at forstå spørgsmålet således, at det kan besvares uden større besvær, eller uden at der røbes kontroversielle oplysninger. Som eksempler på en vis tilbageholdenhed med at besvare spørgsmål nævner Lars Busck navnlig de begrænsninger, som følger af forvaltningens organisation, f.eks. hvor der spørges om sager, der henhører under et uafhængigt nævn. Er en sag indbragt for domstolene, er svaret forbeholdent, og der gives kun alment tilgængelige oplysninger. Hvis ministeriet er ankeinstans for en sag, der er afgjort i en underliggende styrelse, er svaret tilsvarende forbeholdent. Henvisning til, at ministeren ikke ønsker at give oplysninger om verserende sager, som ligger til afgørelse i ministeriet, ses indimellem, men bruges ikke konsekvent. Der er eksempler på, at udvalg har bedt om og fået kopi af samtlige akter i sager, der venter på ministerens afgørelse.

Holger Hansens undersøgelse af folketingsudvalgenes praksis viser ligeledes, at det er ganske sjældent, at en minister afviser at besvare spørgsmål, jf. Holger Hansen, a.st., side 184. Derimod findes adskillige eksempler på, at ministre nok har svaret på et spørgsmål, men har undladt at svare konkret på den del af spørgsmålet, som gik på, hvad ministeren ville gøre såfremt-etc. Her er tale om undvigelsesmanøvrer, som må være et

naturligt led i det politiske magtspil. Udvalget vil altid kunne stille nyt spørgsmål eller evt. senere konfrontere ministeren med problemet i samråd.

Ud over de typer tilfælde, som Lars Busck og Holger Hansen nævner, er der kun få eksempler på, at en minister mere generelt afviser at give Folketinget de oplysninger, som tinget beder om.

I forbindelse med Folketingets Retsudvalgs behandling i 1985 af et forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af den såkaldte »Gimco-affære«, udtalte SF's medlemmer af udvalget i Retsudvalgets betænkning af 14. maj 1985 bl.a., jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 1426:

»Svaret på udvalgsspørgsmål 5 er optrykt som bilag til betænkningen. Det er ret enestående i dansk parlamentarisk historie, at en minister nægter at svare på spørgsmål fra et folketingsudvalg med henvisning til, at allerede er truffet en administrativ afgørelse i sagen, og at udvalget efter ministerens opfattelse nu må have tilstrækkelig mange oplysninger til at træffe en afgørelse.«

Ministerens afslag på yderligere medvirken til behandling af sagen skal nok navnlig ses på baggrund af, at der tidligere var udarbejdet et omfattende materiale om de spørgsmål, som sagen gav anledning til, at materialet var stillet til rådighed for Folketinget, at sagen havde været genoptaget til fornyet behandling adskillige gange, og at sagen ved genoptagelsen i Folketinget i 1985 var meget gammel.

Et andet område, hvor der udvises tilbageholdenhed, er oplysninger om regeringens beslutningsproces. Oplysninger om, hvad der er passeret på et ministermøde eller andre oplysninger om den interne beslutningsproces i regeringen videregives normalt aldrig.

Det gælder også rådgivning af regeringen fra udenforstående særlige rådgivere. Finansministeren nægtede således at give Folketinget et notat, som Kammeradvokaten på et tidligt tidspunkt under tilblivelsen af lovforslaget om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring havde udarbejdet om for-

holdet
propri
perne
vens §
katen
brevve
gen an
hedens
af sags
har hic
vekslin
stolen r
udvalg
på trod
kopi af
mission
eventue
er Mark
gerne i
folketin
fentligh
imidlert
indseenc
veksling
stolen m
veres til
lig form.

Udgar
praksis e
fang ans
forpligtet
lysninger
fælde følg
ketinget c
ger til ræ
pler på, a
spørgsmå
hvorvidt
karakter s
er også on
politiske
mødt med
vens § 15
gælder sor
gens inter
om visse u
gives til U

holdet til grundlovens bestemmelse om ekspropriation. Begrundelsen var her principperne bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 5, som sikrer, at Kammeradvokaten og vedkommende myndighed frit kan brevveksle om retlige spørgsmål, uden at nogen andre skal kunne få kendskab til myndighedens eller Kammeradvokatens vurdering af sagen. En tilsvarende tilbageholdenhed har hidtil været fulgt med hensyn til skriftvekslingen i sager, der er anlagt ved EF-domstolen mod Danmark. Folketingets Markedsudvalg har således efter hidtidig praksis ikke, på trods af anmodninger herom, modtaget kopi af den brevveksling mellem EF-kommissionen og regeringen, der går forud for et eventuelt sagsanlæg mod Danmark. I stedet er Markedsudvalget blevet orienteret om sagerne i form af fortrolige redegørelser. Ved folketingsbeslutning af 17. maj 1990 om offentlighed i EF-anliggender er regeringen imidlertid blevet pålagt at øge Folketingets indseende blandt andet således, at skriftvekslingen i sager, der er anlagt ved EF-domstolen mod Danmark, efter anmodning udleveres til Markedsudvalget, eventuelt i fortrolig form.

Udgangspunktet i den parlamentariske praksis er således, at en minister i vidt omfang anses for at være berettiget, men ikke forpligtet til at videregive også fortrolige oplysninger til Folketinget. I langt de fleste tilfælde følger ministeren en begæring fra Folketinget om at få stillet forskellige oplysninger til rådighed. Der findes dog flere eksempler på, at en minister svarer undvigende på spørgsmål, hvor ministeren er i tvivl om, hvorvidt bestemte oplysninger af fortrolig karakter skal udleveres til Folketinget. Der er også områder, hvor ministrene – på deres politiske ansvar og med risiko for at blive mødt med et mistillidsvotum efter grundlovens § 15 – nægter at give oplysninger. Det gælder som nævnt oplysninger om regeringens interne beslutningsproces, oplysninger om visse udenrigspolitiske forhold, som kun gives til Udenrigspolitisk Nævn, brevveks-

ling med Kammeradvokaten og oplysninger om konkrete skattesager. Der kan sikkert også peges på andre områder, hvor der er en vis tradition for ikke at videregive oplysninger, men det er vigtigt at understrege, at oplysningerne *ikke* nægtes videregivet med den begrundelse, at ministeren på grund af sin tavshedspligt retligt er afskåret fra at videregive dem, men at ministeren, eventuelt med støtte i en langvarig praksis, ikke ønsker at videregive sådanne oplysninger ud fra andre betragtninger. Blandt disse betragtninger kan være nogle af de samme hensyn, som ligger bag reglerne om tavshedspligt, f.eks. hensynet til regeringens interne beslutningsproces og til privatlivets fred, når det drejer sig om oplysninger, der går tæt på enkeltpersoner.

Folketinget har i et enkelt nyere tilfælde udtrykkeligt afskåret sig fra at få bestemte fortrolige oplysninger. Det gælder i forbindelse med lov nr. 306 af 16. maj 1990 om ændring af lov om banker og sparekasser m.v. med flere love.

Det fremgår nu af bank- og sparekasselovens § 50 a, stk. 2, nr. 10, at Folketinget alene kan modtage fortrolige oplysninger om pengeinstitutter m.v. fra Finanstilsynet, jf. § 50 a, stk. 1, i forbindelse med nedsættelsen af parlamentariske kommissioner. Bestemmelsen i § 50 a, stk. 2, blev endeligt formuleret under Folketingets behandling af lovforslaget, jf. ændringsforslag nr. 14 i Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning til lovforslag nr. 127, afgivet den 19. april 1990. Efter bestemmelsen er der dog mulighed for at videregive oplysninger til Folketingets Ombudsmand og til kommissionsdomstole.

Bank- og sparekasselovens § 50 a gennemfører artikel 16 i rådets 2. direktiv om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (89/646/EØF), som vedrører tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte m.v., samt disses adgang til at videregive oplysninger. På baggrund af dette direktiv har lovtæksten lovteknisk fået en mindre hensigtsmæssig udform-

ning, eftersom det, i § 50 a, stk. 2, modsat af, hvad der er dansk lovgivningstradition, er bestemt, at der gælder fuldstændig tavshedspligt for tilsynet, herunder med hensyn til videregivelse til andre myndigheder, bortset fra 12 nærmere angivne tilfælde. Det forekommer vanskeligt at overskue, om man med denne opremsning har fået medtaget alle de tilfældegrupper, hvor en videregivelse kan være påkrævet eller dog hensigtsmæssig.

4. Retstilstanden i Norge og Sverige

Efter den *norske* forvaltningslovs § 13 b, stk. 1, nr. 4, er tavshedspligt ikke til hinder for, at oplysninger anvendes til statistisk bearbejdning, eller i forbindelse med revision eller anden form for kontrol med forvaltningen. Om indholdet af denne bestemmelse i forhold til Stortinget anfører Arvid Frihagen i Tavshedspligt, 1979, side 150 f, at bestemmelsen også omfatter den kontrol med forvaltningen, som udøves af Stortinget og dets organer. Det følger direkte af Stortingets forretningsorden, at statsministeren eller vedkommende statsråd ikke er pligtig til at svare på interpellationer eller spørgsmål fra den enkelte stortingsrepræsentant. Den norske forvaltningslovs § 13 b, stk. 1, nr. 4, medfører imidlertid, at tavshedsbelagte oplysninger, selv om der ikke er pligt til at svare, kan videregives. De hensyn, som ligger bag tavshedspligtsreglerne, må dog efter norsk praksis og teori indgå i bedømmelsen af, i hvilke tilfælde oplysningerne skal gives og i hvilken form.

Den *svenske* sekretesslag af 20. marts 1980 (1980:100) indeholder i 4. kapitel, 1 §, en regel om, at tavshedspligt ikke hindrer udlevering af oplysninger til regeringen eller Rigsdagen.

Bestemmelsen er omtalt af Hans Corell m.fl. i Sekretesslagen, 1980 års lagstiftning med kommentarer, 2. oplagan, 1985, side 336 f, hvor der gives udtryk for en vis undren over, at tavshedspligten slet ikke gælder over for disse to statsorganer. Der peges dog samtidig på, at den anførte begrænsning i regler-

ne om tavshedspligt skal ses på baggrund af flere omstændigheder. For det første anses det som principielt urigtigt, at landets to højeste statsorganer skal være forhindret i at få oplysninger fra myndighederne i landet. Både regeringen og Rigsdagen kan behøve oplysninger på hvilket som helst område, og det er derfor næppe muligt at beskrive, i hvilke tilfælde fortroligheden skulle vige. Man er i stedet henvist til at gøre en generel undtagelse fra reglerne om tavshedspligt. For det andet vil oplysninger, som er videregivet til regeringen eller Rigsdagen, også typisk være omfattet af disse organers tavshedspligt. For så vidt angår Rigsdagen, er det i almindelighed et rigsdagsudvalg, som modtager oplysningerne. Efter 10 § i kapitel 4 i rigsdagsordningen har udvalget udstrakte muligheder for at indhente oplysninger og udtalelser fra statslige myndigheder. Der foreligger her en forfatningsreguleret pligt til at videregive oplysninger, som bevirker, at tavshedspligt ikke finder anvendelse.

5. Folketingsmedlemmers tavshedspligt

Der har i de senere år adskillige gange også været rejst spørgsmål, om folketingsmedlemmerne har tavshedspligt. Svaret må helt utvivlsomt være ja. Det følger såvel af ordlyden af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt, som af lovens forarbejder.

Det er også fastslået i retspraksis, f.eks. i dommen U 1987 side 53. Sagen vedrørte spørgsmålet, om 5 medlemmer af Folketinget havde overtrådt straffelovens § 152 ved at offentliggøre to redegørelser fra Monopoldirektoratet på trods af, at industriministeren havde truffet beslutning om, at redegørelserne skulle hemmeligholdes. Det fremgår blandt andet af sagen, at redegørelserne var blevet fremsendt af industriministeren til Folketingets Erhvervsudvalg, i hvilken forbindelse ministeren gjorde udvalget opmærksom på, at de var stempet »fortroligt«. En af de tiltalte lånte redegørelserne og underskrev i den forbindelse en kvittering, hvoraf fremgik, at redegørelserne var fortro-

lige. I byretsdommens præmisser, som blev tiltrådt af landsretten, anføres blandt andet, at:

»Retten finder, at det må tillægges betydelig straffeskærpende virkning, at de tiltalte i forbindelse med deres hverv som medlemmer af Folketinget til en meget vid kreds har røbet, hvad der efter en ministers gyldige bestemmelse var betegnet som en hemmelighed. Retten finder dog ikke, at det af de tiltalte begåede forhold har en sådan grovhed, at de bør idømmes frihedsstraf.«

Straffelovens § 152 suppleres af straffelovens § 129, som bl.a. gør uberettiget offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder strafbar. Ved dommen i U 1934, side 719, er det antaget, at bestemmelsen i straffelovens § 129 også gælder for en ad hoc forsamling sammensat af regeringsmedlemmer og partiformændene i Folketinget.

Den nærmere afgrænsning af tavshedspligtens indhold kan på visse punkter give anledning til tvivl. Det gælder navnlig adgangen til at referere fra udvalgs møder.

Det fremgår af et notat fra november 1976 fra folketingssekretæren, jf. Folketingstidende 1977-78, tillæg B, sp. 955, at folketingsudvalgenes forhandlinger principielt er fortrolige og ikke må refereres til pressen eller i folketingsalen. Svar på spørgsmål fra ministre, der er betegnet som fortrolige, må ikke stilles til rådighed for pressen. Det samme gælder, hvor det ligger i sagens natur, at materialet ønskes behandlet fortroligt, f.eks. dokumenter til Forsvarsudvalget, § 71-tilsynet m.m. Selv fortrolige aktstykker må dog normalt antages at kunne refereres med fortrolighedsklausul i lukkede partimøder, hvis dette ikke udtrykkeligt er forbudt af vedkommende afsender (minister) eller aftalt i udvalget.

Et andet spørgsmål, der jævnligt rejses, er spørgsmålet, om en minister kan pålægge medlemmerne af Folketinget tavshedspligt. I betænkning nr. 998/84, side 89 anføres bl.a. følgende:

»Selv om ministre ikke har nogen instruktionsbeføjelse over for Folketingets medlemmer, antages det i over-

ensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser i grundloven og forretningsordene, at medlemmer af folketingsudvalgene har pligt til at iagttage tavshed med hensyn til materiale, som vedkommende minister har klausuleret som fortroligt. Det samme gælder for materiale, som udvalget selv har betegnet som fortroligt, jf. folketingssekretærens notat om tavshedspligt med hensyn til udvalgenes forhandlinger m.v., der er optrykt i Folketingstidende 1977/78, tillæg B, sp. 955 ff. Hvor langt denne adgang til at pålægge tavshedspligt rækker, er dog nok et spørgsmål. I Espersen a.st. [Preben Espersen, De kommunale beslutninger, 1. del, 1970], side 73, anføres det således, at Indenrigsministeriet flere gange i sin praksis har fastslået, at et kommunalbestyrelsesflertal ikke kan pålægge et mindretal tavshedspligt om et hvilket som helst forhold.«

Selv om spørgsmålet tidligere har givet anledning til en vis tvivl, må det i dag nok antages, at en minister ikke har nogen almindelig adgang til særskilt at pålægge Folketingets medlemmer en tavshedspligt med hensyn til det materiale, som ministeren sender til Folketinget eller et af Folketingets udvalg. Derimod er der ikke noget til hinder for, at vedkommende minister ved fremsendelse af fortroligt materiale til Folketinget på selve fremsendelsesskrivelsen enten i teksten eller ved et stempel udtrykkeligt markerer, at materialet efter ministerens opfattelse er omfattet af lovgivningens regler om tavshedspligt. En sådan påtegning er særdeles praktisk ikke mindst i tilfælde, hvor oplysningerne i det pågældende materiale ikke efter deres karakter umiddelbart fremtræder som fortrolige, men hvor hensynet til, at materialet hemmeligholdes, skyldes internationale aftaler eller kutymmer, som det er rimeligt og hensigtsmæssigt at gøre medlemmerne af Folketinget opmærksom på. Markeringen skyldes også hensynet til Folketingets personale, idet det ved en tydelig påtegning om, at materialet efter vedkommende ministers opfattelse er fortroligt, ikke ved en fejltagelse fremlægges i presselogen eller i øvrigt gøres tilgængeligt for pressen.

En vis særlig adgang til at pålægge folketingsmedlemmer tavshedspligt kan dog følge af lovgivningen. Som eksempel herpå kan nævnes, at energiministeren efter § 6 i lov nr.

254 af 8. juni 1983 om Dansk Olie og Naturgas A/S m.v., kan bestemme, at folketingsmedlemmer eller andre er forpligtet til at hemmeligholde, hvad de bliver gjort bekendt med vedrørende visse af DONG's forretningsmæssige forhold. På tilsvarende måde fastsætter § 4 i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn, at vedkommende minister eller nævnets formand kan pålægge folketingsmedlemmer eller andre tavshedspligt med hensyn til, hvad der erfares i nævnet.

Tavshedspligten for medlemmer af Folketinget kan også være fastsat direkte i loven. Det gælder f.eks. lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester. Loven indeholder i § 5 en bestemmelse, som udtrykkeligt fastslår, at medlemmerne af det særlige udvalg, der skal være medlemmer af Folketinget, og sekretæren er forpligtet til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i udvalget.

Der findes forskellige steder i lovgivningen lignende særlige tavshedspligtsbestemmelser, der retter sig alene mod myndighedens personale, sagkyndige og særligt udpegede. Bestemmelserne kan være mere vidtgående end de almindelige tavshedsforskrifter ved at foreskrive tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som den pågældende erfarer. Sådanne særlige tavshedsforskrifter gælder efter deres indhold ikke for f.eks. medlemmer af Folketinget eller for personer, der virker inden for den øvrige forvaltning. I de tilfælde, hvor Folketinget eller andre myndigheder får oplysninger af den nævnte karakter, vil oplysningerne kun være omfattet af folketingsmedlemmernes tavshedspligt, hvis de efter straffelovens § 152, kan betragtes som fortrolige.

Det antages, at folketingsmedlemmernes tavshedspligt ikke er ubetinget. Det anses således ikke for retsstridigt, at medlemmerne redegør for de synspunkter, de selv har gjort gældende i f.eks. et udvalg. Det er naturligvis en forudsætning, at der ikke i den forbindelse røbes fortrolige oplysninger eller opfattel-

ser, som andre udvalgsmedlemmer eller regeringen er fremkommet med i udvalget, jf. Vagn Greve m.fl. i Kommenteret Straffelov, Speciel del, 4. omarbejdede udgave, 1988, side 59, og Christopher Bro Bramsen i Juristen, 1981, side 80 f.

6. Sammenfatning

Der er ikke i grundloven eller i lovgivningen i øvrigt fastsat generelle regler, som pålægger den offentlige forvaltning en almindelig pligt til at videregive oplysninger til Folketinget. Pligt til på bestemte områder at videregive oplysninger kan dog følge af særlige bestemmelser i lovgivningen.

Lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt er ikke til hinder for, at en minister uden for de tilfælde, hvor der er en forpligtelse til det, af egen drift eller fordi Folketinget eller typisk et af Folketingets udvalg anmoder herom, videregiver fortrolige oplysninger, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag. Der kan imidlertid i sådanne tilfælde være anledning til at fremhæve tavshedspligten over for udvalget. Muligheden for at videregive fortrolige oplysninger til folketingsudvalg gælder i almindelighed også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Videregivelse vil således alene være udelukket, hvis tavshedspligtsbestemmelsen efter sit indhold, på baggrund af klare motivudtalelser eller lignende giver et sikkert holdpunkt for, at også Folketinget skal være afskåret fra at modtage oplysningerne.

Uden for de tilfælde, hvor der i lovgivningen er gennemført en særlig regulering af spørgsmålet, er retsstillingen mellem forvaltningen og Folketinget således den, at der består en ret, men ingen pligt til at videregive oplysninger af fortrolig karakter. I hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives, må afgøres på grundlag af en konkret afvejning fra område til område. På en lang række områder må denne afvejning føre til, at oplysningerne normalt videregives for at

sik
nø-
lov
tin
ris
on
tes
sy
sti
ter
sti
be-
ku
de
te
foi
en
reg
ne
ke
ste
op
on
saj
ell

ral
stz
ku
gr:
gru

sikre, at Folketinget (udvalgene) har det fornødne saglige grundlag for at gennemføre lovgivning på et område eller for, at Folketinget kan udføre den fornødne parlamentariske kontrol med forvaltningen. På andre områder kan navnlig hensynet til den enkeltes private og erhvervsmæssige forhold, hensynet til andre lande og mellemfolkelige institutioner eller hensynet til regeringens interne beslutningsproces og parlamentariske stilling over for Folketinget dog føre til, at bestemte oplysninger ikke videregives eller kun videregives under særlige omstændigheder. Drejer det sig om oplysninger om enkelte borgers privatliv, f.eks. helbredsmæssige forhold eller skattebetaling, bør der udvises en betydelig tilbageholdenhed med at videregive konkrete oplysninger, medmindre netop disse oplysninger er afgørende for Folketingets (et udvalgs) stillingtagen til en bestemt sag. I vurderingen af, om en fortrolig oplysning skal videregives, kan også indgå, om udvalget i stedet kan orienteres om en sags principielle problemstillinger i generel eller anonymiseret form.

Oplysninger, som er af særlig fortrolig karakter, f.eks. oplysninger af betydning for statens sikkerhed, og som efter deres indhold kun bør være tilgængelige for en stærkt begrænset personkreds, kan der også være grund til ikke i almindelighed at videregive

til Folketingets stående udvalg. I stedet kan der fra område til område etableres en ordning, hvor oplysningerne videregives til f.eks. parlamentariske udvalg med ganske få medlemmer, som i øvrigt har en særlig indsigt i området.

Folketingets medlemmer er selv omfattet af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som de modtager som led i hvervet. En minister kan normalt ikke herudover pålægge medlemmerne af Folketinget tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som ministeren videregiver. En sådan adgang til at pålægge tavshedspligt kan dog følge af særlige bestemmelser i lovgivningen, og ministeren kan herudover som vejledning for medlemmerne stemple dokumenter fortroligt for derigennem at tilkendegive, at dokumenterne efter ministerens opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter. Der kan også i loven direkte være fastsat særlige tavshedsforskrifter for folketingsmedlemmerne, f.eks. som medlemmer af særlige nævn og råd m.v. Sådanne særlige tavshedsforskrifter er dog normalt kun nødvendige og hensigtsmæssige, hvis der er behov for at ændre kredsen af personer eller kredsen af de typer af oplysninger, som skal være omfattet af tavshedspligten i forhold til straffelovens almindelige regler om tavshedspligt.