

LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT

OM VIDEREGIVELSE AF FORTROLIGE OPLYSNINGER I FORBINDELSE
MED SAGER OM INDFØDSRETS MEDDELELSE

Sammenfatning:

Straffelovens almindelige regler om videregivelse af fortrolige oplysninger gælder for folketingsmedlemmerne med hensyn til fortrolige oplysninger, som de modtager som led i deres hverv. Såvel spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning er fortrolig, som spørgsmålet om, hvorvidt en videregivelse er uberettiget efter straffelovens regler, afhænger af konkrete vurderinger. Der skelnes ikke i lovgivningen mellem "fortrolige" og "særlig fortrolige" oplysninger el. lign. I den konkrete vurdering af, om en videregivelse af en fortrolig oplysning er uberettiget, herunder om den sker i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv, indgår også en vurdering af oplysningens karakter. Vurderingen af, om lovgivningen om videregivelse af fortrolige oplysninger i et givet tilfælde er overtrådt, henhører i sidste ende under domstolene.

10. oktober 2013

Ref.: 12-001178-103

Justitsministeren har oplyst, at det har karakter af en vejledning af udvalgets medlemmer om, at materialet efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter, når Justitsministeriet oversender materiale til udvalget med angivelse af, at der er tale om fortrolige oplysninger.

Justitsministeriet har tidligere udtalt, at det må anses for tvivlsomt, om et medlem af Folketinget begår en strafbar overtrædelse af de almindelige regler om tavshedspligt, hvis fremdragelsen af de pågældende oplysninger sker som led i den pågældendes redegørelse for sin opfattelse af et lovforslag eller dele heraf eller med henblik på at orientere de øvrige medlemmer af Folketinget om lovforslagets konsekvenser i bestemte situationer.

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

Justitsministeriet har i en nyere besvarelse til Indfødsretsudvalget oplyst, at der er visse oplysninger om ansøgere om dansk indfødsret – bl.a. vurderinger

af, om de pågældende er til fare for statens sikkerhed – som ikke i praksis vil blive fremsendt til udvalget.

Folketingets formand kan give henstillinger om gennemførelsen af Folketingets forhandlinger og herunder henstille, at medlemmerne er særlig varsomme i omgangen med visse oplysninger.

Indhold:

1. Indfødsretsudvalget har ved brev af 13. juni 2013 rettet henvendelse til Folketingets Præsidium vedrørende retningslinjerne for folketingsmedlemmers videregivelse af "materiale af særlig fortrolighedskarakter" i forbindelse med behandlingen af sager om meddelelse af dansk indfødsret.

Indfødsretsudvalget har tidligere ved brev af 3. februar 2012 rettet henvendelse til Præsidiets om emnet og anmodet Præsidiets om at præcisere, hvad der er retningslinjerne for, hvordan medlemmer af Folketinget under debatter i Folketingssalen og under den øvrige behandling af lov- og beslutningsforslag og sager under almindelig del kan inddrage og dermed viderebringe oplysninger, der er stemplet fortrolige.

Lovsekretariatet udarbejdede i den forbindelse et notat af 23. februar 2012 om fortrolighed og tavshedspligt, som Folketingets formand vedlagde sin besvarelse af 1. marts 2012 på Præsidiets vegne til Indfødsretsudvalget. Formanden fremdrog i sit brev til udvalget visse hovedpunkter fra Lovsekretariatets notat.

Formanden anførte herunder bl.a., at personsager, hvori der indgår oplysninger af fortrolig karakter, og som har været behandlet i Indfødsretsudvalget, som udgangspunkt vil kunne tages op til drøftelse i Folketingssalen, uden at dette vil indebære en strafbar tilsidesættelse af reglerne om tavshedspligt. Endvidere anførte formanden, at strafansvar imidlertid ikke vil kunne udelukkes i tilfælde, hvor de oplysninger, der måtte blive videregivet i forbindelse med behandlingen af et indfødsretslovforslag, har en særlig fortrolighedskarakter, eller hvor der foreligger særlige fortrolighedshensyn, herunder f.eks. hensynet til statens sikkerhed. Endelig påpegede formanden, at den endelige afgørelse af, om tavshedspligten i et konkret tilfælde er overtrådt, henhører under domstolene.

I sit nye brev til Præsidiets har Indfødsretsudvalget anmodet om en præcisering af, hvad der er retningslinjerne for, i hvilket omfang medlemmer af Folketinget under debatter i Folketingssalen og under den øvrige behandling af lov- og beslutningsforslag og under almindelig del kan inddrage og dermed viderebringe oplysninger "af en særlig fortrolighedskarakter". Indfødsretsudvalget har i den forbindelse oplyst, at oplysninger "af en særlig

fortrolighedskarakter" i udvalget primært forstås som de sager, som af Justitsministeriet er stemplet fortroligt, fordi de er forelagt for udvalget i henhold til § 21 i cirkulæreskrivelsen om naturalisation fra 2008 eller § 21 i den nye aftale om indfødsret, som trådte i kraft den 15. juni 2013 (jf. nu cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation), de såkaldte PET-sager.

Efterfølgende har Indfødsretsudvalget den 13. juni 2013 efter ønske fra Jan E. Jørgensen (V) stillet en række spørgsmål til justitsministeren om samme problemstilling (REU alm. del – spørgsmål nr. 68-72 (folketingetsår 2012-13)). Justitsministeren har besvaret spørgsmålene den 23. september 2013.

Præsidiets besvarelse af Indfødsretsudvalgets brev af 13. juni 2013 og Lovsekretariatets endelige udarbejdelse af dette notat har afventet justitsministerens besvarelse af de nævnte spørgsmål, hvilket Lovsekretariatet tidligere har drøftet med udvalgets sekretær.

2. Lovsekretariatet kan generelt fortsat henholde sig til indholdet af sit notat af 23. februar 2012 og til de hovedsynspunkter derfra, som Folketingets formand fremdrog i sit brev af 1. marts 2012 til Indfødsretsudvalget, og som udvalget også omtaler i sin nye henvendelse til Præsidiets.

Lovsekretariatet kan endvidere generelt tilslutte sig de retsopfattelser, der kommer til udtryk i justitsministerens besvarelser af de ovennævnte spørgsmål.

Som det er anført, er Folketingets medlemmer omfattet af straffelovens generelle regler med hensyn til fortrolige oplysninger, som de modtager som led i deres hverv.

En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, jf. straffelovens § 152, stk. 3. Hvis en oplysning ikke ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, afhænger spørgsmålet om oplysningens eventuelle fortrolighed således af en konkret vurdering af, om de nævnte væsentlige hensyn foreligger. Det kan f.eks. være hensynet til beskyttelsen af enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold eller hensynet til statens sikkerhed. En given oplysning kan naturligvis også være fortrolig både af hensyn til beskyttelsen af enkeltpersoners private forhold og af hensyn til statens sikkerhed.

Forvaltningslovens § 27 – som ikke direkte gælder for Folketinget, idet Folketinget ikke er en del af den offentlige forvaltning – indeholder en

opregning af en række af de hensyn, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig.

Som det også påpeges i justitsministerens besvarelse af Indfødsretsudvalgets spørgsmål nr. 68, skelnes der ikke i de relevante bestemmelser om fortrolighed og tavshedspligt m.v. mellem "fortrolige" og "særlig fortrolige" oplysninger el. lign.

Lovsekretariatet noterer sig i den forbindelse det, som justitsministeren har anført i sin besvarelse af Indfødsretsudvalgets spørgsmål nr. 68 om, at det har karakter af en vejledning af udvalgets medlemmer om, at materialet efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter, når Justitsministeriet oversender materiale til udvalget med angivelse af, at der er tale om fortrolige oplysninger. Lovsekretariatet noterer sig endvidere, at ministeren har anført, at der ikke i den forbindelse skelnes mellem "fortrolige" og "særlig fortrolige" oplysninger el. lign.

3. I samme forbindelse bemærker Lovsekretariatet, at en stempeling eller tilsvarende påtegning af et dokument som fortroligt normalt alene angiver, at den, som har foretaget påtegningen, opfatter dokumentets indhold som fortroligt.

Lovsekretariatet må antage, at det er velbegrundet i hensyn, som lovgivningens regler om tavshedspligt skal varetage, når Justitsministeriet foretager en sådan påtegning af dokumenter i forbindelse med sager om indfødsret eller i øvrigt betegner oplysninger i sådanne sager som fortrolige.

Endvidere påpeger Lovsekretariatet, at det ved flere lejligheder er forekommet, at Folketinget har henstillet til ministrene, at der ydes denne form for vejledning om karakteren af dokumenters indhold.

Som det er beskrevet både i Lovsekretariatets tidligere notat og i justitsministerens besvarelser, er virkningen af, at en oplysning er fortrolig, at uberettiget videregivelse eller udnyttelse af oplysningen kan straffes efter straffelovens § 152. Det følger af straffelovens § 152 e, at § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende enten er forpligtet til at videregive oplysningen eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

4. Som det også er beskrevet både i Lovsekretariatets tidligere notat og i justitsministerens besvarelser, vil vurderingen af, om der er sket en overtrædelse af straffelovens regler om videregivelse af fortrolige oplysninger – herunder af, om der er handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, jf. straffelovens § 152 e – skulle foretages konkret, og karakteren af den fortrolige oplysning vil indgå i denne vurdering.

Det afhænger således både af en konkret vurdering, om en oplysning er fortrolig i straffelovens forstand – uden for de tilfælde, hvor fortroligheden beror på, at oplysningen ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet for fortrolig – og om en videregivelse af oplysningen er uberettiget.

Lovsekretariatet har dog noteret sig, at justitsministeren i sin besvarelse af spørgsmål nr. 68 har fremdraget ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 27. oktober 1988 fra Folketingets Indfødsretsudvalg om behandling af oplysninger af fortrolig karakter i Folketingssalen i forbindelse med behandling af indfødsretslovforslag.

Heri udtalte Justitsministeriet bl.a., at det må anses for tvivlsomt, om et medlem af Folketinget begår en strafbar overtrædelse af de almindelige regler om tavshedspligt, hvis fremdragelsen af de pågældende oplysninger sker som led i den pågældendes redegørelse for sin opfattelse af et lovforslag eller dele heraf eller med henblik på at orientere de øvrige medlemmer af Folketinget om lovforslagets konsekvenser i bestemte situationer.

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

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

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

Lovsekretariatet har imidlertid noteret sig, at justitsministeren i besvarelsen af spørgsmål nr. 68 afslutningsvis har påpeget, at Justitsministeriet ikke i praksis vil oversende oplysninger af en sådan fortrolig karakter som beskrevet i ministerens brev til Folketingets formand af 30. maj 2013 til Indfødsretsudvalget, og at dette således gælder i forhold til vurderinger af, om en ansøger om dansk indfødsret udgør en fare for statens sikkerhed.

6. Som det fremgår af Lovsekretariatets notat af 23. februar 2012 og af Folketingets formands brev af 1. marts 2012 til Indfødsretsudvalget – og som udvalget selv anfører i sin nye henvendelse til Præsidiets og justitsministeren ligeledes har anført i besvarelserne af de ovennævnte spørgsmål – henhører afgørelsen af, om tavshedspligt i et konkret tilfælde er overtrådt, i sidste ende under domstolene.

Som ligeledes nævnt kan formanden med hjemmel i forretningsordenen komme med henstillinger til medlemmerne om forhandlingernes gennemførelse. Formanden kan herunder, som det tidligere er sket, henstille, at Folketingets medlemmer under de offentlige forhandlinger, der finder sted i Folketingssalen, udviser forståelse for de særlige hensyn, der i enkelte typer af sager taler for fortrolighed – i sager om indfødsret bl.a. hensynet til beskyttelse af følsomme oplysninger om enkeltpersoner og hensynet til myndigheders muligheder for at varetage deres opgaver – og som følge heraf er særligt varsomme med omgangen med oplysninger, hvis videregivelse kan være i konflikt med disse hensyn.