



## Tilsynsmyndighedernes kompetence til at tage stilling til kommunalbestyrelsesmedlemmers krænkelse af tavshedspligt

*Udtalt over for indenrigsministeriet, at der ikke forelå det fornødne retsgrundlag for en tilkendegivelse fra indenrigsministeriet om, at kommunale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at udtale beklagelse over for et kommunalbestyrelsesmedlem, der findes at have overtrådt sin tavshedspligt.*

FOB nr. 81.93

*Derfor også fundet, at tilsynsrådet for Vestsjællands amt ikke i en konkret sag havde haft fornødent retsgrundlag for over for et kommunalbestyrelsesmedlem at beklage, at den pågældende havde offentliggjort fra dagsordensforslaget for et lukket kommunalbestyrelsesmøde.*

*Derimod ikke fundet holdepunkter for at antage, at de kommunale tilsynsmyndigheder efter gældende ret (generelt) skulle være afskåret fra at udtale sig vejledende om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i en given situation og - nært sammenhængende hermed - om der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er grundlag for at antage, at tavshedspligten er tilsidesat.*

*(J. nr. 1981-867-42).*

A klagede over, at indenrigsministeriet i skrivelse af 1. april 1981 til ham havde givet udtryk for, at det efter ministeriets opfattelse ligger inden for den kommunale tilsynsmyndigheds kompetence at tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem må antages at have overtrådt en tavshedspligt, samt at tilsynsmyndigheden har beføjelse til i givet fald at udtale beklagelse herover. Baggrunden for klagen var nærmere følgende:

På møde den 4. august 1980 besluttede socialudvalget i X kommune enstemmigt at ændre normeringen for daginstitutionen D, således at antallet af »vuggestuebørn« blev ændret fra 2 til 4.

Personalet i daginstitutionen protesterede i en skrivelse af 15. august 1980 til socialudvalget mod beslutningen, og i den anledning anmodede A som medlem af socialudvalget, i en skrivelse af 20. august 1980 formanden for socialudvalget om, at sagen blev sat til forhandling på førstkommende socialudvalgsmøde 1. september 1980. I overensstemmelse hermed blev sagen på ny forhandlet i socialudvalget på mødet den 1. september 1980, og udvalgets flertal fastholdt den tidligere beslutning vedrørende børnenormeringen i daginstitutionen. Lederen af daginstitutionen fik meddelelse om udvalgets beslutning ved skrivelse af 4. september 1980.

Under mødet den 1. september 1980 begærede A sagen forelagt kommunalbestyrelsen til afgørelse på det førstkommende kommunalbestyrelsesmøde i september måned 1980.

Da A blev bekendt med, at sagen var blevet opført på den del af dagsordenen, som skulle behandles for lukkede døre, rettede han henvendelse herom

til borgmesteren, idet A ikke fandt, at betingelserne for at behandle sagen for lukkede døre var opfyldt.

Under et møde med A den 8. september 1980 fastholdt borgmesteren sin opfattelse af, at sagen burde behandles for lukkede døre og tilkendegav, at den endelige afgørelse herom måtte træffes af kommunalbestyrelsen. Borgmesteren fastholdt beslutningen om, at sagen skulle være opført som et dagsordenspunkt på den lukkede del af dagsordenen.

I et brev af samme dato til borgmesteren, hvori A citerede det, der var anført i det udsendte forslag til dagsorden, for så vidt angår den pågældende sag, anmodede A borgmesteren om, at dagsordenspunktet blev overført til den åbne del af mødet.

A sendte kopi af denne skrivelse til Holbæk Amts Venstreblad, der i en artikel den 9. september 1980 omtalte sagen på grundlag af A's fremstilling i den nævnte skrivelse til borgmesteren.

På kommunalbestyrelsens møde den 10. september 1980 besluttede et flertal af kommunalbestyrelsen at overføre punktet til den åbne del af kommunalbestyrelsens møde og fastholdt i øvrigt socialudvalgets beslutning vedrørende normeringen af daginstitutionen.

I skrivelse af 22. september 1980 klagede A til tilsynsrådet for Vestsjællands amt over borgmesterens adfærd i forbindelse med optagelsen af sagen på dagsordenen for kommunalbestyrelsens møde den 10. september 1980.

I den anledning indhentede tilsynsrådet en udtalelse fra kommunalbestyrelsen i X kommune. Kommunalbestyrelsens flertal anførte bl.a., at sagen var blevet overført til den åbne del af kommunalbestyrelsens møde, fordi A forinden havde offentliggjort det omtalte dagsordenspunkt i dets fulde ordlyd i pressen. Kommunalbestyrelsens flertal havde for at undgå rygtedannelser m.v. derfor besluttet at lade sagen behandle for åbne døre. Kommunalbestyrelsen bemærkede, at A's handlemåde var særdeles betænkelig, »idet der tilsyneladende lægges op til, at enkeltmedlemmer i kommunalbestyrelsen - såfremt de ikke føler sig enige i den skete placering af en sag på dagsorden - egenhændigt og uden at afvente sagens behandling efter forgodtbefindende kan offentliggøre den lukkede dagsordens punkter i pressen«.

I et notat, som A fremsendte til tilsynsrådet til brug for rådets behandling af hans klage, afviste A, at han skulle have brudt sin tavshedspligt ved at offentliggøre dagsordenspunktet forud for kommunalbestyrelsens møde af 10. september 1980.

Tilsynsrådet behandlede A's klage på mødet den 2. december 1980, og meddelte ham afgørelsen ved skrivelse af 9. december 1980.

Tilsynsrådet anså det for korrekt, at sagen på kommunalbestyrelsesmødet den 1. september 1980 var blevet overflyttet til at blive behandlet for åbne døre, og gav endvidere udtryk for følgende:

»Det tilføjes, at tilsynsrådet anser det for beklageligt, at De har overtrådt Deres tavshedspligt ved at offentliggøre fra dagsordensforslaget for det lukkede møde.«

A klagede til indenrigsministeren over tilsynsrådets ovennævnte svar. Han anførte bl.a., at det lå uden for tilsynsrådets kompetence at tage stilling til, om han havde overtrådt sin tavshedspligt.

I den anledning indhentede indenrigsministeriet en udtalelse af 10. februar 1981 fra tilsynsrådet, der fastholdt, at A efter rådets opfattelse havde overtrådt sin tavshedspligt.

Indenrigsministeriet besvarede i skrivelse af 1. april 1981 A's klage. Efter indenrigsministeriets opfattelse kunne A ikke være afskåret fra offentligt at tilkendegive, at han på socialudvalgets møde den 1. september 1980 havde begæret spørgsmålet om belægningen på den pågældende institution forelagt kommunalbestyrelsen, og at dette efter den udstedte dagsorden ville ske på den lukkede del af kommunalbestyrelsens møde. Om A derudover ved at offentliggøre de oplysninger, som var anført til dette punkt på dagsordenen, havde overtrådt en tavshedspligt, måtte efter indenrigsministeriets opfattelse afhænge dels af karakteren af de oplysninger, A havde videregivet, dels af om det efter sædvanlig praksis i kommunen eller eventuelt ved en kommunalbestyrelsesbeslutning var bestemt, at udvalgsindstillinger ikke skulle være offentligt tilgængelige.

Under henvisning til, at der ikke forelå oplysninger om, at kommunen fulgte en sådan praksis, og til at der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke i det pågældende dagsordenspunkt var indeholdt oplysninger, der i sig selv kunne begrunde en tavshedspligt, var indenrigsministeriet på det foreliggende grundlag af den opfattelse, at A ikke havde overtrådt sin tavshedspligt ved at offentliggøre dagsordenspunktet i dets fulde ordlyd.

Indenrigsministeriet tilføjede, at den kommunale tilsynsmyndighed efter ministeriets opfattelse kan tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem må antages at have overtrådt en tavshedspligt, ligesom tilsynsmyndigheden i givet fald så må være beføjet til at udtale sin beklagelse herover.

I klagen til mig gjorde A navnlig gældende, at det efter hans opfattelse falder uden for tilsynsmyndighedernes kompetence at tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem har overtrådt sin tavshedspligt, idet det alene tilkommer domstolene at træffe afgørelse herom.

Tilsynsrådet for Vestsjællands amt gav i en udtalelse udtryk for, at tilsynsrådet ikke havde bemærkninger til den opfattelse, som indenrigsministeriet gav udtryk for i afgørelsen af 1. april 1981.

Indenrigsministeriet bemærkede i en udtalelse for det første, at ministeriet er opmærksom på, at ethvert spørgsmål om forståelsen af gældende ret - herunder i særlig grad straffeloven - definitivt afgøres af domstolene. Dette udgangspunkt udelukker imidlertid efter indenrigsministeriets opfattelse ikke, at andre offentlige myndigheder efter anmodning fra borgerne udtaler sig om forståelsen af den del af gældende ret, som den pågældende myndighed er sat til at administrere.

Ministeriet henviste endvidere til, at den kommunale styrelseslov i § 10, stk. 1, sammenholdt med normalforretningsordenens § 1, indeholder en forudsætning om, at der findes tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse ikke bare kan, men også skal forhandle en sag for lukkede døre. For indenrigsministeriet indbringes ikke sjældent sager om, hvorvidt det har været berettiget, at en kommunalbestyrelse behandlede nærmere angivne sager for lukkede døre. I forbindelse med sådanne sager kan der - såfremt dørlukningen findes at være berettiget - tillige være rejst spørgsmål om, hvorvidt et eller flere medlemmer må anses at have overtrådt en tavshedspligt ved offentligt eller med udenforstående at drøfte vedkommende sag. Til sådanne spørgsmål har indenrigsministeriet bl.a. anvendt svar, som »ikke var i strid med den medlemmerne påhvilende tavshedspligt« eller »ikke må foregribe oplysningernes fremlæggelse for lukkede døre«.

Indenrigsministeriets virksomhed i disse sager har haft karakter af en vurdering af, om de hensyn, der kan begrunde tavshedspligt, må antages at være til stede og i bekræftende fald eventuelt krænket. Tilsynsmyndigheden ses ikke i

noget tilfælde at have udtalt sig om, hvorvidt en krænkelse af en tavshedsfor- skrift skulle kunne begrunde et strafansvar.

Indenrigsministeriet fandt, at retsstillingen for politiske mindretal og øvrige borgere ville blive dårligere end hidtil, såfremt det antages, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke er beføjet til en sådan virksomhed. I så fald måtte tilsynsmyndighederne indskrænke sig til at henvise *ethvert* spørgsmål om tavshedspligt, der måtte opstå ved kommunalbestyrelsens virksomhed, til poli- ti og domstole, som i givet fald måtte undvære tilsynsmyndighedens forudgå- ende skriftlige vurdering af spørgsmålet, der ofte ikke vil kunne løses isoleret fra de styrelsesretlige regler.

Betragtninger som de ovenfor nævnte lå bag indenrigsministeriets udtalelse om, at den kommunale tilsynsmyndighed efter indenrigsministeriets opfattelse kan tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem må antages at have overtrådt en tavshedspligt. Indenrigsministeriet mente at måtte fastholde dette standpunkt.

Ministeriet gjorde videre gældende, at såfremt tilsynsmyndigheden i en given situation, hvor der er tale om krænkelse af kommunens interesse i fortrolig- hed, vurderer, at et kommunalbestyrelsesmedlem må antages at have kræn- ket sin tavshedspligt, må tilsynsmyndigheden endvidere kunne udtale sig om, hvorledes der bør reageres over for krænkelsen. En beklagelse af det passe- rede fra tilsynsmyndighedens side må under de givne omstændigheder natur- ligt opfattes som en akcept af, at kommunalbestyrelsen ikke har fundet anled- ning til at foretage det mere indgribende skridt, som en politianmeldelse ville være.

Indenrigsministeriet understregede, at ministeriet ikke ved foranstående be- mærkninger havde taget stilling til, i hvilken udstrækning den kommunale til- synsmyndighed i øvrigt kan udtale sig om kommunalbestyrelsesmedlemmers brud på en dem påhvilende tavshedspligt, samt hvorledes kommunalbestyrel- sen i givet fald kan reagere i denne anledning.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Jeg skal først bemærke, at genstanden for min stillingtagen til den fore- liggende sag er tilkendegivelsen i indenrigsministeriets skrivelse af 1. april 1981, hvorefter den kommunale tilsynsmyndighed efter ministeriets opfattelse kan tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem må an- tages at have overtrådt sin tavshedspligt, ligesom tilsynsmyndigheden i givet fald må være beføjet til at udtale sin beklagelse herover.

Således som sagen har foreligget for mig, har jeg derimod ikke fundet at burde gå nærmere ind på spørgsmålet om rækkevidden af et kommunal- bestyrelsesmedlems tavshedspligt i et tilfælde som det foreliggende.

Den nævnte tilkendegivelse i indenrigsministeriets skrivelse af 1. april 1981 indeholder en stillingtagen til to principielt forskellige spørgsmål, nemlig dels spørgsmålet om tilsynsmyndighedernes adgang til (overho- vedet) at udtale sig om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har overtrådt sin tavshedspligt (spørgsmål 1), dels spørgsmålet om, hvorvidt

tilsynsmyndigheden i bekræftende fald kan udtrykke misbilligelse direkte i forhold til det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem (spørgsmål 2).

Efter min opfattelse er det mest hensigtsmæssigt at tage stilling til de to spørgsmål hver for sig.

*ad spørgsmål 1.*

Det retlige grundlag for tilsynsmyndighedernes adgang til at tage stilling til spørgsmål om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt må søges i bestemmelsen i § 61 i lov om kommunernes styrelse, senest lovbekendtgørelse nr. 188 af 22. april 1981.

Ifølge denne bestemmelse kan tilsynsmyndigheden sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen. Hvis en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

Efter bestemmelsens ordlyd tilkommer der således ikke den kommunale tilsynsmyndighed - det vil sige tilsynsrådet for det pågældende amt eller indenrigsministeriet - nogen almindelig adgang til at udtale sig om, hvorvidt de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer har overtrådt de forpligtelser, der påhviler dem som kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Den adgang til at pålægge kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer tvangsbøder for deres medvirken til ulovlige beslutninger, som er hjemlet ved bestemmelsen, har alene til formål at påvirke kommunalbestyrelsen som sådan til at opfylde sine forpligtelser.

Heller ikke forarbejderne til bestemmelsen indeholder nogen stillingtagen til spørgsmålet om de kommunale tilsynsmyndigheders adgang til at udtale sig om enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers overholdelse af de pligter, der følger af hvervet. (Folketingstidende 1967-68, 2. samling, tillæg A. sp. 159 f).

Med udgangspunkt i bestemmelsen i § 61 (og de tilsvarende bestemmelser i den tidligere lovgivning om styrelsen af kommunale anliggender) har der imidlertid udviklet sig en praksis, hvorefter de kommunale tilsynsmyndigheder afgiver vejledende udtalelser om den kommunale styrelseslovgivning og om almindelige kommunalretlige spørgsmål, typisk som

svar på forespørgsler fra kommuner. Denne praksis indebærer bl.a., at tilsynsmyndighederne udtaler sig vejledende om, hvorvidt nærmere angivne sager kan behandles for lukkede døre og - i bekræftende fald - eventuelt om rækkevidden af den tavshedspligt, der som følge heraf påhviler kommunalbestyrelsesmedlemmerne, herunder om der i konkrete tilfælde er sket overtrædelse af denne tavshedspligt.

Jeg må være enig med indenrigsministeriet i, at de kommunale tilsynsmyndigheder - på linie med, hvad der gælder for andre offentlige myndigheder - også uden udtrykkelig hjemmel må være berettiget til at afgive vejledende udtalelser om forståelsen af de retsregler m.v., der hører under deres ressort, og at det forhold, at det alene tilkommer domstolene at tage endelig stilling til sådanne spørgsmål, ikke udelukker en responderende virksomhed som den nævnte. Det kan derfor ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger, at de kommunale tilsynsmyndigheder har anset sig for beføjet til at afgive vejledende udtalelser om rækkevidden af den kommunale styrelseslovgivning og almindelige kommunalretlige spørgsmål.

Afgørelsen af, hvilke spørgsmål tilsynsmyndighederne nærmere kan udtale sig om, og under hvilke betingelser det eventuelt bør ske, vil efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl. Jeg finder ikke på baggrund af den foreliggende sag at burde gå nærmere ind på dette spørgsmål mere i almindelighed. Efter min opfattelse er der således ikke holdepunkter for at antage, at de kommunale tilsynsmyndigheder efter gældende ret (generelt) skulle være afskåret fra at udtale sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i en given situation og - nært sammenhængende hermed - om der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er grundlag for at antage, at tavshedspligten er tilsidesat.

At indenrigsministeriet i skrivelsen af 1. april 1981 har givet udtryk for, at tilsynsmyndighederne må anses for beføjede til at tage stilling til sådanne spørgsmål, kan derfor ikke give mig grundlag for kritik. Jeg skal dog i denne forbindelse bemærke, at jeg - på linie med hvad indenrigsministeriet har givet udtryk for i udtalelsen til mig - ikke hermed har taget stilling til, om tilsynsmyndighederne i alle tilfælde vil kunne udtale sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt. Den nærmere fastlæggelse af omfanget af tilsynsmyndighedernes responderende virksomhed i denne henseende må bero på omstændighederne i de konkret forelagte sager, herunder på, på hvilket retsgrundlag den eventuelle tavshedsforpligtelse bygger. Af de grunde, som indenrigsministeriet nærmere har redegjort for i udtalelsen til mig, har jeg ikke bemærkninger til, at tilsynsmyndighederne udtaler sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i et tilfælde som det foreliggende.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

*ad spørgsmål 2.*

Jeg skal først bemærke, at dette spørgsmål alene går på, om de kommunale tilsynsmyndigheder i forbindelse med deres stillingtagen til en sag om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har overtrådt sin tavshedspligt, *kan tilkendegive misbilligelse i anledning af det passede direkte i forhold til den pågældende*. Således som sagen foreligger for mig, finder jeg derimod ikke at have anledning til at gå nærmere ind på, under hvilke betingelser tilsynsmyndighederne eventuelt på *anden måde* (navnlig i forhold til vedkommende kommunalbestyrelse) kan tage stilling til, hvorledes der bør reageres i anledning af en tavshedspligtskrænkelse.

Efter min opfattelse kan en beføjelse for de kommunale tilsynsmyndigheder til at tilkendegive sådan misbilligelse over for kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer ikke antages at følge den nævnte bestemmelse i den kommunale styrelseslovs § 61. Såvel bestemmelsens ordlyd som dens forarbejder giver alene holdepunkter for at antage, at det har været hensigten at give tilsynsmyndighederne beføjelser til at gribe ind over for retsstridige forhold, der er begået af *kommunalbestyrelsen som sådan*, jfr. herved navnlig Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II (1979), s. 242 ff (navnlig s. 244 f), og Claus Haagen Jensen, Kommunalret (1972), s. 79. Jeg henviser i denne forbindelse også til det, der er anført ovenfor under ad spørgsmål 1.

Heller ikke andre bestemmelser i den kommunale styrelseslov ses at hjemle tilsynsmyndighederne adgang til at tilkendegive misbilligelse som nævnt over for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Jeg har da også forstået, at en sådan beføjelse efter indenrigsministeriets opfattelse vel ikke har noget udtrykkeligt retsgrundlag i styrelseslovgivningen, men findes at være en naturlig konsekvens af den ovenfor under 1 omtalte praksis, hvorefter tilsynsmyndighederne kan udtale sig om rækkevidden af en tavshedsforpligtelse og i forbindelse hermed, om tavshedspligten i et konkret tilfælde må anses for tilsidesat.

Efter min opfattelse kan der imidlertid ikke fra tilsynsmyndighedernes adgang til at afgive vejledende udtalelser (om tavshedspligtsspørgsmål) udledes nogen beføjelse for disse myndigheder til at tilkendegive misbilligelse over for et kommunalbestyrelsesmedlem i anledning af en formodet tavshedspligtskrænkelse. En beføjelse hertil, der er udtryk for en principiel udvidelse af tilsynsmyndighedernes kompetenceområde, således som dette direkte er fastlagt i styrelseslovens § 61, må efter min me-

ning kræve et klarere retsgrundlag. Jeg må herved også lægge vægt på, at en sådan beføjelse reelt indebærer, at der tillægges tilsynsmyndighederne en disciplinærlignende funktion i forhold til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, og at den efter omstændighederne må formodes at kunne have ganske vidtrækkende følger for det pågældende medlem.

Der foreligger da heller ikke for mig oplysninger om, at der skulle have udviklet sig nogen almindelig praksis i den nævnte henseende, ligesom der ikke i den juridiske litteratur ses at være støtte for, at tilsynsmyndighederne skulle kunne påtale tavshedspligtsovertrædelser over for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem.

På baggrund af det anførte er det således min opfattelse, at der ikke foreligger det fornødne retsgrundlag for den tilkendegivelse, der er indeholdt i indenrigsministeriets afgørelse af 1. april 1981, hvorefter kommunale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at udtale beklagelse over for et kommunalbestyrelsesmedlem, der findes at have overtrådt sin tavshedspligt. Jeg må derfor også finde, at tilsynsrådet for Vestsjællands amt - selv om det havde måttet lægges til grund, at De havde overtrådt Deres tavshedspligt - ikke havde det fornødne retsgrundlag for i afgørelsen af 9. december 1980 over for Dem at beklage, at De havde offentliggjort fra dagsordensforslaget for det pågældende møde.

Jeg har gjort indenrigsministeriet og tilsynsrådet bekendt med min opfattelse. Jeg har endvidere anmodet indenrigsministeriet om at foranledige, at tilsynsrådene bliver gjort bekendt med min opfattelse vedrørende tilsynsmyndighedernes adgang til at tilkendegive misbilligelse m. v. over for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i anledning af tavshedspligtskrænkelser.«

I skrivelse af 4. juni 1982 underrettede indenrigsministeriet mig om, at ministeriet havde skrevet således til samtlige tilsynsråd:

»I skrivelse af 27. maj 1982 har folketingets ombudsmand anmodet indenrigsministeriet om at foranledige, at tilsynsrådene bliver gjort bekendt med ombudsmandens opfattelse vedrørende tilsynsmyndighedernes adgang til at tilkendegive misbilligelse m.v. over for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i anledning af tavshedspligtskrænkelser.

I denne anledning fremsendes vedlagte kopi af ombudsmandens skrivelse af 27. maj 1982 til (A), idet man specielt skal henlede opmærksomheden på det i skrivelsen ... anførte.«

Jeg meddelte herefter indenrigsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.