



## SSP-samarbejde og videregivelse af følsomme oplysninger

FOB nr. 88.233

*Fundet, at to pjecer fra Det Kriminalpræventive Råd, som tilsigtede at give SSP-medarbejderne i (bl.a.) Københavns Kommune en vejledning om reglerne for videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. forvaltningslovens § 28, gav en noget mangelfuld vejledning.*

*Henstillet, at borgmesteren for Magistratens 3. afdeling i København drog omsorg for, at medarbejderne modtog yderligere vejledning om disse regler.*

*Rettet henvendelse til Det Kriminalpræventive Råd om pjecerne.*

*(J. nr. 1987-1593-050).*

I en avisartikel gav en medarbejder i Socialforvaltningen i Københavns Kommune udtryk for, at der i forbindelse med det såkaldte SSP-samarbejde i kommunen blev videregivet oplysninger i konkrete sager i strid med kapitel 8 i forvaltningsloven. SSP-samarbejdet er samarbejdet mellem en kommunes socialforvaltning og skoleforvaltning og politiet for at forebygge ungdomskriminalitet.

Til brug for mine overvejelser om, hvorvidt der var grundlag for, at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, tog det omtalte forhold op til undersøgelse, anmodede jeg borgmesteren for Magistratens 3. afdeling i Københavns Kommune om at modtage en redegørelse for, hvorledes SSP-samarbejdet var tilrettelagt i kommunen, herunder oplysninger om, hvorledes det blev iagttaget, at der ikke blev videregivet oplysninger i strid med de nævnte regler i forvaltningsloven. Jeg bad specielt om at modtage oplysninger om, i hvilket omfang der i forbindelse med SSP-samarbejdet blev indhentet samtykke fra den pågældende klient, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1, og om hvorledes det blev sikret, at bestemmelsen i § 28, stk. 4, blev overholdt (navnlig at samtykke skal indeholde oplysning om, »hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives og til hvilket formål«).

Forvaltningslovens § 28 har følgende indhold:

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

*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.

*Stk. 4.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

*Stk. 5.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

*Stk. 6.* Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.«

Borgmesteren sendte mig den ønskede redegørelse, som var tilvejebragt i samarbejde med Magistratens 1. afdeling. Han redegjorde for, hvorledes SSP-samarbejdet var organiseret i Københavns Kommune. Skrivelsen var vedlagt et eksemplar af informationsavisen SSP-Nyt (nr. 5, 1987), der indeholdt et notat om forvaltningslovens betydning for SSP-samarbejdet.

Efter det oplyste var informationsavisen tilsendt hver enkelt lokale SSP-udvalg og dets medlemmer. Skrivelsen var endvidere vedlagt 2 pjecer fra Det Kriminalpræventive Råd; den ene pjece indeholdt under overskriften »Overvejelser om tavshedspligt« en omtale af forvaltningslovens regler, der svarede til det før omtalte notat i informationsavisen, medens den anden og mindre pjece indeholdt en meget summarisk gennemgang af reglerne om tavshedspligt.

I borgmesterens redegørelse var endvidere anført følgende:

» ...

SSP-arbejdet i København består for væsentlige deles vedkommende af problemorienteret projektarbejde i form af indsatser i bestemte miljøer eller boligområder. I denne forbindelse arrangeres ofte koloniophold, skolerturne, idrætsarrangementer m.v. for ad denne vej at skabe de fornødne forudsætninger for effektiv socialpædagogisk indsats.

Kontakten til børn og unge skabes sædvanligvis via skolen, ungdomsklubben, det lokale socialcenter eller i forbindelse med politiets virksomhed, og almindeligvis lægges vægt på, at SSP-arbejdet har en generel karakter med tilbud til grupper af børn og unge. Man tilstræber ligeledes at involvere forældrene i arbejdet ved at indbyde disse til informationsmøder o.lign. I nogle tilfælde er forældrene direkte deltagere i egentlige SSP-projekter.

Inden for hovedparten af SSP-arbejdet er således ikke forudsat udveksling af personlige oplysninger vedrørende enkeltpersoner, men i de tilfælde hvor dette skønnes påkrævet indhentes samtykke fra børnene og de unge samt deres forældre.

I alle forhold samt i de erfaringsmæssigt få tilfælde, hvor forældrenes samtykke ikke kan opnås, handles i overensstemmelse med justitsministeriets anvisninger.

Det skal erkendes, at skriftlig samtykke i medfør af forvaltningslovens § 28, stk. 4, stk. 2, nr. 1, kun sjældent foreligger, men det er samtidig opfattelsen, at de særlige omstændigheder omkring SSP arbejdets udøvelse almindeligvis vanskeliggør erhvervelsen af sådanne skriftlige tilkendegivelser.

Konsulenter fra social- og sundhedsforvaltningens centrale administration samt medlemmerne af SSP støttegruppen har bl.a. som opgave at have indseende med arbejdet i SSP kontaktudvalgene, herunder at tilsikre at arbejdet udøves i overensstemmelse med de gældende forskrifter.

» ...

I denne beretning er som sag nr. 22-1 omtalt en sag, som jeg behandlede sideløbende med den foreliggende sag. Den anden sag angik et tilfælde, hvor en socialforvaltning havde videregivet oplysning til skoleforvaltningen om, at en socialklient modtog førtidspension på grund af schizofreni. I sagen sammenfattede jeg min opfattelse således:

»Hovedreglen er klart, at oplysninger om en persons helbredsforhold, herunder en diagnose som den foreliggende, ikke må videregives fra en forvaltningsmyndighed til en anden, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1.

Hvis det bliver aktuelt i en socialforvaltning at overveje, om det er nødvendigt at foretage en høring af skoleforvaltningen som led i socialforvaltningens pligt til at føre tilsyn med de forhold, hvorunder et barn i kommunen lever, og i den forbindelse at videregive oplysninger om en klients rent private forhold, må socialforvaltningen foretage en afvejning af på den ene side klientens interesse i, at oplysningen ikke videregives og på den anden side hensynet til barnets tarv; en afvejning der ikke i det væsentlige adskiller sig fra den, der skal foretages efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Socialforvaltningen bør således vurdere, hvor graverende oplysningerne om barnets forhold er og i øvrigt søge at danne sig et selvstændigt billede af barnets levevilkår, f.eks. ved at besøge hjemmet.

Hvis socialforvaltningen herefter skønner, at det er nødvendigt at foretage en høring, opstår spørgsmålet om, hvorvidt det også er nødvendigt at videregive f.eks. diagnoseoplysninger. Videregivelse må ikke ske som led i en almindelig orientering eller for at fremme gode samarbejdsforhold eller, som tidligere nævnt, for at give skolemyndighederne optimale arbejdsvilkår. Socialforvaltningen må overveje, om det ikke er mere hensigtsmæssigt i stedet mere konkret at bede skoleforvaltningen om at være opmærksom på bestemte forhold. Socialforvaltningen må være særligt forsigtig, når der er tale om diagnoser, der er af ældre dato.«

Sagen illustrerer, at der gælder snævre grænser for, hvornår en socialforvaltning kan videregive oplysninger om en persons rent private forhold til en anden forvaltningsmyndighed.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til borgmesteren:

»Disse snævre grænser gælder naturligvis også inden for SSP-samarbejdet, dvs. at sådanne oplysninger, som f.eks. den nævnte diagnoseoplysning, heller ikke i forbindelse med SSP-samarbejdet må videregives fra socialforvaltningen til skoleforvaltningen eller politiet, medmindre en af de tre undtagelsesbestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 2, er opfyldte. (Jeg ser væk fra undtagelsesbestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2, da skoleforvaltningen ikke har hjemmel til at afkræve andre forvaltningsmyndigheder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold; modsat socialforvaltningen, jf. bistandslovens § 17).

Jeg har forstået, at de tilsendte pjecer bl.a. tilsigter at give de medarbejdere, der i det daglige beskæftiger sig med SSP-samarbejdet, en vejledning om grænserne for videregivelse af oplysninger om rent private forhold, jf. de forholdsvis komplicerede regler i forvaltningsloven.

Om pjecerne skal jeg gøre følgende bemærkninger:

1. I pjecerne er hovedvægten lagt på at beskrive tilfælde, hvor oplysninger må videregives til de andre parter i SSP-samarbejdet. Ved ikke at understrege hovedbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 1, er der efter min mening en nærliggende fare for, at adskillige SSP-medarbejdere ikke bliver tilstrækkeligt opmærksomme på, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold ikke må videregives til andre forvaltningsmyndigheder, men får det indtryk, at videregivelse af fortrolige oplysninger inden for rammerne af SSP-samarbejdet kan fortsætte som hidtil. Der er således efter min mening grund til at fremhæve lovens hovedregel, hvorefter oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold ikke kan videregives til de andre parter i SSP-samarbejdet.

2. Navnlig den lille pjece fra Det Kriminalpræventive Råd kan efterlade det indtryk, at en rent privat personoplysning kan videregives, blot denne bliver omformuleret til at være den pågældende medarbejders egen vurdering af klientens forhold. En videregivelse af særligt følsomme personoplysninger, må naturligvis ikke finde sted, blot fordi de i formen fremtræder som en vurdering.

3. Der er efter min opfattelse en risiko for, at SSP-medarbejdere på grundlag af pjecerne kan få det indtryk, at de særligt følsomme personoplysninger kan videregives efter undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, hvis den unge befinder sig i en særlig risikosituation. Så-

vel skoleforvaltning som politi skal i sådanne tilfælde videregive oplysninger om den unge til socialforvaltningen, men dette bør ikke ske i forbindelse med SSP-samarbejdet. På grundlag af sådanne oplysninger eller oplysninger, som socialforvaltningen selv tilvejebringer, er det socialforvaltningens ansvar at søge at afværge f.eks. en truende tvangsfjernelse af den unge. I praksis er der efter min opfattelse næppe grund til at antage, at social- og sundhedsforvaltningen med hjemmel i undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, i sådanne tilfælde vil kunne videregive særligt følsomme personoplysninger til politiet og skoleforvaltningen i forbindelse med SSP-samarbejdet. Jeg sigter herved til, at bestemmelsens anvendelse for det første forudsætter, at den unge er stærkt truet, og for det andet, at truslen bedre vil kunne afværges gennem SSP-samarbejdet end ved en målrettet indsats fra socialforvaltningens side. Selv hvis disse forudsætninger er til stede, er det en forudsætning, at det er nødvendigt at videregive den konkrete oplysning til såvel politiet som skoleforvaltningen begrundet i det påtænkte SSP-initiativ, der skal træde i stedet for socialforvaltningens selvstændige indsats over for den pågældende.

Efter min opfattelse vil disse forudsætninger kun være til stede i så få tilfælde, at det virker mere vild- end vejledende, at situationen er omtalt i den store pjece fra Det Kriminalpræventive Råd.

4. Samtykkebestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4, er citeret ovenfor...

I forarbejderne til de nævnte bestemmelser (Folketingstidende 1985/86, tillæg B, sp. 108-09) er der anført følgende:

»Ændringsforslaget indebærer, at samtykke til at videregive oplysninger, jf. § 28, stk. 2, nr. 1, som hovedregel skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives og til hvilket formål. Det kan ikke udelukkes, at det i nogle situationer kan være uhensigtsmæssigt, at en sag må sættes i bero, indtil skriftligt samtykke foreligger, selv om den, oplysningen angår, f.eks. telefonisk har tilkendegivet at være indstillet på, at oplysningen kan videregives. Det bestemmes derfor, at skriftligt samtykke kan undlades, hvis sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt tillader det.

Kravet om skriftlighed i § 28 kan fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Der er herved navnlig tænkt på tilfælde, hvor hensynet til den pågældende selv eller til væsentlige offentlige

eller andre private interesser taler for, at behandlingen af en sag, hvortil oplysningerne skal udleveres, ikke skal udsættes, for at der kan indhentes et skriftligt samtykke, som efter omstændighederne kan bevirke en vis forsinkelse af sagen.

...«

Det er således lovens klare hovedregel, at der skal foreligge et skriftligt samtykke. Fravigelse herfra kan navnlig komme på tale, hvis indhentelse af et skriftligt samtykke kan bevirke en forsinkelse af sagen, og det f.eks. derfor er hensigtsmæssigt at indhente samtykke telefonisk. Der er derimod næppe grundlag for at fravige kravet om skriftlighed, hvis samtykket indhentes under en personlig samtale med den pågældende klient. Det er naturligvis klart, at en fravigelse af kravet om skriftlighed ikke må ske, fordi det kan frygtes, at klienten efter nærmere eftertanke vil nægte samtykke, f.eks. efter at være gjort bekendt med de øvrige betingelser i forvaltningslovens § 28, stk. 4.

I de tilfælde, hvor samtykket efter omstændighederne er indhentet mundtligt f.eks. telefonisk, bør dette senere bekræftes skriftligt i hvert fald i de tilfælde hvor samtykket har betydning for fremtidige dispositioner.

Der bør gøres notat om et mundtligt indhentet samtykke.

Uanset om samtykke indhentes skriftligt eller mundtligt, må den pågældende SSP-medarbejder sikre sig, at de øvrige betingelser i forvaltningslovens § 28, stk. 4, er opfyldte. Det bør således fremgå af det skriftlige samtykke (eller af det udarbejdede notat), hvor langt klientens samtykke rækker, hvilken type oplysninger der må videregives, og at disse må videregives til alle de andre SSP-samarbejdspartnere. Formålet med videregivelsen må også fremgå.

Begge de to pjecer fra Det Kriminalpræventive Råd giver efter min mening en noget mangelfuld vejledning om de lige nævnte regler. Den lille pjece omtaler slet ikke skriftlighedskravet. Begge pjecer omtaler ikke de øvrige betingelser i § 28, stk. 4. Pjecerne indeholder ingen oplysninger om, at samtykke bortfalder senest 1 år, efter at det er givet, jf. § 28, stk. 5.

SSP-medarbejdere kan således let få det indtryk, at en mere eller mindre løs tilkendegivelse fra klienten om, »at sagen må drøftes med andre« er tilstrækkeligt samtykke efter forvaltningslovens regler. som anført er dette ikke tilfældet.

Som det fremgår af det, jeg har anført ovenfor, finder jeg, at der er behov for, at SSP-medarbejderne modtager yderligere vejledning om de forholdsvis komplicerede regler i forvaltningsloven om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til en anden forvaltningsmyndighed.

Jeg henstiller, at De drager omsorg for, at medarbejderne modtager en sådan vejledning. Dette kan f.eks. ske ved, at vedlagte notits om denne sag bliver optaget i næste nummer af SSP-Nyt.

Jeg har orienteret Folketingets Retsudvalg om sagen.«

I en skrivelse orienterede jeg Det Kriminalpræventive Råd om sagen og anførte, at der efter min opfattelse var behov for at overveje dels at give SSP-medarbejdere i andre kommuner en supplerende vejledning, dels at foretage ændringer i de to pjecer fra Det Kriminalpræventive Råd.

Jeg udbad mig samtidig underretning om, hvad der videre skete.

I skrivelse af 10. marts 1989 meddelte Justitsministeriet mig, at Det Kriminalpræventive Råd havde sendt min skrivelse af 19. december 1988 og den dertil knyttede notits til samtlige politimestre til orientering. Rådet havde endvidere under et møde med Justitsministeriet tilkendegivet, at man ville være indstillet på at revidere de to pjecer, som jeg havde kritiseret.

Justitsministeriet ville foretage en revision af ministeriets notat om videregivelsesreglernes betydning for SSP-samarbejdet. Justitsministeriet ville i forbindelse med revisionen fremhæve forvaltningslovens hovedregel om, at meget følsomme personoplysninger normalt ikke må videregives til andre forvaltningsmyndigheder, medmindre der foreligger et skriftligt samtykke fra den, oplysninger angår. Justitsministeriet ville endvidere understrege, at videregivelse uden samtykke efter undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kun kan ske i ganske særlige tilfælde, og at videregivelsen af særligt følsomme oplysninger ikke må finde sted ved i formen at lade disse fremtræde som en vurdering. Det reviderede notat ville herefter blive tilsendt politimestrene.

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