

Til forretningsudvalget



Redegørelse om praksis i forhold til opfølgning på politiske udvalgmøder i Region Midtjylland

Dato 21-08-2013

1-16-01-20-13

På mødet i forretningsudvalget den 13. august 2013 anmodede forretningsudvalget om, at der blev udarbejdet et juridisk notat vedrørende regler for tavshed i forhold til politiske udvalgmøder. Notatet skulle indeholde en beskrivelse af de interne forretningsgange for administrativ opfølgning i forlængelse af møderne, herunder en beskrivelse af, hvilke oplysninger der er videregivet fra møderne.

Side 1

Det juridiske udgangspunkt

Det fremgår af den kommenterede styrelseslov side 203, at det af hensyn til den interne kommunale beslutningsproces antages, "... at forhandlingerne i kommunalbestyrelsens udvalg som udgangspunkt er fortrolige, jf. den kommenterede forvaltningslov, side 526 ff. Der antages således at gælde tavshedspligt for så vidt angår oplysninger om de synspunkter, vurderinger og argumenter, der fremføres af andre mødedeltagere under udvalgsdrøftelserne."

Tilsvarende fremgår det i Erik Harders "Dansk Kommunalforvaltning" side 194 og frem, at der er forbud mod at give offentligheden meddelelse om andres udtalelser eller forslag, som tages af bordet.

Uagtet at bestemmelsen primært sigter mod udvalgsmedlemmer, er det dog fast antaget, at tavshedspligten også omfatter de embedsmænd, som deltager i møderne, jf. "Kommunalt Folkestyre" side 283.

Det fremgår ligeledes af bogen "Kommunalt Folkestyre" side 244, at "Det er forhandlingerne på lukkede møder, der ikke må offentliggøres. Der er derimod ikke som hovedregel tavshedspligt om, hvilke sager der er behandlet bag lukkede døre, eller om sagsmateriale. Og deltagerne må frit referere, hvilke beslutninger der er truffet, og hvad de selv har ment, sagt og stemt. Og de må oplyse, hvem der har stemt for og imod eller undladt at stemme, når der er truffet en afgørelse. Også her under forudsætning af, at der ikke dermed røbes

noget, som af anden grund er fortroligt.”

Overtrædelse af tavshedspligten er omfattet af straffelovens § 152, stk. 1, hvorefter ”Den, der 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 eller fængsel indtil 6 måneder.”

Uagtet at det umiddelbart af ordlyden fremgår, at bestemmelsen finder anvendelse i alle tilfælde, hvor der uberettiget er videregivet fortrolige oplysninger, finder den dog i praksis jf. den kommenterede straffelov, speciel del, 9. udgave side 119 alene anvendelse i grovere tilfælde.

I stk. 3. angives, at ”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.”

Straffeloven definerer ikke i sig selv, hvad der forstås ved fortrolige oplysninger. Det fremgår af den kommenterede straffelov, speciel del, 9. udgave side 132, at ”Om oplysninger skal holdes hemmelige må derfor i væsentlig grad bero på normer uden for straffeloven, jf. betænkningen, side 66. Blandt disse normer er nu bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, hvor der er foretaget en opregning af de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig, og dermed undergivet tavshedspligt. Opregningen må antages at dække langt den overvejende del af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt. Opregningen er dog *ikke* udtømmende.”

Tilsvarende den kommenterede forvaltningslov side 500, vedrørende § 27, ”Opregningen er dog ikke udtømmende. Blandt de hensyn, der ikke er nævnt i loven, men som efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt, er hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces, jf. F.T. 1985/86, tillæg B, sp. 252.”

”Spørgsmålet om tavshedspligt med hensyn til myndighedens interne beslutningsproces er (kritisk) behandlet af Oluf Jørgensen, Juristen 1985, side 284 ff. Der kan dog på baggrund af forarbejderne til forvaltningsloven og de ovenfor nævnte domme ikke herske nogen tvivl om, at der gælder tavshedspligt med hensyn til myndighedernes interne beslutningsproces”, side 501.

Straffeloven forudsætter, at der skal være tale om en uberettiget videregivelse af oplysninger. Det anføres endeligt i den kommenterede straffelov side 135, at ”For offentligt ansatte imødegås tilsidesættelse af tavshedspligt ofte med disciplinære reaktioner, jf. indledningen til kap. 16. Dette vil i hvert fald kunne anses for tilstrækkeligt – bortset fra meget grove tilfælde – når krænkelser består i uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder.”

Bemærkningen bekræfter, at uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger som udgangspunkt alene sanktioneres ved disciplinære midler – og ikke ved straffeloven -, men den viser også, at der i forhold til disciplinære sanktioner skal være tale om en vis grovhed i den forstand, at der som udgangspunkt som minimum skal være videregivet fortrolige oplysninger til eksterne (forvaltningsmyndigheder).

Tavshedspligten i forhold til fortrolige møder er dog ikke absolut. I forhold til udvalgsmedlemmer anføres det, at "Tavshedspligten antages ikke at være til hinder for, at et udvalgsmedlem refererer et udvalgs forhandlinger over for medlemmer af den politiske gruppe i kommunalbestyrelsen, den pågældende tilhører", den kommenterede styrelseslov side 203.

Kommentarerne beskæftiger sig primært med udvalgsmedlemmer jf. kommentarerne om, hvad de må udtale sig om (egne udtalelser) og hvem de må dele fortrolige oplysninger med (deres politiske gruppe), ligesom den primært beskæftiger sig med brud på tavshedspligten i forhold til offentligheden, videregivelse af oplysninger til andre myndigheder eller andre eksterne parter.

Kommentarerne berører således ikke det forhold, at oplysningerne videregives til andre embedsmænd i samme organisation. Spørgsmålet er i den forbindelse, i hvilket omfang det er berettiget at videregive fortrolige oplysninger fra et udvalgsmøde ind i forvaltningen med henblik på en nødvendig opfølgning på udvalgets beslutninger.

I forhold til dette spørgsmål skal svaret formentlig i stedet søges i styrelseslovens § 20, stk. 4, 1. punktum, hvor der står, at "Udvalgene kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner m.v. for udvalget." I kommentaren til bestemmelsen står der på side 209, at "Ud over varetagelsen af sekretariatsfunktioner kan kommunalt ansattes overværelse af udvalgsmøder være begrundet i udvalgets ønske om at modtage oplysninger, mundtlige redegørelser og lignende. Et udvalg kan derimod ikke tillade, at ansatte overværer udvalgets behandling af sager, som de pågældende ikke tjenstligt har tilknytning til."

Indholdet af sekretariatsfunktionen er ikke nærmere defineret i bestemmelsen. En væsentlig funktion er naturligvis, at der føres et (beslutnings)referat fra mødet. Det må dog også antages at være alment accepteret, at der som en integreret del af sekretariatsfunktionen ligger en forpligtelse til at sikre, at der sker en opfølgning på de beslutninger, som udvalget træffer – også dem, som ikke nødvendigvis føres til protokol – f.eks. ønske om yderligere sagsmateriale, oplysninger, ændringer eller tilføjelser til dagsordenen mv. Det samme gælder imødekomme af enkeltmedlemmers eller politiske gruppers ønsker.

Der kan også være behov for undertiden at "oversætte" udvalgets beslutninger eller eventuelt at fortælle dele af det, som ikke fremgår af beslutningsprotokollen. Vælger et udvalg at anbefale eller godkende en indstilling fra forvaltningen på trods af, at der i udvalget blev udtrykt skepsis i forhold til indstillingen f.eks. på grund af manglende oplysninger i sagsfremstillingen, kan det være nødvendigt at videregive denne information til de sagsbehandlere eller ledere, som har ansvaret for dagsordenspunktet.

Det antages derfor, at det i et vist omfang er berettiget for embedsmænd at dele fortrolige oplysninger fra et udvalg, når det er nødvendigt for en hensigtsmæssig opfølgning på dagsordenspunkter, ligesom det er lovligt for et udvalgsmedlem at videregive fortrolige oplysninger om udvalgets forhandlinger med den politiske gruppe. Desto mere som at de pågældende embedsmænd er fra samme organisation, tilsvarende er underlagt tavshedspligt, og formentlig ville kunne have deltaget i mødet under behandlingen af det pågældende punkt (tjenstligt tilknyttet).

Det betyder ikke, at enhver videregivelse af oplysninger fra udvalgmøder er berettiget. Desto mere generel videregivelse af oplysninger om udvalgets arbejde er, jo mere taler for, at videregivelsen kan være berettiget. Desto mere videregivelse alene sker til ledere og medarbejdere, som er involveret i den konkrete sag, desto mere taler for, at videregivelse er berettiget. Og endelig desto mere nødvendige de pågældende oplysninger er i forhold til en opfølgning på punktet, jo mere taler for, at videregivelsen er berettiget.

Uanset at videregivelse til andre i samme organisation vil kunne begrundes, er det dog vigtigt, at også disse er vidende om, at oplysningerne er fortrolige og derfor ikke som udgangspunkt kan videregives.

Spørgsmålet i den konkrete sag er således ikke, hvorvidt videregivelse har været berettiget eller ej, men nok snarere, hvorvidt der er sket videregivelse af fortrolige oplysninger i videre omfang, end det har været berettiget.

Den hidtidige procedure for ledelsesmæssig opfølgning fra de politiske udvalgmøder

Af hensyn til at sikre den kortest mulige arbejdsgang er der lavet en samlet kalenderplanlægning for møderne i de politiske udvalg samt regionsrådet. Planlægningen sikrer, at møderne holdes så kort tid efter hinanden som muligt, når der tages hensyn til kravet om, at dagsordener og indstillinger skal udsendes senest 4 hverdage før møderne. Det betyder f.eks. i praksis, at der kun er to døgn fra mødet i forretningsudvalget og til, at dagsordenen til regionsrådsmødet skal være færdiggjort og udsendt.

På møderne i de rådgivende udvalg, forretningsudvalget og i mindre omfang regionsrådet er der tradition for, at der i forbindelse med drøftelse af sagerne mundtligt tilkendegives ønske om at få yderligere oplysninger til en del af sagerne. Derudover gives der gennem drøftelserne en række signaler til administrationen, som det forventes, at administrationen efterfølgende er opmærksom på.

For at muliggøre, at de relevante chefer er bekendt med disse forhold, kan man vælge, at de pågældende overværer behandlingen af sagen. Det fremgår således af forretningsordenerne, at personer, der er ansat i Region Midtjyllands tjeneste, har adgang til at overvære udvalgets møder med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner m.v. for udvalget. Det er ligeledes beskrevet, at udvalget kan tilkalde andre personer til at overvære forhandlingen, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning. Alternativt vil der være behov for, at de pågældende efter mødet bliver orienteret, så der kan ske den relevante opfølgning.

I Region Midtjylland er der som udgangspunkt valgt den sidstnævnte løsning. Det har medført et behov for efterfølgende at videreformidle oplysninger fra møderne til relevante chefer og sagsbehandlere i den centrale administration.

Metoden hertil har hidtil været, at sekretæren for udvalget på møderne løbende har udarbejdet noter, som har beskrevet de konkrete opfølgningsopgaver og derudover har afspejlet debatten. Det sidste er ikke gjort gennem citater, men ved at nedskrive administrative fortolkninger af de holdninger og argumenter, som er blevet fremført af de enkelte udvalgsmedlemmer. Noterne er efter mødet blevet bearbejdet af sekretæren, så de endelige formuleringer af alle indstillinger fremgår af noterne. Derudover er der lavet en opfølgningsliste, som i oversigtsform

har samlet op på de konkrete aktiviteter, som de enkelte kontorer/sagsbehandlere i den centrale administration har skullet iværksætte i forhold til de konkrete sager på dagsordenen.

Af hensyn til at sikre den hurtigst mulige iværksættelse, så oplysningerne i videst muligt omfang f.eks. har kunnet nå at blive udsendt sammen med dagsordenen til regionsrådsmødet, er noter herefter samme aften sendt på mail til en afgrænset modtagerkreds. Kredsen har omfattet en kreds af ledelsespersoner i den centrale administration samt de medarbejdere i Regionssekretariatet, der varetager den politiske betjening. Kredsen har ikke omfattet hospitalsansatte, ligesom noter ikke er videregivet til formanden eller andre regionsrådsmedlemmer. Alle modtagere er instrueret om, at der har været tale om fortrolige noter, de alene har modtaget for at kunne iværksætte den relevante opfølgning, og der har været forbud mod at videregive eller videresende noter til andre personer.

Konklusion

Den hidtidige procedure har været iværksat for at sikre den bedst mulige effektive administrative opfølgning i forhold til det politiske niveau.

I forhold til den praktiske udmøntning og efterlevelse af fortrolighedskravet er der alene kendskab til, at kravet om fortrolighed hos dem, der modtager noter, er blevet brudt i det ene konkrete tilfælde, der er blevet drøftet i forretningsudvalget. Der har således heller ikke været tilfælde, hvor noter eller deres indhold er kommet til offentlighedens kendskab eller på anden måde har haft en negativ konsekvens for regionsrådsmedlemmerne.

I forhold til det juridiske udgangspunkt kan det bemærkes, at de udarbejdede noter fra møderne alene har været rettet indad i organisationen, hvor de er tilgået en afgrænset gruppe embedsmænd i den centrale administration. Noterne har, udover at opregne de konkrete opfølgningsaktiviteter, videreformidlet oplysninger i fortrolighed, som skulle bruges til, at de pågældende fik en ide om, i hvilken retning en sag ønskedes af de forskellige partier/grupper, og dermed også bidrog til at skabe rammerne for den videre sagsbehandling.

Der er dog ikke tvivl om, at noter har været for detaljerede i forhold til, at de har gengivet en administrativ fortolkning af holdninger hos de enkelte udvalgsmedlemmer. Det må således konstateres, at arbejdsgangen har betydet, at modtagerne af noter har fået kendskab til indholdet i de politiske drøftelser om de samlede dagsordener. De burde kun have fået et nødvendigt kendskab til de punkter, de selv har haft en tjenstlig tilknytning til. Det betyder, at der i et vist omfang er blevet videregivet fortrolige oplysninger i videre omfang, end det har været berettiget.

Det skal stærkt beklages, at der ikke tidligere har været den fornødne opmærksomhed omkring disse to forhold.

Proceduren er derfor nu ændret, så sekretæren alene nedskriver oplysninger om de forhold, der skal bruges i opfølgningssøjemed – og uden nærmere angivelse af, hvem i udvalget der har foranlediget behovet for en konkret opfølgningsaktivitet.

I forhold til videregivelse af oplysninger til andre betroede embedsmænd sikres det, at der alene er fælles viden om de konkrete opgaver, der skal løses som opfølgning på mødet. Hvis der skønnes behov for herudover at informere om holdninger i udvalget, der skal tages højde

for i den videre sagsbehandling, sker informationen alene til de medarbejdere, der har en tjenstlig tilknytning til den konkrete sag – og uden at referere navngivne enkeltpolitikeres synspunkter og holdninger.