

SUPPLEMENT TIL RESPONSUM TIL REGION MIDTJYLLAND

Karsten Revsbech
professor, dr. jur.
Themsvej 27
8240 Risskov

Den 25. september 2013.

UDDYBNING AF RESPONSUM AF 11. SEPTEMBER 2013 TIL REGION MIDTJYLLAND OM:

REGIONSRÅDSMEDLEMMERS SAGSINDSIGT I NOTER (REFERERENDE NOTATER) FRA FORHANDLINGER I UDVALG.

I. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER.

Det foreligger oplyst, at mit responsum af 11. september 2013 med titlen "Regionsrådsmedlemmers sagsindsigt i noter (refererende notater) fra forhandlinger i udvalg" er indsendt til Statsforvaltningen, der er tilsynsmyndighed i forhold til regionerne, i forbindelse med en beslutning vedrørende sagsindsigt i Region Midtjylland.

I den anledning finder jeg det nærliggende at uddybe visse punkter i mit ovennævnte responsum ved nærværende supplerende responsum.

TIL AFSNIT I.3. " PROBLEMSTILLING."

Jeg skal understrege, at mit responsum af 11. september 2013 alene drejer sig om sagsindsigt. Jeg har ikke taget stilling til, om det kan tænkes, at regionsrådsmedlemmer på andet grundlag kan få oplysninger om indholdet af de i responsummet omtalte noter (refererende notater).

TIL AFSNIT IV. "HVLKE REGIONS RÅDSMEDLEMMER KAN FÅ SAGSINDSIGT I NOTER (REFERERENDE NOTATER) FRA FORHANDLINGER I UDVALG?"

(Se også afsnittet "Konklusion" , responsumets s. 12).

I mit responsum af 11. september 2013, afsnit IV, pkt. c., anføres bl.a.:

"Ved sin stillingtagen til, om noter fra tidligere møder skal gå videre til vedkommendes politiske gruppe i regionsrådet, skal det pågældende udvalgsmedlem kunne stå inde for, at de oplysninger, som ved noterne

skal videregives til gruppen, enten svarer til, hvad han eller hun allerede tidligere (mundtligt) har refereret for sin politiske gruppe, eller at oplysningerne er nødvendige af hensyn til aktuelle drøftelser i gruppen om kommende beslutninger i regionens styrende organer.”

A. Man kan her rejse det spørgsmål, om ikke det forhold, at det pågældende udvalgsmedlem tidligere kunne have videregivet nogle bestemte oplysninger om andre udvalgsmedlemmers synspunkter mv. til sin politiske gruppe i regionsrådet (men blot ikke har gjort det), bør betyde, at oplysningerne kan videregives senere, selv om oplysningerne ikke er nødvendige af hensyn til aktuelle drøftelser i gruppen om kommende beslutninger i regionens styrende organer.

Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende. Videregivelse af oplysninger om udvalgsmedlemmers synspunkter mv. under udvalgsmøder er undergivet tavshedspligt med henblik på varetagelse af nogle offentligretlige hensyn til beslutningsprocessen. Området for undtagelser til tavshedspligten må derfor begrænses mest muligt. Det hensyn, der gør det berettiget, at et udvalgsmedlem kan videregive oplysninger om andre udvalgsmedlemmers synspunkter mv. til sin politiske gruppe i regionsrådet, er knyttet til en nødvendighed med relation til beslutningsprocessen i regionen. Når det pågældende udvalgsmedlem ikke tidligere har fundet det relevant at videregive oplysninger ud fra dette hensyn, hvor en beslutningsproces var i gang, kan vedkommende ikke nu, hvor det ikke er nødvendigt for en beslutning, videregive oplysningerne til gruppen.

B. Yderligere kan man rejse det spørgsmål, om det gør en forskel, at oplysninger fra et udvalgsmedlem om andre udvalgsmedlemmers synspunkter mv. normalt videregives mundtligt, mens de i den i responsummet af 11. september 2013 behandlede situation videregives i skriftlig form (som noter, dvs. refererende notater). Efter min opfattelse gør det ingen forskel. Der er således eksempelvis intet, som hindrer, at et udvalgsmedlem tager skriftlige referater af andre udvalgsmedlemmers synspunkter mv. under et udvalgsmøde og udleverer disse skriftlige referater til sin gruppe i regionsrådet med henblik på aktuelle drøftelser i gruppen om kommende beslutninger i regionens styrende organer.

C. Jeg har anmodet om aktindsigt i den skrivelse, hvorved sagen om Region Midtjyllands beslutning vedrørende udlevering af de pågældende noter (refererende notater) indbringes for Statsforvaltningen. Det anføres i skrivelsen til Statsforvaltningen, at der er ”tale om interne arbejdsnotater og ikke refererende notater, hvorfor notaterne ikke bør sendes videre til andre politikere i udvalg eller i regionsrådet.”

Efter min opfattelse er der i denne sammenhæng ingen principiel forskel på interne arbejdsnotater og refererende notater, idet de sidstnævnte også er interne (arbejds-)dokumenter. Det kan i den forbindelse nævnes, at selv hvis der blev udarbejdet et officielt forhandlingsreferat fra et udvalgsmøde (ikke at forveksle med et beslutningsreferat), ville dette være et internt

arbejdsdokument, der som udgangspunkt ikke ville være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven.¹

Det kan tilføjes, at når de pågældende noter er uddelt til en række embedsmænd, er dette udtryk for, at de ikke har en sådan helt foreløbig og personlig karakter for den embedsmand, som har taget noterne, at de kan hævdes alene at være nedskrevet til støtte for hans hukommelse eller på lignende måde alene være til hans helt personlige brug.

TIL AFSNIT V. "TAVSHEDSPLIGT FOR MEDLEMMER, SOM FÅR SAGSINDSIGT I OPLYSNINGER OM UDVALGSMEDLEMMERS SYNSPUNKTER MV. UNDER UDVALGSMØDER."

I mit responsum af 11. september 2013 anføres i afsnit V.:

"På den baggrund må de medlemmer af regionsrådet, som ved ovennævnte sagsindsigt eller på anden måde berettiget modtager fortrolige oplysninger om mødedeltagernes synspunkter, vurderinger og argumenter på udvalgsmøder, være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1 (jf. straffelovens § 152, stk. 1) om disse oplysningers indhold, der – uanset at dette ikke er nævnt udtrykkeligt i bestemmelserne – også fastsætter tavshedspligt af hensyn til beskyttelse af beslutningsprocessen internt hos offentlige myndigheder".

A.Vedrørende det sidstnævnte om tavshedspligt af hensyn til beslutningsprocessen kan der supplerende henvises til Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg. (2001), af John Vogter, der som ansat i Justitsministeriet deltog i udarbejdelsen af lovforslaget vedrørende forvaltningsloven, og som nu er landsdommer. I den nævnte bog anføres s. 526:

"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."

B.At de medlemmer af regionsrådet, som ved ovennævnte sagsindsigt eller på anden måde berettiget modtager fortrolige oplysninger om mødedeltagernes synspunkter, vurderinger og argumenter på udvalgsmøder, er underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1 (jf. straffelovens § 152, stk. 1) om disse oplysningers indhold, hænger sammen med, at de pågældende modtagere af de fortrolige oplysninger som regionsmedlemmer "virker inden for den offentlige forvaltning", jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1.

¹ Jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg., 163 og 187, om forhandlingsprotokoller. A.st., s. 163, nævnes kollegiale myndigheders forhandlingsprotokoller som eksempler på interne arbejdsdokumenter i tilknytning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, der præciserer, hvad der anses for interne arbejdsdokumenter.

TIL AFSNIT VII. "BETYDER UBERETTIGET VIDEREGIVELSE AF NOTER TIL EMBEDSMÆND, AT REGIONSRÅDMEDLEMMER HAR SAGSINDSIGT I NOTERNE?".

(Se også responsumets afsnit IX. "Konklusion", s. 12, næstsidsste afsnit).

I mit responsum af 11. september 2013, afsnit VII, konkluderer jeg , at det forhold, at et antal embedsmænd uberettiget har modtaget de i responsummet omtalte noter(refererende notater vedrørende de enkelte udvalgsmedlemmers synspunkter mv. på udvalgsmøder) ikke medfører, at regionsrådsmedlemmer har krav på at få udleveret de nævnte noter.

A.Som baggrund for denne konklusion henviser jeg til responsumets afsnit V, hvor det er bl.a. er anført:

"Det kan tilføjes, at oplysninger, som allerede er offentligt tilgængelige, normalt ikke er tavshedsbelagte, men at dette som udgangspunkt ikke gælder, hvis offentliggørelsen er sket uretmæssigt."

I en note til det citerede henvises til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – sagsbehandling, 6. udg., s. 319 med note 207.

I den nævnte note 207 i den anførte bog om sagsbehandling henvises bl.a. til "Eneudredning om tavshedspligt og partsbegreb i den finansielle tilsynslovgivning", som er skrevet af dr. jur. Jan Schans Christensen, der tidligere var advokat og nu er højesteretsdommer.

I den pågældende eneudredning, s. 81, giver Jan Schans Christensen (som nævnt nuværende højesteretsdommer) udtryk for følgende:

"Det kan vel næppe udelukkes, at det i særlige tilfælde kan savne mening at lade Finanstilsynets tavshedspligt omfatte oplysninger, som alle og enhver er eller kunne gøre sig bekendt med, uanset at oplysningerne ikke er fremlagt af den, de angår. Men det er åbenbart, at Finanstilsynets tavshedspligt med hensyn til en bestemt oplysning ikke i sig selv berøres af, at den pågældende oplysning er blevet kendt offentligt eller for en bredere kreds, så længe oplysningen ikke er fremlagt af det pågældende institut eller den pågældende kunde. Finanstilsynets bekræftelse af oplysninger, som er almindeligt kendt, men som baserer sig på gisninger, tilføjer oplysningerne en "ekstra kvalitet""(mine understregninger).

Schans Christensen henviser i en note til det citerede til den generelle betænkning 998/1984 om tavshedspligt, som ligger bag forvaltningslovens og straffelovens generelle bestemmelser om tavshedspligt.

I den omtalte note 207 i bogen Forvaltningsret – sagsbehandling, 6. udg., henvises endvidere til De af Folketinget valgte Statsrevisorers beretning 11/97, s. 64 (pkt. 188), hvor det anføres:

"Rigsrevisionen kunne derfor ifølge Finanstilsynets fortolkning af tavshedspligten ikke i beretningen videregive konkrete oplysninger fra dokumenter, der var tilvejebragt som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Dette gjaldt også, selv om forholdene måtte have været omtalt i medierne, hvis ikke oplysningerne stammede fra den beskyttelsesberettigede selv.

Rigsrevisionen er enig i Finanstilsynets fortolkning af tavshedspligten. Dette har betydet, at det ikke har været muligt at give en fuldt dækkende fremstilling af de faktiske forhold. Kun de centrale problemstillinger er gengivet i beretningen under iagttagelse af tavshedspligten.”

Rigsrevisionen afgør ikke juridiske spørgsmål med endeligt bindende virkning her i landet (det gør i sidste ende Højesteret), men Rigsrevisionens retsopfattelse har alligevel betydelig indflydelse på retsopfattelsen hos (stats-)myndighederne. Det hænger sammen med, at Rigsrevisionen i stigende grad udøver en juridisk-kritisk revision og udtaler kritik af forvaltningsmyndigheder, som ikke overholder gældende regler, således som Rigsrevisionen opfatter dem.²

B.En blandt flere grunde til, at offentligt tilgængelige oplysninger, hvor offentliggørelsen er sket uretmæssigt, normalt fortsat er tavshedsbelagte, er, at personer med tavshedspligt ikke skal bidrage til at forøge skaden ved den skete offentliggørelse med yderligere omtale og bekræftelse af de pågældende oplysninger. Tværtimod skal de pågældende personer bidrage til at begrænse skaden. Derfor kan de pågældende noter (refererende notater) kun videregives til den forholdsvis snævre personkreds, som ifølge afsnit IV i mit responsum af 11. september 2013 berettiget har adgang til dem.

C.Når der normalt er tavshedspligt vedrørende fortrolige oplysninger, der uretmæssigt er videregivet til offentligheden, må oplysninger, der uberettiget er videregivet alene internt i regionen, så meget mere fortsat være omfattet af den almindelige/normale tavshedspligt angående de pågældende oplysninger. Det hænger sammen med, at den uberettigede videregivelse til embedsmænd kun omfatter en snæver kreds. Det er således fortsat muligt ved at holde fast i tavshedspligten effektivt at sikre, at den skete tilsidesættelse af tavshedspligtsreglerne og hensynene bag dem bliver af begrænset omfang. Også af denne grund kan de pågældende noter (refererende notater) kun videregives til den forholdsvis snævre personkreds, som ifølge afsnit IV i mit responsum af 11. september 2013 berettiget har adgang til dem.

D.Det kan muligvis virke uforståeligt – og måske stødende – på medlemmer af regionsrådet, at embedsmænd har en viden om, hvilke synspunkter mv. medlemmer af et udvalg har fremsat på et udvalgs møde, uden at alle regionrådsmedlemmer kan få den samme viden. Heri er der imidlertid intet nyt eller usædvanligt. Det er helt normalt, at embedsmænd deltager i et udvalgs møde under hele dettes forløb til varetagelse af sekretariatsfunktionen mv.³, og på denne måde får en viden om udvalgsmedlemmers fremlagte synspunkter mv., som andre regionsrådsmedlemmer ikke kan få.

E.Det kan som et mere generelt forhold nævnes, at det i dansk forvaltningsret er et almindeligt princip, at det forhold, at en forvaltningsmyndighed ved en retsstridig handling eller en fejl i øvrigt har meddelt en person en begunstigelse, ikke medfører, at andre har krav på den samme begunstigelse.⁴ Også her skal ulovligheden og fejlen ”inddæmmes” og begrænses mest muligt.

² Se f.eks. Rigsrevisionens beretning om Ulovlig opkrævning af ejendomsskatter (oktober 2011), s. 13, pkt. 42.

³ Jf. Hans B. Thomsen m.fl., Kommunestyrelsesloven med kommentarer, 2010, s. 209.

⁴ Jf. Jens Garde m. fl., Forvaltningret – almindelige emner, 6. udg., 263.

Dette taler ligeledes – på et mere generelt plan – for, at de pågældende noter (refererende notater) kun videregives til den forholdsvis snævre personkreds, som ifølge afsnit IV i mit responsum af 11. september 2013 berettiget har adgang til dem.

F.I mit responsum af 11. september 2013, afsnit VII (slutningen) anfører jeg:

” Man kan rejse det spørgsmål, om regionsrådsmedlemmer kan få sagsindsigt i noterne for at se og lægge op til en drøftelse i regionsrådet af, hvad der uberettiget er gået videre til embedsmænd. Efter min opfattelse er svaret på dette spørgsmål benægtende, idet der i modsat fald vil være tale om en omgåelse af reglerne om fortrolighed om forhandlinger i udvalgene.”

I forbindelse med det anførte skal jeg endnu en gang understrege, at mit responsum af 11. september 2013 alene drejer sig om sagsindsigt. Jeg har ikke taget stilling til, om det kan tænkes, at regionsrådsmedlemmer på andet grundlag kan få oplysninger om indholdet af de i responsummet omtalte noter (refererende notater).

Karsten Revsbech