Betænkning om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning

Betænkning nr. 1500

København 2008

Betænkning om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning
Betænkning nr. 1500

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
schultz@shultz.dk

ISBN: 87-91851-55-6
ISBN: 87-91851-54-8 (internet)
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: Kr. 100 pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning 7
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium 7
1.2. Udvalgets sammensætning 11
1.3. Betænkningens opbygning 12
1.4. Sammenfatning af udvalgets overvejelser 13

Kapitel 2. Udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis forvaltningsloven og persondataloven 19
2.1. Gældende ret 19
2.1.1. Indledning 19
2.1.2. Afgrænsningen mellem forvaltningsloven og persondataloven 19
2.1.3. Forvaltningsloven 22
2.1.3.1. Indledning 22
2.1.3.2. Forvaltningslovens § 28 22
2.1.3.2.1. Indledning 22
2.1.3.2.2. Oplysningernes karakter 23
2.1.3.2.3. Adgangen til at videregive oplysninger efter forvaltningslovens § 28 25
2.1.3.2.3.1. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold 25
2.1.3.2.3.2. Almindeligt fortrolige oplysninger 28
2.1.3.2.3.3. Samtykke 28
2.1.3.3. Forvaltningsmyndigheders pligt til videregivelse 29
2.1.3.4. Videregivelse inden for samme forvaltningsmyndighed 30
2.1.4. Persondataloven 30
2.1.4.1. Indledning 30
2.1.4.2. Grundlæggende betingelser for behandling, herunder videregivelse af oplysninger 32
2.1.4.3. Videregivelse af personoplysninger efter persondataloven 34
2.1.4.3.1. Persondatalovens § 6. Ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige oplysninger 34
2.1.4.3.1.1. Anvendelsesområdet for persondatalovens § 6, stk. 1 34
2.1.4.3.1.2. Hvornår kan der ske videregivelse 35
2.1.4.3.2. Persondatalovens §§ 7 og 8. Særligt følsomme oplysninger 37
2.1.4.3.2.1. Hvilke oplysningstyper er omfattet 37
2.1.4.3.2.2. Adgangen til videregivelse efter persondatalovens § 7 39
2.1.4.3.2.3. Adgangen til videregivelse efter persondatalovens § 8 40
2.1.4.3.2.4. Forvaltningsmyndigheder inden for det sociale område 41
2.1.4.3.3. Samtykke 42
2.1.5. Videregivelsesregler i den øvrige lovgivning 43
2.1.5.1. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område 44
2.1.5.2. Sundhedsloven 46
2.1.5.2.1. Indledning 46
2.1.5.2.2. Videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger i forbindelse med behandling af patienter 47
2.1.5.2.2.1. Manuelle helbredsoplysninger mv. 47
2.1.5.2.2.2. Elektroniske helbredsoplysninger mv. 49

2.1.5.2.3. Videregivelse til andre formål end patientbehandling ... 50
2.2. Udvalgets overvejelser ... 51
2.2.1. Afgrænsning af udvalgets overvejelser ... 51
2.2.2. Valg af lovmodel ... 52
2.2.2.1. De forskellige muligheder ... 52
2.2.2.2. Den nærmere udformning af persondatalov-modellen ... 54
2.2.2.2.1. Kriterier for videregivelse ... 55
2.2.2.2.2. Juridiske personer ... 60
2.2.2.2.3. Samtykkekrav ... 62
2.2.2.2.4. Datatilsynets kompetence ... 63
2.2.3. Udvalgets anbefalinger ... 64

Kapitel 3. Indhentning af oplysninger i ansøgningssager ... 67
3.1. Gældende ret ... 67
3.1.1. Indledning ... 67
3.1.2. Forvaltningslovens § 29 ... 67
3.1.2.1. Indledning ... 67
3.1.2.2. Ansøgningssager ... 69
3.1.2.3. En anden forvaltningsmyndighed eller andre dele af forvaltningen ... 70
3.1.2.4. Adgangen til at indhente oplysninger ... 71
3.1.2.4.1. Samtykke ... 71
3.1.2.4.2. Andet følger af lov ... 72
3.1.2.4.3. Særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand ... 73
3.1.3. Lov om kommunale borgerservicecentre ... 73
3.1.3.1. Indledning ... 73
3.1.3.2. Borgerservicecenterets indhentning af oplysninger i ansøgningssager ... 74
3.1.3.3. Borgerservicecenteret som selvstændig enhed ... 76
3.2. Den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning 76
3.2.1. Kommuner ... 76
3.2.1.1. Udvalgsstyre ... 77
3.2.1.2. Andre styreformer ... 77
3.2.1.3. Den kommunale administration ... 79
3.2.1.4. Spørgeskemaundersøgelse om organisering af kommunernes forvaltning og anvendelsen af samtykkekravet i forvaltningslovens § 29 ... 80
3.2.2. Regioner ... 81
3.2.2.1. Den regionale administration ... 82
3.2.3. Staten ... 83
3.3. Udvalgets overvejelser ... 84
3.3.1. Afgrænsningen af udvalgets overvejelser ... 84
3.3.2. Udvalgets overvejelser vedrørende forvaltningslovens § 29 ... 84
3.3.3. Udvalgets anbefalinger vedrørende forvaltningslovens § 29 ... 88
3.3.4. Særligt om § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre ... 89

Kapitel 4. Udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger ... 93
4.1. Lovudkast ... 93
4.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser ... 95

Bilag 1. Spørgeskemaundersøgelse om organisationen af kommunens forvaltning. 103
Bilag 2. Styrelseslovens § 64 b (Skanderborgmodellen) 113

Kapitel 1. Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning blev nedsat den 23. oktober 2007.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i kommissoriet:

> ”Udvalget skal for det første overveje og udarbejde forslag om, hvordan reglerne om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven kan ændres, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til udveksling af oplysninger, uafhængigt af på hvilken måde udvekslingen sker, herunder om det sker elektronisk eller manuelt.
>
> For det andet skal udvalget overveje, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29 vedrørende indhentelse af oplysninger i ansøgningssager. Udvalget skal i givet fald udarbejde forslag hertil. Udvalget vil i den forbindelse også skulle overveje, om det er nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov nr. 758 af 2. august 2005 om kommunale borgerservicecentre.
>
> **2.1.** Både persondataloven og forvaltningsloven indeholder regler om, i hvilke tilfælde der kan ske udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning.
>
> Persondataloven gælder for behandling – herunder udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning – af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, samt for ikke-elektronisk databehandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. Reglerne i persondataloven er i vidt omfang baseret på EF-direktiv nr. 95/46.
>
> Forvaltningsloven indeholder de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders udveksling af såvel personoplysninger som øvrige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder. Det vil derfor i almindelighed være forvaltningslovens videregivelsesregler, der gælder for forvaltningsmyndigheders udveksling af oplysninger i de tilfælde, hvor persondataloven ikke finder anvendelse.
>
> Fastlæggelsen af, om det er persondatalovens eller forvaltningslovens regler, der finder anvendelse, når en forvaltningsmyndighed overvejer at udveksle oplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, må foretages konkret i det enkelte tilfælde, og udfaldet afhænger af de tekniske forhold ved den udveksling, der er tale om.
>
> Denne fastlæggelse kan efter omstændighederne være vanskelig at foretage, og afgrænsningen mellem de to loves anvendelsesområde kan endvidere i nogle situationer

forekomme tilfældig. Som eksempel på en sådan situation kan nævnes det tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om udveksling af et dokument med personoplysninger, som både behandles elektronisk og indgår i en manuel sag. I et sådant tilfælde vil persondataloven gælde, hvis dokumentet – med henblik på udveksling – først printes ud på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udveksling opstår. Hvis dokumentet derimod allerede er printet ud og ligger i den manuelle sag på det nævnte tidspunkt, vil det være forvaltningsloven, der finder anvendelse.

2.2. Reglerne om udveksling af oplysninger i såvel persondataloven som forvaltningsloven bygger på det grundprincip, at betingelserne for udveksling skærpes jo mere følsomme oplysninger, der er tale om at udveksle.

Det følger således af persondatalovens § 6, at ikke-fortrolige samt almindeligt fortrolige oplysninger kan udveksles, hvis den person, oplysningen vedrører, har givet sit samtykke hertil, eller hvis udvekslingen er nødvendig af hensyn til f.eks. udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, jf. lovens § 6, stk. 1, nr. 6.

Udveksling af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold – f.eks. om helbredsmæssige forhold eller væsentlige sociale problemer – kræver til forskel herfra ifølge persondatalovens §§ 7 og 8, at nogle skærpede betingelser er opfyldt.

Udveksling inden for den offentlige forvaltning af personoplysninger, som er omfattet af lovens § 7, kan uden samtykke fra vedkommende person bl.a. ske, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. § 7, stk. 2, nr. 4. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet med hensyn til offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse.

For personoplysninger, der omfattes af lovens § 8, kan videregivelse uden samtykke bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. § 8, stk. 2, nr. 3. Der vil i henhold til denne bestemmelse kunne videregives oplysninger uden samtykke, hvis det er nødvendigt af hensyn til enten den myndighed, der afgiver oplysningerne, eller den myndighed, der modtager oplysningerne.

Forvaltningslovens bestemmelser om udveksling af oplysninger omfatter i modsætning til persondataloven kun fortrolige oplysninger. Forvaltningsloven indeholder således ikke bestemmelser om adgang til udveksling af ikke-fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Med hensyn til almindeligt fortrolige oplysninger gælder efter forvaltningsloven, at sådanne oplysninger kan 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, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Drejer det sig derimod om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, skal de skærpede betingelser i forvaltningslovens § 28, stk. 2, være opfyldt.

Efter denne bestemmelse vil videregivelse uden vedkommende persons samtykke bl.a. kunne ske, hvis videregivelsen er et nødvendigt led i den afgivende myndigheds sagsbehandling, men derimod ikke af hensyn til den modtagende myndigheds sagsbehandling, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 4.

Vurderingen af, om det i en konkret sag er berettiget at udveksle personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, må antages i langt de fleste tilfælde at føre til samme resultat, uanset om vurderingen skal ske efter reglerne i forvaltningsloven eller i persondataloven.

Betingelserne for udveksling af oplysninger i de to love er imidlertid i vidt omfang formuleret forskelligt, og reglerne vil også i visse tilfælde føre til forskellige resultater. Som et eksempel på en sådan forskel kan der peges på, at det som nævnt er muligt efter persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, at videregive oplysninger, hvis det er nødvendigt for den modtagende myndigheds sagsbehandling, hvilket ikke kan ske efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. Svaret på, om en oplysning kan udveksles inden for den offentlige forvaltning, vil således kunne være afhængig af, om udvekslingen skal bedømmes efter persondataloven eller efter forvaltningsloven.

2.3. Det er Justitsministeriets opfattelse, at den nuværende retstilstand, hvor der gælder to forskellige generelle regelsæt for offentlige myndigheders udveksling af oplysninger, ikke er hensigtsmæssig.

Der kan i den forbindelse peges på, at den nuværende retstilstand forudsætter, at ansatte i den offentlige forvaltning skal have et nærmere kendskab til to regelsæt i forbindelse med udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Det kan endvidere i konkrete tilfælde efter omstændighederne være vanskeligt at fastlægge den nærmere afgrænsning mellem de to regelsæt.

Hertil kommer, at fastlæggelsen af, hvilket af de to regelsæt der i en given sammenhæng finder anvendelse, beror på tekniske forhold, som i nogle situationer kan føre til resultater, der forekommer tilfældige.

Endelig kan der henvises til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at persondatalovens og forvaltningslovens regler ikke i alle tilfælde fører til den samme adgang til at udveksle oplysninger, hvis forskellen ikke beror på mere principielle overvejelser om adgangen til at udveksle oplysninger.

På den baggrund skal udvalget undersøge og overveje reglerne om udveksling af oplysninger i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven. Det skal i den forbindelse indgå i udvalgets overvejelser, hvilke oplysninger der må anses for særligt følsomme, og efter hvilke kriterier udveksling skal kunne finde sted, samt hvilken betydning det har, at forvaltningsloven ikke kun regulerer udveksling af oplysninger om fysiske personer, men – i modsætning til persondataloven – også generelt omfatter juridiske personer.

Udvalget skal på dette grundlag udarbejde forslag til en ny regulering af adgangen til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning. Formålet med den nye regu-

lering skal være at forenkle lovgivningen på området, således at betingelserne for forvaltningsmyndigheders udveksling af oplysninger i videst muligt omfang er de samme, uanset hvordan udvekslingen finder sted, herunder om det sker elektronisk eller manuelt.

3. Efter forvaltningslovens § 29, stk. 1, må der i sager, som rejses ved ansøgning, ikke indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Indhentelse kan dog bl.a. ske i tilfælde, hvor ansøgeren har givet samtykke til det, jf. lovens § 29, stk. 2.

Bestemmelsen i § 29 gælder både i forhold til indhentelse af oplysninger efter forvaltningsloven, og indhentelse af oplysninger, der falder inden for persondatalovens anvendelsesområde.

Ved fastlæggelsen af, om der i henhold til forvaltningslovens § 29 er tale om en anden forvaltningsmyndighed eller andre dele af forvaltningen, skal der lægges vægt på myndighedens organisatoriske forhold. Dette betyder bl.a., at to organisatorisk adskilte enheder i samme myndighed som udgangspunkt ikke vil kunne udveksle oplysninger om en ansøgers rent private forhold, selvom de to enheder varetager opgaver inden for samme lovgivningsområde.

Bestemmelsen betyder således, at der gælder forskellige regler for indhentelse af oplysninger om en ansøgers rent private forhold afhængigt af, om der er tale om udveksling af oplysninger mellem to organisatorisk set forskellige dele inden for samme myndighed, eller om der er tale om anvendelse af oplysninger indenfor samme organisatoriske del af myndigheden.

I forhold til f.eks. en kommune vil det derfor være kommunens organisatoriske forvaltningsstruktur, som er afgørende for, om der ifølge forvaltningslovens § 29 er tale om "andre dele af forvaltningen".

Det fremgår i den forbindelse af § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre, at et borgerservicecenter i en sag, der rejses ved ansøgning, kan indhente oplysninger, som er fornødne til sagens behandling, om ansøgerens rent private forhold hos en anden del af kommunens forvaltning, under hvis lovgivningsområde sagen henhører. Tilsvarende kan en anden del af forvaltningen indhente sådanne oplysninger hos borgerservicecenteret, hvis oplysningerne er tilvejebragt ved borgerservicecenterets administration af det lovgivningsområde, der henhører under den pågældende del af forvaltningen.

I henhold til § 6 i lov om kommunale borgerservicecentre skal forslag til revision af bestemmelsen i § 3, stk. 3, fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2008-09. Det fremgår i den forbindelse af lovforslagets bemærkninger, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet til den tid vil have foretaget en generel gennemgang af de spørgsmål, der vedrører forholdet mellem forvaltningslovens § 29 og kommunerne. Det er anført, at det i gennemgangen bl.a. i lyset af den organisationsudvikling, der de senere år har fundet sted i den kommunale forvaltning, og som vil finde sted som følge af de mange kommunesammenlægninger, vil skulle vurderes, om § 29 i forvaltningsloven

bør ændres eller justeres, og om lovforslagets § 3, stk. 3, i den forbindelse vil kunne blive overflødiggjort.

Som det fremgår, er der ved gennemførelsen af lov nr. 758 af 2. august 2005 alene forudsat en gennemgang af de spørgsmål, som vedrører forholdet mellem forvaltningslovens § 29 og kommunerne. Det må imidlertid anses for hensigtsmæssigt, at gennemgangen også omfatter den øvrige del af den offentlige forvaltning.

På den anførte baggrund skal udvalget overveje, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29. Udvalget skal i givet fald udarbejde forslag hertil. Udvalget vil i den forbindelse også skulle overveje, om det er nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre."

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Formand:
Direktør Jens Møller, Folketingets Ombudsmand.

Øvrige medlemmer:
Professor, dr. jur. Peter Blume (repræsentant fra universiteterne)
Kontorchef Pernille Christensen (udpeget efter indstilling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Velfærdsministeriet)
Direktør Janni Christoffersen (udpeget efter indstilling fra Datatilsynet)
Kontorchef Kristian Korfits Nielsen (udpeget af Justitsministeriet)
Juridisk konsulent Christel Petersen (udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening)
Juridisk chefkonsulent Birgitte Sørensen (udpeget efter indstilling fra Danske Regioner)

Udvalgets sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af fuldmægtig Louise Vadheim Mortensen, Justitsministeriet, og fuldmægtig Stine Dyhr, Velfærdsministeriet.

Specialkonsulent Mette Kryger Gram, Velfærdsministeriet, ophørte i august 2008 som sekretær i udvalget.

Udvalget har afholdt 5 møder.

1.3. Betænkningens opbygning

Udvalget skal efter sit kommissorium for det første tage stilling til, hvordan reglerne i den generelle forvaltningsretlige lovgivning om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning – det vil sige i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven – kan ændres, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til udveksling af oplysninger. Udvalget har ikke haft til opgave at overveje og udarbejde forslag til ændringer i forhold til regler om udveksling af oplysninger i den øvrige (specielle) lovgivning. Disse regler er derfor kun omtalt i det omfang, de har en klar sammenhæng med de generelle videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven.

Spørgsmålet om ændring af reglerne om videregivelse i persondataloven og forvaltningsloven, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning, er behandlet i betænkningens kapitel 2.

Betænkningen indeholder i kapitel 2.1 en beskrivelse af de gældende regler om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis forvaltningsloven og persondataloven.

Udvalgets overvejelser om ændring af de pågældende regler i forvaltningsloven og persondataloven fremgår af betænkningens kapitel 2.2.

Efter kommissoriet skal udvalget for det andet overveje, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29 vedrørende indhentelse af oplysninger i ansøgningssager. Udvalget skal i den forbindelse også overveje, om det er nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov nr. 544 af 24. juni 2005 om kommunale borgerservicecentre. Disse spørgsmål er behandlet i betænkningens kapitel 3.

Betænkningens kapitel 3.1 indeholder en beskrivelse af de gældende regler i henholdsvis forvaltningslovens § 29 og § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservice-

centre om indhentning af oplysninger i ansøgningssager.

I kapitel 3.2 gives – i oversigtsform – en beskrivelse af den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning.

Udvalgets overvejelser vedrørende behovet for at ændre forvaltningslovens § 29 – og i tilknytning hertil om bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre bør opretholdes – fremgår af kapitel 3.3.

Betænkningens kapitel 4 indeholder udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger.

1.4. Sammenfatning af udvalgets overvejelser

I. Udvalget har overvejet, hvorledes reglerne om videregivelse i persondataloven og forvaltningsloven kan ændres, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning.

Udvalget anbefaler, at adgangen til både elektronisk og manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder reguleres af persondataloven.

I overensstemmelse hermed foreslår udvalget, at persondatalovens anvendelsesområde udvides til også at gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Der vil – som en konsekvens heraf – ikke længere være fastsat regler i forvaltningsloven om adgangen til at videregive fortrolige personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Med udvalgets anbefaling vil der gælde samme adgang til at udveksle personoplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, uafhængigt af på hvilken måde udvekslingen sker, herunder om det sker elektronisk eller manuelt.

Det vil bl.a. betyde:

- at der vil ske en vis udvidelse af adgangen til manuelt at videregive personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, idet der bl.a. i forhold til de gældende regler vil være en øget mulighed for at videregive oplysninger, hvis det er nødvendigt for den modtagende myndigheds sagsbehandling,
- at både adgangen til at videregive fortrolige og ikke-fortrolige personoplysninger vil blive omfattet af reguleringen i persondataloven (forvaltningsloven regulerer i modsætning hertil i dag alene videregivelse af fortrolige oplysninger), og
- at Datatilsynet vil blive tilsynsmyndighed i forhold til (også) manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder.

De bestemmelser i persondataloven, som efter udvalgets opfattelse bør gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, er persondatalovens § 5, stk. 1-3 (om grundlæggende principper for behandling af personoplysninger), §§ 6-8 (om almindelige betingelser for behandling af personoplysninger), § 10 (om statistiske og videnskabelige undersøgelser), § 11, stk. 1 (om personnummer), § 38 (om tilbagekaldelse af samtykke) og § 40 (om klage til vedkommende tilsynsmyndighed).

Udvalget anbefaler herudover som nævnt, at Datatilsynet i overensstemmelse med persondatalovens kapitel 16 fører tilsyn med videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Det er udvalgets opfattelse, at reguleringen af adgangen til at videregive henholdsvis fortrolige oplysninger om juridiske personer samt oplysninger, der – uden at være personoplysninger – af andre grunde er fortrolige, som hidtil bør være fastsat i forvaltningsloven. Udvalget foreslår visse ændringer i den gældende lovgivning på dette område.

II. Udvalget har endvidere overvejet, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29, samt om det er nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre.

II.1. Udvalget anbefaler, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 opretholdes i sin nuværende udformning.

Forvaltningslovens § 29 indebærer, at der som altovervejende hovedregel i sager, der rejses ved ansøgning, ikke kan indhentes oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed om ansøgerens rent private forhold, uden at ansøgeren har givet samtykke hertil.

Formålet med reglen i forvaltningslovens § 29 er at sikre, at en ansøger får indflydelse på, hvilke oplysninger om vedkommendes rent private forhold, der inddrages i en sag, som den pågældende selv har rejst ved ansøgning overfor forvaltningen.

Dette væsentlige hensyn bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt fastholdes i ansøgningssager. Der vil derfor skulle tungtvejende grunde til for at ændre bestemmelsen i forvaltningslovens § 29.

Udvalgets undersøgelser af de organisatoriske forhold i den offentlige forvaltning har ikke afdækket, at der skulle foreligge sådanne tungtvejende grunde. Hertil kommer, at de mulige ændringer af bestemmelsen i § 29, som udvalget har overvejet, alle vil indebære væsentlige ulemper. Udvalget finder derfor ikke at kunne anbefale disse mulige modeller.

Udvalget anbefaler på den baggrund som nævnt, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 opretholdes i sin nuværende udformning.

II.2. Endelig anbefaler udvalget, at bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre opretholdes.

Bestemmelsen i § 3, stk. 3, indebærer, at et borgerservicecenter i en sag, der rejses ved ansøgning, kan indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold hos en anden del af kommunens forvaltning, under hvis lovgivningsområde sagen hører, ligesom en anden del af kommunens forvaltning kan indhente sådanne oplysninger hos borgerservicecenteret, hvis oplysningerne er tilvejebragt af borgerservicecenteret ved administrationen af det lovgivningsområde, der henhører under den pågældende del af forvaltningen.

Borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, er indsat som led i denne lovs generelle formål om at fremme kommunernes oprettelse af borgerservicecentre, der kan fungere som borgerens indgang til den offentlige sektor og således som en fremskudt del af fagforvaltningerne. Denne hensigt må siges at være lykkedes, idet det fremgår af den spørgeskemaundersøgelse, som udvalget har foretaget, at 89 ud af de 91 kommuner, der har besvaret undersøgelsen, har oplyst, at de har et borgerservicecenter.

Det er udvalgets opfattelse, at en ophævelse af borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, i væsentlig grad vil vanskeliggøre borgerservicecentrenes funktion som en fremskudt del af fagforvaltningerne.

Det er derfor som nævnt udvalgets anbefaling, at bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre bør opretholdes.

København, den 10. december 2008

Jens Møller (formand)	Peter Blume	Pernille Christensen
Janni Christoffersen	Kristian Korfits Nielsen	Christel Petersen
Birgitte Sørensen		

_____

Louise Vadheim Mortensen

Stine Dyhr

Kapitel 2. Udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis forvaltningsloven og persondataloven

2.1. Gældende ret

2.1.1. Indledning

I dette kapitel beskrives reglerne i forvaltningsloven og persondataloven om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning.

Udvalget har ikke haft til opgave at overveje og udarbejde forslag til ændringer i forhold til regler om udveksling af oplysninger i den øvrige lovgivning. Disse regler er derfor kun omtalt i det omfang, de har en klar sammenhæng med de generelle videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven.

Forvaltningslovens §§ 28-32 indeholder generelle regler om offentlige myndigheders adgang til at videregive fortrolige oplysninger.

Persondatalovens §§ 5-14 indeholder generelle regler om behandling – herunder bl.a. offentlige myndigheders videregivelse – af personoplysninger.

Reglerne i både forvaltningsloven og persondataloven er karakteriseret ved, at det i vidt omfang beror på et konkret skøn, hvori der indgår en række hensyn, om betingelserne for at videregive en oplysning er opfyldt i det enkelte tilfælde.

Afgrænsningen mellem forvaltningsloven og persondataloven er omtalt nedenfor i pkt. 2.1.2. Under pkt. 2.1.3. omtales forvaltningsloven. Persondataloven omtales under pkt. 2.1.4., og endelig indeholder pkt. 2.1.5. en kort omtale af visse videregivelsesregler i lovgivningen i øvrigt.

2.1.2. Afgrænsningen mellem forvaltningsloven og persondataloven

Afgrænsningen mellem forvaltningsloven og persondataloven er omtalt i forarbejderne til persondataloven, hvor der er anført følgende (Folketingstidende 1999/2000, Til-

læg A, side 4051) :

> "Med hensyn til forholdet mellem reglerne i kapitel 8 i forvaltningsloven og lovforslagets behandlingsregler er der grund til at nævne, at lovforslagets regler om behandling af personoplysninger, der også omfatter videregivelse af personoplysninger, fortrænger reglerne om videregivelse i forvaltningslovens kapitel 8. Lovforslaget regulerer ikke spørgsmålet om indhentning af oplysninger i ansøgningssager eller om pligt til videregivelse af oplysninger. Reglerne herom i forvaltningslovens § 29 og § 31 gælder således også i relation til de personoplysninger, der er omfattet af lovforslaget. Det skal i den forbindelse fremhæves, at det er den dataansvarlige myndighed, som modtager en anmodning fra en anden myndighed om udlevering af oplysninger efter forvaltningslovens § 31, der skal vurdere berettigelsen heraf. Dette gælder uanset, om spørgsmålet om berettigelsen af videregivelsen af de pågældende oplysninger skal afgøres efter behandlingsreglerne i lovforslaget."

Persondatalovens regler om behandling af personoplysninger, der også omfatter videregivelse af personoplysninger, fortrænger således reglerne om videregivelse i forvaltningslovens kapitel 8. Persondataloven regulerer derimod ikke spørgsmålet om indhentning af oplysninger i ansøgningssager eller om pligt til videregivelse af oplysninger. Reglerne herom i forvaltningslovens § 29 og § 31 gælder derved også i relation til de personoplysninger, der omfattes af persondataloven.

Fastlæggelsen af, om det er persondataloven eller forvaltningslovens regler, der finder anvendelse, når en forvaltningsmyndighed overvejer at udveksle personoplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, vil i konkrete tilfælde kunne give anledning til usikkerhed.

Persondataloven gælder for behandling – herunder udveksling inden for den offentlige forvaltning – af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk behandling, samt for ikke-elektronisk databehandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Forvaltningsloven indeholder de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders udveksling af såvel personoplysninger som øvrige oplysninger (dvs. oplysninger om bl.a. juridiske personer) til andre forvaltningsmyndigheder.

Forvaltningsloven gælder generelt for forvaltningsmyndigheders videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, uanset hvordan videregivelsen sker. Det

vil derfor i almindelighed være forvaltningslovens videregivelsesregler, der gælder for forvaltningsmyndigheders udveksling af oplysninger i de tilfælde, hvor persondataloven ikke finder anvendelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt en videregivelse skal bedømmes efter forvaltningslovens eller efter persondatalovens regler, er bl.a. omtalt i Justitsministeriets vejledning af 12. november 2003 om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rockeres kriminalitet. I den pågældende vejledning er der bl.a. anført følgende:

> "Videregivelse af fortrolige oplysninger, som ikke kan henføres til en bestemt fysisk person, skal bedømmes efter forvaltningslovens regler.
>
> Hvis der er tale om videregivelse af personoplysninger, som er undergivet en rent edb-mæssig behandling (oplysningen indgår ikke i en manuel sag hos den forvaltningsmyndighed, som videregiver oplysningen), eller som indgår i et manuelt register, jf. ovenfor, reguleres videregivelsen af persondatalovens regler.
>
> Manuel videregivelse af personoplysninger, der indgår i en manuel sag, reguleres af forvaltningsloven. Det gælder f.eks., hvis et brev, der indgår i sagen, fotokopieres og sendes til en anden myndighed, eller hvis videregivelsen sker ved, at der læses op af dokumenter fra den manuelle sag. Som eksempel kan også nævnes den situation, at en myndighed laver et håndskrevet notat om en telefonsamtale med en borger eller en anden myndighed som led i behandlingen af en sag, og derefter ønsker at give en kopi af notatet til en anden myndighed.
>
> I "blandede" tilfælde, hvor en personoplysning både behandles elektronisk og indgår i en manuel sag eller i øvrigt behandles manuelt, reguleres videregivelsen af persondatalovens regler, hvis de oplysninger, som videregives, stammer fra den videregivende myndigheds edb-system – f.eks. hvis edb-lagrede oplysninger printes ud med henblik på videregivelse af printet, eller personoplysninger videregives mundtligt (herunder telefonisk) direkte fra computerskærmen. Det samme gælder, hvis oplysninger fra den manuelle sag videregives elektronisk, f.eks. ved, at dokumentet scannes og videregives på e-mail. Omvendt reguleres videregivelsen af forvaltningslovens regler, hvis oplysningerne videregives manuelt fra en manuel sag hos myndigheden, selv om oplysningerne tidligere har været undergivet en edb-mæssig behandling.
>
> Hvis de oplysninger, som videregives, ikke findes i en manuel sag hos den pågældende myndighed, men kun elektronisk (fuldt digitaliseret sagsbehandling), reguleres videregivelsen af oplysningerne af persondatalovens regler, selv om selve videregivelsen sker uden brug af edb.
>
> Videregivelse af oplysninger fra et manuelt register bedømmes efter persondatalovens regler, uanset om selve videregivelsen sker manuelt eller elektronisk."

2.1.3. Forvaltningsloven

2.1.3.1. Indledning

Forvaltningsloven indeholder almindelige regler om offentlige myndigheders adgang til at videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder.

En oplysning skal anses som fortrolig, hvis den er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. herom John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg. (2001), side 522.

Det er den myndighed, der vil videregive oplysninger, som skal beslutte, om myndigheden anser betingelserne for videregivelse for at være opfyldt i det konkrete tilfælde.

Forvaltningsloven indeholder ikke bestemmelser om adgang til udveksling af ikke-fortrolige oplysninger. Sådanne oplysninger vil som udgangspunkt frit kunne videregives til en anden forvaltningsmyndighed, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), side 473 og Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 181.

Videregivelse af oplysninger inden for den enkelte forvaltning er kun delvist reguleret i forvaltningsloven, jf. herved forvaltningslovens §§ 29 og 32. Der henvises herom nærmere til pkt. 2.1.3.4. nedenfor og gennemgangen under kapitel 3.1.

2.1.3.2. Forvaltningslovens § 28

2.1.3.2.1. Indledning

Forvaltningslovens § 28 har følgende ordlyd:

> ”**§ 28**. 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."

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 28 regulerer spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed må videregive fortrolige oplysninger til en anden, dansk forvaltningsmyndighed.

Bestemmelsen regulerer ikke adgangen til at videregive fortrolige oplysninger til andre offentlige myndigheder end forvaltningsmyndigheder eller adgangen til at videregive sådanne oplysninger til ikke-danske forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen omfatter således ikke videregivelse af fortrolige oplysninger til domstolene, Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, eller udenlandske myndigheder. Uden for bestemmelsen falder også offentlige myndigheders videregivelse af oplysninger til privatpersoner eller private virksomheder, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 105 og John Vogter, a.st., 3. udg. (2001), side 558.

2.1.3.2.2. Oplysningernes karakter

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 28 bygger på en opdeling af de fortrolige oplysninger i *oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold* og andre fortrolige oplysninger (*almindeligt fortrolige oplysninger*).

Karakteren af den fortrolige oplysning har betydning for, under hvilke betingelser oplysningen kan videregives til en anden myndighed.

Almindeligt fortrolige oplysninger kan således ud over i de i § 28, stk. 2, nævnte tilfælde videregives, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for den modtagende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som den pågældende myndighed skal træffe, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Oplysninger om rent private forhold må derimod kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed under de skærpede betingelser, som fremgår af forvaltningslovens § 28, stk. 2.

Det følger af forvaltningslovens § 28, stk. 1, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold bl.a. omfatter oplysninger om race, religion og hudfarve, oplysninger om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler. Opregningen i § 28, stk. 1, er ikke udtømmende, men angiver alene karakteren af de forhold, der gør, at en oplysning må anses for at være om rent private forhold.

Ved afgørelsen af, om en fortrolig oplysning vedrører rent private forhold, skal der lægges vægt på, om oplysningen på samme måde som i de ovenfor nævnte tilfælde direkte afslører særligt følsomme forhold om den enkeltes privatliv. Således kan f.eks. oplysninger om interne familieforhold, herunder adoption og ulykkestilfælde efter omstændighederne være af rent privat karakter, jf. herom Folketingstidende 1985/86, Tillæg B, sp. 128 (Justitsministerens besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 28), Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 175 og John Vogter, a.st., side 567 ff.

Oplysninger om enkeltpersoners indtægts- og formueforhold, arbejds-, uddannelses- og ansættelsesmæssige forhold og boligforhold må derimod antages at være almindeligt fortrolige eller slet ikke fortrolige, medmindre der foreligger særlige forhold, jf. Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 175 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 469. En oplysning om, at en person modtager sociale ydelser (f.eks. dagpenge eller kontanthjælp), er normalt heller ikke en oplysning om den pågældendes rent private forhold, medmindre der er tale om en ydelse, der efter sin karakter viser, at der foreligger et væsentligt socialt problem.

Andre almindeligt fortrolige oplysninger kan endvidere være oplysninger, der er for-

trolige af hensyn til offentlige interesser, f.eks. af hensyn til statens sikkerhed, udenrigspolitiske forhold mv., jf. nærmere opregningen i forvaltningslovens § 27, nr. 1-5. Se herom bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 469.

Det er alene oplysninger om fysiske personer, der kan være af rent private karakter. En forvaltningsmyndigheds adgang til at videregive fortrolige oplysninger vedrørende en juridisk person til en anden forvaltningsmyndighed må derfor afgøres på baggrund af reglen i forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Oplysninger, som ikke er fortrolige, kan som udgangspunkt frit videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Almindelige adresseoplysninger og oplysninger om en persons ægteskabelige status er eksempler på oplysninger, som ikke er fortrolige. En oplysning anses endvidere for ikke at være fortrolig, hvis der foreligger omstændigheder, som i det konkrete tilfælde medfører, at oplysningen ikke (længere) bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den pågældende selv har gjort offentligheden bekendt med en ellers fortrolig oplysning, eller hvis oplysningen i øvrigt er almindeligt kendt, eventuelt efter at have været udførligt omtalt i medierne.

2.1.3.2.3. Adgangen til at videregive oplysninger efter forvaltningslovens § 28

2.1.3.2.3.1. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold

a. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 1, indebærer, at oplysninger, der vedrører "enkeltpersoners rent private forhold", som udgangspunkt ikke må videregives til andre forvaltningsmyndigheder.

Oplysninger om en persons rent private forhold må efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed i en række nærmere angivne tilfælde.

b. Det drejer sig for det første om tilfælde, hvor den, oplysningen angår, har givet samtykke, jf. bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1. Samtykket skal opfylde de krav, der er fastsat i forvaltningslovens § 28, stk. 4, jf. herom nedenfor i pkt. 2.1.3.2.3.3.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at sikre, at der kan finde videregivelse af personoplysninger sted fra en forvaltningsmyndighed til en anden i de tilfælde, hvor den, oplysningerne vedrører, er part i en sag, og har behov for at oplysningerne videregives.

c. Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, kan videregivelse til en anden forvaltningsmyndighed også ske, når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives.

Bestemmelsen sikrer, at oplysninger kan videregives i de tilfælde, hvor det i lovgivningen er fundet påkrævet at have særlige bestemmelser, som pålægger offentlige myndigheder en oplysningspligt, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 173. Et eksempel på en sådan oplysningspligt er arbejdsskadesikringslovens § 37, stk. 2, hvorefter Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen af arbejdsgivere, ansatte, regioner, kommuner og andre vedkommende, herunder sygehuse, institutter og behandlende læger mv., kan forlange meddelt enhver oplysning, styrelsen skønner er af betydning. Dette omfatter blandt andet eventuelle politirapporter og sygehusjournaler med, hvad dertil hører.

d. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold kan endvidere ifølge bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klar overstiger hensynet til den, oplysningen vedrører.

Bestemmelsen indebærer, at der skal foretages en konkret afvejning af på den ene side den interesse i hemmeligholdelse, som den berørte person har, og på den anden side styrken og karakteren af de private eller offentlige interesser, der taler for videregivelse, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 173, John Vogter, a.st., side 572 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 465.

For at en oplysning om rent private forhold kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed, vil det være nødvendigt, at væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser klart taler for det, og dermed, at der er tale om et klart værdispring mellem på den ene side interessen i, at oplysningen videregives, og på den anden side interessen i, at oplysningen ikke videregives.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at sikre, at der i sager med flere parter kan indhentes de nødvendige personoplysninger til brug for sagens behandling, også selv om den part, som oplysningerne angår, ikke vil give samtykke hertil, men hvor videregivelsen af oplysningerne er nødvendig til varetagelse af afgørende hensyn til den anden part, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 173 og John Vogter, a.st., side 574.

Der vil efter bestemmelsen bl.a. også være mulighed for at videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til forskningsbrug, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 173 og John Vogter, a.st., side 574.

e. Endelig følger det af bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold kan videregives, hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling, jf. bestemmelsens 1. led.

Med udtrykket "sagen" i § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led, sigtes alene til sagen hos den myndighed, der afgiver oplysningerne. Den modtagende myndigheds interesse i videregivelsen kan således ikke tillægges nogen betydning, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 466.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at forvaltningsmyndighederne ikke forhindres i at udføre deres opgaver alene som følge af, at det er nødvendigt at inddrage oplysninger fra en anden myndighed i sagsbehandlingen.

Der vil således efter bestemmelsen bl.a. kunne videregives oplysninger, når den myndighed, der behandler en sag, hvori der indgår oplysninger om rent private forhold, hører en anden myndighed i forbindelse med sagen eller forelægger sagen for en anden myndighed. I forbindelse med behandlingen af en klagesag vil det ligeledes være nødvendigt at videregive alle oplysninger af betydning for sagen fra den myndighed, der har behandlet sagen i 1. instans, til klagemyndigheden, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 174.

Endvidere vil der efter bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 4, 2. led, kunne videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, hvis videregivelsen er nødvendig for, at en forvaltningsmyndighed kan gennemføre konkrete tilsyns- eller kontrolopga-

ver.

Efter denne bestemmelse vil der kunne videregives enhver oplysning af betydning for revisions- eller tilsynsmyndigheder mv. Bestemmelsen medfører endvidere, at en overordnet myndighed i samme omfang som hidtil kan indkalde en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller orientering, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 174.

2.1.3.2.3.2. Almindeligt fortrolige oplysninger

Almindeligt 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, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 3. Sådanne oplysninger kan således videregives, når der er et sagligt grundlag for det.

Der vil normalt umiddelbart være en formodning for, at den myndighed, der beder om at få en oplysning, har et sagligt behov herfor, men hvis den myndighed, som skal udlevere oplysningerne, er i tvivl herom, må den rekvirerende myndighed anmodes om at redegøre nærmere for sit behov for at få de pågældende oplysninger.

2.1.3.2.3.3. Samtykke

Et samtykke i henhold til forvaltningslovens § 28 skal efter § 28, stk. 4, i almindelighed meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger, der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives og til hvilket formål.

Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor, jf. herom Folketingstidende 1985/86, Tillæg B, sp. 108, John Vogter, a.st., side 588, Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 464 og Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 176. Der er herved navnlig tænkt på tilfælde, hvor hensynet til den pågældende selv eller til væsentlige offentlige eller private interesser taler for, at behandlingen af en sag, hvortil oplysningerne skal udleveres, ikke skal udsættes, for at der kan indhentes et skriftligt samtykke.

Det må endvidere formentlig antages, at skriftlighedskravet i almindelighed vil kunne fraviges i det omfang, det ikke er muligt eller forbundet med store praktiske vanskeligheder at indhente samtykket skriftligt, f.eks. fordi den, oplysningerne angår, er synshandicappet. Om betingelserne for at fravige skriftlighedskravet er opfyldt, må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

En fravigelse af skriftlighedskravet vil ikke indebære en fravigelse af de øvrige krav til samtykket. Uanset den form, hvori samtykke afgives, skal kravene i forvaltningslovens § 28, stk. 4, til indholdet af samtykket således opfyldes.

Hertil kommer, at bestemmelsen i lovens § 28, stk. 5, hvorefter et samtykke bortfalder senest et år efter, at det er givet, gælder, uanset om skriftlighedskravet i stk. 4 er fraveget.

2.1.3.3. Forvaltningsmyndigheders pligt til videregivelse

I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. forvaltningslovens § 31.

Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysninger, jf. § 31, stk. 2.

Videregivelsespligten efter § 31 gælder kun mellem forvaltningsmyndigheder, jf. John Vogter, a.st., side 608.

Det er den myndighed, der råder over oplysningen, der tager stilling til, om oplysningen skal videregives. Afslår en forvaltningsmyndighed at udlevere oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed efter bestemmelsen i § 31, er det i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at afgørelsen herom kan påklages gennem det almindelige rekurssystem, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 177. Se herom bl.a. også Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 191.

2.1.3.4. Videregivelse inden for samme forvaltningsmyndighed

Som nævnt under pkt. 2.1.3.1 er videregivelse af oplysninger inden for den enkelte forvaltningsmyndighed kun delvist reguleret i forvaltningsloven, jf. herved til dels forvaltningslovens § 29 samt forvaltningslovens § 32. Der henvises vedrørende forvaltningslovens § 29 til gennemgangen heraf nedenfor under kapitel 3.1.

Det følger af forvaltningslovens § 32, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver. Se om bestemmelsen bl.a. Folketingstidende, 1985-86, Tillæg A, sp. 177, John Vogter, a.st., side 610 f., Jens Garde m.fl., a.st., side 173 f., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 459 f. og Vejledning til forvaltingsloven, pkt. 192.

Spørgsmålet om, hvorvidt videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted inden for samme forvaltningsmyndighed, vil bero på, om videregivelsen må anses for berettiget efter reglerne om tavshedspligt. Det antages, at der gælder en forholdsvis vid adgang til intern videregivelse, idet videregivelse som regel er berettiget, hvis den, der modtager oplysningerne, har en saglig interesse heri.

Særligt på det kommunale og regionale område gælder, at de enkelte administrative enheder i en kommune/region udgør én samlet forvaltningsmyndighed, hvis de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen/regionsrådet (den kommunale enhedsforvaltning), hvorimod administrative enheder, som har en selvstændig kompetence i forhold til kommunalbestyrelsen/regionsrådet, er selvstændige forvaltningsmyndigheder, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 6. Som eksempel på enheder med selvstændig kompetence kan bl.a. nævnes børn- og unge udvalgene, huslejenævn og hegnssynet.

2.1.4. Persondataloven

2.1.4.1. Indledning

Persondataloven er i vidt omfang baseret på et EF-direktiv fra 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (95/46/EF) – databeskyttelsesdirektivet.

Persondataloven gælder bl.a. for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

Af persondatalovens § 2, stk. 1, følger det, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven.

I persondatalovens § 3 er der fastsat forskellige definitioner. Det fremgår heraf bl.a., at der ved personoplysninger forstås enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede). Der er tale om en meget bred definition, således at begrebet omfatter alle oplysninger, der kan henføres til en fysisk person, jf. § 3, nr. 1.

Ved udtrykket "identificerbar person" skal således forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres ved hjælp af bl.a. et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for en given persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet. Omfattet af begrebet personoplysninger er herefter oplysninger, som kan henføres til en fysisk person, selv om dette forudsætter kendskab til personnummer, registreringsnummer eller lignende særlige identifikationer. Det er uden betydning, hvorvidt identifikationsoplysningen er alment kendt eller umiddelbart tilgængelig. Også de tilfælde, hvor det kun for den indviede vil være muligt at forstå, hvem en oplysning vedrører, er omfattet af definitionen, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4060. Se i øvrigt om persondatalovens § 3, nr. 1, i bl.a. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger, 2. udg. (2008), side 93 ff.

Oplysninger, som er gjort anonyme på en sådan måde, at den registrerede ikke længere kan identificeres, er ikke omfattet af definitionen. Ved afgørelsen af, om en person er identificerbar, skal alle de hjælpemidler, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse for at identificere den pågældende enten af den dataansvarlige eller af enhver anden person, tages i betragtning.

At definitionen af begrebet personoplysninger alene omfatter fysiske personer indebærer, at oplysninger om juridiske personer, såsom aktieselskaber, anpartsselskaber, kommanditselskaber, fonde, foreninger, visse selvejende institutioner mv., falder uden for lovens almindelige regulering, jf. persondatalovens § 1, stk. 1 og 2. Derimod er oplysninger om personligt drevne virksomheder omfattet af definitionen, jf. herom Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udg. (2000), side 32.

"Behandling" er i persondatalovens § 3 (nr. 2) defineret som enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for. Omfattet af begrebet er bl.a. indsamling, registrering, opbevaring, brug og videregivelse af oplysninger.

2.1.4.2. Grundlæggende betingelser for behandling, herunder videregivelse af oplysninger

Persondataloven indeholder i kapitel 4 (§§ 5-14) materielle regler for behandling, herunder videregivelse, af personoplysninger.

Reglerne i kapitel 4 om behandling af personoplysninger kan være fraveget ved regler i anden lovgivning. Der vil typisk være tale om, at det i en lov er fastsat, at der kan eller skal ske en bestemt behandling af oplysninger. I disse tilfælde gælder reglerne i persondatalovens kapitel 4, i det omfang særlovgivningen ikke regulerer en bestemt behandling, jf. herom Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 142.

Der er en omfattende litteratur og praksis om persondatalovens behandlingsregler. Der kan således bl.a. henvises til Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 141 ff., Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 470, Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling, 6. udg. (2007), side 174, Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udg. (2000), side 53 ff., Peter Blume, Behandling af persondata – en kritisk kommentar, 1. udg. (2003), side 75 ff. og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret. Retssikkerhed Proces Sagsbehandling, 2. udg. (2006), side 413, side 481 ff. og 486 ff. Om praksis vedrørende behandlingsreglerne kan særligt henvises til den oversigt over udtalelser, afgørelser mv., der findes på Datatilsynets hjemmeside (www.datatilsynet.dk).

Persondatalovens § 5 indeholder en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder regler om indsamling, ajourføring, opbevaring mv. Disse grundlæggende regler vil skulle være opfyldt ved enhver behandling af oplysninger efter persondataloven, men reglerne i § 5 giver ikke dataansvarlige myndigheder et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling, herunder videregivelse, af personoplysninger. Hjemmel hertil skal søges i de øvrige behandlingsregler i bl.a. persondatalovens §§ 6-13.

For de typer af oplysninger, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for persondatalovens §§ 7 og 8 (som vedrører særligt følsomme typer af oplysninger), gælder behandlingsreglerne i § 6, stk. 1, medmindre der er tale om en særlig form for behandling af oplysninger, som falder ind under bestemmelserne i §§ 9-13. Disse særlige behandlingsregler i §§ 9-13 vedrører bl.a. behandling med henblik på statistiske eller videnskabelige undersøgelser (§ 10) og behandling af oplysninger om personnummer (§ 11).

Efter persondatalovens § 5 gælder der et generelt krav om, at behandling af personoplysninger – herunder indsamling og videregivelse af oplysninger – skal ske i overensstemmelse med "god databehandlingsskik". I kravet om "god databehandlingsskik" ligger, at behandlingen skal være rimelig og lovlig.

Endvidere skal indsamling af oplysninger ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og oplysningerne må ikke senere bruges til andre formål, der er uforenelige hermed, jf. persondatalovens § 5, stk. 2. Af bestemmelserne i persondatalovens § 5, stk. 3 og 4, følger bl.a., at der ikke må behandles flere oplysninger, end formålet tilsiger, og at myndigheden skal sikre sig, at oplysningerne ikke er urigtige eller vildledende. Herudover skal de indsamlede oplysninger slettes eller anonymiseres, når det ikke længere er nødvendigt for den pågældende myndighed at være i besiddelse af oplysningerne i en form, der gør det muligt at identificere enkeltpersoner, jf. herved § 5, stk. 5. Se om persondatalovens § 5 nærmere i bl.a. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4064 f.

De almindelige principper, som er nævnt i persondatalovens § 5, vil – i det omfang reglerne har betydning i forhold til videregivelse – skulle overholdes i forbindelse med videregivelse af oplysninger inden for den offentlige forvaltning. I almindelighed

vil det dog som nævnt være bestemmelserne i persondatalovens §§ 6-8, der afgør, om der kan ske videregivelse af oplysninger, jf. herom i det følgende under pkt. 2.1.4.3.

2.1.4.3. Videregivelse af personoplysninger efter persondataloven

Persondataloven indeholder som nævnt i §§ 6-8 regler om, hvornår en myndighed må behandle – herunder videregive – personoplysninger.

Hvilke regler, myndighederne skal følge i det enkelte tilfælde, afhænger af oplysningernes karakter og formålet med videregivelsen. Betingelserne for videregivelse af oplysninger skærpes jo mere følsomme oplysninger, der er tale om at videregive.

Ligesom ved videregivelse efter forvaltningsloven er det den myndighed, der vil videregive oplysninger, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Persondataloven regulerer alene, hvornår en myndighed er berettiget til at videregive de pågældende oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden er forpligtet til at videregive oplysningerne beror på lovgivningen i øvrigt, herunder navnlig forvaltningslovens § 31, og på om der er særlige regler om oplysningspligt i lovgivningen, jf. herom pkt. 2.1.3.2.3.1.c og pkt. 2.1.3.3 ovenfor.

Bestemmelserne om behandling og herunder videregivelse i persondatalovens §§ 6-8 omfatter i øvrigt – ud over videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder – også udveksling mellem forskellige dele af samme forvaltningsmyndighed og forvaltningsmyndighedens interne anvendelse af oplysninger samt videregivelse til private.

2.1.4.3.1. Persondatalovens § 6. Ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige oplysninger

2.1.4.3.1.1. Anvendelsesområdet for persondatalovens § 6, stk. 1

Som nævnt ovenfor gælder persondatalovens § 6, stk. 1, i tilfælde, hvor der ikke er tale om oplysninger omfattet af lovens §§ 7-8, og hvor behandlingen ikke er omfattet af de særlige behandlingsregler i §§ 9-13. Det, der er omfattet af reguleringen i § 6,

stk. 1, er dermed behandling og herunder videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger og almindeligt fortrolige oplysninger.

En oplysning anses som ikke-fortrolig eller almindeligt fortrolig, hvis den ikke er af særligt følsom karakter. Som eksempel på oplysninger, der som udgangspunkt må antages at være almindeligt fortrolige, kan bl.a. nævnes oplysninger om enkeltpersoners indtægts- og formueforhold. Oplysninger, der kan henføres til bestemte personer, og som ikke kan nægtes udleveret efter lov om offentlighed i forvaltningen, er ikke af fortrolig karakter. Det gælder f.eks. oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas, kørekort, jagttegn mv. Det afgørende for, om en oplysning skal anses for fortrolig, vil være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

2.1.4.3.1.2. Hvornår kan der ske videregivelse

Efter persondatalovens § 6, stk. 1, kan ikke-fortrolige oplysninger og almindeligt fortrolige oplysninger videregives, hvis den person, oplysningen vedrører, har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, eller hvis videregivelsen er nødvendig af hensyn til en af de interesser, som er opregnet i § 6, stk. 1, jf. nedenfor.

Fælles for adgangen til at videregive oplysninger efter persondatalovens § 6, stk. 1, er, når der bortses fra samtykkereglen i stk. 1, nr. 1, at videregivelse kun kan ske, hvis det er nødvendigt af hensyn til en række nærmere angivne interesser, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4066.

Det beror på de konkrete omstændigheder, om en videregivelse må anses for at være nødvendig. Ved vurderingen heraf er der overladt et vist skøn til den pågældende myndighed.

Ikke-fortrolige eller almindeligt fortrolige oplysninger kan efter bestemmelsen i § 6 som nævnt videregives, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil, jf. § 6, stk. 1, nr. 1. Samtykkekravet skal forstås i overensstemmelse med definitionen i persondatalovens § 3, nr. 8, jf. nærmere nedenfor i pkt. 2.1.4.3.3.

Videregivelse af oplysninger må endvidere finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til opfyldelsen af en aftale, som den registrerede er part i, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til gennemførelse af foranstaltninger, der træffes på den registreredes anmodning forud for indgåelsen af en aftale, jf. § 6, stk. 1, nr. 2. Af bestemmelsen følger, at der i forbindelse med opfyldelsen af en indgået aftale med den registrerede kan ske den nødvendige behandling – herunder videregivelse – af bl.a. ordrer, fakturaer og lignende. Det er en betingelse, at den registrerede er aftalepart. Også aftaler om ansættelse er omfattet af bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4067.

Videregivelse kan også ske, hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, jf. § 6, stk. 1, nr. 3.

Udtrykket "retlig forpligtelse" omfatter forpligtelser, der følger af lovgivningen eller af administrative forskrifter, der er fastsat i medfør heraf. Omfattet af udtrykket er ligeledes forpligtelser, der følger af internationale regler, herunder fællesskabsretlige regler. Endvidere er forpligtelser, der følger af en domstolsafgørelse eller af en afgørelse, der er truffet af en administrativ myndighed, omfattet, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4067. Forpligtelser, der følger af et andet lands lovgivning, kan derimod i almindelighed ikke anses for omfattet af udtrykket "retlig forpligtelse".

Efter bestemmelsen i § 6, stk. 1, nr. 4, må videregivelse endvidere ske, hvis det er nødvendigt for at beskytte den registreredes vitale interesser. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet, hvis den registrerede som følge af sygdom, bortrejse mv. ikke er i stand til at meddele samtykke. Tilsvarende gælder, hvis videregivelsen af oplysninger har en sådan hastende karakter, at den dataansvarlige ikke har kunnet nå at indhente samtykke fra den registrerede, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4067.

Videregivelse kan herudover finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, jf. § 6, stk. 1, nr. 5. Af udtrykket "opgave i samfundets interesse" følger, at der skal være tale om opgaver af almen interesse, dvs. opgaver, som er af betydning for en bredere kreds af personer, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4067.

Personoplysninger kan også videregives, hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse, jf. § 6, stk. 1, nr. 6. Reglen gælder ved udstedelse af forvaltningsakter, f.eks. når offentlige myndigheder træffer afgørelser om udbetaling af sociale ydelser eller om skatteansættelser, og reglen kan efter omstændighederne også omfatte andre former for forvaltningsvirksomhed, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4067. Bestemmelsen indebærer, at almindeligt fortrolige oplysninger som regel kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed, hvis den pågældende myndighed har brug for oplysningerne som led i sin behandling af en sag eller i forbindelse med tilsyns- eller kontrolvirksomhed.

Navnlig inden for den offentlige forvaltning vil der være en betydelig overlapning mellem reglen i § 6, stk. 1, nr. 3, om behandling, der er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, og reglen i § 6, stk. 1, nr. 6, om behandling, der er nødvendig af hensyn til offentlig myndighedsudøvelse, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 166. Dette skyldes, at offentlige myndigheder principielt altid udfører deres funktioner på grundlag af lovhjemmel. Ofte er det imidlertid ikke præcist angivet i lovgivningen, hvilke oplysninger en myndighed må behandle i forbindelse med løsning af dens opgaver. I så fald vil det ofte være reglen i nr. 6 frem for reglen i nr. 3, der vil kunne udgøre en hjemmel for behandlingen.

Herudover kan ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige personoplysninger jf. § 6, stk. 1, nr. 7, videregives, hvis det er nødvendigt for at varetage en berettiget interesse, der overstiger hensynet til den registrerede. Den dataansvarlige myndighed skal vurdere konkret, om hensynet til de interesser, der skal begrunde videregivelsen, overstiger den berørte persons interesse i, at oplysningerne ikke videregives. Denne vurdering vil bl.a. afhænge af oplysningernes karakter og formålet med videregivelsen.

2.1.4.3.2. Persondatalovens §§ 7 og 8. Særligt følsomme oplysninger

2.1.4.3.2.1. Hvilke oplysningstyper er omfattet

Videregivelse af særligt følsomme oplysninger er reguleret i persondatalovens §§ 7 og 8, som sondrer mellem to typer af oplysninger – dels oplysninger, som efter databeskyttelsesdirektivet skal anses som oplysninger om følsomme forhold (lovens § 7),

dels nogle yderligere oplysninger, som efter den danske persondatalov også skal anses for følsomme, idet disse oplysninger vedrører rent private forhold (lovens § 8).

De oplysninger, der efter databeskyttelsesdirektivet skal anses som oplysninger om følsomme forhold, er oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold, jf. persondatalovens § 7, stk. 1. Opregningen af typer af følsomme personoplysninger efter § 7 er udtømmende. Omfattet af udtrykket helbredsmæssige forhold i § 7, stk. 1, er oplysninger om en fysisk persons tidligere, nuværende og fremtidige fysiske eller psykiske tilstand samt oplysninger om medicinmisbrug og misbrug af narkotika, alkohol og lignende nydelsesmidler, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4069.

Efter Datatilsynets praksis anses oplysninger om nationalitet eller navn normalt ikke for at være omfattet af persondatalovens § 7, selv om sådanne oplysninger undertiden kan give en mere eller mindre kraftig indikation af f.eks. etnisk baggrund eller religiøs overbevisning, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 209.

De øvrige oplysninger, som efter persondatalovens § 8 vedrører rent private forhold, er oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7. Som oplysninger om "andre rent private forhold" anses bl.a. oplysninger om andre foreningsmæssige tilhørsforhold end fagforeningsmæssige samt visse særlige familiemæssige forhold mv., jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4074.

Persondatalovens afgrænsning af, hvad der anses som særligt følsomme oplysninger (oplysninger om rent private forhold), svarer således i alt væsentligt til den, der gælder efter forvaltningslovens § 28, stk. 1.

Se om bestemmelserne i §§ 7-8 bl.a. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 205 ff., Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 470 ff., Jens Garde m.fl., a.st., side 178 f. og 190 ff., Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udg. (2000), side 66 ff., Peter Blume, Behandling af persondata – en kritisk kommentar, 1. udg. (2003), side 106 ff. og Steen Rønsholdt, a.st., side 484 ff.

2.1.4.3.2.2. Adgangen til videregivelse efter persondatalovens § 7

Efter persondatalovens § 7 kan oplysninger bl.a. videregives, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling, jf. § 7, stk. 2, nr. 1. Udtrykket samtykke skal forstås i overensstemmelse med den legale definition i persondatalovens § 3, nr. 8, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.1.4.3.3.

Personoplysninger omfattet af § 7 vil endvidere kunne videregives, hvis dette er nødvendigt for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke, jf. § 7, stk. 2, nr. 2. Bestemmelsen omfatter bl.a. den situation, at den registrerede på grund af sygdom eller andre fysisk betingede omstændigheder, som f.eks. senil demens og bevidstløshed, ikke er i stand til at meddele sit samtykke, samt tilfælde, hvor der foreligger juridiske hindringer for den registreredes meddelelse af samtykke, f.eks. hvor den registrerede er frataget sin retlige handleevne (umyndiggjort), jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4070. Det vil bero på den konkrete situation, hvorvidt en given videregivelse af oplysninger må antages at være nødvendig i bestemmelsens forstand.

Videregivelse vil efter § 7, stk. 2, nr. 3, også kunne ske, hvis videregivelsen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede. De pågældende oplysninger skal være offentliggjort på tidspunktet for videregivelsen, og det vil således ikke efter bestemmelsen være tilstrækkeligt, at den dataansvarlige er bekendt med, at visse personoplysninger er bestemt til offentliggørelse. Det er en betingelse, at oplysninger er offentliggjort på den registreredes foranledning, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4070.

Videregivelse af oplysninger vil endvidere kunne ske, hvis dette er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. § 7, stk. 2, nr. 4. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet med hensyn til offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse. Det vil bero på de konkrete omstændigheder, hvorvidt en given videregivelse må antages at være nødvendig i bestemmelsens forstand.

Betingelsen i nr. 4 er f.eks. opfyldt, hvis videregivelse af en oplysning er nødvendig for, at det kan afgøres, om den berørte person har et berettiget krav mod det offentlige, eller om myndigheden har et krav (f.eks. et tilbagebetalingskrav) mod den pågældende person.

Videregivelse kan herudover bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område, jf. § 7, stk. 6. Denne bestemmelse gælder ikke kun for politiet og anklagemyndigheden, men for alle myndigheder, der administrerer strafsanktioneret lovgivning.

Efter § 7, stk. 7, vil videregivelse også kunne ske, hvis dette sker af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser. Datatilsynet giver tilladelse hertil, og der vil kunne fastsættes nærmere vilkår for behandlingen. Hvor tilladelse meddeles, giver Datatilsynet underretning herom til Europa-Kommissionen. Bestemmelsen i stk. 7 har karakter af en opsamlingsbestemmelse, som ifølge forarbejderne til bestemmelsen forudsættes at have et snævert anvendelsesområde, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4072.

2.1.4.3.2.3. Adgangen til videregivelse efter persondatalovens § 8

Oplysninger om rent private forhold, der ikke er direktivbestemte, kan – ud over hvis betingelserne i § 7 er opfyldt, jf. herved § 8, stk. 6 – bl.a. videregives, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, som begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, jf. § 8, stk. 2, nr. 2.

Efter § 8, stk. 2, nr. 1, kan videregivelse endvidere ske, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen. Se om samtykke nærmere nedenfor i pkt. 2.1.4.3.3.

Videregivelse kan efter bestemmelsen også ske, hvis videregivelsen er nødvendig for, at en offentlig myndighed kan udføre sine opgaver, eller er påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. § 8. stk. 2, nr. 3. Bestemmelsen gælder – i modsætning til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4 – uanset om videregivelsen er nødvendig

af hensyn til den myndighed, som videregiver oplysningerne, eller af hensyn til den myndighed, som modtager oplysningerne.

Efter § 8, stk. 2, nr. 4, vil videregivelse herudover kunne ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller en virksomheds opgaver for det offentlige.

2.1.4.3.2.4. Forvaltningsmyndigheder inden for det sociale område

Særligt for de sociale myndigheder gælder, at de former for følsomme oplysninger, som er opregnet i § 7, stk. 1, og i § 8, stk. 1, efter persondatalovens § 8, stk. 3, kun må videregives, hvis den berørte person enten har givet udtrykkeligt samtykke hertil, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, eller hvis videregivelse er et nødvendigt led i myndighedens sagsbehandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre sine tilsyns- eller kontrolopgaver.

Bestemmelsen i § 8, stk. 3, begrænser således dels den adgang til at videregive oplysninger, som følger af persondatalovens § 7, og dels adgangen til at videregive oplysninger efter persondatalovens § 8, stk. 2, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 232.

Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, er dermed undergivet videregivelsesregler, der svarer til bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 2.

De myndigheder, som er omfattet af persondatalovens § 8, stk. 3, er som nævnt myndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område. Det drejer sig ifølge bemærkningerne til bestemmelsen om kommuners og amtskommuners socialforvaltninger og de statslige myndigheder, der varetager opgaver på det sociale område (de sociale nævn, Den Sociale Sikringsstyrelse og Den Sociale Ankestyrelse), jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4074. Siden indførelsen af bestemmelsen i § 8, stk. 3, er der sket visse organisatoriske ændringer på det sociale område. Amtskommunerne er omdannet til regioner, som ikke i samme omfang som amtskommunerne har opgaver inden for det sociale område. Omvendt er nogle af de opgaver, som tidli-

gere har været varetaget af de myndigheder, som er nævnt i bemærkningerne til bestemmelsen, henlagt til nye forvaltningsorganer, f.eks. beskæftigelsesankenævnene. Se i den forbindelse § 2 i den sociale retssikkerhedslov (lovbekg. nr. 877 af 3. september 2008) og Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 2. udg. (2006), side 178.

Den sociale retssikkerhedslov indeholder særlige regler om indhentelse og modtagelse af personoplysninger, herunder i kontroløjemed, for myndigheder omfattet af loven. Disse regler er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 2.1.5.

2.1.4.3.3. Samtykke

Efter bestemmelsen i persondatalovens § 3, nr. 8, er den registreredes samtykke defineret som enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilger i, at oplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling.

Et samtykke skal efter bestemmelsen i § 3, nr. 8, meddeles i form af en viljestilkendegivelse fra den registrerede. Heraf følger, at et samtykke som udgangspunkt skal meddeles af den registrerede selv. Der er dog intet til hinder for, at et samtykke meddeles af en person, som af den registrerede er meddelt fuldmagt hertil, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4061.

Et samtykke skal endvidere være frivilligt. Samtykket må således ikke være afgivet under tvang.

Herudover skal der være tale om et specifikt samtykke. I dette krav ligger, at samtykke skal være konkretiseret i den forstand, at det klart og utvetydigt fremgår, hvad det er, der meddeles samtykke til. Det skal således af et meddelt samtykke fremgå, hvilke typer af oplysninger der må behandles, hvem der kan foretage behandling af oplysninger om den samtykkende, og til hvilke formål behandlingen kan ske, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4062.

Endelig skal samtykket være informeret i den forstand, at den samtykkende skal være klar over, hvad det er, vedkommende meddeler samtykke til.

Der gælder ikke noget formkrav til et samtykke. Der kan således være tale om såvel skriftligt som mundtligt samtykke fra den registrerede, ligesom samtykket også vil kunne gives digitalt eller på anden måde, der indebærer en aktiv handling fra den registreredes side. Det anbefales dog i forarbejderne til bestemmelsen, at et samtykke i videst muligt omfang afgives skriftligt, da bevisbyrden for, at der foreligger et samtykke, der opfylder lovens krav, påhviler den dataansvarlige, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4061.

Der kan ikke indhentes stiltiende eller indirekte tilslutning til behandling af personoplysninger. En dataansvarlig vil således f.eks. ikke kunne rette henvendelse til den registrerede og i den forbindelse anføre, at såfremt den registrerede ikke protesterer mod en nærmere angiven behandling af oplysninger, vil den dataansvarlige lægge til grund, at den pågældende har meddelt sit samtykke hertil, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 128. Dette skyldes, at der skal være tale om en viljestilkendegivelse, samt at det følger af lovens behandlingsregler i bl.a. §§ 6-8, at et meddelt samtykke skal være udtrykkeligt.

Et meddelt samtykke er ikke tidsbegrænset, men efter bestemmelsen i persondatalovens § 38 kan et samtykke tilbagekaldes, jf. herom Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4062 og Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 128 f. og 426 f. Tilbagekaldelse af et samtykke kan ske på et hvilket som helst tidspunkt, dog ikke med tilbagevirkende kraft.

Der er ikke grundlag for at antage, at der påhviler den dataansvarlige myndighed en pligt til i visse situationer at søge den registreredes samtykke indhentet som grundlag for en behandling, inden behandlingen iværksættes i henhold til en af de øvrige behandlingsregler i bestemmelsen, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 158.

2.1.5. Videregivelsesregler i den øvrige lovgivning

Lovgivningen indeholder på en række områder særlige regler om adgangen til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning.

Udvalget har i henhold til sit kommissorium ikke haft til opgave at overveje og udar-

bejde forslag til ændringer i forhold til disse regler.

Det er derfor ikke hensigten med dette afsnit udtømmende at gennemgå den pågældende regulering i særlovgivningen eller udarbejde forslag til ændring af disse regler. Det er alene hensigten at angive enkelte eksempler på en sådan særlovgivning, herunder navnlig hvor der er en klar sammenhæng til de generelle videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven.

På den baggrund er reglerne om videregivelse af oplysninger i den sociale retssikkerhedslov og sundhedsloven kort omtalt nedenfor.

2.1.5.1. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Det fremgår af bemærkningerne til den sociale retssikkerhedslov (lovbekendtgørelse nr. 877 af 3. september 2008), at det forudsættes, at persondatalovens regler om behandling af oplysninger m.v. finder anvendelse, i det omfang lovforslaget ikke udgør en særregulering heraf, jf. Folketingstidende 2002/2003, Tillæg A, side 3378.

§ 11 a i den sociale retssikkerhedslov indeholder regler om, at en myndighed i en række tilfælde efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp, kan forlange de oplysninger, der er nødvendige til brug for behandlingen af sociale sager, fra andre myndigheder og visse private, der dermed har pligt til at videregive oplysningerne til myndigheden, jf. Folketingstidende 2002/2003, Tillæg A, side 3386.

Efter § 11 a, stk. 1, kan en myndighed kræve de oplysninger, der er nødvendige for at behandle en sag, herunder oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger. Myndigheden kan også indhente læge- og sygehusjournaler.

Bestemmelsen indeholder en udtømmende opregning af, hvem myndigheden kan forlange oplysninger fra. Der er tale om andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløshedskasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige.

Særligt for oplysninger om økonomiske forhold gælder efter lovens § 11 a, stk. 2, at

myndigheden uden samtykke kan kræve sådanne fra andre offentlige myndigheder og fra arbejdsløshedskasser til brug for behandlingen af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol. Oplysningerne kan samkøres og sammenstilles med data fra myndighedens egne, andre myndigheders og arbejdsløshedskassers it-systemer, når dette er nødvendigt for at kontrollere, om betingelserne for at yde hjælp er opfyldt, herunder med henblik på efterfølgende kontrol af, om der er sket fejl eller misbrug.

Efter § 11 c kan kravet om samtykke fraviges i bestemte typer af sager:

- Sager om særlig støtte til børn og unge, jf. kapitel 11 i lov om social service, i de tilfælde, hvor kommunen kan træffe afgørelse uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, og i forbindelse med undersøgelser, som forældrene ikke vil give samtykke til.
- Sager, hvor myndigheden rejser sag om tilkendelse af førtidspension, uden at den pågældende person selv har rettet henvendelse om det.
- Sager om frakendelse af førtidspension eller overflytning til anden pension.
- Sager om tilbagebetaling af sociale ydelser.
- Sager om mellemkommunal refusion for så vidt angår visse nærmere oplysninger.

Endelig findes i §§ 12 c-14 regler om udveksling af visse oplysninger uden samtykke i nærmere angivne sagstyper.

Retssikkerhedslovens § 43, stk. 3, regulerer videregivelse og indhentelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner, når opgaver overlades til andre end offentlige myndigheder, jf. Folketingstidende 1996/1997, Tillæg A, side 4893.
Det følger af retssikkerhedslovens § 43, stk. 2, at når en myndighed overlader opgaver efter lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dagtilbudsloven, lov om sygedagpenge, lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel og lov om social service til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Ved opgavevaretagelse, jf. retssikkerhedslovens § 43, stk. 2, er videregivelse og indhentelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner omfattet af forvaltningslovens §§

27, 29, 31 og 32, jf. retssikkerhedslovens § 43, stk. 3. Dette gælder også for selvejende institutioner, der efter aftale udfører en opgave for en kommune eller en region.

Retssikkerhedslovens § 43, stk. 3, medfører, at de private ordninger for så vidt angår videregivelse og indhentelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner, skal betragtes som en del af den kommunale eller regionale forvaltning, når de udfører opgaver, jf. § 43, stk. 2. I disse situationer vil der således ikke være tale om videregivelse af oplysninger mellem to selvstændige forvaltningsmyndigheder i henhold til forvaltningslovens § 28.

2.1.5.2. Sundhedsloven

2.1.5.2.1. Indledning

Reglerne om tavshedspligt, videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger inden for sundhedsvæsenet er fastsat i sundhedslovens kapitel 9 (§§ 40-49) (lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008 med senere ændringer). Der er tale om særregler, der på visse punkter afviger fra de almindelige tavshedspligts- og videregivelsesregler i forvaltningsloven, persondataloven og straffeloven.

Sundhedslovens regler om videregivelse af helbredsoplysninger, som giver den registrerede en bedre retsstilling end efter persondataloven, går således forud for adgangen til at videregive oplysninger efter persondatalovens § 7, stk. 5, jf. herved persondatalovens § 2, stk. 1. Persondatalovens § 7, stk. 5, omhandler behandling af oplysninger, som er nødvendig med henblik på forebyggende sygdomsbekæmpelse, medicinsk diagnose, sygepleje eller patientbehandling, eller forvaltning af læge- og sundhedstjenester, og som foretages af en person inden for sundhedssektoren, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt. Det fremgår af forarbejderne til den tidligere lov om patienters retsstilling (som er afløst af sundhedsloven), at reglerne om videregivelse af helbredsoplysninger i forhold til databeskyttelsesdirektivet giver patienter en større beskyttelse mod, at oplysninger videregives uden samtykke, ligesom reglerne giver patienter mulighed for at frabede sig, at oplysninger videregives, jf. Folketingstidende 1997/98 (2. samling), Tillæg A, side 519.

Reglerne i sundhedslovens kapitel 9 er en videreførelse af reglerne i lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling og er senest ændret ved lov nr. 431 af 8. maj 2007. Reglerne tager udgangspunkt i videregivelse fra sundhedspersoner i forbindelse med patientbehandling eller til andre formål og således ikke i forvaltningslovens almindelige myndighedsbegreb.

Efter sundhedslovens § 40, stk. 1, har en patient krav på, at sundhedspersoner iagttager tavshed om, hvad de under udøvelsen af deres erhverv erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger.

Sundhedslovens § 40, stk. 2, fastslår, at i de tilfælde, hvor en sundhedsperson efter videregivelses- og indhentningsreglerne i §§ 41-46 er tillagt beføjelser efter de enkelte bestemmelser, påhviler det overordnede ansvar for, at oplysningerne videregives i overensstemmelse med loven, den driftsansvarlige myndighed.

Videregivelses- og indhentningsreglerne i sundhedslovens §§ 41-49 bygger på en hovedsondring mellem videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger m.v. i forbindelse med behandling af patienter (§§ 41-42 c) og videregivelse til andre formål end patientbehandling (§§ 43-49).

2.1.5.2.2. Videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger i forbindelse med behandling af patienter

2.1.5.2.2.1. Manuelle helbredsoplysninger mv.

Efter § 41, stk. 1, kan sundhedspersoner med patientens samtykke videregive oplysninger til andre sundhedspersoner om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger i forbindelse med behandling af patienten eller andre patienter.

Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. mellem sundhedspersoner i forbindelse med behandling af en patient kræver således patientens samtykke, jf. sundhedslovens § 41, stk. 1. Et samtykke kan være mundtligt eller skriftligt og skal indføres i patientjournalen, jf. § 42, stk. 1.

Der er efter § 41, stk. 2, følgende fem undtagelser til kravet om samtykke:

1) Videregivelse er nødvendig af hensyn til et aktuelt behandlingsforløb for patienten, og videregivelsen sker under hensyntagen til patientens interesse og behov.
2) Videregivelse omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat i sygehusvæsenet, til patientens alment praktiserende læge eller den praktiserende speciallæge, der har henvist patienten til sygehusbehandling.
3) Videregivelsen omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat på privatejet sygehus, klinik m.v., til de i nr. 2 nævnte læger, når behandlingen er ydet efter aftale med et regionsråd eller en kommunalbestyrelse i henhold til sundhedsloven.
4) Videregivelsen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke selv kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre.
5) Videregivelsen sker til patientens alment praktiserende læge fra en læge, der virker som stedfortræder for denne.

Patienten kan på ethvert tidspunkt af det aktuelle behandlingsforløb frabede sig, at oplysninger efter § 41, stk. 2, nr. 1-3, videregives, jf. § 41, stk. 3.

Det er den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, som afgør, om videregivelse uden patientens samtykke er berettiget, jf. sundhedslovens § 41, stk. 4. Sundhedspersonen vil imidlertid ikke efter loven være forpligtet til at videregive oplysninger. Reglerne vil dog ikke være til hinder for, at en eventuel ansættelsesmyndighed som en tjenstlig pligt kan pålægge sundhedspersonen at videregive helbredsoplysninger i de tilfælde, hvor sundhedspersonen også er berettiget til dette, jf. Folketingstidende 1997/98 (2. samling), Tillæg A, s. 540-541.

Det er forudsat, at der ikke må ske videregivelse af oplysninger i et videre omfang, end det er påkrævet efter formålet.

2.1.5.2.2.2. Elektroniske helbredsoplysninger mv.

Sundhedslovens § 42 a er en specialregel, der regulerer sundhedspersoners adgang til ved opslag i elektroniske systemer at indhente oplysninger om en patients helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af patienten.

Sundhedspersonen kan foretage opslaget uden patientens samtykke, når betingelserne i § 42 a er opfyldt. Patienten kan efter § 42 a, stk. 7, som hovedregel frabede sig, at en sundhedsperson indhenter helbredsoplysninger m.v. efter bestemmelsen.

For alle sundhedspersoner gælder følgende tre betingelser for at foretage opslag i elektroniske systemer i forbindelse med patientbehandling:

1) Der må alene indhentes oplysninger i fornødent omfang.
2) Der må alene indhentes oplysninger, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af en patient. Det vil sige, at der skal være en patient-behandler relation.
3) Patienten må ikke have udnyttet sin ret til at sige fra over for indhentning af helbredsoplysninger.

Læger og sygehusansatte tandlæger har den bredeste adgang til at indhente helbredsoplysninger m.v. i elektroniske systemer, idet disse grupper under de ovenfor angivne betingelser har adgang til at foretage opslag i såvel historiske som aktuelle oplysninger samt adgang til at foretage opslag på tværs af sektorer og faggrænser, hvis det er nødvendigt (og teknisk muligt), jf. § 42 a, stk. 1. Læger og sygehusansatte tandlæger kan under disses ansvar lade medicinstuderende indhente tilsvarende oplysninger, jf. § 42 a, stk. 8.

Andre sundhedspersoner end læger, sygehusansatte tandlæger (og medicinstuderende) har alene adgang til at indhente helbredsoplysninger m.v. om aktuel behandling og kun i elektroniske systemer, hvor adgangen teknisk er begrænset til patienter i behandling på samme behandlingsenhed, som den pågældende sundhedsperson er tilknyttet (organisatorisk tilknytning), jf. § 42 a, stk. 2.

Der er herudover i § 42 a, stk. 3, fastsat en særlig bestemmelse om adgang til at indhente oplysninger fra såkaldt lukkede systemer, hvorved forstås elektroniske systemer, der kun indeholder oplysninger til brug for behandling, som gives på det pågældende behandlingssted. Endvidere er der i § 42 a, stk. 4, en bestemmelse, som giver ledelsen på et behandlingssted adgang til at træffe beslutning om, at enkelte eller grupper af sundhedspersoner, der er ansat på det pågældende behandlingssted, kan foretage opslag i elektroniske systemer i samme omfang som læger og sygehusansatte tandlæger, hvis der er et behov herfor.

I tilfælde, hvor en sundhedsperson har behov for at få adgang til helbredsoplysninger mv., som sundhedspersonen ikke selv har adgang til at indhente efter reglerne i § 42 a, må det afgøres efter videregivelsesreglerne i sundhedslovens kapitel 9, om en anden sundhedsperson med adgang til oplysningerne kan videregive disse til den pågældende sundhedsperson.

2.1.5.2.3. Videregivelse til andre formål end patientbehandling

Efter sundhedslovens § 43, stk. 1, kan en sundhedsperson med patientens samtykke videregive helbredsoplysninger m.v. til myndigheder, organisationer, private personer m.fl. til andre formål end patientbehandling.

Efter § 44 skal samtykket som udgangspunkt være skriftligt, og det skal indføres i patientjournalen. Samtykket bortfalder senest et år efter, at det er givet.

Videregivelse kan ifølge § 43, stk. 2, ske uden patientens samtykke i følgende tilfælde:

1) Når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, og oplysningen må antages at have væsentlig betydning for den modtagende myndigheds sagsbehandling.
2) Når videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre.
3) Når videregivelsen er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- og kontrolopgaver.

Det er den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, som afgør, om videregivelse uden patientens samtykke er berettiget, jf. § 43, stk. 3. Sundhedspersonen vil imidlertid ikke efter loven være forpligtet til at videregive oplysninger. Reglerne vil dog ikke være til hinder for, at en eventuel ansættelsesmyndighed som en tjenstlig pligt kan pålægge sundhedspersonen at videregive helbredsoplysninger i de tilfælde, hvor sundhedspersonen også er berettiget til dette, jf. Folketingstidende 1997/98 (2. samling), Tillæg A, s. 542-543. Medmindre der foreligger særlige grunde, skal sundhedspersonen forsøge at indhente patientens samtykke til videregivelsen. Der må aldrig efter § 43, stk. 2, ske videregivelse af oplysninger i et videre omfang, end det er påkrævet efter formålet, jf. Folketingstidende 1997/98 (2. samling), Tillæg A, side 541-542.

Sundhedslovens § 45 regulerer videregivelse af helbredsoplysninger til pårørende og læge vedrørende afdøde patienter. Efter bestemmelsen kan en sundhedsperson videregive oplysninger om en afdød patients sygdomsforløb, dødsårsag og dødsmåde, såfremt det ikke må antages at stride mod afdødes ønske og hensynet til afdøde, eller andre private interesser ikke taler afgørende herimod. Der kan endvidere videregives oplysninger til afdødes nærmeste pårørende efter reglen i § 43, stk. 2, nr. 2.

Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. til særlige formål som forskning, statistik m.v. reguleres efter §§ 46-48, og endelig indeholder § 49 en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter ministeren for sundhed og forebyggelsen kan fastsætte nærmere regler om videregivelse af helbredsoplysninger m.v. til tredjelande.

2.2. Udvalgets overvejelser

2.2.1. Afgrænsning af udvalgets overvejelser

Efter kommissoriet har udvalget til opgave at overveje og udarbejde forslag til, hvordan reglerne om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven kan ændres, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til udveksling af oplysninger, uafhængigt af på hvilken måde udvekslingen sker, herunder om det sker elektronisk eller manuelt. Udvalget har ikke haft til opgave at overveje andre former for videregivelse af oplysninger – herunder

videregivelse omfattet af tavshedspligtsreglen i forvaltningslovens § 27, såsom f.eks. videregivelse til udenlandske myndigheder.

Det skal ifølge kommissoriet indgå i udvalgets overvejelser (om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning), hvilke oplysninger der må anses for særligt følsomme, og efter hvilke kriterier udveksling skal kunne finde sted, samt hvilken betydning det har, at forvaltningsloven ikke kun regulerer udveksling af oplysninger om fysiske personer, men – i modsætning til persondataloven – også generelt omfatter juridiske personer.

Udvalget har på dette grundlag fået til opgave at udarbejde forslag til en ny regulering af adgangen til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning.

2.2.2. Valg af lovmodel

2.2.2.1. De forskellige muligheder

I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget overvejet, hvordan en ny regulering af adgangen til at udveksle oplysninger inden for den offentlige forvaltning mest hensigtsmæssigt kan udformes, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til udveksling af oplysninger. Der kan efter udvalgets opfattelse tænkes forskellige løsningsmodeller.

Det vil blandt andet kunne overvejes at ændre forvaltningslovens regulering af adgangen til at videregive oplysninger inden for den offentlige forvaltning, således at denne lovs regler kommer til at svare til reguleringen i persondataloven. Dette ville imidlertid ikke løse de afgrænsningsproblemer, som eksisterer under de gældende regler, hvor det kan være vanskeligt at fastlægge, efter hvilket regelsæt en given videregivelse kan finde sted.

På den baggrund har udvalget overvejet andre mulige løsninger. Navnlig har udvalget overvejet to lovmodeller.

Den ene model ("forvaltningslov-modellen") går ud på, at adgangen til at videregive oplysninger inden for den offentlige forvaltning (dvs. mellem forvaltningsmyndigheder) alene reguleres i forvaltningsloven.

Denne model vil indebære, at reglerne i persondataloven ikke længere vil omfatte spørgsmålet om videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Det øvrige anvendelsesområde for behandlingsreglerne i persondataloven (herunder behandling af personoplysninger i form af bl.a. videregivelse til private, indsamling, registrering, opbevaring, sammenstilling mv.) vil fortsat være reguleret af persondatalovens bestemmelser herom.

Til forvaltningslov-modellen er navnlig knyttet den fordel, at den giver mulighed for én samlet særskilt regulering af, hvornår oplysninger kan videregives mellem forvaltningsmyndigheder. Modellen vil indebære, at det vil være lettere at afgøre, hvornår videregivelse af oplysninger kan ske, navnlig fordi adgangen til at videregive oplysninger ikke vil afhænge af de tekniske forhold ved videregivelsen.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at det fortsat vil skulle sikres, at kravene i databeskyttelsesdirektivet til behandling og herunder videregivelse af personoplysninger overholdes. Dette vil betyde, at udformningen af videregivelsesreglerne i forvaltningsloven vil skulle svare til de gældende regler om videregivelse i persondataloven. Der vil i den forbindelse også kunne rejses spørgsmål om, hvorledes overholdelsen af bl.a. databeskyttelsesdirektivets artikel 6 (om grundlæggende principper for databeskyttelse) og artikel 28 (om tilsynsmyndighed) vil kunne sikres.

En yderligere ulempe ved modellen er, at persondatalovens behandlingsregler som nævnt fortsat vil skulle opretholdes i forhold til anden form for behandling end videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder. En udskillelse af de nævnte regler om videregivelse fra persondatalovens behandlingsregler vil således grundlæggende bryde med persondatalovens generelle behandlingsbegreb.

Den anden model ("persondatalov-modellen") går ud på, at adgangen til at videregive personoplysninger inden for den offentlige forvaltning (det vil som tidligere nævnt sige mellem forvaltningsmyndigheder) alene skal være omfattet af persondatalovens regulering heraf.

Denne model vil indebære, at forvaltningsloven ikke længere vil indeholde en (særskilt) regulering af adgangen til at videregive fortrolige personoplysninger inden for den offentlige forvaltning. Videregivelse af oplysninger om juridiske personer mv. vil fortsat være reguleret i forvaltningsloven, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 2.2.2.2.2.

Modellen vil endvidere indebære, at persondatalovens anvendelsesområde vil skulle udvides til også at omfatte manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, således at også denne form for videregivelse vil blive omfattet af persondatalovens regulering.

Til persondatalov-modellen er navnlig knyttet den fordel, at reglerne om videregivelse af oplysninger om fysiske personer (personoplysninger) samles ét sted, samt at denne model ikke vil rejse spørgsmål om overholdelse af databeskyttelsesdirektivet.

En ulempe ved modellen kan siges at være, at adgangen til at videregive fortrolige oplysninger om juridiske personer, og adgangen til at videregive oplysninger, som af andre grunde er fortrolige (uden at der er tale om personoplysninger), fortsat vil være reguleret i forvaltningsloven, ligesom bl.a. reglen om pligt for en forvaltningsmyndighed til at videregive oplysninger også fortsat vil findes i forvaltningslovens § 31.

Dette udgør imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke nogen væsentlig ulempe ved persondatalov-modellen. Udvalget finder således, at der er klare fordele ved at vælge persondatalov-modellen frem for forvaltningslov-modellen, hvor der som anført ovenfor kan peges på flere væsentlige ulemper. Samlet set er det på den baggrund udvalgets opfattelse, at mest taler for en løsning efter persondatalov-modellen.

2.2.2.2. Den nærmere udformning af persondatalov-modellen

Om den nærmere udformning af den model til en lovændring, som udvalget foreslår, henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 4. For så vidt angår de overvejelser, der ligger bag den nærmere udformning, bemærkes særligt følgende:

2.2.2.2.1. Kriterier for videregivelse

Persondatalov-modellen vil som nævnt indebære, at adgangen til at videregive personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder alene vil være omfattet af persondatalovens regulering heraf.

Det kan i den forbindelse nævnes, at det efter udvalgets opfattelse ikke vil være muligt at ændre de kriterier for videregivelse af personoplysninger, der følger af persondataloven. Dette skyldes særligt, at den nuværende regulering i persondataloven som tidligere nævnt bygger på databeskyttelsesdirektivet.

En konsekvens af persondatalov-modellen vil være, at der vil ske en vis udvidelse af adgangen til manuelt at videregive personoplysninger inden for den offentlige forvaltning, idet der bl.a. i forhold til de gældende regler vil være en øget mulighed for at videregive oplysninger, hvis det er nødvendigt for den modtagende myndigheds sagsbehandling. Baggrunden herfor er som tidligere omtalt, at betingelserne for udveksling af personoplysninger i henholdsvis forvaltningsloven og persondataloven er udformet forskelligt, og at det således bl.a. følger af persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, at det er muligt at videregive oplysninger, hvis det er nødvendigt for den modtagende myndigheds sagsbehandling, hvilket ikke kan ske efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. Det anførte gælder dog ikke for myndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, idet bestemmelsen i persondatalovens § 8, stk. 3, svarer til reguleringen i forvaltningslovens § 28.

Den nærmere afgrænsning af, hvilke regler i persondataloven der vil skulle finde anvendelse i forhold til manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, kan give anledning til visse overvejelser.

Det er således spørgsmålet, om persondatalovens § 5 bør gælde for sådan videregivelse, eller om det alene skal være reguleringen i persondatalovens §§ 6-8, der skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Et andet spørgsmål er, om de mere specifikke behandlingsregler i persondatalovens §§ 9-13 skal finde anvendelse i forhold til den nævnte manuelle form for videregivelse.

I. Persondatalovens § 5 indeholder som nævnt i pkt. 2.1.4.2 en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger. Bestemmelsen indeholder således bl.a. principper om databehandlingskvaliteten i forbindelse med behandling af personoplysninger og om unødvendig ophobning af data (stk. 4 og 5). Disse principper tager navnlig sigte på myndigheders interne behandling af personoplysninger, og de vil efter udvalgets opfattelse naturligt ikke være relevante i forhold til manuel videregivelse af personoplysninger.

Bestemmelsen i persondatalovens § 5 indeholder dog også i stk. 1-3 principper om bl.a., at behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med god databehandlingsskik (stk. 1), samt principper om at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål (stk. 2). Der må endvidere ikke behandles flere oplysninger end formålet tilsiger (stk. 3). Disse generelle principper i persondatalovens § 5, stk. 1-3, må efter udvalgets opfattelse – i forhold til spørgsmålet om videregivelse af personoplysninger – antages at udgøre en integreret del af persondatalovens generelle behandlingsregler.

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at bestemmelserne i persondatalovens § 5, stk. 1-3, bør gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at bestemmelserne i § 5, stk. 1-3, ikke kan antages at gå videre end, hvad der allerede følger af almindelige principper om saglighed og proportionalitet i forbindelse med forvaltningens virksomhed, jf. i den forbindelse bl.a. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 556. Heraf følger, at i det omfang, der materielt er hjemmel til videregivelse af personoplysninger i behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8, vil de almindelige krav i persondatalovens § 5 således kun undtagelsesvis kunne tænkes at indebære, at den pågældende videregivelse ikke vil kunne finde sted.

II. Med udgangspunkt i de generelle behandlingsregler i persondatalovens §§ 6-8 har udvalget overvejet, om det alene bør være adgangen til manuelt at videregive fortrolige personoplysninger inden for den offentlige forvaltning, der bør omfattes af persondataloven, eller om også adgangen til manuelt at videregive ikke-fortrolige personoplysninger bør omfattes af reguleringen i persondataloven.

Persondataloven indeholder således i §§ 6-8 en regulering af både særligt følsomme, almindeligt fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger, jf. herom ovenfor i pkt. 2.1.4.3. Særligt kan det nævnes, at persondatalovens § 6 indeholder én samlet regulering af både almindeligt fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger. Til forskel herfra indeholder forvaltningsloven i § 28 alene en regulering af adgangen til at videregive fortrolige oplysninger i form af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, jf. pkt. 2.1.3.

Det er udvalgets opfattelse, at både adgangen til manuelt at videregive fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger bør omfattes af persondatalovens regulering af videregivelsesadgangen inden for den offentlige forvaltning. Baggrunden herfor er navnlig, at persondatalovens §§ 6-8 efter udvalgets opfattelse indeholder en samlet regulering af bl.a. adgangen til at videregive personoplysninger, som det ikke vil være hensigtsmæssigt eller naturligt at bryde op i forhold til spørgsmålet om manuel videregivelse. Endvidere vil en sådan opsplitning af reguleringen af fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger kunne rejse en række afgrænsningsspørgsmål i forhold til bestemmelsen i persondatalovens § 6.

III. Ved overvejelserne om, hvorvidt persondatalovens §§ 9-13 skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, har udvalget i forhold til bestemmelserne i persondatalovens § 9 og §§ 12-13 navnlig lagt vægt på, at disse bestemmelser ikke som udgangspunkt tager sigte på videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder og i visse tilfælde end ikke vil kunne omfatte manuel behandling/registrering (§ 13).

Persondatalovens § 9 og §§ 12-13 indeholder således regler om retsinformationssystemer, adresserings- og kuverteringsbureauer samt automatisk telefonregistrering. Der er på den baggrund efter udvalgets opfattelse ikke anledning til at fastsætte, at de pågældende bestemmelser skal finde anvendelse på manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Bestemmelsen i persondatalovens § 10 omhandler derimod behandling og herunder videregivelse af personoplysninger med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser.

Efter bestemmelsen i § 10, stk. 1, må oplysninger omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8 behandles og herunder videregives, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Videregivelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold til forskningsbrug er efter de gældende regler i forvaltningsloven omfattet af bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3. Det er efter disse regler en betingelse, at det pågældende forskningsprojekt er af så væsentlig betydning, at hensynet til den offentlige interesse i projektets gennemførelse findes at være åbenbart større end hensynet til at hemmeligholde oplysningerne, jf. herved John Vogter, a.st., side 574. Der må på den baggrund efter udvalgets opfattelse antages ikke at være afgørende forskelle mellem reguleringen af adgangen til at videregive oplysninger til forskningsbrug i henholdsvis persondatalovens § 10, stk. 1, og forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Af persondatalovens § 10, stk. 2, følger herudover, at oplysninger, som er behandlet (herunder videregivet) med henblik på udførelse af statistiske eller videnskabelige undersøgelser ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. persondatalovens § 6. Endelig følger det af § 10, stk. 3, at oplysninger omfattet af bestemmelsens stk. 1 og 2 kun må videregives til tredjemand efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden.

Efter forvaltningslovens § 30 må fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse. Efterfølgende manuel videregivelse af oplysninger indhentet i forbindelse med statistiske og videnskabelige undersøgelser er således efter de gældende regler undergivet en regulering i forvaltningsloven. Forskellen mellem persondatalovens § 10, stk. 2 og 3, og forvaltningslovens § 30 er navnlig, at videregivelse af oplysninger behandlet i forbindelse med statistiske eller videnskabelige undersøgelser efter persondataloven kræver forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden. Endvidere følger det af persondatalovens § 10, stk. 2 og 3, at disse bestemmelser – i modsætning til forvaltningslovens § 30 – også omfatter ikke-fortrolige oplysninger.

I lighed med udvalgets forslag om, at den generelle regulering af manuel videregivel-

se af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder flyttes fra forvaltningsloven til persondataloven, foreslår udvalget, at også bestemmelsen i persondatalovens § 10 kommer til at gælde for denne form for videregivelse. Herved bliver reguleringen af manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder i forbindelse med statistiske og videnskabelige undersøgelser omfattet af samme lov, som i øvrigt (generelt) kommer til at gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke med kravet i persondatalovens § 10, stk. 3, om forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden – således som dette krav er udmøntet i Datatilsynets praksis – tilsigtes nogen indskrænkning af den eksisterende (materielle) videregivelsesadgang efter forvaltningslovens § 30.

Persondatalovens § 11, stk. 1, omhandler offentlige myndigheders adgang til at behandle oplysninger om personnummer med henblik på entydig identifikation eller som journalnummer. Bestemmelsen omfatter også adgangen til at videregive oplysninger om personnummer. Der er derfor efter udvalgets opfattelse anledning til at overveje, om bestemmelsen i persondatalovens § 11, stk. 1, bør gælde i forhold til også manuel videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder. I den forbindelse kan det yderligere bemærkes, at videregivelse af oplysninger om personnummer efter de gældende regler i forvaltningsloven må anses for omfattet af reguleringen i forvaltningslovens § 28, stk. 3, jf. herved § 27. Henset til udvalgets anbefaling om, at adgangen til manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder omfattes af persondataloven, finder udvalget, at bestemmelsen i persondatalovens § 11, stk. 1, også bør gælde for denne form for videregivelse. Der tilsigtes ikke hermed nogen ændring af den eksisterende adgang efter forvaltningsloven til at videregive oplysninger om personnummer. Oplysninger om personnummer vil således fortsat kunne videregives, når der er et sagligt behov herfor, hvilket i praksis vil være tilfældet i forbindelse med anvendelse af personnummer med henblik på entydig identifikation eller som journalnummer. Det bemærkes i øvrigt, at der i kapitel 13 i lov om Det Centrale Personregister (lovbekendtgørelse nr. 1134 af 20. november 2006 med senere ændringer) er fastsat regler om offentlige myndigheders behandling af personnumre. Lov om det Centrale Personregister indeholder desuden regler for videregivelse af oplysninger fra CPR-registret til offentlige myndigheder og private.

På den anførte baggrund er det udvalgets opfattelse, at bestemmelserne i persondata-

lovens § 10 og § 11, stk. 1, bør gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, mens det som nævnt er udvalgets opfattelse, at bestemmelserne i § 9 og §§ 12-13 ikke bør gælde for denne form for videregivelse.

IV. Samlet set er det på baggrund af det ovenfor anførte udvalgets opfattelse, at adgangen til manuelt at videregive personoplysninger – såvel fortrolige som ikke-fortrolige – mellem forskellige forvaltningsmyndigheder bør være omfattet af reguleringen i persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10 og § 11, stk. 1.

Herudover foreslår udvalget visse ændringer i relation til anvendelsesområdet for reglen i forvaltningslovens § 30 om videregivelse af fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse. Bestemmelsen i § 30 bør således efter udvalgets opfattelse ikke længere omfatte videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, idet det i stedet bør være persondatalovens § 10, der regulerer denne form for videregivelse som led i videnskabelige og statistiske undersøgelser. Anvendelsesområdet for bestemmelsen i forvaltningslovens § 30 vil derved efter forslaget alene være videregivelse af fortrolige oplysninger om juridiske personer mv.

2.2.2.2.2. Juridiske personer

Persondataloven gælder som det helt klare udgangspunkt kun for behandling af personoplysninger, jf. herom også ovenfor i pkt 2.1.4.1. Kun i begrænset omfang er behandlinger, som udføres for den offentlige forvaltning, og som omfatter oplysninger om juridiske personer, umiddelbart omfattet af persondataloven, jf. lovens § 1, stk. 4, hvorefter reglerne i lovens kapitel 5 om videregivelse til kreditoplysningsbureauer af oplysninger om gæld til det offentlige også gælder for behandling af oplysninger om virksomheder mv.

Ud over reglen i § 1, stk. 4, indeholder persondataloven i § 1, stk. 6, en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter vedkommende minister kan bestemme, at lovens regler helt eller delvis skal finde anvendelse på behandling af oplysninger om virksomheder mv., som udføres for den offentlige forvaltning.

Om baggrunden for den gældende regulering, hvorefter persondataloven kun i begrænset omfang omfatter oplysninger om juridiske personer, er der i betænkning 1345/1997 om behandling af personoplysninger bl.a. anført følgende (side 167):

> "Udvalget har på denne baggrund overvejet, om – og i givet fald i hvilket omfang – oplysninger om juridiske personer bør omfattes af den fremtidige lovgivning. Udgangspunktet for disse overvejelser har været, i hvilket omfang oplysninger om juridiske personer er omfattet af den gældende registerlovgivning. Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 4, pkt. 2.1.4 og 3.1.3, er sådanne oplysninger kun i et vist omfang beskyttet af registerlovgivningen, og dette er – som udgangspunkt – kun tilfældet inden for området for lov om private registre. Hovedsigtet med lovgivningen er således at beskytte de enkelte *borgere* mod datamisbrug. (…)
>
> (…)
>
> Efter nøje overvejelser finder udvalget, at den fremtidige lovgivning kun i begrænset omfang bør gælde for behandling af oplysninger om juridiske personer. Der lægges herved vægt på, at der ikke ses at være samme behov for beskyttelse af oplysninger om juridiske personer som for så vidt angår personoplysninger. Den regulering, som er indeholdt i anden generel lovgivning, såsom forvaltningsloven, offentlighedsloven, straffeloven, markedsføringsloven m.v., må derfor efter udvalgets opfattelse anses for at indeholde en tilstrækkelig beskyttelse af oplysninger om juridiske personer. Det bemærkes herved også, at direktivets reguleringsgenstand er begrænset til behandling af personoplysninger, og at de i direktivet indeholdte regler, hvorpå lovudkastet bygger, derfor ikke fuldt ud er tilpasset de spørgsmål, som vedrører behandling af oplysninger om juridiske personer."

Udvalget er enig i det anførte, hvorefter persondataloven som det klare udgangspunkt kun bør gælde for personoplysninger, og således kun undtagelsesvis bør omfatte oplysninger om juridiske personer. I overensstemmelse hermed foreslår udvalget ikke ændringer i forhold til den nuværende afgrænsning i persondataloven. Det bemærkes herved, at også lovtekniske og systematiske hensyn tilsiger, at reguleringen af adgangen til at videregive oplysninger om juridiske personer ikke flyttes til persondataloven.

Udvalget foreslår på den baggrund, at videregivelse af oplysninger om juridiske personer som hidtil reguleres i forvaltningsloven.

Det vil dog som følge af udvalgets forslag om, at manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder bør reguleres af persondataloven, være nødvendigt at foretage visse tekniske tilpasninger af bestemmelsen i for-

valtningslovens § 28 for så vidt angår adgangen til at videregive fortrolige oplysninger om bl.a. juridiske personer. Når der bortses fra spørgsmålet om samtykke til videregivelse af fortrolige oplysninger, foreslås der ikke herved en materiel ændring af, i hvilke situationer der – som efter de gældende regler i forvaltningslovens § 28 – kan ske videregivelse af fortrolige oplysninger om juridiske personer mv. Om kravene til samtykke henvises nærmere til pkt. 2.2.2.2.3 nedenfor og udvalgets lovudkast i kapitel 4.

2.2.2.2.3. Samtykkekrav

Af forvaltningslovens § 28 følger bl.a., at et samtykke i almindelighed skal meddeles skriftligt, og at samtykket bortfalder senest et år efter, det er givet. Om samtykkekravet i forvaltningslovens § 28 henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.2.3.3.

En konsekvens af udvalgets forslag til lovmodel vil være, at de skærpede krav til samtykke i forvaltningslovens § 28 – herunder kravet om skriftlighed og reglen om, at et samtykke bortfalder senest et år efter, det er givet – ikke længere vil gælde i forhold til manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Det vil i stedet være de krav til samtykke, der følger af persondataloven, der vil gælde for denne form for videregivelse. Dette skyldes, at samtykkekravet vil skulle forstås i overensstemmelsen med de relevante bestemmelser i persondataloven (dvs. i overensstemmelse med persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 1, § 7, stk. 2, nr. 1 og § 8, stk. 2, nr. 1). Det bemærkes herved, at samtykke inden for persondatalovens område er defineret i lovens § 3, nr. 8. I tilknytning hertil er det udvalgets opfattelse, at også persondatalovens § 38 om tilbagekaldelse af samtykke bør gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Efter forslaget til lovmodel opnås der derved en ensartet retstilstand på området, idet kravene til et meddelt samtykke vil være de samme, uafhængigt af om der er tale om manuel eller elektronisk videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Om persondatalovens krav til et udtrykkeligt samtykke henvises til pkt. 2.1.4.3.3. Det bemærkes i tilknytning hertil, at et samtykke efter persondatalovens § 3, nr. 8, skal være frivilligt, specifikt og informeret, ligesom det følger af persondatalovens § 38, at et samtykke kan tilbagekaldes på et hvilket som helst tidspunkt. Herudover skal det bemærkes, at en myndighed, der modtager et mundtligt samtykke, i almindelighed vil

skulle tage notat om det modtagne samtykke.

I forhold til videregivelse af fortrolige oplysninger om juridiske personer mv. er det ligeledes udvalgets opfattelse, at der ikke bør stilles strengere krav til et samtykke, end de krav der gælder ved videregivelse af personoplysninger efter persondataloven. Om udvalgets anbefalinger vedrørende kravene til samtykke i forbindelse med videregivelse af fortrolige oplysninger om bl.a. juridiske personer henvises nærmere til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 4.

2.2.2.2.4. Datatilsynets kompetence

Efter persondatalov-modellen vil reguleringen af adgangen til manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder som nævnt blive omfattet af persondataloven.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at bestemmelserne i persondatalovens kapitel 16 om Datatilsynet bør gælde, i det omfang disse bestemmelser omfatter videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Dette vil betyde, at Datatilsynet (i modsætning til i dag) vil få kompetence i forhold til den nævnte manuelle form for videregivelse af personoplysninger. Det følger således af persondatalovens § 55, at Datatilsynet fører tilsyn med enhver behandling, der omfattes af loven, dog med undtagelse af behandling af oplysninger, der foretages for domstolene. Det kan i den forbindelse nævnes, at Datatilsynet i henhold til persondatalovens § 60, stk. 2, vil kunne afgive udtalelser om manuel videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder vedrørende overholdelse af lovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, og § 38. Endvidere vil Datatilsynet i henhold til persondatalovens § 60, stk. 1, kunne træffe afgørelse i sager om videregivelse til tredjemand af oplysninger, som alene er behandlet med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser, jf. § 10, stk. 3.

Datatilsynet vil dermed efter den foreslåede regulering blive tilsynsmyndighed i forhold til spørgsmålet om berettigelsen af al videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Det foreslås i den forbindelse, at også bestemmelsen i persondatalovens § 40 skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen, som alene har informativ karakter, fastsætter, at den berørte person kan klage til vedkommende tilsynsmyndighed over behandling af oplysninger vedrørende den pågældende.

2.2.3. Udvalgets anbefalinger

Udvalget skal på baggrund af det, som er anført ovenfor under pkt. 2.2.2, anbefale, at adgangen til både elektronisk og manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder reguleres af persondataloven.

I overensstemmelse hermed foreslås persondatalovens anvendelsesområde udvidet til også at gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder.

Der vil – som en konsekvens heraf – ikke længere være fastsat regler i forvaltningsloven om adgangen til at videregive fortrolige personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Med denne løsningsmodel vil der gælde samme adgang til at udveksle personoplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, uafhængigt af på hvilken måde udvekslingen sker, herunder om det sker elektronisk eller manuelt.

Det er udvalgets opfattelse, at det bør være bestemmelserne i persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40, som fremover regulerer adgangen til manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Det er i den forbindelse udvalgets anbefaling, at både manuel videregivelse af fortrolige og ikke-fortrolige personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder bør omfattes af reguleringen i de nævnte bestemmelser i persondataloven. Der henvises herved til pkt. 2.2.2 ovenfor.

Udvalget anbefaler herudover, at Datatilsynet i overensstemmelse med persondatalovens kapitel 16 fører tilsyn med manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Dette vil betyde, at Datatilsynet bliver tilsynsmyndighed i

forhold til også denne form for videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder.

Den foreslåede løsningsmodel vil endvidere betyde, at de skærpede samtykkekrav i forvaltningslovens § 28 om skriftlighed og tidsbegrænsning af samtykke ikke længere vil gælde.

Endelig er det udvalgets opfattelse, at reguleringen af adgangen til at videregive fortrolige oplysninger om juridiske personer, og oplysninger, der – uden at være personoplysninger – af andre grunde er fortrolige, som hidtil bør være fastsat i forvaltningsloven. Udvalget foreslår visse ændringer i den gældende lovgivning på dette område, jf. pkt. 2.2.2.2.2 ovenfor.

Om den nærmere udformning af den model til en lovændring, som udvalget foreslår, henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 4.

Kapitel 3. Indhentning af oplysninger i ansøgningssager

3.1. Gældende ret

3.1.1. Indledning

I dette kapitel beskrives forvaltningslovens § 29 og § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre.

Forvaltningslovens § 29 er omtalt under pkt. 3.1.2, og pkt. 3.1.3 indeholder en omtale af § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre.

3.1.2. Forvaltningslovens § 29

3.1.2.1. Indledning

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 må der i sager, der rejses ved ansøgning, ikke indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog efter bestemmelsens stk. 2 ikke, hvis ansøgeren har givet samtykke hertil, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes. Se om bestemmelsen bl.a. John Vogter, a.st., side 596 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 467 ff., Jens Garde m.fl., a.st., side 187 ff. og Steen Rønsholdt, a.st., side 401 ff.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der således som helt overvejende hovedregel ikke må indhentes oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed om ansøgerens rent private forhold, uden at ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 108.

Bestemmelsen i § 29 gælder både i forhold til indhentelse af oplysninger efter forvaltningsloven og indhentelse af oplysninger, der falder inden for persondatalovens anvendelsesområde, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4051.

Forvaltningslovens § 29 har til formål at sikre, at en ansøger får indflydelse på, hvilke oplysninger om den pågældendes rent private forhold, der inddrages i en sag, som den pågældende selv har rejst ved ansøgning over for forvaltningen, jf. bl.a. John Vogter, a.st., side 596 f. og Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 185. Bestemmelsen skal således samtidig sikre, at den enkelte borger i disse typer af sager selv får lejlighed til at vurdere om fordelene ved, at en ansøgning imødekommes, står rimeligt mål med det ubehag, der eventuelt kan føles forbundet med, at en myndighed skaffer sig kendskab til den pågældendes rent private forhold, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 108.

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning, jf. Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 199. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 er for så vidt et brud med officialmaksimen, der som nævnt gælder for behandlingen af sager i den offentlige forvaltning.

Behovet for at indhente oplysninger af den karakter, der er omfattet af forvaltningslovens § 29, kan navnlig skyldes, at myndigheden finder det nødvendigt at kontrollere rigtigheden eller fuldstændigheden af de oplysninger, som en ansøger afgiver, eller at myndigheden skal bruge oplysninger, som parten ikke selv fremskaffer eller kan fremskaffe, jf. John Vogter, a.st. side 597 og Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 108.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 angår alene indhentning af oplysninger om ansøgerens egne rent private forhold. Bestemmelsen omfatter ikke indhentning af oplysninger om andres rent private forhold til brug for behandlingen. Således omfatter bestemmelsen bl.a. ikke tilfælde, hvor det er nødvendigt at indhente oplysninger om ansøgerens ægtefælles rent private forhold til brug for behandlingen af ansøgningen. Om sådanne oplysninger kan indhentes fra andre forvaltningsmyndigheder, må afgøres efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28 sammenholdt med § 32, eller efter bestemmelserne i persondatalovens §§ 7 og 8.

3.1.2.2. Ansøgningssager

Forvaltningslovens § 29 gælder kun for ansøgningssager, det vil sige sager, der rejses ved ansøgning fra den pågældende part. Uden for bestemmelsen falder således sager, der rejses på myndighedens eget initiativ eller på initiativ af andre, f.eks. efter anmeldelse, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 175 f., hvor det endvidere anføres, at bestemmelsen alene angår sager, der i traditionel forstand rejses ved ansøgning, og hvori der skal træffes afgørelse. Administrativ sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, falder således uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

I tilfælde, hvor en sag kan rejses både ved ansøgning og på myndighedens initiativ, gælder § 29 ikke, hvis sagen er rejst af forvaltningen, eller hvis ansøgningen tilbagekaldes, og myndigheden herefter selvstændigt rejser sag, jf. bl.a. Jens Garde m.fl., a.st., side 187.

I sager med flere parter kan § 29 alene anvendes i forhold til den part, der har rejst sagen. For andre parter må forvaltningslovens § 28 eller persondatalovens §§ 7 og 8 anvendes.

Bestemmelsen i § 29 finder navnlig anvendelse i de tilfælde, hvor enkeltpersoner ansøger det offentlige om økonomisk støtte, herunder sager om individuel boligstøtte, kontanthjælp, uddannelsesstøtte og pension eller eftergivelse af skat. Bestemmelsen omfatter imidlertid også andre sager, hvor enkeltpersoner retter henvendelse til det offentlige om at få tillagt en bestemt retsstilling, f.eks. sager om udstedelse af pas eller autorisationer, sager om adoption, separation eller skilsmisse, samt i øvrigt sager, hvor det i lovgivningen er bestemt, at der kun må handles på et bestemt område eller på en bestemt måde, hvis der foreligger en godkendelse, tilladelse, dispensation eller anerkendelse fra en offentlig myndighed. Omfattet af bestemmelsen er også tilfælde, hvor en person opfordres eller tilskyndes til at anmode om en bestemt ydelse. Det er ikke afgørende, om den pågældende indgiver en formel ansøgning, jf. om ansøgningsbegrebet bl.a. John Vogter, a.st., side 598 f.

Omfattet af § 29 er også sager om ansættelse og forfremmelse i den offentlige forvaltning.

Derimod vil almindelige skattesager, sager om strafferetlig forfølgning, sager om nedlæggelse af forbud eller påbud og lignende, ikke være omfattet af § 29, idet bestemmelsen som nævnt ikke omfatter sager, der rejses på initiativ af andre, herunder f.eks. ved anmeldelse, jf. John Vogter, a.st., side 599.

Hvis der klages over afgørelsen i en ansøgningssag, vil denne klagesag fortsat være en ansøgningssag i henhold til forvaltningslovens § 29.

3.1.2.3. En anden forvaltningsmyndighed eller andre dele af forvaltningen

Ved fastlæggelsen af, om der i henhold til forvaltningslovens § 29 er tale om en anden forvaltningsmyndighed eller andre dele af forvaltningen, skal der lægges vægt på myndighedens organisatoriske forhold. Dette betyder bl.a., at to organisatorisk adskilte enheder i samme myndighed som udgangspunkt ikke vil kunne udveksle oplysninger om en ansøgers rent private forhold, selvom de to enheder varetager opgaver inden for samme lovgivningsområde.

Bestemmelsen betyder således, at der gælder forskellige regler for indhentelse af oplysninger om en ansøgers rent private forhold afhængigt af, om der er tale om udveksling af oplysninger mellem to organisatorisk set forskellige dele inden for samme myndighed, eller om der er tale om anvendelse af oplysninger indenfor samme organisatoriske del af myndigheden.

I forhold til f.eks. en kommune vil det derfor være kommunens organisatoriske forvaltningsstruktur, som er afgørende for, om der ifølge forvaltningslovens § 29 er tale om "andre dele af forvaltningen". Det kan i den forbindelse nævnes, at Justitsministeriet i en sag om Bornholms Regionskommune – der er organiseret således, at myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed er henlagt til et stort antal kontraktstyrede virksomheder – bl.a. har udtalt, at ministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at indhentelse af oplysninger fra andre virksomheder inden for Bornholms Regionskommune vil være indhentelse af oplysninger fra "andre dele af forvaltningen", jf. forvaltningslovens § 29. Der var i sagen rejst spørgsmål om, hvorvidt der i forholdet mellem to virksomheder ville være tale om forskellige dele af forvaltningen i § 29's forstand, hvis de to virksomheder varetog opgaver inden for samme lovgivningsom-

råde. Hertil udtalte ministeriet bl.a., at der ved vurderingen af, om der er tale om "andre dele af forvaltningen" ikke alene kan lægges vægt på, om de pågældende dele varetager opgaver inden for samme lovgivningsområde, men at der også i henhold til ordlyden af forvaltningslovens § 29 må lægges vægt på, i hvilket omfang der organisatorisk set er tale om forskellige dele af forvaltningen.

Bestemmelsen i § 29 vedrører kun indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder eller andre dele af samme forvaltning. Bestemmelsen omfatter derimod ikke indhentning af oplysninger fra f.eks. private. Hvis der i en sag er behov for at indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre end forvaltningsmyndigheder, vil de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 29 normalt føre til, at de samme principper bør lægges til grund i sådanne tilfælde, jf. vejledning til forvaltningsloven, pkt. 188. Bestemmelsen i § 29 er endvidere ikke til hinder for, at der til brug for sagens afgørelse indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre sager, som er eller tidligere har været under behandling i den pågældende forvaltningsgren, herunder sager, der hentes fra arkiv, jf. John Vogter, a.st., side 599.

3.1.2.4. Adgangen til at indhente oplysninger

3.1.2.4.1. Samtykke

Efter bestemmelsen i § 29, stk. 2, nr. 1, kan oplysninger om ansøgerens rent private forhold indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, når ansøgeren har givet samtykke hertil.

Der gælder ikke efter forvaltningslovens § 29 et krav om skriftlighed for så vidt angår samtykke til indhentning af oplysninger i ansøgningssager.

Er der i en ansøgningssag givet et mundtligt samtykke til, at der i forbindelse med ansøgningssagens behandling kan indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra en anden forvaltningsmyndighed, og gøres denne bekendt med, at der er givet samtykke, vil det ikke være nødvendigt, at der tillige efter forvaltningslovens § 28 indhentes skriftlig eller mundtlig samtykke til, at oplysningerne kan videregives, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg B, sp. 109 og Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 187.

Hvis en myndighed, der behandler en ansøgningssag, derimod ønsker at videregive oplysninger om rent private forhold til en anden forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med en høring, vil et samtykke efter § 29 til indhentelse af oplysninger ikke tillige dække denne videregivelse. Videregivelsen må da, uanset sagens karakter af ansøgningssag, bedømmes efter forvaltningslovens § 28, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 468, eller efter bestemmelserne i persondatalovens §§ 7 og 8.

For så vidt angår de indholdsmæssige krav til samtykket forudsætter § 29, at samtykket skal være konkretiseret, jf. bestemmelsens formulering om "samtykke hertil". Se herom bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 468, Steen Rønsholdt, a.st., side 403 samt John Vogter, a.st., side 600 f., med en omtale af praksis på området.

På områder, hvor der anvendes ansøgningsblanketter, kan det være praktisk, at det nødvendige samtykke er formuleret i en fortrykt tekst. Samtykket må i givet fald formuleres præcist og ikke være mere omfattende end nødvendigt efter sagens art.

Der må ikke indhentes flere oplysninger end nødvendigt, jf. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 40 af 5. maj 1987 fra Folketingets Retsudvalg. Det skal således bl.a. ved indhentelsen af oplysninger præciseres, hvilke bestemte oplysninger der er brug for.

Betydningen af, at en ansøger ikke meddeler samtykke til, at oplysningerne kan indhentes, vil typisk være, at ansøgningen ikke vil kunne imødekommes eller dog ikke imødekommes i fuldt omfang, jf. FT 1985/86, Tillæg A, sp. 176. Dette må forvaltningsmyndigheden naturligvis gøre en part opmærksom på i forbindelse med sagens forberedelse, jf. Vejledning til forvaltningsloven, pkt. 186.

3.1.2.4.2. Andet følger af lov

Oplysninger om ansøgerens rent private forhold kan efter bestemmelsen i § 29, stk. 2, nr. 2, indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis dette følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at myndigheden i tilfælde, hvor det følger af

anden lovgivning, at myndigheden har krav på oplysninger – herunder oplysninger om rent private forhold – fra andre forvaltningsmyndigheder, fortsat kan indhente sådanne oplysninger om ansøgeren, uden at det er nødvendigt at indhente dennes samtykke, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 176. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til § 29, at myndighederne, selv om de formelt ikke er forpligtet hertil, normalt også i disse tilfælde bør indhente samtykke fra ansøgeren, medmindre de reale hensyn, der ligger bag den særlige lovregel, taler herimod, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 108 f.

3.1.2.4.3. Særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 29, stk. 2, nr. 3, kan der indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

Bestemmelsen indeholder en helt speciel undtagelsesregel, som det er fundet nødvendigt at medtage for at undgå, at betingelsen om samtykke fører til klart uheldige resultater.

Bestemmelsen i nr. 3 vil f.eks. kunne anvendes, hvor en person har ansøgt om ydelser til sig selv og/eller sin familie, men ikke vil eller er i stand til at afgive de nødvendige oplysninger til brug for sagens behandling. Hvis hensynet til den pågældende selv eller til dennes familie klart taler for, at oplysningerne indhentes, kan myndigheden efter en konkret afvejning af de modstående hensyn træffe beslutning herom, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 176.

Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at den kun tages i anvendelse i helt ekstraordinære situationer, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 176.

3.1.3. Lov om kommunale borgerservicecentre

3.1.3.1. Indledning

Borgerservicecentertanken bryder med den traditionelle forvaltningsmodel i kommu-

nerne, idet samme forvaltningsopgave kan være delt mellem flere dele af forvaltningen, således at f.eks. de simple ansøgningssager inden for et bestemt lovgivningsområde varetages af borgerservicecenteret, mens de mere komplicerede ansøgningssager inden for samme lovgivningsområde varetages af den relevante fagforvaltning.

Ifølge forarbejderne til lov om kommunale borgerservicecentre fandtes det at være en uhensigtsmæssig og unødvendig barriere, at et borgerservicecenter, som er organiseret som en selvstændig del af den kommunale forvaltning, i en ansøgningssag efter forvaltningslovens § 29 som udgangspunkt ikke kan indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra den fagforvaltning, der administrerer samme lovgivningsområde som det, ansøgningssagen henhører under, uden at skulle anmode borgeren om samtykke hertil.

Det samme gør sig gældende, såfremt en fagforvaltning til brug for en ansøgningssag har brug for oplysninger om ansøgerens rent private forhold, som er tilvejebragt af borgerservicecenteret i forbindelse med dettes administration af opgaver inden for samme lovgivningsområde.

Hertil kommer, at oplysningerne eventuelt indgår i et elektronisk fagsystem, som benyttes af såvel borgerservicecenter som fagforvaltning. Som eksempel er i forarbejderne nævnt, at et borgerservicecenter og kommunens socialforvaltning hver især behandler ansøgningssager efter sociallovgivningen af forskellige sværhedsgrader.

Der henvises til Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, side 3093-3094.

3.1.3.2. Borgerservicecenterets indhentning af oplysninger i ansøgningssager

Bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre fraviger forvaltningslovens § 29 for så vidt angår indhentning af oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra en anden forvaltningsgren inden for samme kommune. Med hensyn til fastlæggelsen af, hvad der forstås ved en ansøgningssag, henvises til pkt. 3.1.2.2 ovenfor.

Efter § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre kan et borgerservicecenter således i sager, der rejses ved ansøgning, indhente oplysninger, som er fornødne til

sagens behandling, om ansøgerens rent private forhold hos en anden del af kommunens forvaltning, under hvis lovgivningsområde sagen henhører. Tilsvarende kan en anden del af forvaltningen indhente sådanne oplysninger hos borgerservicecenteret, hvis oplysningerne er tilvejebragt ved borgerservicecenterets administration af det lovgivningsområde, der henhører under den pågældende del af forvaltningen.

Det er en betingelse, at oplysningerne er fornødne til sagens behandling, det vil sige, at udvekslingen af oplysningerne er saglig og nødvendig. Herved stilles den relevante fagforvaltning eller borgerservicecenteret, ligesom fagforvaltningen ville have været stillet, hvis den havde behandlet alle opgaver på det pågældende lovgivningsområde selv, jf. Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, side 3094.

Bestemmelsen gælder både i forhold til manuelle oplysninger og elektronisk behandlede oplysninger, jf. Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, side 3107.

Bestemmelsen i § 3, stk. 3, indebærer, at et borgerservicecenter kan indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold uden ansøgerens samtykke fra den del af forvaltningen, som ville have behandlet sagen, hvis borgerservicecenteret ikke var organiseret som en selvstændig enhed.

Et borgerservicecenter, som behandler en ansøgningssag efter sociallovgivningen, vil eksempelvis uden samtykke kunne indhente oplysninger om bl.a. ansøgerens rent private forhold fra den fagforvaltning i kommunen, som i øvrigt varetager opgaver inden for sociallovgivningen. Tilsvarende vil en sådan fagforvaltning kunne indhente oplysninger fra borgerservicecenteret, såfremt borgerservicecenteret har tilvejebragt oplysningerne i forbindelse med administrationen af opgaver efter sociallovgivningen, jf. Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, side 3107.

Bestemmelsen indebærer derimod ikke, at borgerservicecentret uden ansøgerens samtykke kan indhente oplysninger fra andre dele af kommunen end den relevante fagforvaltning. Bestemmelsen indebærer heller ikke, at der uden samtykke kan indhentes oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra andre myndigheder. I disse tilfælde skal indhentning af oplysninger ske efter forvaltningslovens § 29.

3.1.3.3. Borgerservicecenteret som selvstændig enhed

§ 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre gælder, hvor kommunen har organiseret et borgerservicecenter som en selvstændig del af forvaltningen, jf. Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, side 3107.

Bestemmelsen gælder ikke, hvis medarbejderne i kommunens borgerservice organisatorisk er tilknyttet hver deres fagforvaltning, men blot fysisk er samlet et (eller flere) steder i kommunen. Bestemmelsens anvendelse forudsætter således, at borgerservicecenteret er organiseret som en enhed, dvs. enten helt løsrevet fra den øvrige forvaltning, eller eventuelt som en organisatorisk del af en fagforvaltning, der varetager borgerbetjeningsopgaver for andre fagforvaltninger.

Bestemmelsen indebærer, at et borgerservicecenter betragtes som en fremskudt del af den relevante fagforvaltning. Der vil således efter bestemmelsen i relation til samtykkekravet i ansøgningssager ikke være forskel på, om en sag løses af et borgerservicecenter eller af en fagforvaltning. Borgeren stilles således efter bestemmelsen på samme måde, som hvis opgaven var blevet varetaget af den relevante fagforvaltning, jf. besvarelse af 3. maj 2005 af spørgsmål nr. 16 (L 72) stillet af Folketingets Kommunaludvalg.

3.2. Den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning

I dette afsnit gives en kortfattet beskrivelse af den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i henholdsvis kommuner, regioner og staten.

3.2.1. Kommuner

Reglerne om det kommunale styre findes i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008). Loven indeholder regler om de styrende organer i kommunerne - kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren.

I den kommunale styrelseslov er det fastsat, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 2, stk. 1. Herved slås det fast, at kommu-

nalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, og at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Kommunalbestyrelsen er som udgangspunkt kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, og der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger.

Der er som udgangspunkt fri adgang til delegation inden for den kommunale organisation. I praksis overlades mange sager til udvalg og den kommunale administration.

3.2.1.1. Udvalgsstyre

Styrelseslovens almindelige styreform er et udvalgsstyre. Ved denne styreform varetages den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender (dvs. den løbende administration af kommunens anliggender) af udvalg, jf. styrelseslovens § 17, stk. 1, mens borgmesteren har den øverste daglige ledelse af den kommunale administration, jf. styrelseslovens § 31, stk. 3.

Det følger af styrelseslovens § 17, stk. 1, at kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer skal nedsætte et økonomiudvalg og yderligere mindst et stående udvalg. Den umiddelbare forvaltning af alle kommunale anliggender skal være fordelt mellem disse udvalg.

Langt størstedelen af kommunerne har udvalgsstyre.

3.2.1.2. Andre styreformer

Styrelsesloven giver mulighed for at indføre andre styreformer end udvalgsstyret.

Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe beslutning om mellemformsstyre, jf. styrelseslovens § 65, eller udvalgsløst styre, jf. styrelseslovens § 65 a.

Mellemformsstyre indebærer en styrket sammensætning af økonomiudvalg, idet økonomiudvalget består af borgmesteren, som er formand for udvalget, og formændene for de stående udvalg samt eventuelt et yderligere antal kommunalbestyrelsesmed-

lemmer. Denne struktur indebærer, at det er økonomiudvalget og de stående udvalg, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning.

Ved *udvalgsløst styre* nedsættes der ikke et økonomiudvalg eller stående udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Ingen kommuner har for tiden udvalgsløst styre.

Fra den 1. juli 2008 er det endvidere muligt for kommunalbestyrelsen at træffe bestemmelse i styrelsesvedtægten om, at de stående udvalg og økonomiudvalget ikke eller kun inden for visse af deres områder varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender (*Skanderborgmodellen*), jf styrelseslovens § 64 b (indsat ved lov nr. 224 af 8. april 2008). Den umiddelbare forvaltning af de områder, som beslutningen omfatter, henhører i så fald under kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan dog ikke gøre indskrænkninger i økonomiudvalgets opgaver vedrørende kommunens økonomiske og administrative forhold samt kommunens budget og regnskab. I bilag 2 findes en uddybende beskrivelse af *Skanderborgmodellen* samt en beskrivelse af Skanderborg Kommune og Bornholms Regionskommunes organisation. Begge kommuner har valgt *Skanderborgmodellen* som styreform.

Den styreform, der er omfattet af § 64 b, er ikke ny, idet indenrigs- og sundhedsministeren tidligere efter styrelseslovens § 65 c, stk. 2, har meddelt dispensation til kommuner, der har ønsket denne styreform.

Københavns, Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus Kommuner kan, ud over de ovenfor omtalte styreformer, i styrelsesvedtægten træffe beslutning om magistratsstyre, jf. styrelseslovens § 64, og udvalgs- eller mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelseslovens § 64 a.

*Magistratsstyr*e medfører, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Magistraten vælges af kommunalbestyrelsen og består af en borgmester og en række rådmænd. I en magistratsstyret kommune varetager borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten for deres respektive afdelinger både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Koordinationen skal varetages af den samlede magistrat samt af de enkelte magistratsmedlemmer. Udvalgene i

magistratsstyrede kommuner (kaldet faste udvalg) har ikke del i den umiddelbare forvaltning, men har alene rådgivende funktioner.

Ved udvalgs- og mellemformsstyre med *delt administrativ ledelse* har formændene for de stående udvalg den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Borgmesteren har i sådanne tilfælde den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration, i det omfang andet ikke er bestemt i styrelsesvedtægten.

3.2.1.3. Den kommunale administration

Det fremgår af den kommunale styrelseslov, at kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for indretningen af en kommunal administration, jf. styrelseslovens § 17, stk. 7. Administrationen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ.

De administrative enheder i kommunen udgør således én forvaltningsmyndighed, i det omfang de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen ("den kommunale enhedsforvaltning").

Forvaltningsorganer på kommunalt plan, som ved lov er tillagt selvstændig kompetence, er derimod selvstændige myndigheder. Eksempler herpå er folkeoplysningsudvalg, børn- og ungeudvalg, huslejenævn og hegnssynet. Den kommunale administration varetager i en vis udstrækning sekretariatsfunktioner for sådanne organer, og for så vidt angår varetagelsen af denne funktion har administrationen stilling som selvstændig myndighed i forhold til den øvrige kommunale administration.

Den kommunale styrelseslov indeholder ingen nærmere regler om indretningen af den kommunale administration. Efter den kommunale styrelseslov, som gælder, medmindre der i anden lovgivning er fastsat bestemmelser herom, har kommunalbestyrelsen således frihed til, under hensyn til hvad der i den enkelte kommune skønnes mest hensigtsmæssigt, at træffe bestemmelse om, hvorledes den kommunale administration skal indrettes.

3.2.1.4. Spørgeskemaundersøgelse om organisering af kommunernes forvaltning og anvendelsen af samtykkekravet i forvaltningslovens § 29

Udvalget har til samtlige kommuner udsendt en række spørgsmål om organiseringen af kommunens forvaltning og anvendelse af samtykkekravet i forvaltningslovens § 29.

91 kommuner ud af 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

Af de indkomne svar fra undersøgelsen fremgår det bl.a., at en overvejende del af kommunerne (svarende til 57 %) er organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel med et antal forvaltninger med hvert deres fagområde.

I 79 af kommunerne (svarende til 87 %) er den overordnede organisering af kommunens forvaltning ændret inden for de seneste fem år, og af disse kommuner har 56 kommuner svaret, at organiseringsændringen skyldes kommunalreformen. En meget stor andel af kommunerne har således haft lejlighed til at overveje den overordnede organisation af kommunen enten i forbindelse med kommunalreformen eller i anden anledning. På trods af dette har over halvdelen af kommunerne valgt at organisere forvaltningen efter den klassiske forvaltningsmodel. 12 kommuner har svaret, at de har konkrete planer om at ændre den overordnede organisering af kommunens forvaltning. Det er imidlertid ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at udlede, hvilken tendens der i løbet af de kommende år vil være i valget af kommunernes overordnede organisering af forvaltningen.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det endvidere, at 52 kommuner har mellem 4 og 7 forvaltninger. 22 kommuner har mellem 8 og 17 forvaltninger, og 11 kommuner har mere end 18 forvaltninger.

Det skal dog bemærkes, at kommunernes besvarelse kan give det indtryk, at det er meget forskelligt, hvorledes kommunerne definerer antallet af forvaltningsgrene/virksomheder. Det ses bl.a. i kommuner, der anvender kontraktstyring, hvor det i den sammenhæng er afgørende, om kommunen opfatter de enkelte institutioner/driftssteder som en selvstændig forvaltning/virksomhed, eller om institutionen/driftsstedet anses for at være en del af den forvaltning, som institutionen/driftsstedet har indgået kontrakt med. Et eksempel herpå er Skanderborg Kommune og Bornholms Regionskommune, der begge har den såkaldte *Skanderborg-model* og anvender kontraktstyring. I spørgeskemaundersøgelsen oplyser Skanderborg

Kommune, at de har 7 forvaltningsgrene/virksomheder, mens Bornholms Regionskommune oplyser at have 63 virksomheder.

88 kommuner har mellem 2 og 10 stående udvalg, og i lidt over en tredjedel af kommunerne svarer opdelingen mellem forvaltningen og udvalgene til hinanden.

For så vidt angår borgerservicecentre har 89 ud af 91 kommuner oplyst, at de har et borgerservicecenter. Borgerservicecentret er i 56 kommuner organisatorisk set en del af en forvaltning, der også varetager andre opgaver end borgerserviceopgaver, mens borgerservicecentret i de resterende 33 kommuner ikke er organiseret i en forvaltning, der også varetager andre opgaver.

Om kommunernes fremgangsmåde ved indhentning af samtykke efter forvaltningslovens § 29 har 61 kommuner (svarende til 67 %) oplyst, at de anvender standardblanketter i forbindelse med indhentning af samtykket.

Der er ikke i de tilsendte blanketter eksempler på en fortrykt tekst, der anvendes til at indhente borgernes samtykke til indhentelse af oplysninger i ansøgningssager fra andre dele af forvaltningen. I stedet er der i visse af blanketterne mulighed for manuelt at udfylde, hvilke oplysninger der kan indhentes, og hvilke myndigheder/enheder borgeren giver samtykke til, at der kan indhentes oplysninger fra.

For en nærmere gennemgang af besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen henvises til bilag 1 til betænkningen.

3.2.2. Regioner

Reglerne om det regionale styre findes i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (lovbekendtgørelse nr. 1055 af 30. oktober 2008). Loven indeholder regler om de styrende organer i regionerne og opregner, hvilke opgaver regionerne skal varetage.

En regions anliggender styres af regionsrådet, jf. lovens § 3, stk. 1. Det er herved fastslået, at regionsrådet er regionens øverste myndighed, og at regionsrådet har det overordnede ansvar for hele den regionale virksomhed.

Regionslovens styreform er som udgangspunkt fleksibelt forretningsudvalgsstyre.

Den umiddelbare forvaltning er efter regionsrådets nærmere bestemmelse delt mellem regionsrådet og forretningsudvalget, jf. regionslovens § 13, stk. 2. Forretningsudvalget skal dog varetage de samme opgaver som økonomiudvalget i en kommune varetager efter den kommunale styrelseslov, det vil sige opgaver vedrørende økonomi, budget og regnskab mv., jf. regionslovens § 13, stk. 1, 1. pkt.

Der er ingen stående udvalg i regionerne, sådan som der er i kommunerne.

3.2.2.1. Den regionale administration

Det fremgår af regionsloven, at regionsrådet drager omsorg for indretning af regionens administration, jf. lovens § 13, stk. 8.

Regionsloven indeholder ingen nærmere regler om indretningen af den regionale administration. Efter regionsloven, som gælder, medmindre der i anden lovgivning er fastsat bestemmelser herom, har regionsrådet således frihed til, under hensyn til hvad der i den enkelte region skønnes mest hensigtsmæssigt, at træffe bestemmelse om, hvorledes den regionale administration skal indrettes.

De administrative enheder i regionen udgør én forvaltningsmyndighed, i det omfang de afleder deres kompetence fra regionsrådet.

Af organisationsdiagrammer og tilhørende beskrivelser fundet på de fem regioners hjemmesider, fremgår det, at alle fem regioner tilsyneladende har organiseret administrationen således, at der er en række tværgående stabsfunktioner/støttefunktioner, såsom it, HR og økonomi. Regionernes organisation af de enkelte ressortområder/forretningsområder er forskellige. Nogle regioner er inddelt i sektorer (f.eks. Regionaludvikling, sundhed og psykiatri/social) med underliggende driftsenheder/institutioner (f.eks. sygehuse), mens andre er organiseret i ressortområder/forretningsområder, hvor driftsenheder/institutioner udgør et selvstændigt forretningsområde.

3.2.3. Staten

Den statslige centraladministration deles sædvanligvis i tre kategorier: departementer, direktorater og råd/nævn.

Departementer er karakteriseret ved, at de er de eneste statslige forvaltningsmyndigheder, hvis leder er politisk udpeget. Departementernes interne organisation er traditionel hierarkisk. Under ministeren er således en departementschef, og det næste led i hierarkiet er i større ministerier en række afdelingschefer. Dernæst er en række kontorer med en kontorchef i spidsen og herunder en række fuldmægtige. Den primære sagsbehandling finder sted i kontorerne, som normalt er opdelt efter sagligt afgrænsede emner eller tværgående funktioner i form af bl.a. personaleforvaltning, budget og planlægning. Den nævnte opbygning modificeres i visse tilfælde, herunder eksempelvis således at nogle ansatte, ofte konsulenter, ikke hører under et kontor.

Direktorater anvendes som samlebetegnelse for en række centrale statslige myndigheder, der indgår i ministeriernes almindelige hierarkiske opbygning, men som i modsætning til departementerne har en embedsmand som øverste chef. Næsten alle direktorater hører under et bestemt departement. Internt er direktoraterne normalt organiseret stort set som departementerne – dvs. efter traditionelt hierarkisk mønster – men der kan dog bl.a. på grund af de betydelige variationer i det enkelte direktorats arbejdsopgaver være større variationer i direktoraters interne struktur end i departementernes. Eksternt er direktoratets forhold til departementet kendetegnet ved, at direktoraterne indgår i et traditionelt hierarkisk system, hvor departementet normalt har alle de sædvanlige over-/underordnelsesbeføjelser, som følger af, at forskellige myndigheder indgår i et samlet administrativt hierarki.

Nævn og råd adskiller sig fra departementer og direktorater ved, at de er kollegialt organiserede. Endvidere indgår nævn og råd ikke i ministeriernes sædvanlige hierarki, hvilket bl.a. har betydning for ministerens mulighed for at gribe ind i disse organers virke.

Endelig kan nævnes de lokale statslige myndigheder, som i modsætning til departementer og direktorater ikke har hele landet som virkeområde, men i stedet virker i et bestemt område af landet. Sådanne lokale myndigheder indgår i et samlet hierarki

med de almindelige statslige myndigheder (departementerne og direktoraterne) som overordnede. Der er således i disse tilfælde tale om dekoncentreret forvaltning. De dekoncentrerede myndigheder kan opdeles i almindelige lokalmyndigheder (f.eks. Statsforvaltninger) med opgaver inden for flere forskellige ressortområder og specielle myndigheder (f.eks. statsadvokaterne og fødevareregionerne), som kun varetager opgaver inden for et enkelt område. De dekoncentrerede myndigheder er internt oftest hierarkisk organiserede.

3.3. Udvalgets overvejelser

3.3.1. Afgrænsningen af udvalgets overvejelser

Efter kommissoriet har udvalget til opgave at overveje, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29. Udvalget skal i givet fald udarbejde forslag hertil.

Udvalget skal ifølge kommissoriet også i forbindelse med overvejelserne om forvaltningslovens § 29 overveje, om det er nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre.

3.3.2. Udvalgets overvejelser vedrørende forvaltningslovens § 29

I. Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 må der i sager, som rejses ved ansøgning fra en borger, som helt overvejende hovedregel ikke indhentes oplysninger fra andre dele af forvaltningen om ansøgerens rent private forhold, uden at ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. Folketingstidende 1986/86, Tillæg A, sp. 108.

Bestemmelsen i § 29 blev indsat i forvaltningsloven på baggrund af retsudvalgets beretning af 1. august 1985 (Folketingstidende 1984/85, Tillæg B, sp. 3092). Af beretningen fremgår det, at udvalgets drøftelser navnlig havde koncentreret sig om nogle udvalgte emner, hvorom Justitsministeriet til udvalget havde udarbejdet et notat. Det fremgår af Justitsministeriets notat bl.a., at der for så vidt angår sager, der rejses af den pågældende borger selv (ansøgningssager), vil kunne blive tale om at begrænse adgangen til at indhente de særlig følsomme oplysninger til tilfælde, hvor borgeren

udtrykkeligt giver sit samtykke hertil. Der var i retsudvalget enighed om, at de forslag, der var indeholdt i Justitsministeriets notat, burde indgå i bl.a. forslaget til forvaltningslov ved genfremsættelsen. Forslaget til forvaltningslov indeholdt derfor ved genfremsættelsen bestemmelsen i forvaltningslovens § 29.

Af forarbejderne til § 29 fremgår det, at bestemmelsen er medtaget for i højere grad end hidtil at sikre, at den enkelte borger i disse typer af sager selv får lejlighed til at vurdere, om fordelene ved, at en ansøgning imødekommes, står rimeligt mål med det ubehag, der eventuelt kan føles forbundet med, at en myndighed skaffer sig kendskab til den pågældendes rent private forhold, jf. Folketingstidende 1986/86, Tillæg A, sp. 108. Betydningen af, at ansøgeren ikke meddeler tilladelse til, at oplysningerne kan indhentes, vil typisk være, at ansøgningen ikke vil kunne imødekommes eller i hvert fald ikke vil kunne imødekommes i fuldt omfang.

Bestemmelsen i § 29 åbner – ud over samtykkereglen – mulighed for at indhente oplysninger i ansøgningssager, hvis dette følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

Om bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 henvises nærmere til pkt. 3.1.2.

II. Som nævnt ovenfor har udvalget til opgave at overveje, om udviklingen i den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning indebærer, at der er behov for at ændre forvaltningslovens § 29.

Til brug for disse overvejelser har udvalget indledningsvis fundet det hensigtsmæssigt at belyse de fordele og ulemper, som vil være forbundet med mulige ændringer af den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 29. Udvalget har i den forbindelse overvejet forskellige modeller.

En mulig model kunne være at ændre bestemmelsen i § 29 til kun at gælde for indhentning af oplysninger fra en anden forvaltningsmyndighed, således at bestemmelsen ikke længere ville omfatte indhentning af oplysninger fra andre dele af forvaltningen. Til støtte for en sådan model vil navnlig kunne anføres hensynet til at smidiggøre den enkelte myndigheds sagsbehandling. Endvidere kan det anføres, at graden af beskyt-

telse af oplysningerne ikke ville være afhængig af, hvorledes primært den enkelte kommune vælger at indrette forvaltningen organisatorisk. En væsentlig ulempe ved modellen er imidlertid, at borgeren ikke længere via sit samtykke ville have kontrol med, hvilke oplysninger om rent private forhold der internt i myndigheden kunne blive indhentet i en ansøgningssag. Det er i den forbindelse af særlig betydning, at hensynet til ansøgerens egen vurdering ved indhentning af oplysninger som nævnt ovenfor har været bærende i forbindelse med indførelsen af bestemmelsen i § 29. I forhold til eksempelvis en kommune ville en sådan ændring af § 29 betyde, at kommunens enkelte forvaltningsdele (eksempelvis socialforvaltningen) vil kunne indhente oplysninger fra alle kommunens øvrige forvaltningsdele uden samtykke fra ansøgeren, hvis der er en saglig interesse i at indhente oplysningerne.

De betænkeligheder, som modellen rejser, gør sig i øvrigt så meget mere gældende i forbindelse med eventuelle overvejelser om helt at ophæve bestemmelsen i forvaltningslovens § 29. I givet fald ville de nævnte betænkeligheder således ikke kun kunne rejses i forhold til indhentning af oplysninger internt i en myndighed, men også i forhold til indhentning af oplysninger generelt, herunder fra en anden forvaltningsmyndighed.

En anden model kunne være at ændre § 29 således, at det organisatoriske kriterium, som bestemmelsen bygger på, ændres til et funktionelt kriterium, eksempelvis knyttet til det lovgivningsområde, der henhører under den enkelte minister. Denne model ville bl.a. medføre, at en kommune ikke vil skulle have samtykke fra borgeren til at indhente oplysninger i ansøgningssager inden for samme lovgivningsområde, selv om administrationen af opgaver inden for lovgivningsområdet er delt mellem forskellige dele af kommunen. En ulempe ved modellen er imidlertid, at mange kommuner er organiseret således, at flere lovgivningsområder henhører under samme del af forvaltningen, hvilket ville betyde, at den enkelte sagsbehandler hele tiden ville skulle holde sig for øje, under hvilket lovgivningsområde en given oplysning henhører. Herudover er en ulempe ved modellen generelt set, at beskyttelsen ville afhænge af fordelingen af lovgivningsområder ministrene imellem.

Endelig kunne en mulig model i forhold til kommunerne være, at der i bestemmelsen indsættes et organisatorisk kriterium knyttet til den kommunale udvalgsstruktur. Det vil sige et krav om samtykke til indhentning af oplysninger fra den eller de dele af

forvaltningen, der henhører under et andet udvalg i kommunen. En ulempe ved modellen vil imidlertid være, at beskyttelsen ville afhænge af, hvorledes kommunen vælger at indrette sin udvalgsstruktur, og at modellen ikke ville kunne anvendes, hvis kommunen vælger et udvalgsløst styre. Endvidere vil en ulempe ved modellen være, at der ikke nødvendigvis er lighed mellem forvaltningsgrene og udvalg. Hvis en forvaltning henhører under flere udvalg, ville man således skulle klarlægge, hvornår man agerer under et givet udvalg. Modellen vil herudover medføre problemer i forhold til borgerservicecentrene, idet disse ofte arbejder på tværs af udvalgsstrukturen og derfor ville få sværere ved at agere som en fremskudt del af fagforvaltningerne.

III. Med henblik på at belyse behovet for eventuelt at ændre forvaltningslovens § 29 har udvalget undersøgt den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige forvaltning. På baggrund af denne undersøgelse, som er beskrevet nærmere ovenfor i pkt. 3.2, skal udvalget bemærke følgende:

Organisationen i staten må som udgangspunkt antages ikke at rejse væsentlige problemstillinger i forhold til forvaltningslovens § 29. Dette skyldes særligt, at de fleste statslige myndigheder ikke på samme måde som eksempelvis kommunerne varetager et større antal sagsområder, og derfor typisk ikke er opdelt i så mange forskellige forvaltningsdele. En række statslige myndigheder som bl.a. visse råd/nævn og mindre myndigheder, som f.eks. visse lokale statsforvaltningsmyndigheder, varetager endvidere så afgrænset et område, at myndigheden eventuelt slet ikke er opdelt i forskellige dele i § 29's forstand. Der findes dog også store landsdækkende statslige myndigheder som eksempelvis SKAT, hvor det tidligere ToldSkat og de kommunale skatteforvaltninger er fusioneret og blevet til en fælles landsdækkende myndighed med 30 skattecentre spredt rundt i landet.

Organiseringen i regionerne er beskrevet i pkt. 3.2.2. Nedlæggelse af amterne i forbindelse med kommunalreformen og oprettelsen af regionerne medførte en ændring af opgavesammensætningen, således at regionerne i modsætning til amterne ikke behandler særlig mange ansøgningssager. Regionernes organisation og opgaver rejser derfor typisk ikke særlige spørgsmål i relation til forvaltningslovens § 29.

Vedrørende organiseringen i kommunerne fremgår det bl.a. af de indkomne svar fra den spørgeskemaundersøgelse, som udvalget har foretaget, jf. pkt. 3.2.1.4 ovenfor, at

en overvejende del af kommunerne er organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel med et antal forvaltninger med hver deres fagområde. Endvidere fremgår det, at 11 kommuner har mere end 18 forvaltninger, men at lige godt halvdelen af kommunerne alene har mellem 4 og 7 forvaltninger. I forhold til forvaltningslovens § 29 fremgår det, at 61 kommuner (svarende til 67 %) anvender standardblanketter i forbindelse med indhentning af samtykke. Samlet set er der således en række kommuner, som ikke består af et særlig omfattende antal forvaltningsdele, ligesom kommunerne har mulighed for at anvende en løsning ved indhentning af samtykke, som sagsbehandlingsmæssigt må antages at være overkommelig.

Det fremgår herudover af undersøgelsen, at 89 ud af 91 kommuner har et borgerservicecenter. Disse borgerservicecentre vil i forbindelse med indhentning af oplysninger i ansøgningssager være omfattet af bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre.

Det må på den anførte baggrund antages, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaveløsningen i kommunerne ikke rejser væsentlige problemer i forhold til forvaltningslovens § 29.

3.3.3. Udvalgets anbefalinger vedrørende forvaltningslovens § 29

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.3.2. er den altovervejende hovedregel i sager, der rejses ved ansøgning, at der ikke kan indhentes oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed om ansøgerens rent private forhold, uden at ansøgeren har givet samtykke hertil.

Formålet med reglen i forvaltningslovens § 29 er at sikre, at en ansøger får indflydelse på, hvilke oplysninger om rent private forhold der inddrages i en sag, som den pågældende selv har rejst ved ansøgning overfor forvaltningen.

Dette væsentlige hensyn bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt fastholdes i ansøgningssager. Der vil derfor skulle tungtvejende grunde til for at ændre bestemmelsen i forvaltningslovens § 29.

Udvalgets undersøgelser af de organisatoriske forhold i den offentlige forvaltning har

ikke afdækket, at der skulle foreligge sådanne tungtvejende grunde, jf. ovenfor under pkt. 3.3.2 (III).

Hertil kommer, at de mulige ændringer af bestemmelsen i § 29, som udvalget har overvejet, alle vil indebære væsentlige ulemper, jf. ovenfor under pkt. 3.3.2 (II). Udvalget finder derfor ikke at kunne anbefale disse mulige modeller.

Samlet set er det på baggrund af det anførte udvalgets anbefaling, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 bør opretholdes i sin nuværende udformning.

Det bemærkes i den forbindelse også, at forvaltningsmyndigheder, herunder kommuner, vil kunne indhente samtykke i henhold til § 29 ved anvendelse af standardblanketter. Spørgeskemaundersøgelsen har som tidligere nævnt vist, at hovedparten af kommunerne (svarende til 67 %) har svaret, at de anvender standardblanketter ved indhentning af samtykke. Herudover må det i forhold til kommunerne antages, at behovet for uden samtykke at kunne indhente oplysninger fra andre dele af kommunen i ansøgningssager i vidt omfang er dækket af bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre, som udvalget foreslår opretholdt, jf. nedenfor.

3.3.4. Særligt om § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre

I. Formålet med lov om kommunale borgerservicecentre er ifølge lovens § 1 at fremme, at kommunalbestyrelserne opretter borgerservicecentre, som kan fungere som borgerens indgang til den offentlige sektor. Formålet har endvidere i den forbindelse været at fjerne uhensigtsmæssige juridiske barrierer, der efter lovgivningen er for borgerservicecentrenes varetagelse af administrative borgerbetjeningsopgaver.

Ifølge forarbejderne til borgerservicecenterloven fandtes forvaltningslovens § 29 at udgøre en uhensigtsmæssig og unødvendig barriere for borgerservicecenterets og den relevante fagforvaltnings adgang til at indhente oplysninger om en ansøgers rent private forhold hos hinanden.

Efter bestemmelsen i borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, kan et borgerservicecenter således i en sag, der rejses ved ansøgning, indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold hos en anden del af kommunens forvaltning, under hvis lovgivnings-

område sagen henhører, ligesom en anden del af kommunens forvaltning kan indhente sådanne oplysninger hos borgerservicecenteret, hvis oplysningerne er tilvejebragt af borgerservicecenteret ved administrationen af det lovgivningsområde, der henhører under den pågældende del af forvaltningen, jf. Folketingstidende 2004/05, Tillæg A, s. 3094. Det er et krav, at oplysningerne er fornødne til sagens behandling, det vil sige, at udvekslingen af oplysningerne er saglig og nødvendig. Herved stilles den relevante fagforvaltning og borgerservicecenteret, ligesom fagforvaltningen ville have været stillet, hvis den havde behandlet alle opgaver på det pågældende lovgivningsområde selv.

Bestemmelsen i § 3, stk. 3, indebærer, at borgerservicecenteret i den situation, hvor centeret fungerer som en fremskudt del af den fagforvaltning, der ellers skulle behandle sagen, kan indhente de nødvendige oplysninger fra denne del af kommunens forvaltning uden samtykke, men ikke fra andre. Bestemmelsen indebærer således ikke, at borgerservicecenteret uden ansøgerens samtykke kan indhente oplysninger fra andre dele af kommunen end den relevante fagforvaltning. Tilsvarende skal forvaltningslovens § 29 følges, hvis der i ansøgningssager er behov for at indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre kommuner, regioner eller statslige myndigheder. Om bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre henvises nærmere til pkt. 3.1.3 ovenfor.

I forbindelse med Folketingets behandling af borgerservicecenterloven blev der indsat en revisionsbestemmelse i borgerservicecenterlovens § 6, hvorefter forslag til revision af § 3, stk. 3, fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2008/09.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at baggrunden for revisionsbestemmelsen er, at behovet for bestemmelsen i borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, skal overvejes på ny i folketingssamlingen 2008/09, idet Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet til den tid har foretaget en generel gennemgang af de spørgsmål, der vedrører forholdet mellem forvaltningslovens § 29 og kommunerne, jf. Folketingets Kommunaludvalgs betænkning afgivet den 7. juni 2005 over forslag til lov om kommunale borgerservicecentre (L 72) s. 8. Af bemærkningerne fremgår endvidere, at det i gennemgangen – blandt andet i lyset af den organisationsudvikling, der de senere år har fundet sted i den kommunale forvaltning, og som ikke mindst vil finde sted som følge af de mange kommunesammenlægninger – skal vurderes, om § 29 i

forvaltningsloven bør ændres eller justeres, og om lovens § 3, stk. 3, i den forbindelse vil kunne blive overflødiggjort.

II. Efter udvalgets opfattelse gør navnlig følgende overvejelser sig gældende i relation til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen i borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, bør opretholdes/ophæves:

Til støtte for at ophæve borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, vil kunne peges på, at hensynet til borgernes mulighed for i forbindelse med ansøgningssager at kontrollere, hvilke oplysninger om rent private forhold der bliver udvekslet mellem et borgerservicecenter og den enkelte fagforvaltning, der behandler sager inden for samme lovgivningsområde, taler for, at der gælder et krav om samtykke fra ansøgeren. Dette hensyn blev som nævnt ovenfor under pkt. 3.3.2 tillagt særlig vægt i forbindelse med indførelsen af bestemmelsen i forvaltningslovens § 29. Det vil endvidere kunne anføres, at det ikke vil medføre praktiske problemer i forhold til selve indhentelsen af samtykke, hvis kravet om samtykke skulle komme i anvendelse på borgerservicecentrene.

Heroverfor står, at en ophævelse af bestemmelsen i borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, vil have indflydelse på kommunernes frie valg i forhold til den organisatoriske placering af borgerservicecentrene, såfremt borgerservicecentrene skal varetage funktionen som fremskudt del af forvaltningen.

Borgerservicecenteret vil således i givet fald skulle placeres i samme forvaltning som den fagforvaltning, de skal løse opgaver for, såfremt der – for så vidt angår spørgsmålet om indhentelse af samtykke – ikke skal være forskel på, om det er borgerservicecentret eller den enkelte fagforvaltning, der løser sager inden for samme lovgivningsområde. Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, ikke skaber en adgang til indhentelse af oplysninger, som går ud over, hvad den enkelte fagforvaltningsenhed uden samtykke vil kunne inddrage i behandlingen af en ansøgningssag, såfremt ansøgningen alene var blevet behandlet i den pågældende fagforvaltning. Forvaltningslovens § 29 stiller således ikke krav om samtykke, såfremt en fagforvaltning ønsker at genanvende oplysninger, der er indgået i behandlingen af en tidligere sag inden for samme fagforvaltningsenhed, når det er sagligt og nødvendigt i forhold til behandlingen af en ny sag.

Den nævnte problemstilling ved en ophævelse af borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, gør sig for det første gældende i relation til de mange borgerservicecentre, som udgør deres egen forvaltningsdel (dette gælder ifølge udvalgets spørgeskemaundersøgelse for 33 kommuner, jf. pkt. 3.2.1.4 ovenfor). Det samme gør sig imidlertid også gældende, når borgerservicecentre er placeret i forvaltning med et fagområde, som borgerservicecenteret ikke varetager opgaver for, eller borgerservicecenteret også varetager opgaver for andre fagforvaltninger end den fagforvaltning, som borgerservicecenteret er placeret sammen med.

Formålet med borgerservicecenterloven er (som nævnt under pkt. I) at fremme, at kommunalbestyrelserne opretter borgerservicecentre, som kan fungere som borgernes indgang til den offentlige sektor. Det fremgår i den forbindelse af den spørgeskemaundersøgelse, udvalget har foretaget, at 89 ud af de 91 kommuner, der har besvaret undersøgelsen, har oplyst, at de har et borgerservicecenter. Hensigten med borgervicecenterloven må dermed siges at have virket, idet stort set alle kommuner har et borgerservicecenter, der kan fungere som borgernes indgang til kommunen og derved som en fremskudt del af fagforvaltningen.

Med den nuværende organisatoriske placering af borgerservicecentrene i kommunerne vil en ophævelse af bestemmelsen i § 3, stk. 3, i mange tilfælde medføre, at borgerservicecenteret i en ansøgningssag som udgangspunkt ikke kan indhente følsomme personoplysninger fra den fagforvaltning, der administrerer samme lovgivningsområde som det, ansøgningssagen henhører under, uden at skulle anmode borgeren om samtykke hertil. Det samme gør sig gældende, såfremt en fagforvaltning til brug for en ansøgningssag har brug for oplysninger om rent private forhold, som er tilvejebragt af borgerservicecenteret i forbindelse med dettes administration af opgaver inden for samme lovgivningsområde.

Idéen med borgerservicecentre som en fremskudt del af fagforvaltningen ville på den baggrund vanskeliggøres (væsentligt), hvis § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre blev ophævet.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at bestemmelsen i § 3, stk. 3, i lov om kommunale borgerservicecentre bør opretholdes.

Kapitel 4. Udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger

4.1. Lovudkast

Forslag
til
Lov om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger
(Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder)

§ 1

I forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, foretages følgende ændringer:

1. *§ 28, stk. 1-5,* ophæves, og i stedet indsættes:
"§ 28. For videregivelse af oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger) til en anden forvaltningsmyndighed gælder reglerne i § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 i lov om behandling af personoplysninger, jf. denne lovs § 1, stk. 3.
Stk. 2. Oplysninger af fortrolig karakter, som ikke er omfattet af stk. 1, må kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når
1) den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke,
2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, eller
3) det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.
Stk. 3. Ved samtykke efter stk. 2, nr. 1, forstås enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i, at oplysningen videregives.
Stk. 4. Et samtykke efter stk. 3 kan tilbagekaldes."
Stk. 6 bliver herefter stk. 5.

2. I *§ 28, stk. 6*, der bliver stk. 5, ændres "stk. 1 og 3" til: "stk. 2".

§ 2

I lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger, som ændret ved § 7 i lov nr. 280 af 25. april 2001, § 6 i lov nr. 552 af 24. juni 2005 og § 2 i lov nr. 519 af 6. juni 2007, foretages følgende ændringer:

1. I *§ 1* indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

"*Stk. 3.* Lovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 gælder også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Datatilsynet fører i overensstemmelse med lovens kapitel 16 tilsyn med videregivelse som nævnt i 1. pkt."
Stk. 3-7 bliver herefter stk. 4-8.

4.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det foreslås, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 28 ændres, således at bestemmelsen ikke længere indeholder en regulering af adgangen til at videregive oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger). Dette spørgsmål reguleres fremover i persondataloven.

Til § 28, stk. 1

I bestemmelsen angives det, at adgangen til at videregive oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger) til en anden forvaltningsmyndighed er reguleret i persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40, jf. i den forbindelse henvisningen til persondatalovens § 1, stk. 3, hvoraf det (også) fremgår, at Datatilsynet i overensstemmelse med lovens kapitel 16 fører tilsyn med manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Forvaltningslovens § 28 indeholder således efter den foreslåede bestemmelse ikke længere en regulering af adgangen til at videregive personoplysninger. Videregivelse af oplysninger om juridiske personer og oplysninger, der af andre grunde er fortrolige (uden at være personoplysninger), vil derimod fortsat være reguleret i forvaltningsloven. Der henvises herom til § 1, nr. 1 (om § 28, stk. 2-4) nedenfor.

Den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 1, vil også have betydning i forhold til henvisninger til forvaltningslovens § 28 i anden lovgivning vedrørende oplysninger om enkeltpersoner.

Om de nærmere konsekvenser af, at manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed omfattes af persondataloven, henvises til bemærkningerne til § 2, nr. 1, nedenfor.

Til § 28, stk. 2

Bestemmelsen indeholder en angivelse af, i hvilke tilfælde oplysninger af fortrolig karakter, som ikke er omfattet af stk. 1, må videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Omfattet af bestemmelsen vil være oplysninger om juridiske personer og oplysninger, som – uden at være personoplysninger – af andre grunde er fortrolige.

Den foreslåede adgang til at videregive oplysninger svarer til den adgang til at videregive andre fortrolige oplysninger, som følger af den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Der ændres således ikke med den foreslåede bestemmelse på de situationer, hvor der efter de nuværende regler er adgang til at videregive fortrolige oplysninger, der ikke kan henføres til fysiske personer. Om de nærmere krav til samtykke henvises dog til § 1, nr. 1 (om § 28, stk. 3) nedenfor.

Oplysninger omfattet af bestemmelsen vil kunne 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. Bestemmelsen indebærer på den baggrund, at der ikke mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan finde videregivelse af fortrolige oplysninger sted, medmindre der er et sagligt behov herfor. Videregivelse kan efter den foreslåede bestemmelse endvidere ske, når den oplysningen angår, har givet samtykke, eller når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives.

Der er ved formuleringen af bestemmelsens ordlyd foretaget en vis sammenskrivning i forhold til den opregning af tilfælde, hvorefter fortrolige oplysninger kan videregives i henhold til den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 3 (dvs. de situationer, der er opregnet i den gældende forvaltningslovs § 28, stk. 2 og 3). Den foreslåede bestemmelse gentager således ikke de nuværende bestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3 og 4. Dette skyldes imidlertid alene, at det må antages, at adgangen til at videregive oplysninger efter disse bestemmelser er indeholdt i angivelsen af, at oplysninger må 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. Der er således ikke med den foreslåe-

de § 28, stk. 2, tilsigtet nogen ændring i forhold til den nuværende videregivelsesadgang på området.

Om adgangen til at videregive oplysninger efter den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 2, når den, oplysningen angår, har givet samtykke, bemærkes, at der ikke kan stilles krav om, at forvaltningsmyndigheden skal søge at indhente samtykke til videregivelsen af oplysninger, inden en videregivelse eventuelt iværksættes på grundlag af en af de øvrige bestemmelser i den foreslåede § 28, stk. 2. Hvis en forvaltningsmyndighed imidlertid – uden at være forpligtet til det – har indhentet et samtykke, vil dette dog kunne indgå som et moment ved afvejningen af, om en videregivelse er saglig.

Til § 28, stk. 3

Af de gældende regler i forvaltningslovens § 28, stk. 4 og 5, følger bl.a., at et samtykke i almindelighed skal meddeles skriftligt, og at samtykket bortfalder senest et år efter, det er givet.

Den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 3, vil indebære en ændring af de gældende krav til samtykke efter forvaltningslovens § 28, stk. 4 og 5, således at samtykkekravene efter forvaltningslovens § 28 kommer til at svare til de krav til samtykke, der følger af persondataloven. Der henvises endvidere til bemærkningerne til § 1, nr. 1 (om § 28, stk. 4).

Baggrunden for den foreslåede ændring er navnlig, at der ikke findes at være grundlag for at stille strengere krav til samtykke i forbindelse med videregivelse af oplysninger, som ikke kan henføres til fysiske personer, end de krav der gælder for videregivelse af personoplysninger efter persondataloven. Der henvises om videregivelse af personoplysninger til bemærkningerne til § 1, nr. 1, (om § 28, stk. 1) og § 2, nr. 1.

En konsekvens af den foreslåede bestemmelse – sammenholdt med det nedenfor omtalte forslag til § 28, stk. 4 – vil være, at de skærpede krav til samtykke, der følger af de gældende bestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 4 og 5, om skriftlighed og bortfald af samtykke, ikke længere vil gælde for manuel videregivelse af personoplysninger.

Det foreslås, at der ved samtykke skal forstås enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i, at oplysningen videregives. Den foreslåede bestemmelse svarer som nævnt til de krav til samtykke, der følger af persondataloven, jf. denne lovs § 3, nr. 8.

I overensstemmelse hermed vil et samtykke i henhold til den foreslåede bestemmelse skulle meddeles i form af en viljestilkendegivelse. Heraf følger, at et samtykke som udgangspunkt skal meddeles af den, oplysningen angår. Der er dog intet til hinder for, at et samtykke meddeles af en person, som af den, oplysningen angår, er meddelt fuldmagt hertil.

Der gælder ikke noget formkrav til et samtykke. Der kan således være tale om såvel skriftligt som mundtligt samtykke, ligesom samtykket også vil kunne meddeles digitalt. Da bevisbyrden for, at der foreligger et samtykke, der opfylder lovens krav, påhviler den forvaltningsmyndighed, der videregiver oplysningen (den afgivende forvaltningsmyndighed), må det dog anbefales, at et samtykke i videst muligt omfang afgives skriftligt.

At et samtykke skal være frivilligt, betyder, at samtykket ikke må være afgivet under tvang. Dette gælder, uanset om det er den afgivende forvaltningsmyndighed selv eller andre, der øver pression over for den pågældende.

I kravet om, at samtykket skal være specifikt, ligger, at det klart og utvetydigt skal fremgå, hvad det er, der meddeles samtykke til. Det skal således af et meddelt samtykke fremgå, hvilke typer af oplysninger der må videregives, hvem der kan foretage videregivelsen af oplysninger om den samtykkende, og til hvilke formål videregivelsen kan ske.

Endelig skal samtykket være informeret i den forstand, at den samtykkende skal være klar over, hvad det er, vedkommende meddeler samtykke til. Den afgivende forvaltningsmyndighed må således sikre sig, at der gives den samtykkende tilstrækkelig information til, at den pågældende kan vurdere, hvorvidt samtykke bør meddeles.

Til § 28, stk. 4

Det foreslås med bestemmelsen, at samtykke efter stk. 3 kan tilbagekaldes. Der henvises om baggrunden for bestemmelsen og bestemmelsens forhold til gældende ret til bemærkningerne til § 1, nr. 1 (om § 28, stk. 3) ovenfor. Den foreslåede bestemmelse svarer til persondatalovens § 38.

Bestemmelsen betyder, at den, der har givet samtykke efter stk. 3, på et hvilket som helst tidspunkt kan tilbagekalde samtykket. Virkningen heraf vil i givet fald være, at den videregivelse, som der tidligere er meddelt samtykke til, ikke længere må finde sted. Derimod kan samtykke ikke tilbagekaldes med tilbagevirkende kraft. Betydningen af, at et samtykke tilbagekaldes, vil således alene være, at videregivelse ikke må finde sted fremover.

Til nr. 2

Den foreslåede ændring er en konsekvens af de ændringer, der foreslås i forvaltningslovens § 28, jf. § 1, nr. 1, ovenfor.

Til § 2

Til nr. 1

Af den foreslåede bestemmelses 1. punktum følger det, at persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Hermed fastsættes det, at det vil være de anførte bestemmelser i persondataloven og ikke forvaltningsloven, der vil regulere adgangen til manuelt at videregive personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, jf. også § 1, nr. 1 (den foreslåede nye affattelse af forvaltningslovens § 28, stk. 1). Det bemærkes, at det ved opregningen af, hvilke bestemmelser der finder anvendelse på den nævnte manuelle videregivelse, undgås, at der opstår tvivl om, hvilke bestemmelser i persondataloven der gælder for denne videregivelse.

Det vil naturligvis alene være de dele af de opregnede bestemmelser i persondataloven, som omhandler videregivelse mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der

vil gælde for den nævnte manuelle videregivelse. Hertil kommer, at opregningen af, hvilke bestemmelser i persondataloven der skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, vil indebære, at lovens øvrige bestemmelser, herunder lovens kapitel 8 (om oplysningspligt overfor den registrerede), kapitel 9 (om den registreredes indsigtsret), kapitel 10 (om øvrige rettigheder), kapitel 11 (om behandlingssikkerhed), kapitel 12 (om anmeldelse af behandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning), kapitel 15 (om øvrige bestemmelser) og kapitel 18 (om erstatnings- og strafansvar) ikke vil gælde for den nævnte manuelle videregivelse.

Det bemærkes dog i den forbindelse, at en følge af forslaget om, at reguleringen af manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder flyttes fra forvaltningsloven til persondataloven, vil være, at de databeskyttelsesmæssige begreber, som persondataloven bygger på, jf. i den forbindelse persondatalovens § 3, kommer til at gælde også for denne form for videregivelse.

Herudover skal det nævnes, at den regulering af manuel videregivelse som følger af den foreslåede nye § 1, stk. 3, i persondataloven – på samme måde som ved elektronisk videregivelse mv., jf. persondatalovens § 1, stk. 1 – ikke vil gælde, i det omfang der er tale om en form for behandling af personoplysninger, som er undtaget fra lovens område, jf. herved persondatalovens § 2.

Det er både adgangen til manuelt at videregive fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger, der foreslås omfattet af reguleringen i de nævnte bestemmelser i persondataloven. Oplysninger af fortrolig karakter vil bl.a. kunne være oplysninger om race, religion, strafbare forhold, helbredsforhold og væsentlige sociale problemer, der alle er oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, eller oplysninger af almindelig fortrolig karakter som bl.a. oplysninger om enkeltpersoners indtægts- og formueforhold. Almindelige adresseoplysninger er et eksempel på en oplysning, som ikke er fortrolig.

Af den foreslåede bestemmelse fremgår, at det alene er adgangen til (manuelt) at videregive personoplysninger mellem *forvaltningsmyndigheder*, der foreslås omfattet af persondataloven.

Om betydningen af, at de nævnte bestemmelser i persondataloven skal gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, henvises generelt til betænkningens kapitel 2, pkt. 2.2.

Det skal dog i forhold til persondatalovens § 5, stk. 1-3, fremhæves, at de generelle principper, som er indeholdt i disse bestemmelser, ikke kan antages at gå videre end, hvad der allerede følger af almindelige principper om saglighed og proportionalitet i forbindelse med forvaltningens virksomhed. Heraf følger, at i det omfang, der materielt er hjemmel til videregivelse af personoplysninger i behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8, vil de almindelige krav i persondatalovens § 5 således kun undtagelsesvis kunne tænkes at indebære, at den pågældende videregivelse ikke vil kunne finde sted. I overensstemmelse hermed forudsættes angivelsen af, at persondatalovens § 5, stk. 1-3, gælder for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed ikke i sig selv at indebære ændringer i den gældende retstilstand på området.

Endvidere kan det nævnes, at den foreslåede nye bestemmelse i persondatalovens § 1, stk. 3, bl.a. vil indebære, at krav om samtykke vil skulle forstås i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i persondataloven (dvs. i overensstemmelse med bestemmelserne i persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 1, § 7, stk. 2, nr. 1, og § 8, stk. 2, nr. 1). De skærpede krav til samtykke, som følger af de gældende bestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 4 og 5, vil således ikke længere gælde i forhold til manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. I stedet vil det være de krav til samtykke, der følger af persondataloven, der vil gælde for denne form for videregivelse.

Samtykke er indenfor persondatalovens anvendelsesområde defineret i lovens § 3, nr. 8, hvorefter samtykke forstås som enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilger i, at oplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling. Denne generelle definition i § 3 gælder som tidligere nævnt umiddelbart i forhold til enhver anvendelse af begrebet samtykke i persondataloven.

For at sikre at samtykkekravet i forhold til manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder er identisk med de krav til samtykke, der i øvrigt

gælder for behandlinger omfattet af persondataloven er det imidlertid nødvendigt, at persondatalovens § 38 om tilbagekaldelse af samtykke også gælder for den manuelle videregivelse, som omfattes af loven. Det fremgår på den baggrund af den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 3, at persondatalovens § 38 skal gælde for denne videregivelse.

Med bestemmelsens 2. punktum foreslås det, at Datatilsynet i overensstemmelse med persondatalovens kapitel 16 skal føre tilsyn med manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Dette vil betyde, at Datatilsynet (også) bliver tilsynsmyndighed i forhold til spørgsmålet om berettigelsen af manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Det følger således af persondatalovens § 55, at Datatilsynet fører tilsyn med enhver behandling, der omfattes af loven, dog med undtagelse af behandling af oplysninger, der foretages for domstolene. Om en forvaltningsmyndighed vil have pligt til at videregive personoplysninger vil som hidtil bero på navnlig reglen i forvaltningslovens § 31 (eller andre særlige oplysningspligtregler), og her vil Datatilsynet som hidtil ikke have kompetence.

Det skal i øvrigt nævnes, at Datatilsynet (efter den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 3) vil kunne afgive udtalelser om overholdelse af lovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, og § 38 i forbindelse med manuel videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder, jf. herved persondatalovens § 60, stk. 2. Datatilsynet vil endvidere i henhold til persondatalovens § 60, stk. 1, kunne træffe afgørelse i sager vedrørende videregivelse til tredjemand af oplysninger, som er behandlet alene med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser, jf. § 10, stk. 3.

Bilag 1. Spørgeskemaundersøgelse om organisationen af kommunens forvaltning

VELFÆRDSMINISTERIET

Udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning
J.nr. 2008-3376/std
std 28. august 2008

Spørgeskemaundersøgelse om organisation af kommunens forvaltning

Udvalget har til brug for sine overvejelser bl.a. stillet samtlige kommuner en række spørgsmål om organiseringen af kommunernes forvaltning og anvendelse af samtykkekravet i forvaltningslovens § 29.

91 kommuner ud af 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

1. Organisation af kommunernes forvaltning

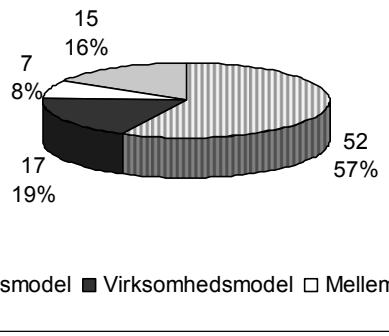
Kommunerne er bl.a. blevet stillet følgende spørgsmål:
1. Hvad karakteriserer overvejende opbygningen af kommunens forvaltning? Kommunerne fik fire svarmuligheder, der var som følger:
a. den klassiske forvaltningsmodel, hvor kommunen har et antal forvaltninger med hvert deres hovedområder
b. virksomhedsmodel, hvor forvaltningen er organiseret i en virksomhedsorganisation med kontraktstyrede virksomheder/institutioner,
c. mellemformmodel, hvorefter nogle fagområder er organiseret i en klassisk forvaltningsmodel, mens andre fagområder er organiseret i en virksomhedsmodel
d. andet
2. Er den overordnede organisering af kommunens forvaltning ændret inden for de seneste fem år?

a. Hvis ja, har organisationsændringen så hovedsagligt baggrund i en kommunesammenlægning?

3. Foreligger der konkrete planer om at ændre den overordnede organisering af kommunens forvaltning?

Figur 1 illustrerer, hvorledes kommunerne organisatorisk procentvis er fordelt.

Figur 1 - Overordnet organisering af forvaltning

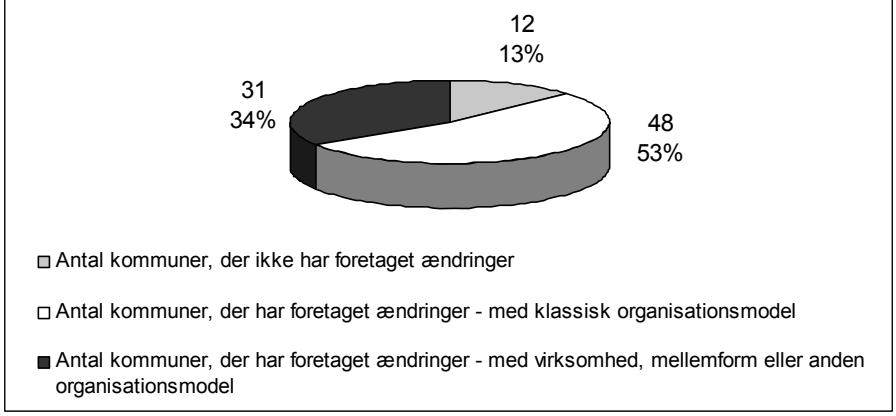


Som det fremgår af figuren, er en overvejende del af kommunerne organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel med et antal forvaltninger med hvert deres hovedområde/fagområde.

På spørgsmålet om kommunes overordnede organisering af forvaltning er ændret inden for seneste fem år, svarer 79 kommuner - svarende til 87 % - bekræftende herpå.

Figur 2 illustrerer, hvorvidt kommunen har foretaget organisationsændringer inden for de sidste 5 år og i givet fald, hvilken organisationsform kommunen har på nuværende tidspunkt.

Figur 2 - Oversigt over om kommunen har foretaget organisationsændringer inden for de sidste 5 år og hvilken organisationsmodel de har nu



Af de 79 kommuner, der har foretaget ændringer i den overordnede organisering af kommunens forvaltning, svarer 56 kommuner (svarende til 71 %), at organisationsændringer skyldes kommunalreformen.

En meget stor andel af kommunerne har således haft lejlighed til at overveje den overordnede organisation af kommunen enten i forbindelse med kommunalreformen eller i anden anledning. På trods af dette har over halvdelen af kommunerne valgt at organisere forvaltningen efter den klassiske forvaltningsmodel.

I forhold til de alternative organisationsformer (virksomhedsmodellen, mellemformmodellen og andet) skal det bemærkes, at det ikke fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, hvilken organisationsform kommunerne havde inden ændringen. Det er således ikke muligt at udlede af undersøgelsen, om de alternative organisationsformer er valgt inden for de sidste 5 år.

Påtænkte ændringer i overordnede organisering

Kommunerne er ligeledes blevet spurgt om, hvorvidt de har konkrete planer om at ændre den overordnede organisering af kommunens forvaltning. 12 kommuner har svaret, at de har konkrete planer om sådanne ændringer. Tre af kommunerne oplyser, at de arbejder i retning af mere kontraktstyring.

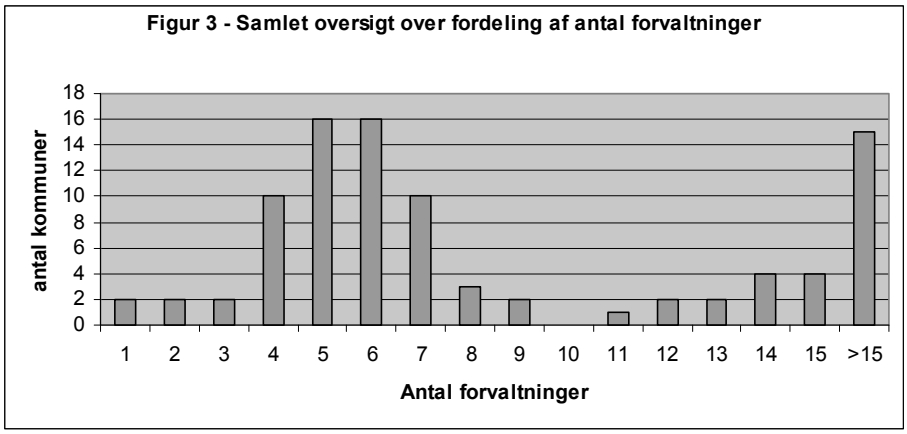
Det er således ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at udlede, hvilken tendens/udvikling, der i løbet af de kommende år vil være i valg af kommunernes overordnede organisering af forvaltningen, men der kan på baggrund af undersøgelsen udledes, at over en tredjedel af kommuner, som det er illustreret ved figur 1, i øjeblikket har valgt at organisere forvaltningen efter andre modeller end den klassiske forvaltningsmodel.

Antal forvaltninger/forvaltningsgrene
Kommunerne er i spørgeskemaundersøgelsen ligeledes blevet spurgt om:

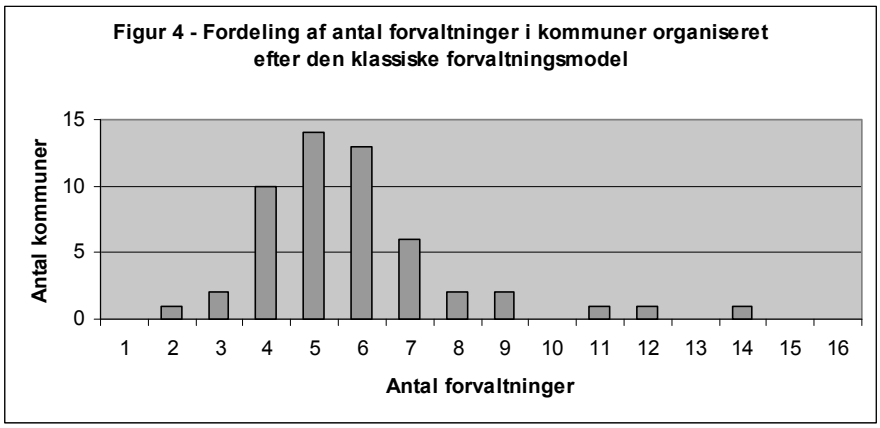
4. Hvor mange forskellige forvaltninger/forvaltningsgrene/virksomheder er der i kommunen?

Som det fremgår af figur 3 har 52 af de adspurgte kommuner mellem 4 og 7 forvaltninger/forvaltningsgrene/virksomheder. Af disse kommuner er 43 af kommunerne organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel.

Figur 3 - Samlet oversigt over fordeling af antal forvaltninger



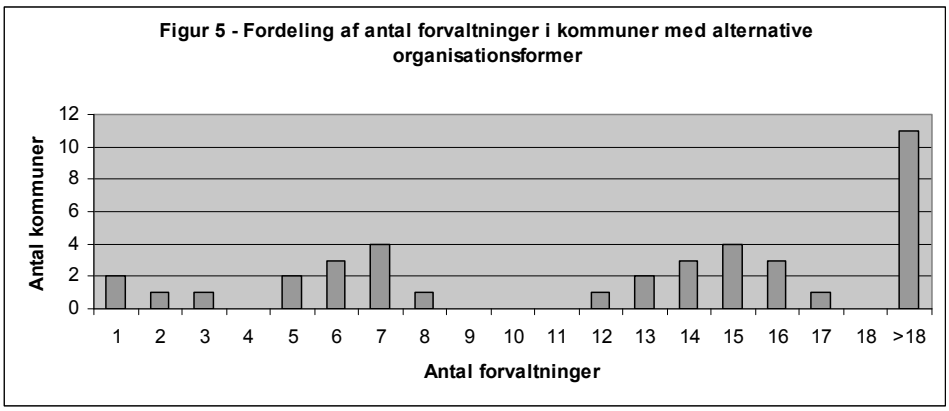
Figur 4 illustrerer fordeling af antal forvaltninger inden for de kommuner, der er organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel.



Som det fremgår af figuren har de kommuner, der er organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel alle mellem 2-14 forvaltninger, og af disse er det kun 7 kommuner, der har mere end 7 forvaltninger/forvaltningsgrene.

Organisationsdiagrammerne for de 91 kommuner er blevet gennemgået. Det er som nævnt i betænkningens kapitel 3, afsnit 3.2.1.3. op til den enkelte kommune, hvorledes de ønsker at indrette administrationen, herunder hvilke fagområder der placeres sammen/særskilt. Der er mange placeringsmodeller, men eksempelvis fremgår det, at 40 kommuner har valgt at placere social- og sundhedsområdet i samme forvaltningsgren. 39 af disse kommuner har mellem 1 og 9 forvaltninger. En enkelt kommune har 14 forvaltninger. Det er selvfølgelig meget naturligt at jo flere forvaltningsgrene/virksomheder kommunen har, jo mere specialiseret er de enkelte grene.

Hvis man samlet set ser på de kommuner, der har valgt anden organisationsmodel end den klassiske forvaltningsmodel, er spredningen af antal forvaltninger væsentlig større end kommuner organiseret efter den klassiske forvaltningsmodel. Dette er illustreret ved figur 5.



Det fremgår af undersøgelsen, at disse kommuner har mellem 1 og 91 forvaltningsgrene/virksomheder. Fem af de adspurgte kommuner har mellem 63 og 91 forvaltningsgrene/virksomheder. De fem kommuner er Vordingborg kommune (91 forvaltningsgrene/virksomheder), Billund kommune (75 forvaltningsgrene/virksomheder), Struer kommune (70 forvaltningsgrene/virksomheder) og Gribskov kommune (67 forvaltningsgrene/virksomheder) og Bornholms Regionskommune (63 forvaltningsgrene/virksomheder). Alle fem kommuner har oplyst, at de er organiseret efter virksomhedsmodellen.

Det bemærkes, at kommunernes besvarelse kan give det indtryk, at det er meget forskelligt, hvorledes kommunerne definerer antallet af forvaltningsgrene/virksomheder. Det ses bl.a. i kommuner, der anvender kontraktstyring, hvor det i den sammenhæng er afgørende, om kommunen opfatter de enkelte institutioner/driftssteder som en selvstændig forvaltning/virksomhed eller om institutionen/driftsstedet anses for at være en del af den forvaltning, som institutionen/driftsstedet har indgået kontrakt med. Et eksempel herpå er Skanderborg Kommune og Bornholms Regionskommune, der begge anvender den såkaldte *Skanderborgmodel* og anvender kontraktstyring. I spørgeskemaundersøgelsen oplyser Skanderborg Kommune, at de har 7 forvaltningsgrene/virksomheder, mens Bornholms Regionskommune oplyser at have 63 virksomheder.

Som det fremgår af beskrivelse i afsnit 1 er der tilsyneladende den forskel mellem Skanderborg Kommune og Bornholm Regionskommune, at man i Skanderborg

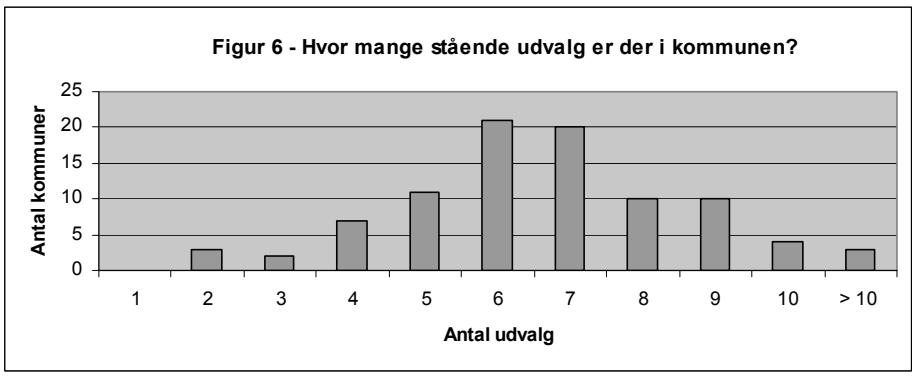
Kommune har valgt at bibeholde myndighedsopgaver i forhold til borgeren i fagsekretariaterne, mens man i Bornholms Kommune har valgt at alle administrative opgaver med borger og virksomhedsrelationer imidlertid også er organiseret i virksomheder, og således har en organisation uden forvaltninger.

2. Stående udvalg

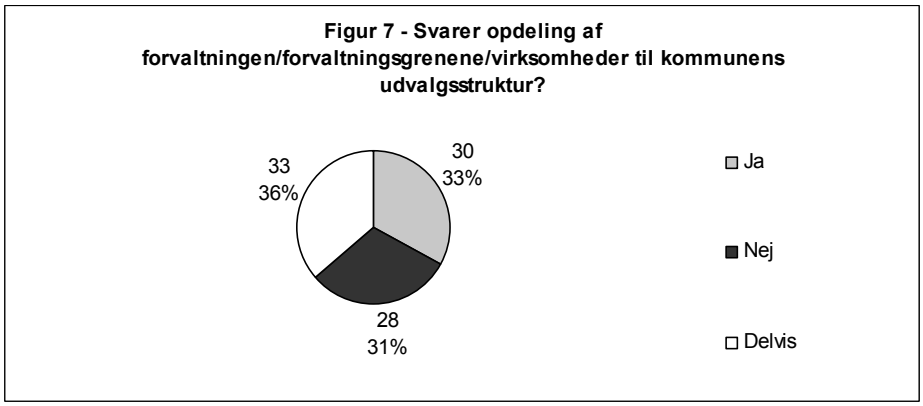
I forhold til de politiske udvalg er kommunerne bl.a. blevet spurgt om

5. Hvor mange stående udvalg er der i kommunen?
6. Svarer opdelingen i forvaltninger/forvaltningsgrene/virksomheder til kommunens udvalgsstruktur?

Figur 6 illustrerer fordeling af antal stående udvalg i kommunerne.



Figur 7 illustrerer, hvorvidt opdelingen i forvaltningsgrene/virksomheder svarer til kommunens udvalgsstruktur.



Som det fremgår af figuren svarer opdeling mellem forvaltningen og udvalgene i lidt over en 1/3 af kommunerne til hinanden.

Det er ikke i undersøgelsen spurgt til kommunens baggrund for valg af kommunens nuværende udvalgsstruktur og forvaltningsstruktur, herunder baggrunden for antal politiske udvalg og antal forvaltningsgrene.

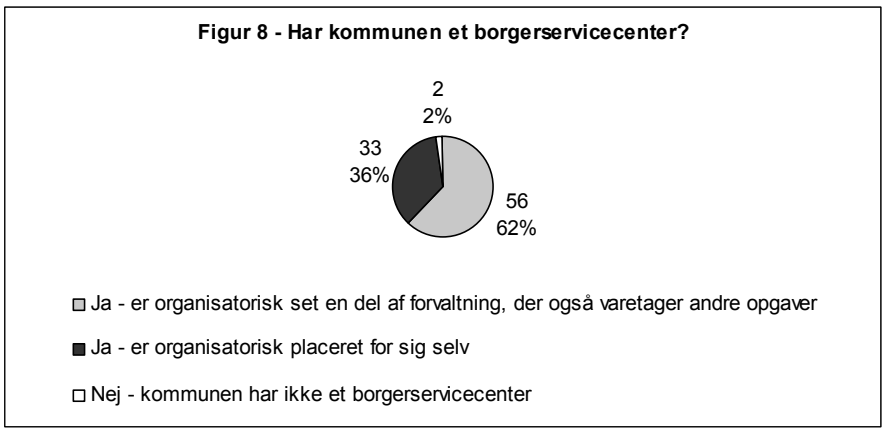
3. Organisation af borgerservicecentre

Kommunerne er desuden blevet stillet følgende spørgsmål om borgerservicecentre:

7. Har kommunen et borgerservicecenter?
8. Angiv antal borgerservicecentre i kommunen
9. Har det enkelte borgerservicecenter egen chef?
10. Hvis nogle borgerservicecentre refererer til samme chef, angiv da det samlede antal chefer for borgerservicecentre i kommunen
11. Er det enkelte borgerservicecenter organisatorisk set en del af en forvaltning, der også varetager andre opgaver end borgerserviceopgaver?

Som det fremgår af figur 8 har 89 ud af 91 kommuner oplyst, at de har et borgerservicecenter. Som det ligeledes fremgår af figuren, er borgerservicecenteret i 56 kommuner organisatorisk set en del af en forvaltning, der også varetager andre opgaver end borgerserviceopgaver, mens borgerservicecentret i de resterende 33 kommuner ikke er organiseret i en forvaltning, der også varetager andre opgaver.

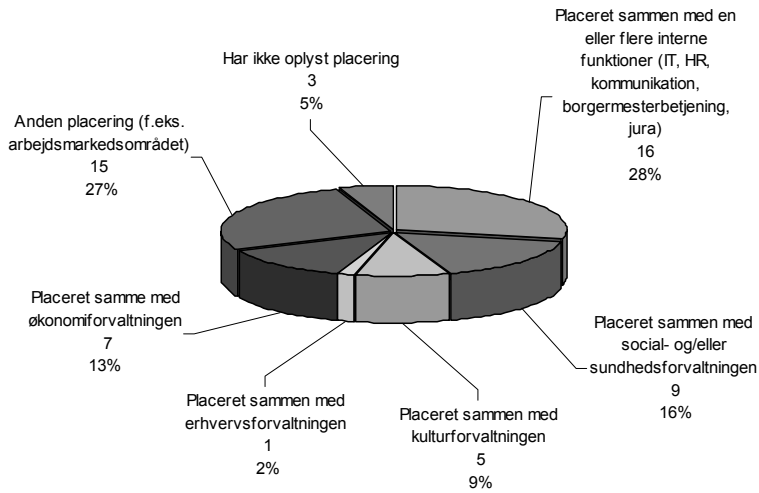
Figur 8 - Har kommunen et borgerservicecenter?



I de 56 kommuner, hvor borgerservicecenteret organisatorisk er en del af en forvaltning, der også varetager andre opgaver end borgerserviceopgaver, er der ikke en gennemgående tendens til, hvilke andre forvaltningsområder borgerservicecenteret er placeret sammen med. Der er næsten ligeså mange placeringsmodeller, som der er kommuner. Placeringen spænder fra at borgerservicecentrene er placeret sammen med biblioteksforvaltningen over økonomiforvaltningen til social- og sundhedsforvaltningen. F.eks. er det kun i 9 kommuner, at borgerservicecenteret er placeret samme med social- og sundhedsforvaltningen.

Figur 9 giver en overordnet oversigt over, hvorledes borgerservicecentre er placeret i kommunernes forvaltninger.

Figur 9 - Oversigt over kommunernes placering af borgerservicecenter i forvaltningen



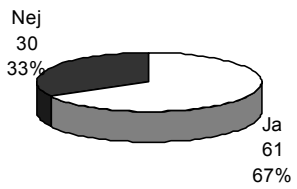
Det fremgår ikke af spørgeskemaundersøgelsen, om kommunens valg af placeringen af borgerservicecentrene har været under indvirkning af borgerservicecenterlovens § 3, stk. 3, og de muligheder, som bestemmelsen medfører.

4. Fremgangsmåde ved indhentelse af samtykke efter forvaltningslovens § 29

Omkring kommunernes fremgangsmåde ved indhentning af samtykke, er kommunerne blevet bedt om at oplyse, om der anvendes et standardskema vedrørende samtykke til indhentning af oplysninger om rent private forhold i ansøgningssager. Kommunerne er i så fald blevet anmodet om at oplyse, hvor mange forskellige skemaer de anvender, og i givet fald vedlægge skemaerne.

Som det fremgår af figur 10 oplyser 61 kommuner, at de anvender et eller flere standardskemaer i forbindelse med indhentning af oplysninger om rent private forhold i ansøgningssager.

Figur 10 - Anvender kommunen standardblanketter i forbindelse med samtykke efter forvaltningslovens § 29?



Som det fremgår, er der 67 % af kommunerne, der anvender standardblanketter i forbindelse med samtykke efter forvaltningslovens § 29. De indsendte standardblanketter er blevet gennemgået. En stor del af de anvendte blanketter er udarbejdet af Dafolo og/eller KL. Der er ikke i blanketterne eksempler på en fortrykt tekst, der kan anvendes til at indhente borgerens samtykke til indhentelse af oplysninger i ansøgningssager fra andre dele af forvaltningen. I stedet er der i visse af blanketterne mulighed for manuelt at udfylde, hvilke oplysninger der kan indhentes, og hvilke myndigheder/enheder borgeren giver samtykke til, at der kan indhentes oplysninger fra.

Bilag 2. Styrelseslovens § 64 b (Skanderborgmodellen)

VELFÆRDSMINISTERIET

Udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning
J.nr. 2008-3376/std
std 2. september 2008

1. Styrelseslovens § 64 b (Skanderborgmodellen)

Fra den 1. juli 2008 er det muligt for kommunerne selv at vælge den såkaldte Skanderborgmodel, idet der i styrelsesloven er indsat en ny § 64 b (lov nr. 224 af 8. april 2008), hvorefter kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten kan træffe bestemmelse om, at de stående udvalg og økonomiudvalget ikke eller kun inden for visse af deres områder varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Kommunalbestyrelsen kan dog ikke gøre indskrænkninger i de af økonomiudvalgets opgaver vedrørende kommunens økonomiske og administrative forhold samt kommunens budget og regnskab, der ved styrelseslovens § 18, stk. 2-4, § 37 og § 45, stk. 1 og 2, er henlagt til kommunens økonomiudvalg.

Den styreform, der er omfattet af § 64 b, er ikke ny, idet indenrigs- og sundhedsministeren tidligere efter styrelseslovens § 65 c, stk. 2, har meddelt dispensation til kommuner, der har ønsket denne styreform. Sådan dispensation er for indeværende valgperiode meddelt til Bornholms Regionskommune og til Faaborg-Midtfyn og Skanderborg Kommuner.

Kommunerne vil efter den nye bestemmelse i § 64 b ikke skulle søge dispensation til den nævnte styreform.

Når kommunalbestyrelsen træffer beslutning efter bestemmelsen om, at økonomiudvalget og de stående udvalg ikke varetager den umiddelbare forvaltning af kommu-

nens anliggender inden for visse af eller alle udvalgenes områder, henhører den umiddelbare forvaltning af de områder, som beslutningen omfatter, under kommunalbestyrelsen. Udvalgene vil herefter ikke være den kommunale myndighed, der som udgangspunkt afgør alle sædvanlige sager inden for udvalgets sagsområder. Denne myndighed vil derimod være kommunalbestyrelsen.

Opgaverne vil herefter være omfattet af den frie ret til delegation, der som udgangspunkt gælder inden for kommunestyret. Kommunalbestyrelsen vil således – medmindre noget andet følger af lovgivningen eller af en sags beskaffenhed – kunne overlade opgaverne til bl.a. forvaltningen. Sådan beslutning om delegation vil kommunalbestyrelsen til enhver tid kunne tilbagekalde, og beslutningen vil derfor ikke kunne fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

De kommuner, der allerede har denne styreform, har set den som en god basis for at indføre en øget grad af mål- og rammestyring internt i kommunen og har for en stor del eller for hele kommunens opgaveområde indført en aftale- og kontraktstyringsmodel. Styreformen er imidlertid ingen forudsætning for dette.

2. Skanderborg Kommunes organisation

I Skanderborg Kommune[1] består den politiske organisation af politikformulerede og –kontrollerende politiske udvalg. Den administrative organisation består af en smal direktion, stabe og aftalestyrede fagsekretariater (i stedet for de traditionelle fagforvaltninger) og kontraktstyrede institutioner. Fagsekretariaterne varetager myndighedsopgaverne i forhold til borgerne og er de faglige formidlere, sparringspartnere, controllere m.v. i forhold til de kontraktstyrede institutioner.

Fagsekretariaterne har ikke kompetence til at overtage de kontraktstyrede enheders og institutioners drifts-, ledelse- og personalemæssige forhold, men sikrer den tværgående faglige og koordinerende indsats, og er tilsvarende også direktionens forlængede arm i kontrol af udmøntningen af kontraktsforhold, og den faglige service- og borger-

[1] Oplysningerne om Skanderborg Kommune stammer fra materiale, som Skanderborg Kommune har sendt til Velfærdsministeriet i forbindelse med behandling af lovforslaget (L 19) og besvarelse af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål 3 og 8 til L 19.

orienterede indsats på det operationelle driftsniveau. Der er 6 fagsekretariater i Skanderborg Kommune.

Den overordnede administrative ledelsesstruktur består dels af et strategisk og taktisk administrativt niveau bestående af tre direktionsmedlemmer, fem stabschefer og seks fagchefer, og dels et operationelt ledelsesniveau bestående af mere end 170 institutioner og selvstændige ledelsesområder, som arbejder på grundlag af et kontraktforhold med direktionen. Institutionsledere m.fl. referer til en fagchef indenfor de tidligere nævnte fagsekretariater.

3. Bornholms Regionskommunes organisation

På Bornholms Regionskommunes hjemmeside findes rapport af 18. december 2003 "central styring – decentral ledelse: en undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune" hvori bl.a. den administrative organisering af Bornholms Regionskommune er beskrevet.

På det politiske plan er Regionsrådet det besluttende organ. Driftsansvaret er fjernet fra de politiske udvalg, og det er således udvalgenes opgave at udvikle politikområderne og lægge op til Regionsrådets beslutninger.

Al kommunal aktivitet henlægges til virksomheder, og forvaltninger med instruktionsbeføjelser i forhold til disse virksomheder ophæves. Der er i regionskommunen kun en direktion med små sekretariater til at binde organisationen sammen og til at sikre rådgivning og sparring til det politiske niveau samt enkelte stabsfunktioner for personale, it mv.

På det udførende plan er det alene virksomhederne, der træffer beslutninger. Der består altså ikke noget direkte referenceforhold mellem direktionen og lederne af virksomhederne. Direktørerne har ikke direkte indflydelse på driften, men de skal gribe ind, hvis virksomhederne ikke lever op til de fastlagte mål, og de kan udforme principper og retningslinjer samt tage initiativ til udviklingsopgaver, hvor de kan trække på virksomhedernes medvirken.

Bornholms Regionskommune har i spørgeskemaundersøgelsen, som er omtalt i bilag 1, oplyst, at regionen har 63 virksomheder. En række af virksomhederne er de gamle institutioner i kommunerne og i amtet. Derudover er alle administrative opgaver med borger og virksomhedsrelationer også organiseret i virksomheder.