

Notat vedr. lukkede dagsordenspunkter

Indledning:

Til brug for Kultur- og Fritidsudvalgets møde den 26. november 2015 var udarbejdet et notat, der bl.a. indeholdt en kortfattet beskrivelse af reglerne for udlevering af materiale fra lukkede dagsordenspunkter.

I dette supplerende notat foretages en uddybende redegørelse af reglerne på området, og herunder præcisering af adgangen til at videregive fortrolige oplysninger fra lukkede dagsordenspunkter samt overvejelser om muligheden for i lukkede dagsordenspunkter at foretage markering af de fortrolige oplysninger.

Indledningsvis skal det understreges, at når en sag er medtaget på et lukket dagsordenspunkt er baggrunden, at sagen vurderes at indeholde fortrolige oplysninger, som der er tavshedspligt omkring. Dette gælder som det klare udgangspunkt alle sager som behandles som lukkede dagsordenspunkter i både Byråd og udvalg, og ikke kun personsager og sager om kommunens køb og salg af fast ejendom.

Regelgrundlaget

I det følgende foretages en nærmere gennemgang af regelgrundlaget i forhold til lukkede dagsordenspunkter.

Efter lov om kommunernes styrelse (KSL) § 8, stk. 7 og § 20, stk. 7 har en kommune pligt til at offentliggøre en sagsfortegnelse over de sager, som skal behandles i både Byrådet og i udvalgene.

En sagsfortegnelse er en oversigt over de sager, der forventes behandlet på et kommende møde, og den skal som minimum indeholde en angivelse af sagernes emner. I en sagsfortegnelse må der ikke indgå fortrolige oplysninger.

I modsætning til en sagsfortegnelse indeholder de udkast til dagsordener, der i Viborg Kommune udarbejdes til byråds- og udvalgsmedlemmerne, såvel en sagsfremstilling som en indstilling. En sagsfortegnelse er således ikke det samme som et dagsordensudkast, men de fleste kommuner - herunder i Viborg Kommune - vælger at offentliggøre hele dagsordensudkastet og opfylder dermed samtidigt fuldt ud lovkravet om offentliggørelse af en sagsfortegnelse.

Reglerne om hvilke punkter der behandles for lukkede døre findes forskellige steder.

KSL § 10, stk. 1 indeholder følgende bestemmelse:

”Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden.”

I modsætning til Byrådsmøderne gælder, at møder i udvalg altid foregår for lukkede døre, og der er ikke i lovgivningen noget krav om at hverken dagsorden eller beslutningsprotokol skal offentliggøres.

Når de fleste kommuner, og herunder Viborg, som udtryk for meroffentlighed offentliggør de fulde dagsordenspunkter til både Byrådsmøder og udvalgsmøder, skal kommunen sørge for, at der ikke derved offentliggøres fortrolige oplysninger. Dette sker ved at sager indeholdende fortrolige oplysninger behandles som lukkede dagsordenspunkter. I praksis er det den samme vurdering af i hvilket omfang en sag indeholder fortrolige oplysninger, der foretages i forhold til både Byrådsmøder og udvalgsmøder.

I tilknytning til KSL § 10 fastsætter forretningsordenen for Viborg Byråd – i overensstemmelse med den af Indenrigsministeriet fastsatte normalforretningsorden – følgende i § 1, stk. 2:

”Stk. 2. Følgende sager skal - medmindre Byrådet i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse - behandles for lukkede døre:

1. Sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold.
2. Sager om køb og salg af faste ejendomme.
3. Overslag og tilbud vedrørende bygningsarbejder og leverancer”

Forretningsordenens opregning af sager, der skal behandles for lukkede døre, er alene et udgangspunkt for borgmesteren ved placering af sagerne i det forslag til dagsorden, som kommunalbestyrelsen skal tage stilling til ved mødets begyndelse, og er ikke udtryk for en udtømmende angivelse af hvilke sager, der behandles for lukkede døre.

Når der ved sagens behandling vil blive eller forventes at blive fremdraget fortrolige oplysninger, kan det begrunde dørlukning. Hvilke oplysninger der må anses for fortrolige vurderes med udgangspunkt i forvaltningslovens § 27.

I bestemmelsen er der en opregning af hensyn, der efter en konkret vurdering kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Bestemmelsen indebærer, at også andre kategorier af sager end de eksempler der opregnes i forretningsordenens § 1, stk. 2 behandles for lukkede døre. For eksempel vil også hensynet til private virksomheders forretningsforhold eller sager, hvor kommunen påtænker at indgive politianmeldelse efter omstændighederne skulle anses for fortrolige oplysninger, som kan begrunde dørlukning.

Eventuelle brud på tavshedspligten er sanktioneret i straffelovens § 152.

Den praktiske betydning af reglerne i forhold til lukkede dagsordenspunkter:

Tankegangen bag reglerne om lukkede dagsordenspunkter er, at hvis et dagsordenspunkt indeholder bare ét element af fortrolig karakter (fx navnet på den borger en personsag angår), vil hele dagsordenspunktet skulle behandles for lukkede døre.

Lovgivningen lægger ikke op til, at der skal foretages en adskillelse af de elementer, der er fortrolighed omkring i et særskilt lukket dagsordenspunkt, og så de elementer der ikke er fortrolige i en særskilt åben sag.

Omvendt er der ikke i reglerne noget der forhindrer, at man i konkrete sager vælger denne model, i tilfælde hvor det giver mening at foretage en sådan opdeling, herunder hvor også beslutningen naturligt vil kunne opdeles på henholdsvis den åbne og den lukkede del. Dertil kommer, at en opdeling af en sag fordrer særlig opmærksom i forhold til, at byrådsmedlemmer ikke sammenblander oplysningerne fra de to sager, og

derved eventuelt kommer til at røbe fortrolige oplysninger enten under forhandlinger under den åbne del i Byrådssalen eller ved efterfølgende udtalelser fx til pressen.

Hvis en sag behandles som et lukket dagsordenspunkt er dette udtryk for, at sagen ud fra en forudgående juridisk vurdering findes at indeholde fortrolige oplysninger. Dette gælder uanset om der er tale om en personsag, en køb- og salgssag eller en helt tredje kategori af lukkede dagsordenspunkter, og under alle omstændigheder gælder det, at fortrolige oplysninger fra lukkede dagsordenspunkter ikke må videregives, da dette vil indebære et brud på tavshedspligten. I notatet til Kultur- og Fritidsudvalget den 26. november 2015 er det anførte formuleret således, at "materiale vedrørende sager, der behandles for lukkede døre, ikke må forevises andre, hvis der herved sker videregivelse af fortrolige oplysninger."

I en del sager vil der være tale om, at selve sagens tema er af fortrolig karakter, med den konsekvens at alle elementer i sagen principielt må anses for fortrolige.

Dette vil typisk være tilfældet i mange af de såkaldte køb- og salgssager. Hvis kommunen forhandler om køb af en bestemt ejendom vil selve det, at kommunen er interesseret i ejendommen være fortroligt ud fra den betragtning, at kommunens forhandlingsposition vil kunne blive svækket, hvis andre mulige købere fik kendskab til kommunens interesse. Principielt vil alle elementer i sagen derfor kunne anses for fortrolige. I forbindelse med en anmodning om aktindsigt i en sådan sag, vil man derfor som udgangspunkt også berettiget kunne undtage alle oplysningerne fra aktindsigt.

På trods af det netop beskrevne vil det ofte være sådan at visse løsrevne "anonymiserede" oplysninger efter omstændighederne vil kunne citeres uden at der herved sker brud på tavshedspligten.

Som eksempler herpå kan nævnes, at det i sager om kommunens køb og salg af fast ejendom forekommer, at der citeres i forvejen offentligt tilgængelige oplysninger fra lokalplaner eller lignende, fx helhedsplanen for Domkirkeområdet.

I personsager kan der tilsvarende være tale om, at der i det lukkede dagsordenspunkt citeres lovbestemmelser eller praksis af generel karakter, som isoleret set ikke er fortrolige, men hvor man dog i forbindelse med en eventuel videregivelse skal være særlig opmærksom på, at man ikke kommer til at afsløre den nærmere sammenhæng.

Et andet væsentligt element ved vurderingen af om konkrete oplysninger i en sag er tavshedsbelagte er tidsperspektivet. Der er således væsentlige forskelle på den tidsmæssige udstrækning af tavshedspligten - afhængigt af oplysningernes karakter. I nogle sager vil tavshedspligten gælde ud i al fremtid, mens det hensyn som har betinget at en sag blev medtaget som et lukket dagsordenspunkt i andre tilfælde måske allerede inden mødes afholdelse er ophørt.

Er der tale om fortrolige personoplysninger, vil tavshedspligten også være gældende i tiden efter mødets afholdelse. Dette kunne eksempelvis omfatte visse afskedigelsessager eller i tilfælde, hvor konkrete borgersager indeholdende fortrolige personoplysninger bliver behandlet på et udvalgsmøde eller i sjældne tilfælde i Byrådet.

Hvor oplysningerne er fortrolige af andre grunde, herunder typisk af hensyn til kommunens egne økonomiske interesser, vil dette hensyn sædvanligvis kun gøre sig gældende i kort tid og normalt ikke ud over det tidspunkt, hvor der er truffet endelig beslutning i sagen.

Eksempelvis vil fortroligheden som udgangspunkt ophøre samtidigt med Byrådets beslutning på mødet i sager om køb og salg af fast ejendom, i tilfælde hvor Byrådet tager endelig stilling til et foreliggende

tilbud. For fuldstændighedens skyld bemærkes, at praksis i sådanne sager er, at man af hensyn til Viborg Kommunes medkontrahenter (købere eller sælgere af faste ejendomme) så vidt muligt giver disse besked om beslutningen, inden de lukkede sager med beslutning offentliggøres på Kommunens hjemmeside. Det bemærkes, at Viborg Kommune i denne sammenhæng går videre end de fleste andre kommuner, når man i forlængelse af sagens behandling offentliggør denne type lukkede dagsordenspunkter sammen med beslutningsreferatet for de åbne dagsordenspunkter.

I andre typer af sager er den tidsmæssige udstrækning af fortroligheden lidt længere. Dette gælder for eksempel i tilfælde, hvor Byrådet meddeler en bemyndigelse til borgmesteren til indenfor nærmere angivne rammer at forhandle en aftale på plads. I disse tilfælde ophører fortroligheden som udgangspunkt, når endelig aftale er indgået.

I forhold til konkurrenceudsættelsessager følger det af udbudsdirektivets artikel 36, stk. 5, at indtil bekendtgørelse er afsendt til Kommissionen til offentliggørelse, er der fortrolighed om indholdet af udbudsmaterialet og prækvalifikationsmaterialet, herunder f.eks. oplysninger om udbuddets omfang, type, tildelingskriterier og udførelses-, leverings- eller opfyldelsessted. Formålet med fortroligheden er at sikre ligestilling af tilbudsgiverne. Når bekendtgørelsen er afsendt til Kommissionen, vil Kommunen derimod lovligt kunne offentliggøre udbudsmaterialet eller prækvalifikationsmaterialet.

Eventuel markering af de fortrolige oplysninger i lukkede dagsordenspunkter

Sammenfattende er det forvaltningens vurdering at det ikke er muligt at foretage tilstrækkelig entydige og brugbare markeringer af hvilke oplysninger i lukkede dagsordenspunkter, som er fortrolige. Dette skyldes dels, at spørgsmålet om fortrolighed i forhold til en række oplysninger vil afhænge af sammenhængen, hvori de bringes, og dels fordi den tidsmæssige udstrækning af fortroligheden i de lukkede sager varierer, hvilket i sig selv vil skabe væsentlig usikkerhed om rækkevidden af eventuelle markeringer af fortrolige oplysninger i konkrete sager.

Ansvar for at reglerne om tavshedspligten i forhold til fortrolige oplysninger i lukkede dagsordenspunkter respekteres, påhviler det enkelte byrådsmedlem. Eventuelle tvivlsspørgsmål vil dog kunne afklares ved henvendelse til borgmesteren. Borgmesteren vil i den forbindelse kunne foranledige, at forvaltningen yder vejledning om rækkevidden af fortroligheden i lukkede dagsordenspunkter under hensyntagen til sagens nærmere indhold, sammenhængen hvori oplysningerne tænkes videregivet, samt på hvilket stadie sagen er.

8. december 2015

Jesper Riis

Lov om kommunernes styrelse (uddrag):

§ 8, stk. 7. En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt offentliggøres.

§ 10, stk. 1. Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden

§ 20, stk. 7. En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på udvalgenes møder, skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt offentliggøres.

Forvaltningslovens § 27

Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign. , for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

Stk. 2. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har desuden tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det samme gælder, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse el.lign.

Stk. 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har herudover tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Stk. 4. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har endvidere tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til

- 1) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrkelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter eller
- 5) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 5. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1-4.

Stk. 6. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 7. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 3, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 6, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.

Straffelovens § 152

Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

