

### 9-3. Forvaltningsret 111.1 – 112.2 – 1123.2 – 113.1.

#### **Videregivelse af oplysninger om at en borger var afskåret fra telefonisk kontakt med myndigheden. Sagsbegrebet. Partsbegrebet**

*Familiestyrelsen meddelte en mand påbud om ikke at ringe til styrelsen og sendte samtidig en kopi af påbuddet til hans tidligere samlever og til et statsamt. Påbuddet blev givet i forbindelse med at styrelsen traf afgørelse i anledning af en klage fra manden over at statsamtet endnu ikke havde taget stilling til hans anmodning om nedsættelse af børnebidraget til parrets fælles barn. Styrelsen gav udtryk for den opfattelse at beslutningen om at afskære manden fra telefonisk kontakt med styrelsen havde en så nær sammenhæng med styrelsens fremtidige sagsbehandling at barnets mor og statsamtet skulle underrettes herom.*

*Ombudsmanden udtalte at der i forhold til styrelsens påbud over for manden forelå en selvstændig sag som var væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid. Den tidligere samlever kunne ikke anses for part i denne selvstændige sag. Da oplysningerne om påbuddet i øvrigt måtte anses for fortrolige, havde styrelsen handlet i strid med sin almindelige tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, ved at videregive disse oplysninger til den tidligere samlever. Ombudsmanden mente at dette forhold var kritisabelt.*

*For så vidt angik videregivelsen af de fortrolige oplysninger til statsamtet, bemærkede ombudsmanden at styrelsen ikke havde anført sådanne grunde som understøttede at der hos styrelsen eller statsamtet var et sagligt behov herfor, sådan som det måtte kræves efter den relevante bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 3. Også dette forhold mente ombudsmanden var kritisabelt.*

*(J.nr. 2005-4516-603).*

Baggrunden for sagen fremgår af en anden sag jeg havde til behandling (mit j.nr. 2005-3606; optaget i denne beretning som sag nr. 9-2 foran denne sag). Denne sag drejede sig om Familiestyrelsens påbud til A om alene at henvende sig til styrelsen skriftligt.

Som oplyst i denne sag ringede A den 29. september 2005 til Familiestyrelsen og klagede over at Statsamtet Y endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende en anmodning han havde fremsat om nedsættelse af børnebidraget for sin søn, C.

Familiestyrelsen afviste denne klage i brev af 4. oktober 2005 med henvisning til at Statsamtet Y's videre behandling af sagen fortsat afventede A's eventuelle bemærkninger i anledning af et forslag som hans tidligere samlever, B, havde fremsat på et møde i statsamtet den 15. september 2005. Styrelsen skrev derpå følgende:

”Familiestyrelsen har nu gennem flere år behandlet Deres samværs- og bidragssag, herunder Deres klage over statsamtets hidtidige afslag på Deres ansøgning om fradrag i Deres bidrag til (C) for udgifter til tøj, som De har afholdt.

I den forbindelse har De både i forbindelse med vores sagsbehandling, men også efter vores afslutning af sagen, utallige gange kontaktet styrelsen telefonisk, og styrelsen har så vidt muligt forsøgt at vejlede Dem, herunder om muligheden for på ny at søge statsamtet om fradrag i børnebidraget.

De kontakter altid styrelsen pr. telefon og ringer for tiden jævnligt med sekunders varighed med diverse krav og kommentarer. Under samtalerne er de udkældende, ligesom sagsbehandleren og andre ansatte må bruge uforholdsmæssigt meget tid på samtalerne, som sjældent giver noget bidrag til oplysning af sagen eller muligheden for at vejlede Dem.

Deres mange telefonopkald skaber problemer også for styrelsens telefonomstilling, idet De forsøger at diskutere sagen med den, der modtager Deres opkald, og De retter ofte heftige bebrejdelser mod den pågældende. Derved forsinkes betjeningen af andre, som ringer til styrelsen.

Det fremgår af sagen, at styrelsen bl.a. den 6. januar 2004 har vejledt Dem om muligheden for på ny at ansøge statsamtet om fradrag i Deres børnebidrag til (C). Kopi af notatet vedlægges.

De har efterfølgende telefonisk kontaktet styrelsen utallige gange, hvor De er blevet vejledt om det samme. Der er ikke udfærdiget telefonnotat over disse efterfølgende henvendelser, da sagen på daværende tidspunkt ikke var verserende i styrelsen.

*På baggrund af Deres mange telefoniske henvendelser har vi besluttet, at hvis De fremover ønsker at kontakte styrelsen, herunder indlevere eventuelle klager over statsamtets afgørelser, så skal det ske skriftligt.*

Vi er opmærksomme på, at De har oplyst, at De er ordblind.

Hvis De har problemer med at formulere Dem skriftligt, kan De eventuelt anmode socialforvaltningen i Deres kommune om hjælp til formuleringen. Det samme gælder, hvis De har problemer med at læse vores skriftlige svar på Deres henvendelser m.v.

De kan ikke herefter forvente, at vi besvarer Deres eventuelle telefoniske henvendelser, og styrelsens personale er instrueret i at afbryde telefonforbindelsen, hvis De ringer.”

Genpart af Familiestyrelsens brev blev samtidig sendt til B og til Statsamtet Y.

Den 8. november 2005 ringede A til ombudsmandsembedet og talte med en af mine medarbejdere. Han klagede telefonisk over at Familiestyrelsen uberettiget havde videregivet oplysning til uvedkommende, dvs. Statsamtet Y og B, om at han fremover ikke måtte ringe til styrelsen.

Den 16. november 2005 videresendte jeg en kopi af det telefonnotat min medarbejder havde lavet om samtalen med A, til Familiestyrelsen (mit j.nr. 2005-4023-603) idet jeg bad styrelsen underrette mig om sit svar til A.

Ved brev af 25. november 2005 til A afviste Familiestyrelsen at videregivelsen af oplysninger om ham til Statsamtet Y og B var sket uberettiget. Styrelsen skrev bl.a.:

”Vi kan oplyse, at det efter vores opfattelse er god forvaltningsskik, at statsamtet og parterne i sagen som udgangspunkt skal underrettes om vores afgørelser og beslutninger m.v. i sager om samvær og bidrag.

Muligheden for at give denne underretning begrænses i et vist omfang af reglerne om aktindsigt, tavshedspligt og videregivelse af oplysninger i forvaltningsloven og persondataloven.

Efter § 10, stk. 1, i forvaltningsloven omfatter en parts ret til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører sagen. Lovens §§ 12-15 indeholder forskellige undtagelser fra dette udgangspunkt. Efter lovens § 15 kan en parts anmodning om aktindsigt i sagen begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til de oplysninger, der fremgår af sagens akter, til varetagelse af sine interesser, findes at burde vige for afgørende til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser.

Forarbejderne til § 15 indeholder en klar tilkendegivelse af, at undtagelsesbestemmelsen skal administreres med tilbageholdenhed. Oplysninger kan herefter kun undtages fra partsaktindsigt, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade i væsentligt omfang.

Vi finder ikke, at der er nærliggende fare for, at Deres private interesser lider skade i væsentligt omfang ved vores underretning af statsamtet og modparten om vores beslutning om Deres telefonkontakt med styrelsen.

Da vi mener, at oplysningerne i vores brev af 4. oktober 2005 må videregives til (B) efter reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven, har vi ikke taget stilling til, om oplysningerne også må videregives efter reglerne i persondataloven.”

En af Familiestyrelsens medarbejdere ringede til A den 29. november 2005 og læste styrelsens svar af 25. november 2005 op for ham.

A ringede derpå her til embedet den 8. december 2005 og klagede til mig over Familiestyrelsens svar af 25. november 2005. Den 20. december 2005 bad jeg Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen. I sin udtalelse, der forelå den 9. januar 2006, henholdt Familiestyrelsen sig til sit svar af 25. november 2005 og anførte videre følgende:

”Som nævnt i afgørelsen er det efter vores opfattelse god forvaltningsskik, at statsamtet og parterne i sagen som udgangspunkt skal underrettes om vores afgørelser m.v. i sager om samvær og bidrag.

Vi er generelt opmærksomme på, at man i sager af denne karakter kan overveje, om statsamtet og den anden part bør underrettes om beslutninger om telefonkontakt m.v., da sådanne beslutninger som udgangspunkt kun retter sig mod den ene part og ikke nødvendigvis har betydning for det materielle indhold i sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

I denne sag har vi ud fra en samlet vurdering konkret vurdering af omstændighederne, herunder det tidligere sagsforløb i Statsamtet (X), fundet, at beslutningen om (A)'s telefonkontakt med styrelsen har en så nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling og det materielle indhold i sagen samt de afgørelser, der eventuelt skal træffes på et senere tidspunkt, at vi mener, at både statsamtet og modparten skulle underrettes herom.

Det bemærkes, at oplysningerne, som vi har videregivet til statsamtet og modparten, i øvrigt fremgår af den øvrige korrespondance m.v. i sagen.”

I brev af 16. januar 2006 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger i anledning af Familiestyrelsens udtalelse. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger fra ham.

Den 21. april 2006 afgav jeg min redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **”1. Underretning om beslutningen til (B)**

Jeg er enig med Familiestyrelsen i at god forvaltningsskik som udgangspunkt tilsiger at sagens parter underrettes om de væsentlige ekspeditioner myndighederne foretager som led i sagens behandling. Om en bestemt person bør modtage sådan underretning, afhænger imidlertid netop af om ekspeditionen er foretaget som led i behandlingen af en sag hvori den pågældende person må anses for part.

Partstatus i en forvaltningssag forudsætter at den pågældende person har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Kerneområdet i partsbegrebet er den person hvis interesser direkte berøres af sagens udfald, men også andre vil kunne have en væsentlig og individuel interesse i sagen. At interessen skal være væsentlig, indebærer at afgørelsens udfald skal angå den pågældendes forhold og situation med en vis styrke og intensitet. Sagens udfald skal normalt have direkte virkning for den pågældende.

Fastlæggelsen af sagens tema og dermed kredsen af de interesser der knytter sig til dens udfald, har således afgørende betydning for hvem der må anses for part i sagen. I sager der rejses på borgerens eget initiativ som ved ansøgning eller i form af en klage over en underordnet myndigheds afgørelse, vil sagens tema normalt være begrænset til i hvilket omfang ansøgningen kan imødekommes, eller om den påklagede afgørelse må anses for rigtig. Hovedopgaven i relation til spørgsmålet om partstatus bliver herefter at identificere den eller de personer som må antages at have den fornødne retlige interesse i sagen med det således afgrænsede tema.

Familiestyrelsen synes i sin udtalelse til mig at have lagt til grund at beslutningen om Deres telefonkontakt med styrelsen indgår i én og samme sag som hans klage over Statsamtet (Y)'s sagsbehandlingstid.

Under disse forudsætninger kan det være nærliggende – som styrelsen – at antage at (B), der utvivlsomt må anses for part i bidragssagen og formentlig derfor også i klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid, tillige må anses for part i relation til beslutningen om Deres telefonkontakt med styrelsen.

Selvom en sag i forvaltningslovens forstand må betragtes som én sag, er det dog principielt ikke udelukket at der i sagen skal træffes flere delafgørelser som klart kan adskilles fra hverandre, og i relation til hvilke der følgelig kan siges at eksistere forskellige sager med forskellige parter. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 27 ff, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241ff\*, særligt s. 265 f.

I det konkrete tilfælde er det min opfattelse at der i forhold til Familiestyrelsens beslutning om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen netop foreligger en selvstændig sag som efter sit oplysningsgrundlag og udfald er væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid.

Jeg lægger herved vægt på at Familiestyrelsen i sin begrundelse for at afskære telefonkontakten i vidt omfang har inddraget oplysninger om Deres kontakt med styrelsen i andre, afsluttede sager. Disse oplysninger indgik ikke i det nødvendige oplysningsgrundlag for selve klagesagen, der som tema alene havde spørgsmålet om den tid Statsamtet (Y) på daværende tidspunkt havde anvendt til behandlingen af Deres anmodning om nedsættelse af børnebidraget.

Hertil kommer at beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med Familiestyrelsen efter sin karakter ligger ganske fjernt fra en stillingtagen til hans oprindelige klage til styrelsen. Tværtimod bemærker jeg at beslutningen allerede som følge af først at være truffet ved klagesagens afslutning ikke kan have virket regulerende for styrelsens videre behandling af selve klagesagen, men alene for styrelsens andre fortsat verserende eller kommende sager hvori De er eller måtte blive part.

Det er herefter min opfattelse at der i relation til Familiestyrelsens beslutning om at begrænse Deres kontakt med styrelsen til skriftlige henvendelser må antages at foreligge en selvstændig sag, hvis oplysningsgrundlag og udfald rækker væsentligt ud over den oprindelige klagesag.

(B)'s status af part i denne selvstændige sag afhænger herefter af hendes retlige interesse i sagens udfald. Jeg er opmærksom på den betydning som afskæringen af Deres telefonkontakt med styrelsen må antages at få for styrelsens behandling af andre – fortsat verserende eller kommende – sager, hvori (B) er eller kan blive part. Jeg mener dog ikke at hendes indirekte interesse i at De alene på grund af sit belastede forhold til Familiestyrelsen processuelt stilles vanskeligere i disse andre sager, er af en karakter der berettiger hende til partsstatus i sagen om begrænsning af Deres kontakt til Familiestyrelsen.

Det her anførte ville naturligvis ikke have afskåret Familiestyrelsen fra at referere til beslutningen om at afskære telefonkontakten med Dem efterhånden som beslutningen måtte finde konkret anvendelse i styrelsens andre – fortsat verserende eller kommende – sager. Sådanne andre sager kunne imidlertid hverken omfatte den samtidigt afsluttede klagesag vedrørende Statsamtet (Y)'s sagsbehandlingstid eller styrelsens fortsat verserende sager hvor De på tidspunktet for beslutningens meddelelse endnu ikke havde rettet telefonisk henvendelse til styrelsen på ny. Oplysningerne om styrelsens beslutning indgik på daværende tidspunkt således ikke i nogen sag hvori (B) måtte anses for part. På denne baggrund deler jeg ikke Familiestyrelsens opfattelse hvorefter styrelsens adgang til at videregive oplysningerne til hende måtte vurderes i henhold til forvaltningslovens regler om aktindsigt for sagens parter.

Det er derimod et spørgsmål om ikke Familiestyrelsen var afskåret fra at meddele oplysningerne til (B) i medfør af de almindelige regler om offentligt ansattes tavshedspligt, herunder navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, hvorefter hensynet til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige, herunder økonomiske, forhold begrundede at oplysningen er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Et hovedsigte med tavshedspligtsreglerne er at oplysninger som offentlige myndigheder bliver bekendt med som led i varetagelsen af deres opgaver, ikke bliver røbet over for almenheden eller uvedkommende privatpersoner. Det afgørende for om en oplysning må anses for fortrolig, må være en vurdering af om oplysningen er af en sådan karakter at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kundskab.

I den forbindelse bemærker jeg at den selvstændige sag der foreligger i relation til beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med Familiestyrelsen, i sig selv er af ganske sensitiv karakter. Jeg lægger herved vægt på beslutningens indgribende betydning for Dem og det forhold at den i overvejende grad er begrundet i forhold hos Dem som styrelsen tydeligvis anser for bebrejdselsværdige. Jeg mener desuden ikke at kunne se bort fra Deres åbenbare interesse i at en beslutning der indebærer en væsentlig forringelse af Deres processuelle stilling i styrelsens andre sager der har karakter af partstvister mellem Dem og (B), ikke kommer til (B)'s kundskab.

Jeg mener herefter at Familiestyrelsen ved at underrette (B) om sin beslutning om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen handlede i strid med tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, idet oplysningerne om beslutningen måtte anses for fortrolige. Styrelsens handlemåde må af denne grund anses for kritisabel.

## **2. Videregivelse af oplysninger om beslutningen til Statsamtet (Y)**

Almindelige regler om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder er fastsat i forvaltningslovens § 28, der lyder således:

**’§ 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 begrundet 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.

...'

Uanset min ovenfor anførte begrundelse for at anse oplysningerne om Familiestyrelsens beslutning om at afskære telefonkontakten med (A) for fortrolige mener jeg dog ikke at oplysningerne vedrører rent private forhold som anført i forvaltningslovens § 28, stk. 1. Familiestyrelsens adgang til at videregive oplysningerne til Statsamtet (Y) skal derfor vurderes efter § 28, stk. 3, om videregivelse af andre fortrolige oplysninger.

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 28, stk. 3, fremgår det at adgangen til at videregive andre fortrolige oplysninger ifølge denne bestemmelse er begrænset til de tilfælde hvor det må antages at oplysningen vil være af væsentlig betydning for den modtagende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse som denne myndighed skal træffe. Bestemmelsen indebærer at der ikke mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan finde videregivelse af fortrolige oplysninger sted med mindre der er et sagligt behov herfor. Jeg henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, s. 106 og 174 f.

Spørgsmålet er herefter om oplysningerne var af væsentlig betydning for statsamtets virksomhed eller for en afgørelse statsamtet skulle træffe, eller om der hos Familiestyrelsen eller statsamtet i øvrigt var et sagligt behov for at oplysningerne blev videregivet.

Familiestyrelsen har i sin udtalelse til mig anført at beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen har en så nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling og det materielle indhold i sagen samt de afgørelser der eventuelt skal træffes på et senere tidspunkt, at statsamtet – og (B) – skulle underrettes herom.

I den anledning bemærker jeg at klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid som tidligere nævnt må anses for afsluttet samtidig med beslutningens meddelelse. Jeg er derfor ikke enig med Familiestyrelsen i at beslutningen har nogen nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling eller det materielle indhold i sagen. Jeg må herudover forstå styrelsens udtalelse således at der med beslutningens betydning for eventuelle senere afgørelser sigtes til afgørelser som styrelsen forventes at skulle træffe selv, idet beslutningen efter sit indhold alene vedrører styrelsens egen sagsbehandling. Familiestyrelsen har imidlertid ikke angivet hvorledes underretningen af statsamtet må antages at have gavnet styrelsens forberedelse af disse senere afgørelser.

Familiestyrelsen har heller ikke i øvrigt anført sådanne grunde som efter min opfattelse understøtter at der hos Familiestyrelsen eller Statsamtet (Y) var et sagligt behov for at videregive de omhandlede oplysninger til statsamtet. Videregivelsen må derfor anses for at være sket i strid med forvaltningslovens § 28, stk. 3. Også dette forhold må jeg derfor anse for kritisabelt.

Jeg har gjort Familiestyrelsen bekendt med min opfattelse.”

NOTE (\*): FOB 1989, s. 241.