

**Københavns Kommune
Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen**

**Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme
- juridiske rammer for et målrettet inklusions-program**

INDHOLD	
Resumé	4
Indledning	7

HOTLINE/TELEFONRÅDGIVNING

1. Generelle overvejelser	8
2. Grundrettigheder	8
2.1. Privatlivets fred	9
2.2. Ytringsfrihed	9
2.2.1. Dansk ret	10
2.2.2. International ret	10
2.2.3. Ytringsfrihed i forhold til Mårettet Inklusion	10
2.3. Diskrimination	11
2.3.1. Dansk ret	11
2.3.2. International ret	13
2.3.3. ”Mårettet Inklusion” og forbuddet mod diskrimination	14
3. Juridiske rammer i øvrigt	16
3.1. Afgørelsesbegrebet	17
3.1.1. Dækker forvaltningsloven hotline/telefonrådgivningens virksomhed?	18
3.2. Notatpligt	19
3.2.1. De juridiske rammer	19
3.2.2. Notatpligt i forhold til hotline/telefonrådgivningen	20
3.3. Opbevaring og beskyttelse af personoplysninger	21
3.3.1. Relevante hovedregler i persondataloven	22
3.3.2. Oplysningspligt	24
3.3.3. Indsigtsret	26
3.3.4. Indsigelsesret	26
3.4. Aktindsigt	27
3.4.1. Indsigtsret i medfør af persondataloven	27
3.4.2. Aktindsigt i medfør af offentlighedsloven	29
3.4.3. Interne arbejdsdokumenter	29
3.4.4. Skematisk oversigt over adgangen til aktindsigt	30
3.5. Tavshedspligt	31
3.5.1. Begrænsninger i tavshedspligten	32
3.5.2. Udveksling af oplysninger mellem myndigheder	33
3.5.2.1. Forvaltningsloven	35
3.5.2.2. Persondataloven	36
3.5.2.3. Sammenfatning	36
3.5.3. Den anden terrorkpakke – et eksempel på lov der hjemler videregivelse af fortrolige oplysninger	36
3.6. Underretningspligt	38
3.6.1. I almindelighed	38
3.6.2. Enkeltpersoners skærpede underretningspligt	39
3.6.3. Underretningspligt og hotline/rådgivningslinien	39
4. Opsamling og konklusion	42

MENTORKORPS

5. Konceptet	45
6. Generelle bemærkninger	45
7. Ansættelsesforholdet	46
7.1. Frivilligt arbejde	46
7.2. Mentorkorpsenes arbejdsmæssige status	47
8. Tavshedspligt	47
8.1. Ikke-offentligt ansatte	47
8.2. Offentligt ansatte	48
9. Opsamling og konklusion	49
10. Litteratur og kilder	50

RESUMÉ

1. Generelt

Ordvalget i programmets materiale, særligt i formålsangivelsen, bør nøje overvejes.

Retssikkerhedsfonden finder det hensigtsmæssigt at formålet med programmet udtrykkeligt angives til, at man ønsker at forebygge radikalisering og ekstremisme over en bred kam, religiøst såvel som politisk. Det gælder både programmets telefonlinje og mentorkorps samt i relation til mentorkorpsets sammensætning. Dette bør bl.a. iagttages af følgende grunde:

- 1) En for snævert angivet formålsangivelse, herunder uheldigt ordvalg, kan modarbejde selve formålet med programmet (inklusion) ved at skabe mistro og polarisering blandt borgerne.
- 2) I yderste konsekvens kan en for snævert angivet formålsangivelse, herunder uheldigt ordvalg, falde ind under forbuddet mod diskrimination, retten til religionsfrihed, ytringsfrihed og 'den frie tanke'.

2. Telefonlinjen

Det bør overvejes, hvorvidt oplysninger fra henvendelser til telefonlinjen noteres ned, og i hvilken form.

- Retssikkerhedsfonden finder det hensigtsmæssigt, at såfremt man vælger at notere oplysninger fra samtalerne ned, da kun at notere til brug for dokumentering og evaluering af programmet, og undlade at notere personfølsomme oplysninger. Dette anbefales bl.a. af følgende grunde:
 - 1) Telefonlinjen vil som udgangspunkt ikke være omfattet af offentlige myndigheders notatpligt, da der ikke er tale om afgørelsessager i juridisk forstand.
 - 2) Ved henvendelser til en telefonlinje må det antages at den, henvendelsen handler om, har en interesse i ikke at få noteret personfølsomme oplysninger ned om egen person. Forvaltningslovens, offentlighedslovens og persondatalovens overordnede hensigt er bl.a., at stille borgerens interesser bedst muligt og derved kan notering af personfølsomme oplysninger fra henvendelserne stride imod disse lovgrundlags formålsbestemmelser, såfremt en række retssikkerhedsmæssige hensyn til borgerne ikke samtidig iagttages.
 - 3) Ved notering af personfølsomme oplysninger stiller offentlighedsloven og persondataloven en række krav, bl.a. har myndigheder ifølge oplysningspligten, pligt til at oplyse den registrerede om, hvilke informationer der er registreret om vedkommende. Når den registrerede er blevet oplyst om, hvad der er registreret om vedkommende, har denne, efter at en række nærmere betingelser er opfyldt, ret til bl.a. aktindsigt og indsigelsesret i forhold til rigtigheden af de registrerede informationer (tidskrævende).
 - 4) På baggrund af de ovenfor nævnte lovkrav for notering af personfølsomme oplysninger, kræver proceduren for vedligeholdelse af et sådant register en høj grad af ressourcer, vide beføjelser og særlige kompetencer blandt medarbejderne i telefonlinjen. Opgaverne ved vedligeholdelse af et sådan register nærmer sig politimæssig efterforskning, som ligger uden for kommunens mandat.
 - 5) Medarbejderne på telefonlinjen har tavshedspligt vedrørende oplysninger, der modtages i embeds medfør. En relevant undtagelse kan blive bestemmelsen i retsplejeloven om Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at få udleveret personfølsomme og fortrolige oplysninger under den anden terrorpakke. Såfremt der ikke noteres personfølsomme oplysninger ned om privatpersoner, bliver denne undtagelse dog næppe relevant.

Der bør afklares om der er tale om en hotline for borgerhenvendelser, eller en telefonrådgivning for frontpersonale.

- Ud fra det forelagte materiale finder Retssikkerhedsfonden det mest hensigtsmæssigt at programmet anvender en telefonrådgivning for frontpersonalet i Kommunen. Dette baseres primært på følgende:
 - 1) Frontpersonalet må (i modsætning til de øvrige almene borgere) antages at have et indgående og løbende kendskab til de unge og må derfor formodes at have et bedre udgangspunkt for at vurdere, om den enkelte unge er sårbar for radikaliserings og ekstremisme.
 - 2) Kommunen har mandat til at rådgive, støtte og efteruddanne frontpersonalet på en kvalificeret og nuanceret måde, i modsætning til den manglende mulighed for at gøre tilsvarende overfor borgerne. Kommunen kan yde støtte til frontpersonalet og tilbyde redskaber til at håndtere de situationer der måtte opstå. Kvaliteten af henvendelser og mulighed for opfølgning må antages at højnes herved.
 - 3) Den skærpede underretningspligt vil påhvile frontpersonalet og ikke medarbejderne ved telefonrådgivningen. Telefonrådgivningen vil bl.a. have til opgave at vejlede frontpersonalet om denne underretningspligt.
- Retssikkerhedsfonden finder det mindre hensigtsmæssigt at anvende en hotline for borgerhenvendelser af følgende grunde:
 - 1) De oplysninger en sådan borger-hotline vil modtage, må antages at komme fra andre end den tredjemand oplysningerne relaterer sig til. Jævnfør ovenfor vil det være særdeles vanskeligt at udstyre borgerne med tilstrækkelig viden om radikaliserings og ekstremisme, og der må således formentligt forventes en tilsvarende lav kvalitet af informationer i de henvendelser der måtte blive rettet til borger-hotlinen. Dette understreges af erfaringerne fra andre hotlines etableret i offentligt regi.
 - 2) Programmets handlemuligheder i forhold til borgerhenvendelserne er begrænsede, da forvaltningen hverken vil have beføjelser, kompetencer eller ressourcer til at efterforske henvendelsernes rigtighed, som den er forpligtet til efter bl.a. offentlighedsloven og persondataloven. Da borgerhenvendelserne med overvejende sandsynlighed må antages at være af så uspecifik karakter at den ikke vil medføre en almen borgerpligt for personalet til selv at (kunne) reagere, bliver den eneste relevante handlemulighed for personalet ved borger-hotlinen at henvise borgeren til politi eller socialforvaltning med deres eventuelle oplysninger. Medarbejderne på telefonlinjen har ikke skærpet underretningspligt. De vil udelukkende være underlagt den almindelige borgerpligt til at melde eventuel vanrøgt af børn til socialforvaltningen og mistanke om alvorlig kriminalitet til politiet. Den skærpede underretningspligt vil påhvile frontpersonalet, da de har direkte kontakt til de unge.
 - 3) Der må formodes at være en vis risiko for, at en borger-hotline indirekte kan stride med forbuddet mod diskrimination af bestemte grupper, da der er en potentiel risiko for at borgere vil rette henvendelse til telefonlinjen med henblik på at chikanere andre borgere.

3. Mentorkorps

- Retssikkerhedsfonden anbefaler, at mentorkorpsets formål og arbejdsopgaver formuleres, så der undgås associationer til påvirkning og begrænsning af den frie tanke, religionsfrihed og ytringsfrihed, og potentielle brud på retten hertil. Retssikkerhedsfonden ser som udgangspunkt intet, der forhindrer at mentorerne kan udføre de opgaver og funktioner, der er nævnt i det forelagte materiale.

Det bør afklares, om mentorerne er frivilligt tilknyttede eller formelt ansatte.

- Kompetenceudvikling af mentorerne i form af kurser kan påvirke ansættelsesforholdet. Retssikkerhedsfonden gør opmærksom på, at såfremt kurserne vedrører emnet – dvs. radikalisering og ekstremisme, vil disse formentlig ikke kunne betegnes som ” aflønning ” men snarere som en form for oplærings/uddannelsesforløb.
- Det anses fra Retssikkerhedsfondens side at være af stor vigtighed, at mentorerne bliver underlagt tavshedspligt med hensyn til de personfølsomme oplysninger mentorerne måtte komme i besiddelse af. Retssikkerhedsfonden finder det hensigtsmæssigt, at tavshedspligten sikres - enten ved et formaliseret ansættelsesforhold eller via en underskrevet tavshedspligterklæring for de tilknyttede mentorer.
- At lade mentorerne indgå i et ansættelsesforhold vil give mere en mere formel instruktionsbeføjelse fra Kommunens side og øget indflydelse på mentorernes forhold til offentligheden. Dette er desuden relevant, hvis mentorerne skal være på tomandshånd med de unge. Mentorerne vil i så fald skulle informeres om tavshedspligt og underretningspligt for offentligt ansatte.

INDLEDNING

Københavns Kommune har i forbindelse med dets kortlægning af den kriminalpræventive indsats ”Sikker By” og en række henvendelser fra bl.a. repræsentanter fra kommunens forskellige frontpersonale-grupper, besluttet at etablere et inklusionsprogram som led i en anti-radikaliseringssindsats i Kommunen. Forslaget til programmet indeholder

- oprettelse af hotline/telefonrådgivning
- efteruddannelse af frontpersonale
- oprettelse af mentorkorps

I indstillingen fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget er formålet med programmet angivet til at være et ønske om at klæde det frontpersonale i Kommunen der beskæftiger sig med børn og unge, på til at håndtere de udfordringer som politisk, ideologisk og religiøs radikaliserings indebærer. For så vidt angår telefonrådgivningen, er den ene potentielle målgruppe tænkt til at være Kommunens frontpersonel og den anden potentielle målgruppe Kommunens borgere. Den overordnede arbejdstitel på projektet er ”Målrettet Inklusionsprogram til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme”.

Rapporten behandler de juridiske rammer for en hotline/telefonrådgivningslinie samt etablering af en mentorordning. Det bemærkes indledende at der er tale om et koncept der indtil nu har været uberørt både praktisk og juridisk. Dengang man udarbejdede f.eks. persondataloven overvejede man ikke at den på sigt skulle kunne dække en situation som denne, og der er derfor tale om en usædvanlig kontekst at sætte både denne og anden lovgivning i. Konceptet er selvsagt endnu ikke færdigdefineret (da bl.a. nærværende rapport skal være med til at afgrænse retningslinierne herfor) og der er således tale om tænkte situationer i en juridisk set lettere abstrakt ramme.

Efteruddannelse af frontpersonalet er udeladt i nærværende skrivelse, og når der henvises til ”programmet” eller ”projektet” er der således udelukkende tale om henholdsvis ordningen med hotline/telefonrådgivning og mentorkorps.

København, april 2009

/Ida Søholm

HOTLINE/TELEFONRÅDGIVNING

1. Generelle overvejelser

Der er forskel på om en offentlig telefon linie kaldes en "hotline" eller en "telefonrådgivningslinie". I offentligt regi har der tidligere i forskellige sammenhænge været oprettet forskellige hotlines med henblik på at få borgernes hjælp på forskellige områder. Det er ofte politiet, der opretter disse for at få borgernes hjælp til tips om f.eks. sexturisme, bandekrigen eller IT-kriminalitet¹, men også eksempelvis SKAT har stået bag en hotline, hvor borgerne har kunnet ringe ind og videregive eventuel information om medborgere. Et fælles kendetegn for disse hotlines er, at det offentlige beder borgerne om at kontakte dem, hvis de har oplysninger på et givent område. Den anden type af hotlines er de, som i højere grad har karakter af, at man kan ringe ind med sine bekymringer og få råd og vejledning hos en række offentlige borgerservicecentre. Der er tale om to vidt forskellige ting, og man bør være opmærksom på, at der fastlægges en definition på begreberne tilpasset nærværende sammenhæng, samt at begreberne ikke bruges i flæng.

Programmets definition på henholdsvis ekstremisme og radikalisering skal findes i Regeringens handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge "En tryk og fælles fremtid":

Ekstremisme er præget af totalitære og antidemokratiske ideologier, intolerance over for andres synspunkter, fjendebilleder og opdeling i "dem og os". Ekstremistiske ideer kan komme til udtryk på forskellig vis, og kan i deres yderste konsekvens medføre, at personer eller grupper anvender voldelige eller udemokratiske metoder for at opnå et bestemt politisk formål, søger at undergrave den demokratiske samfundsorden eller udøver trusler, vold eller nedværdigende chikane mod grupper af mennesker på grund af for eksempel deres hudfarve, seksualitet eller tro.

Radikalisering er den proces, hvorved en person gradvis accepterer ekstremismens ideer og metoder og eventuelt tilslutter sig dens organiserede grupper. Personlige forhold, gruppedynamikker samt politiske, økonomiske og kulturelle forhold kan alle medvirke til radikaliseringsprocesser.

2. Grundrettigheder

Al udarbejdelse af love og alt hvad den offentlige forvaltning foretager sig, herunder også at føre et program som "Målrettet Inklusion" ud i livet, skal ske indenfor rammerne af de grundlæggende rettigheder som henholdsvis Grundloven, menneskerettighederne og en række uskrevne retsgrundsætninger og retsprincipper stiller op. Ligeledes vil fortolkningen af lovene og den faktiske forvaltningsvirksomhed skulle udøves under respekt af disse grundlæggende regler.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 9 beskytter bl.a. borgeres ret til at tænke frit og religionsfriheden. I dette ligger der en grundtanke om, at staten (og dermed også forvaltningen) bør afholde sig fra indgreb rettet mod en persons inderste overbevisning samt forsøg på at påvirke borgerne i en bestemt retning, herunder religiøse aspekter af den frie tanke². Københavns Kommune bør derfor i forbindelse med den endelige udvikling af Målrettet Inklusions-programmet

¹ Jf. bl.a. www.politi.dk

² Kommenteret EMRK p. 433 ff.

nøje overveje hvilke begreber der anvendes i det materiale, der udarbejdes om projektet. Ordvalg som eksempelvis ”søgende unge der er åbne for radikaliserings”, ”radikale ideer” og ”understøttelse af identitetsdannelse” bør formentlig bruges med forsigtighed og efter nøje overvejelse, da man fra forvaltningens side bør iagttage et hensyn til, at det ikke fremstår som om man fra offentlig side forsøger at påvirke unges religiøsitet som sådan.

Ved grundrettigheder en række fundamentale borgerlige og politiske rettigheder, der er basale garantier for retssikkerheden – i nærværende sammenhæng er det, udover artikel 9, især beskyttede rettigheder såsom ytringsfrihed, privatlivsfred og forbuddet mod diskrimination, der er interessante. I særdeleshed sidstnævnte, hvorfor denne er mere udførligt behandlet.

2.1. Privatlivets fred

Privatlivets fred er en grundlæggende rettighed både nationalt og internationalt, og er et omfattende begreb, der er interessant i forhold til de oplysninger som hotline/telefonrådgivningen måtte nedfælde om de borgere der rettes henvendelse om. I dansk ret beskytter Grundloven § 72 privatlivets fred.

Beskyttelsen af privatlivet, herunder personfølsomme oplysninger om den enkelte borger, er endvidere reguleret af blandt andet EMRK artikel 8 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv³ om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Sidstnævnte er implementeret i dansk ret ved persondataloven, som er mere indgående behandlet i afsnit 3.3.

Artikel 8 i EMRK beskytter borgerne mod offentlige myndigheders vilkårlige indblanding i deres privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. Nøglebegreber er således beskyttelse af individets integritet og privatlivets fred, samt individets kontrol over hvornår og hvordan personlige informationer frigives. Man skal som borger selv have kontrol over den risiko, man udsætter sig for – også med hensyn til ens personhenførbare oplysninger. I forbindelse med udviklingen af teknologien for dataregistrering er der opstået nye behov for beskyttelse, jvf. i denne relation bl.a. Europarådets konvention til beskyttelse af persondata⁴. Konventionen beskytter enkeltpersoner mod misbrug af registrering af personlige oplysninger, bl.a. ved at kriminalisere registrering af følsomme data om personers race, politik, sundhed, religion, seksualliv, strafferegister osv. Konventionen understreger desuden retten til at få oplyst offentlig information om én selv.

Som nævnt er privatlivets fred et omfattende begreb, hvis grænser til stadighed udvikler sig gennem Menneskerettighedsdomstolens praksis – f.eks. har denne i mindst én sag anerkendt at angreb på en persons gode navn og rygte kan være et brud på artikel 8.

Persondataloven, se afsnit 3.3., behandler i vidt omfang de retssikkerhedsmæssige problemstillinger, der kan opstå som følge af at registrere personoplysninger, og her skal det derfor kun konstateres, at der er tale om en grundlæggende beskyttelse, som det kræver særlig hjemmel at fravige. Retssikkerheden omkring behandling af personfølsomme oplysninger er noget der også i international ret er en del regulering omkring og fokus på.

2.2. Ytringsfrihed

Ytringsfrihed er en grundlæggende friheds- og menneskerettighed, der gælder for alle, men ikke er grænseløs. I relation til Mårettet Inklusion-programmet og radikaliserings er det særlig interessant at overveje ytringsfrihed i relation til retten til fri religionsudøvelse. Her tænkes naturligvis på en situation,

³ 95/46/EF af 24. oktober 1995

⁴ Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, 1981.

hvor en person ytrer sig lovligt om et politisk eller religiøst standpunkt sammenholdt med hvor grænserne går for radikaliserings og de - noget diffuse – tegn herpå.

Forholdet til offentlig ansattes ytringsfrihed er ikke behandlet.

2.2.1. Dansk ret

Grundloven § 77 omhandler ytringsfrihed. Juridisk set skelner man mellem formel (forbud mod forudgående indgreb f.eks. censur), materiel (retten til efterfølgende ansvarsfrihed for ytringer) og reel ytringsfrihed (muligheden for at komme til orde, f.eks. via optrykning af et læserbrev).

Ytringsfriheden er som nævnt ikke grænseløs. Racismeparagraffen og blasfemiparagraffen i straffeloven er de bedst kendte eksempler på lovgivningsmæssige bestemmelser, efter hvilke man som borger kan blive stillet til ansvar for brug af ytringsfriheden. Men også f.eks. straffelovens bestemmelser om æreskrænkende udtalelser (injurier) samt hensyn til landets sikkerhed kan medføre, at en ytrings indhold eller formulering er ansvarspådragende.

Også indenfor den offentlige forvaltning er der grænser. Således omhandler f.eks. forvaltningslovens §§ 27-32 tavshedspligt i den offentlige forvaltning, og offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt, udstikker regler for hvad man som offentligt ansat må sige og give af oplysninger omkring de forhold man gennem sit virke er blevet bekendt med. Jf. nærmere herom i afsnit 3.5.

2.2.2. International ret

Der er en række internationale værktøjer, der beskytter og regulerer ytringsfrihed. Væsentligst er FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder, der i artikel 19 indeholder en enkelt artikel vedrørende ytringsfrihed og EMRK artikel 10, der indeholder en mere udspecificeret version. EMRK er en del af dansk lov siden 1992, og er derfor direkte anvendelig i Danmark.

Bestemmelsen i EMRK er væsentlig mere omfattende end grundlovens § 77, og kan vel siges at svare til en mere moderne opfattelse af ytringsfrihed, end da denne blev skrevet ind i grundloven i 1849. For den praktiske fastlæggelse af ytringsfrihedens grænser må konventionen i dag siges at have større betydning end grundlovens bestemmelse, og begrebets grænser prøves løbende gennem Menneskerettighedsdomstolens afgørelser.

2.2.3. Ytringsfrihed i forhold til Måltrettet Inklusion:

Der findes en række begrænsende faktorer, som gør at ytringsfriheden i praksis ikke altid kan udnyttes til fulde. Man har ret til at ytre og formulere sig, som man vil, men det sker under ansvar for domstolene, der altså har ret til pådømme udtalelser, som er i strid med forskellige lovbestemmelser, jf. ovenfor. Denne form for begrænsning i ytringsfriheden er i princippet fuldt ud lovlig efter den danske Grundlov.

Mere problematisk er det, hvis man forestiller sig, at der kan opstå en form for ”ufrivillig selvrensning” hvis en person føler det er nødvendigt at holde ytringer tilbage, for at kunne bevare andre af sine frihedsrettigheder – i relation til Måltrettet Inklusion og radikaliserings er religionsfriheden et oplagt eksempel herpå. Hvis man ved at ytre sig om sin religiøse overbevisning – eller politiske standpunkter for den sags skyld – pludselig er i farezonen for at blive set skævt til af de mennesker man omgås i det øvrige samfund og muligvis blive udsat for en efterforskning, registrering i et offentligt arkiv e.l., kunne

det tænkes, at en række personer ville overveje deres udtalelser og ageren i samfundet i øvrigt, en ekstra gang. Dermed udøves en form for selvcensur i denne retning, da personen kan føle sig nødsaget til at give afkald på/begrænse ytringsfriheden for at bevare friheden til at f.eks. at bevæge sig frit rundt i samfundet uden at blive udsat for nævnte efterforskning eller offentlige udredning i øvrigt. Andre personer, der kunne tænke sig at ytre noget tilsvarende, må pragmatisk træffe det valg, at de for at undgå at blive offer for en række følgevirkninger må udøve selvcensur.

Problematikken vedrørende potentiel selvcensur tydeliggør vigtigheden af, at der – hvis eller når programmet startes op - skelnes skarpt mellem lovlige ytringer og gerninger af politisk og religiøs karakter og grænsen for hvornår sådanne ytringer og gerninger falder ind under ”tegn på radikaliserings”, og at dette gøres klart for såvel de borgere som det frontpersonale man ønsker henvendelser fra. Værst tænkelige scenarium er en situation, hvor f.eks. en muslim føler sig nødsaget til at lægge bånd på sig selv, og den måde vedkommende vælger at udøve sin religion på (inden for lovens rammer naturligvis) af angst for at blive udhængt som radikaliseret.

2.3. Diskrimination

Uafhængigt af om der er tale om en hotline, hvor der kan ”deponeres” oplysninger eller en rådgivningslinie, står det klart at det overordnede tema for henvendelserne er ”radikaliserings” og i denne forbindelse opstår der et grundlæggende spørgsmål, nemlig ”hvem søger kommunen oplysninger om”? Der er ikke direkte nævnt i noget af det hidtil udarbejdede materiale hvorvidt programmet retter sig mod bestemte grupper af borgere.

Spørgsmålet er væsentligt, da der er tale om et ”Måltrettet Inklusionsprogram”, der overordnet set sigter på at sikre inklusion og integration blandt eksempelvis unge københavnere med henblik på at forebygge radikaliserings og ekstremisme, og det kunne frygtes at en modsat effekt ville blive resultatet af anstrengelserne, såfremt man ikke fra program-udviklernes side er opmærksom på at undgå enhver form for negativ opmærksomhed på enkelte borgergrupper.

Forbuddet mod diskrimination er et grundlæggende princip, hvis vigtighed understreges af den megen retlige regulering på området – nationalt såvel som internationalt. Mennesker skal behandles lige og direkte og indirekte diskrimination baseret på etnisk tilhørsforhold, race, seksuel orientering, alder, køn, handicap, religion eller tro skal undgås.

2.3.1. Dansk ret

Grundloven indeholder et forbud mod forskelsbehandling i § 70 om ligebehandling uanset trosbekendelse eller afstamning (lighedsgrundsætningen), jf. § 67 om religionsfrihed, og § 71 om den personlige frihed. Lighedsgroundsætningen er et grundlæggende princip, som betyder at forskelsbehandling af borgere er utilladelig medmindre den har særlig hjemmel.

Øvrige danske regler om diskrimination

Udover Grundloven er der også en række andre love, der forbyder forskelsbehandling, racistiske udtalelser m.v., herunder straffeloven og racediskriminationsloven:

Fremsættelse af racistiske udtalelser m.v. med forsæt til udbredelse i en videre kreds er efter straffelovens § 266 b strafbart med bøde eller op til 2 års fængsel. Det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. stk. 2.

Ifølge lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (racediskriminationsloven), straffes den, som inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race,

hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder jf. § 1.

På samme måde straffes den, som af nogen af de nævnte grunde nægter at give en person adgang på samme vilkår som andre til et sted, en forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden.

En person, der mener sig udsat for overtrædelser af straffelovens § 266 b eller lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., vil kunne indgive anmeldelse til politiet, der vil kunne rejse sigtelse mod den der har overtrådt bestemmelserne.

Lov om etnisk ligebehandling

Rådet for Den Europæiske Union vedtog i år 2000 et direktiv⁵ om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Direktivet blev gennemført i dansk ret 2003⁶. Direktivet og den danske lov om etnisk ligebehandling har til formål at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, i den danske lov er arbejdsmarkedet dog ikke omfattet, da dette er selvstændigt beskyttet i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, jf. herunder.

Direktivet indeholder bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling, om retsmidler og håndhævelse samt om udpegning af et eller flere organer for fremme af ligebehandling. Anvendelsesområdet omfatter foruden arbejdsmarkedet social beskyttelse, uddannelse og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

Idet direktivet fastsætter mindstekrav, har den enkelte medlemsstat mulighed for at indføre eller opretholde bestemmelser, som er mere fordelagtig for beskyttelsen af princippet om ligebehandling.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. blev vedtaget i 1996, bl.a. med henblik på effektivt at gennemføre FN's racediskriminationskonvention og ILO⁷ konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv i dansk lovgivning.

Rådet for Den Europæiske Union vedtog i år 2000 et direktiv om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv⁸ som finder anvendelse på arbejdsmarkedet og omfatter diskriminationsgrundene religion og tro, handicap, alder og seksuel orientering.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af diskriminationsgrundene race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse. Loven forbyder direkte og indirekte diskrimination.

Det bør bemærkes, at loven ikke finder anvendelse i det omfang en tilsvarende beskyttelse følger af en kollektiv overenskomst.

⁵ 2000/43/EF

⁶ lov nr. 374 af 28. maj 2003

⁷ The International Labour Organization

⁸ 2000/78/EF

Prøvelse af sager om diskrimination

Der er mulighed for at indbringe eventuelle sager om diskrimination til prøvelse og afgørelse hos henholdsvis Ligebehandlingsnævnet og Domstolene.

Ligebehandlingsnævnet er et uafhængigt organ med en dommer som formand, der fungerer som klagenævn på diskriminationsområdet. Kompetenceområdet er indenfor ligestillings- og ligebehandlingslovgivning i Danmark, og nævnet behandler klager om forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, politisk anskuelse eller seksuel orientering.

Ligebehandlingsnævnet kan behandle klager over forskelsbehandling, træffe afgørelse om eventuel overtrædelse af lovgivningen, udmåle og tilkende godtgørelse til de borgere, der har været udsat for ulovlig forskelsbehandling og endelig føre sagen for de almindelige domstole, hvis nævnets egne afgørelser mv. ikke efterleves.

En person, der mener sig udsat for diskrimination i strid med lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. eller lov om etnisk ligebehandling jf. ovenfor, kan også altid vælge at indbringe sin sag for domstolene. Dette kan ske enten direkte eller efter at denne har været behandlet af Ligebehandlingsnævnet.

2.3.2. International ret

Forbuddet mod diskrimination er inkluderet i de menneskeretlige værdier og principper der er opregnet i FN's Verdenserklæring, i de to grundlæggende FN Konventioner om civile og politiske rettigheder, i FN's tematiske konventioner samt i EMRK.

Princippet om forbuddet mod diskrimination regnes for at være afgørende for borgeres fulde nydelse og udøvelse af alle menneskerettigheder, og overholdelsen af diskriminationsforbuddet er således et udtryk for det menneskeretlige værdigrundlag (hvis væsentligste indhold er respekten for det enkelte menneskes værdighed og frihed, men også målet om fællesskab, fred og retfærdighed) og et vigtigt bidrag til en effektiv beskyttelse af menneskerettighederne i øvrigt.

Forbuddet mod diskrimination er behandlet i EMRK artikel 14. Det er indregnet, at det er staten, der er pligtsubjekt for bestemmelserne, og i følge artikel 14 må staten ikke forskelsbehandle sine borgere af nogen grund. Artikel 14's liste over forbudte diskriminationsgrunde inkluderer køn, race, farve mv. og bestemmelsen afsluttes med "...eller ethvert andet forhold". Sidstnævnte betyder at listen over diskriminationsgrunde ikke er udtømmende opregnet, og at der kan være flere.

Essentielt er det dog, at artikel 14 ikke står alene. Med dette menes, at hvis en person oplever sig diskrimineret på f.eks. sin arbejdsplads eller i forhold til det offentlige på grund af sit køn, race eller religion mv., så kan vedkommende ikke klage med udgangspunkt i artikel 14 alene. Forbuddet mod negativ forskelsbehandling i artikel 14 gælder kun i forbindelse med de friheder og rettigheder som konventionen og dens tillægsprotokoller garanterer.

Selvom det er staten der er pligtsubjekt for konventionen, er det i relation til "Måltrettet Inklusion" også vigtigt at erindre at forbuddet mod diskrimination ikke blot gælder for staten, men også for borgerne. Flere artikler i EMRK og i andre menneskerettigheds-dokumenter har ikke blot sigte på at beskytte borgerne mod staten, men også mod hinanden.

Menneskerettigheder kan godt støde sammen. Eksempelvis kan nævnes at friheden til at ytre sig, jf. EMRK artikel 10 ikke fritager én borger fra at tage hensyn til andres gode navn og rygte jf. beskyttelsen i artikel 8 (jf. afsnittet om ytringsfrihed 2.2.). Man skal altså som borger holde sig fra at komme med diskriminerende ytringer om andre, mens man udøver sin egen ytringsfrihed. Racistisk propaganda og udbredelse af racistiske ideer er forbudt i medfør af artikel 4 i FN's konvention om afskaffelse af racediskrimination, og artikel 19 og 20 i FN's konvention om civile og politiske rettigheder.

For så vidt angår EU-retten ses det, jf. ovenstående afsnit 2.3.1, at diskriminationsforbuddet er tæt forbundet med princippet om ligebehandling, og for så vidt angår EU-politikken med et krav om lige muligheder og mangfoldighed, jf. ovenfor nævnte eksempler på EU-direktiver om etnisk ligebehandling og ligebehandling på arbejdsmarkedet. Sluttelig bør det nævnes at EU-charteret om grundlæggende rettigheder i artikel 23 fastslår at unionen respekterer menneskers kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed.

2.3.3. "Målrettet Inklusion" og forbuddet mod diskrimination

I forbindelse med høringen over regeringens handlingsplan "En fælles og tryk fremtid" fremførte en stor del af de hørte organisationer vigtigheden af at understrege at forebyggelsen af "ekstremistiske holdninger og radikalisering", gælder politisk ekstremisme set over en bred kam⁹. Ekstremisme og radikalisering er begreber, der i de senere år ofte er blevet brugt - især i pressen - i forbindelse med islamisme. For mange borgere, muslimer såvel som ikke muslimer, er det derfor en naturlig association, at når der tales forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering, så vedrører det den islamiske/muslimske tro.

Københavns Kommunes projekt "Målrettet Inklusion" sigter på at sikre inklusion blandt borgere i Kommunen med henblik på at forebygge radikalisering og ekstremisme. Som beskrevet retter programmet sig ikke direkte mod bestemte borgere og er derfor ikke som sådan diskriminerende overfor en bestemt gruppe. Samme problemstilling som ved regeringens handlingsplan gør sig imidlertid gældende – der må antages at være en vis risiko for, at programmet blandt både muslimske og ikke-muslimske borgere i Kommunen vil blive regnet for udelukkende at vedrøre den islamiske/muslimske tro. Såfremt dette er tilfældet kan det medføre at der juridisk set vil være tale om diskrimination af en bestemt befolkningsgruppe.

Med henblik på at undgå denne faldgrube bør det formentlig fremhæves i al form for offentligt tilgængeligt materiale om programmet, at dette (også) henvender sig til andre typer for ekstremisme end blot islamisme, og at Københavns Kommune ikke udelukkende søger henvendelser vedrørende potentielt radikaliserede muslimer. Ydermere bør programmets formålsbestemmelse ihukkommes – der sigtes på at fremme inklusion og integration. Sandsynligheden for at fremme dette øges selvsagt ikke hvis det kan opfattes således, at Kommunen diskriminerer en af de grupper, man søger at inkludere – hvilket igen bør ses i lyset af, at man fra Kommunens side naturligvis næppe ønsker at undergrave den store indsats der er lagt for dagen i forbindelse med kampagnen "VI KBH'R".

Potentiel målgruppe 1 – kommunalt frontpersonale

For så vidt angår programmets første potentielle målgruppe – frontpersonalet – er det yderst centralt at det overfor disse personer pointeres at programmet overordnet set gælder politisk og religiøs ekstremisme skåret over en bred kam.

⁹ Jf. <https://www.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpid=2146000244>

Det er essentielt at f.eks. en ung muslimsk pige fortsat har friheden til pludseligt at vælge at bære tørklæde, uden at dette nødvendigvis skal medføre øget (negativt) fokus på hendes (naturlige og tilladte) ”religiøse søgen” fra de lærere mv. hun måtte være i kontakt med. En åbenbart uønsket sideeffekt af programmet ”Målrettet Inklusion” vil være hvis skolelærere og idrætsledere pludselig – bevidst eller ubevidst - deler klassen/gruppen af unge op f.eks. i muslimer/ikke-muslimer, og føler at der skal holdes særligt godt øje med den ene gruppe. En (utilsigtet) diskrimination kan få visse grupper til at føle sig under mistanke og pludseligt påduttet et prædikat, der stempler en som værende en potentiel samfundsfare – hvilket selvsagt ikke fremmer nogen form for følelse af at være ”inkluderet” i samfundet.

Begrebet ”ekstremistiske holdninger” er ydermere utrolig svært at definere, og endnu sværere at overføre til konkrete ting man, som f.eks. skolelærere, skal være opmærksom på i hverdagen. Det der ville kunne nævnes som indikatorer på radikaliserings, kan oftest også være tegn på almindelige tilladte måder at udøve sin religiøsitet på. Det er imidlertid yderst vigtigt at skelne, da der ellers vil være tale om diskrimination og mistænkeliggørelse af en stor gruppe mennesker og det skønnes derfor som værende essentielt, at der fra programmets opstart er fokus på at udstyre frontpersonalet med de rette værktøjer, for at være i stand til at opfange, hvornår en eksempelvis negativ, bekymrende og urovækkende adfærd i skole eller til fritidstilbud er tegn på øget risiko for ekstremisme og radikalisme og ikke ”blot” almindelig mistrivsel. På denne måde vil risikoen for indirekte (utilsigtet) diskrimination i klasseværelset eller omklædningsrummet også mindskes.

Udover at selve kompetenceudvikling af frontpersonalet er essentiel for programmets gennemførelse, må det også regnes som værende af stor vigtighed at det pointeres overfor samme persongruppe, at en radikal holdning ikke nødvendigvis er det samme som at personen også er villig til at bruge radikale metoder, og at kritik af f.eks. dansk militærs tilstedeværelse i Afghanistan er legitim kritik i et demokratisk samfund.

Sluttelig bør der formentlig – henset til den meget nødvendige efteruddannelse/”påklædning” af frontpersonalet – fra Københavns Kommunes side foretages en form for proportionalitetsvurdering mellem de ressourcer der vil blive brugt på rådgivning og uddannelse sammenholdt med det antal af børn/unge der ender i egentlig ekstremisme/radikalisme.

Potentiel målgruppe 2 - borgerne

Væsentligheden af at målgruppen for programmet pointeres, er særdeles væsentlig såfremt man fra Kommunens side vælger, at der også skal oprettes en hotline/telefonrådgivning, hvor de almene borgere kan henvende sig.

Som beskrevet i afsnittene ovenfor kriminaliserer straffeloven racistiske udtalelser og diskriminationsforbuddet i EMRK beskytter ikke kun borgerne mod staten, men også borgerne mod hinanden og det er således ikke tilladt at komme med racistiske ytringer, selvom man har ytringsfrihed.

De i pressen stort opslåede terrorsager, og det faktum at det er en offentlig kendt sandhed at det er ekstreme islamister der har stået bag de senere års terrorangreb i udlandet, vil formentlig medføre at den almindelige borger naturligt vil associere ”ekstremisme” og ”radikalisering” til muslimer, og at henvendelser til en eventuel hotline, der efterspørger henvendelser og tips fra borgerne vedrørende ”radikalisering og ekstremisme”, derfor i overvejende grad vil medføre henvendelser vedrørende den muslimske del af befolkningen. At rette henvendelse vedrørende en muslim er ikke i sig selv diskriminerende, men såfremt etableringen af hotlinen medfører en ”muslimsk hetz” i samfundet, hvor mange vil se på muslimer omkring dem med mistroiske øjne og ringe til hotlinen med tips der muligvis

er baseret på en persons racemæssige og religiøse baggrund sammenholdt med f.eks. vedkommendes indkøbs- påklædnings- eller ferievaner, så vil der sandsynligvis opstå et problem i forhold til forbuddet mod diskrimination, også mellem borgerne indbyrdes. Tilsvarende kunne man forestille sig disse henvendelser være så skarpe verbale at der vil være tale om racistiske udtalelser, jf. i øvrigt ovenfor vedrørende ytringsfrihed.

For at undgå at en hotline/telefonrådgivning af pågældende art i borgernes opfattelse naturligt regnes for værende en ”radikaliseret-muslim-hotline”, er det derfor også i forhold til borgerne altafgørende, at der gøres opmærksom på, at programmet henvender sig til politisk og religiøs ekstremisme i bred forstand, og ligeledes at borgerne i en eller anden forstand får forklaret hvad de komplekse begreber ”radikalisme” og ”ekstremisme” betyder og indbefatter.

Man kunne forestille sig en offentlig oplysningskampagne, hvori der vejledes om begge disse begreber og gøres opmærksom på den brede målgruppe. Muligheden for at det via en sådan kampagne lykkedes Kommunen at gøre den enkelte borger i stand til at foretage en uvildig vurdering af, hvorvidt en medborger nærmer sig et så ”ekstremistisk” eller ”radikaliseret” stadie at sagen skal anmeldes – og tilsvarende vende ”folkestemningen” således at begrebet ”radikaliseret” ikke nødvendigvis i borgernes bevidsthed sættes i relation til ”muslim”, synes dog i allerhøjeste grad tvivlsom, hvis ikke på det nærmeste umuligt.

3. Juridiske rammer i øvrigt

Den almindelige (generelle) forvaltningsret indeholder de almene regler, der som udgangspunkt er gældende for hele den offentlige forvaltning. Særregler (særlovgivningen) på forvaltningsområdet er de forvaltningsretlige regler, der gælder på et specifikt forvaltningsområde. Politiloven kan nævnes som eksempel.

Den offentlige forvaltningsret kan groft set deles op i

- 1) Forvaltningens opgaver og organisation
- 2) Sagsbehandlingsreglerne (de formelle krav til forvaltningens behandling af sager)
- 3) Indholdsmæssige krav til forvaltningsafgørelser (de saglige krav til forvaltningens behandling af sager)
- 4) Prøvelsen/kontrollen med og af forvaltningens afgørelser.

Udgangspunktet er at finde i Grundlovens (herefter grl.) § 3 hvorefter den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen (dronningen). Den dømmende magt hos domstolene. Den kommunale forvaltning er omfattet af den offentlige forvaltning, jf. grl. § 82 (kommunernes eksistens er forudsat i denne bestemmelse – kommunernes nærmere ret til under statens hensyn selvstændigt at styre deres anliggender, ordnes ved lov). For så vidt angår en præcis afgrænsning af begrebet ”forvaltning”, er en sådan ikke mulig, og i øvrigt kun nødvendig såfremt der via lovgivning er knyttet retsvirkninger til begrebet. Afdelingen tilknyttet et kommunalt projekt som ”Målrettet Inklusion” vil dog uden tvivl være omfattet af forvaltningsbegrebet.

De juridiske rammer for den offentlige forvaltnings virke består af en række retsregler og normer. Lovgivningsmæssigt er det særligt forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven der er relevante. Disse suppleres bl.a. af praksis og princippet om god forvaltningsskik. God forvaltningsskik er et sæt ikke-retlige normer, som således ikke har status af gældende ret, og dermed ikke kan håndhæves af domstole eller kommunale myndigheder. Den centrale kilde for udviklingen af disse normer er ombudsmandens praksis, jf. ombudsmandsloven § 21, hvorefter ombudsmanden foruden at kontrollere om myndighederne respekterer gældende ret, også skal tage stilling til, om de ”på anden

måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse ved udøvelsen af deres opgaver”. Normerne deles traditionelt op i to kategorier; de almindelige forvaltningsretlige principper, der kun vanskeligt lader sig omsætte til egentlige retsregler (herunder f.eks. etiske principper) og normer, der uden videre ville kunne udformes som retsregler. Et eksempel på et etisk princip er f.eks. de udviklede normer for høflig og hensynsfuld optræden.

Herunder vil udvalgte aspekter af det offentligretlige system blive fremdraget, med henblik på at belyse spørgsmål af særlig relevans for programmet, herunder eksempelvis klarlæggelse af, hvilke love der gælder, mulighederne for aktindsigt, indhentelse og opbevaring af personoplysninger, udveksling af oplysninger mellem myndigheder og underretningspligt.

3.1. Afgørelsesbegrebet

Forvaltningsloven er ”hovedloven” for så vidt angår den offentlige forvaltning virke – den gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også den kommunale. Det er væsentligt at klarlægge hvorvidt forvaltningsloven finder anvendelse på hotlinen/telefonrådgivningens virke og hvorvidt der kan tillægges de implicerede parter partsbeføjelser i henhold hertil.

Forvaltningslovens anvendelsesområde er som hovedregel afgrænset til at gælde for de sager, hvori der er, eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, dvs. størstedelen af bestemmelserne i loven finder kun anvendelse på udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter – her tænkes f.eks. på reglerne om aktindsigt, partshøring og begrundelse, der udelukkende gælder for dem der er ”part” i en sag. En undtagelse hertil er f.eks. reglerne om tavshedspligt jf. § 8 og myndighedens pligt til at yde vejledning og bistand, jf. § 7, der som et udslag af god forvaltningsskik også gælder for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Med udtrykket ”afgørelse” menes udtalelser fra forvaltningsmyndigheden, der går ud på at fastlægge hvad der skal være ret i en given sag og den administrative sagsbehandling der ligger til grund herfor¹⁰. Et praktisk eksempel kan f.eks. være en afgørelse af hvorvidt der skal tildeles førtidspension til en borger.

Det traditionelle retsafgørelsesbegreb bygger på fire ret enkle kriterier¹¹:

- Der skal være tale om en sproglig tilkendegivelse af en beslutning hidrørende fra en offentlig myndighed
- Denne tilkendegivelse skal ensidigt fastsætte, hvad der er, eller skal være ret
- Tilkendegivelsen skal være eksternt rettet mod borgerne/juridiske personer i modsætning til internt mod forvaltningen selv
- Den tilkendegivende beslutning skal være truffet på offentligretligt grundlag i modsætning til privatretligt grundlag

Sondringen mellem hvorvidt der er tale om en afgørelse eller ej, lader sig måske lettest illustrere med hvornår der *ikke* er tale om en afgørelse – således falder administrativ sagsbehandling med karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed uden for begrebet. Faktisk forvaltningsvirksomhed kan f.eks. være pasning og pleje, undervisning og rådgivning¹². Faktisk forvaltningsvirksomhed er ment som en opsamlingskategori, således at alt hvad den offentlige forvaltning foretager sig, der ikke kan karakteriseres som en afgørelse, er faktisk forvaltningsvirksomhed. Og disse sager er – som nævnt ovenfor – som udgangspunkt ikke omfattet af forvaltningslovens bestemmelser.

¹⁰ Jf. bl.a. Forvaltningsret Almindelige Emner og

¹¹ Jf. bl.a. FOB 1990.339 og Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling p. 99

¹² Jf. Vejledning til Forvaltningsloven p. 9

Gennem en formålsorienteret fortolkningsstil af afgørelsesbegrebet i en række sager, er anvendelse af forvaltningsloven i ”afgørelseslignende situationer”, hvor hensynene bag loven og en given situation taler herfor, blevet mulig, selv i tilfælde som formelt set ikke er omfattet af loven¹³. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvor virksomheden har karakter af sagsbehandling, der ender ud med en beslutning, om end ikke en retsafgørelse.

3.1.1. Dækker forvaltningsloven hotline/telefonrådgivningens virksomhed?

At domme efter de tilgængelige notater¹⁴ antages formålet med hotline/telefonrådgivningen at være:

- 1) At samle viden om og udvikle redskaber til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme
- 2) At rådgive om vurdering samt håndtering af radikaliserings og ekstremisme, på baggrund af denne viden og disse redskaber
- 3) At koordinere den konkrete indsats og henvise til relevante myndigheder

De metoder man fra hotline/telefonrådgivningens side har oplyst man overvejer at tage i brug for at leve op til formålet er at

- Lytte til vurderinger og hvilke redskaber der bruges af frontpersonalet
- Bidrage med en basal forståelse af radikaliserings og ekstremisme
- Præsentere mulighederne i beredskabspakken og/eller henvise til andre

Hverken at lytte til vurderinger fra frontpersonalet eller oplyse om de forskellige muligheder i beredskabspakken har karakter af, at der træffes en afgørelse.

At rådgive frontpersonalet om hvordan en given situation vedrørende radikaliserings og ekstremisme skal vurderes og håndteres befinder sig derimod i højere grad i et grænseland mellem administrativ sagsbehandling og faktisk forvaltningsvirksomhed:

Såfremt rådgivningen består i at videreformidle praktisk information om f.eks. frontpersonalets underretningspligt, det passende myndighedssted at aflevere en bekymret henvendelse, videregivelse af et tilbud om f.eks. at få en mentor ud at besøge skoleklassen mv., er der ingen tvivl om at der ikke er tale om nogen afgørelse.

Hvis man derimod fra hotline/telefonrådgivningens side påtænker at deltage i en egentlig vurdering af en given sag (eksempelvis hjælper en skolelærer med at vurdere hvorvidt en ung person er blevet så radikaliseret i sin adfærd, at f.eks. PET skal inddrages - modsat blot at videreformidle eksemplvis nøgterne kriterier og generel information om ekstremisme og radikaliserings), kan det overvejes, hvorvidt man gennem en formålsorienteret fortolkning af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, vil nå frem til, at der med denne type rådgivning med karakter af vurdering af en given sag, er tale om en ”afgørelseslignende situation”.

Det overordnede formål med forvaltningsloven er at højne borgerens retssikkerhed og mulighed for bl.a. kontradiktion i egen sag. Et naturligt spørgsmål vil derfor være, hvorvidt der er et behov for at højne borgerens retssikkerhed i forhold til hotline/telefonrådgivningens virke? Er telefonrådgivning som nævnt, af en sådan karakter at der for den berørte borger vil opstå et væsentligt behov for at få

¹³ Jf. Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling p. 100-102

¹⁴ Jf. Udleveret, internt, arbejdsnotat over udkast til koncept-opbygningen af de enkelte delpunkter i Måltrettet Inklusionsprogrammet.

tillagt¹⁵ forvaltningslovens beføjelser, og vil disse overhovedet være egnede til at tilgodese borgerens interesser? Dette beror på en samlet afvejning, men taget i betragtning at en af de primære problemstillinger i forbindelse med hotline/telefonrådgivningen er hvad der sker med de indkommende oplysninger, bør det sandsynligvis tillægges stor vægt at persondataloven i høj grad varetager borgerens retssikkerhedsmæssige interesser i denne forbindelse.

Der er formentlig primært tale om en teoretisk problemstilling, men diskussionen belyser væsentligheden af, at det præciseres for personalet i telefonrådgivningen nøjagtigt hvad deres opgave og mandat er.

Det er Retssikkerhedsfondens opfattelse at den virksomhed, der vil blive udført fra hotline/telefonrådgivningens side, ikke er omfattet af forvaltningslovens anvendelsesområde, ej heller selvom et udvidet afgørelsesbegreb lægges til grund.

3.2. Notatpligt

Notatpligten er væsentlig i relation til de indkommende oplysninger – både juridisk f.eks. i forhold til aktindsigt og udveksling af oplysninger med andre myndigheder, og i en mere praktisk henseende i relation til tilrettelæggelse af hotline/telefonrådgivningens arbejde.

3.2.1. De juridiske rammer

”Notatpligt” følger af offentlighedsloven og vil sige at myndigheden har en pligt til snarest muligt at gøre notat om oplysninger der vedrører en sags faktiske omstændigheder, og som har betydning for sagens afgørelse. En oplysning har betydning for en sags afgørelse, hvis den er af en sådan karakter, at den er egnet til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt skabe klarhed over de faktiske omstændigheder. Notatpligten indtræder kun i afgørelsessager, og gælder således ikke i forbindelse med vejledning, rådgivning eller anden faktisk forvaltningsvirksomhed¹⁶ Det er imidlertid uden betydning for notatpligten, hvorvidt der rent faktisk træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges uden en sådan.

Notatpligten gælder også oplysninger der udveksles mundtligt mellem myndigheder, både internt i den samme myndighed og i forhold til andre myndigheder. Pligten til at gøre notat er begrundet i det hensyn, at parten i en sag skal have mulighed for kontradiktion, og udenfor pligten falder således som udgangspunkt faktisk forvaltningsvirksomhed. For at sikre grundlaget for gennemførelsen af retten til aktindsigt, pålægger offentlighedens § 6 derfor forvaltningsmyndighederne notatpligt i afgørelsessager (dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde¹⁷, se afsnit 3.1.).

Det er dog anført¹⁸ at selvom bestemmelsen kun omfatter afgørelsessager, følger det af god forvaltningsskik at en myndighed bør foretage skriftligt notat om ”ekspeditioner af væsentlig betydning for en sagsbehandling” (udvidet notatpligt for væsentlige sagsbehandlingsskridt), såfremt disse oplysninger ikke allerede indgår i sagens akter¹⁹.

¹⁵ Det er altid værd at huske at forvaltningsloven er minimums regulering, det vil med andre ord sige at forvaltningen kan vælge at tilbyde en person de partsbeføjelser som normalt tilkommer en borger der er part i en afgørelsessag – eller sagt med andre ord: forvaltningsmyndigheden kan vælge at forvaltningsloven finder anvendelse.

¹⁶ Jf. Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 21

¹⁷ Jf. Kommenteret Offentlighedslov, Vogter 1008, p. 151

¹⁸ Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling p. 323 og Forvaltningsloven med kommentarer p. 205 og 213

¹⁹ Jf. bl.a. FOB 1989.88 og FOB 1989.138

3.2.2. Notatpligt i forhold til hotline/telefonrådgivningen

Hotline/telefonrådgivningen vil – afhængigt af den endelige udformning af konceptet – i overvejende grad bestå af vejledning til frontmedarbejdere (og muligvis borgere), når disse retter henvendelse vedrørende bekymring over eventuelle tegn på radikaliserings hos børn/unge omkring dem. Medmindre konceptet og formålet med telefonlinjen ændres radikalt i forhold til det hidtil foreslåede, vil der på intet tidspunkt være tale om en afgørelsessag i forvaltningsretlig forstand (jf. i øvrigt diskussionen af dette i 3.1.), og det kan derfor sandsynligvis lægges til grund, at der som udgangspunkt ikke vil være en notatpligt i offentlighedslovens forstand for medarbejderne.

For så vidt angår muligheden for at lade forholdet blive indbefattet under den nævnte udvidede notatpligt, er både praksis og litteratur sparsom på området. Reglen om notatpligt er udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har en pligt til at gøre notat om alle sagsekspeditioner, der ikke fremgår af brevveksling eller øvrige dokumenter og udvidet notatpligt er i høj grad knyttet op om princippet for god forvaltningsskik.

Der er tale om en afvejning mellem, hvad der stiller borgeren bedst muligt – at få noteret ned i et offentligt register, at der er en eller flere personer, der mistænker én for at være radikaliseret, og have mulighed for at få aktindsigt i disse oplysninger, eller at der ikke bliver noteret noget ned overhovedet og at der som følge heraf ikke er noget at give aktindsigt i.

Det overvejende hensyn der kunne tale for, at oplysningerne blev noteret ned, vil uden tvivl være tredjemands (den registreredes) mulighed for egenaccess og dermed chance for at udøve kontradiktion og eventuelt få slettet notatet og sit navn i systemet.

Der er dog tilsvarende også en række hensyn, der kunne tale for, at der ikke noteres nogle personoplysninger ned fra samtalerne, bl.a.:

- risikoen for misbrug af oplysningerne - selv på trods af pålæg om tavshedspligt
- risikoen for ”angiveri” og mangel på kontrol af rigtigheden af indkomne oplysninger - i særdeleshed hvis konceptet også ender med at åbne op for borgerhenvendelser, hvor medarbejdernes eneste mulighed sandsynligvis vil være at notere f.eks. følgende ned i systemet ”henvendelse fra nabo vedrørende XXXX – som muligvis udviser tegn på radikaliserings?” – men uden ressourcer, beføjelser eller uddannelse til at efterforske henvendelsen nærmere og kunne vurdere hvorvidt der er hold i påstanden eller ej/berigtige oplysningerne.
- generelle overvejelser i relation til at bidrage yderligere til et overvågnings-samfund hvor alle vogter på alle, og nogle bliver noteret ned

Fra et mere praktisk orienteret synspunkt kan det anføres, at det synes væsentligt at hotline/telefonrådgivningen i en eller anden grad noterer nogle oplysninger ned om de henvendelser de modtager – med henblik på senere at kunne dokumentere indsatsen og brugen af bevillingerne.

Man kunne overveje om en mellemløsning kunne være at undlade at notere personoplysninger ned og i stedet notere ned til statistisk brug efter nærmere udarbejdede kriterier.

Hverken lovgivning, litteratur eller praksis giver klart svar på hvad standarden skal være i et tilfælde som dette, - der vil med overvejende sandsynlighed ikke være tale om en lovbestemt notatpligt. Hvorvidt en sådan følger af en noget udvidet fortolkning af princippet om god forvaltningsskik, er noget der må diskuteres og afvejes – bl.a. med inddragelse af de ovenfor nævnte kriterier og overvejelser.

Problemstillingen om notatpligt er dog så væsentlig, at det må anbefales at der tages klar stilling til dette, når rammerne for det endelige koncept besluttet. Det kan ikke anbefales at lade notatpligten være op til hver enkelt medarbejder i det konkrete tilfælde.

3.3. Opbevaring og beskyttelse af personoplysninger

Persondataloven (PDL) er naturlig og relevant at inddrage i forbindelse med de oplysninger medarbejderne på hotline/telefonrådgivningen måtte modtage, og når det i det endelige koncept skal besluttet i hvilken grad oplysningerne skal noteres ned eller ej, og hvordan de i givet fald skal opbevares.

Loven gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages elektronisk. For så vidt angår ikke-elektronisk behandling, er det afgørende, at oplysningerne i stedet bliver behandlet i et register. Loven opstiller en række krav til bl.a. behandlingen af oplysninger, oplysningspligt overfor den registrerede og den registreredes indsigtsret mv.

Der er ikke krav om at det skal vedrøre en afgørelsessag.

Behandling

Ved udtrykket ”behandling” forstås enhver form for håndtering af personoplysninger, herunder indsamling, registrering, opbevaring, brug, videregivelse etc.

Personoplysninger

Ved ”personoplysninger” forstås ”enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede)”, jf. § 3, nr. 1. Således er f.eks. et navn fyldestgørende som identifikation – også selvom man rent praktisk senere vil være nødt til at opspore eksempelvis et personnummer eller en adresse, for at kunne kontakte vedkommende.

Register

Omfattet af begrebet ”register” er manuelle *registre* (f.eks. fortegnelser, kartotekskasser etc. der opbevares struktureret efter bestemte kriterier for at lette adgangen til de indeholdte personoplysninger). Udenfor falder manuelle *akter* (f.eks. mapper med sagsakter eller samlinger af mapper). I det øjeblik at personoplysninger fra en manuel sag overføres til edb, omfattes oplysningerne af lovens almindelige anvendelsesområde. Det er således af central betydning, i hvilken form behandlingen finder sted, og hvorvidt dette sker elektronisk eller ej, alternativt hvorvidt oplysningerne indgår i et register.

Case – PDL’s anvendelsesområde:

En religionslærer ringer ind og fortæller at hun synes at det på det seneste virker som om der har dannet sig to fløje i hendes 9. klasse på Østerbro i religionstimerne, hvor emnet er Israel-Palæstina konflikten. Der er især en pige, der virkelig er kommet med nogle voldsomme udtalelser mod palæstinenserne, og vist nok også har meldt sig ind i en ungdomsbevægelse, der hedder Ortodokse Unge Jødinder.

Læreren bliver vejledt om hendes almindelige og skærpede underretningspligt (jf. afsnit 3.6.) og får tilbud om at få tilsendt materiale om en undervisningspakke om Israel/Palæstina konflikten, samt tilbud om at få besøg af en gæstelærer, der har speciale i emnet.

Hotline-medarbejderen noterer følgende:

”9-klasse på Østerbro. Lærer mangler specialviden om Israel-Palæstina konflikten og har specielt problemer med at svare kvalificeret på spørgsmål fra en jødisk pige. Aftaler at en gæstelærer skal komme forbi snarest – husk at koordinere dette!”

Har hotline-medarbejderen en pligt til at oplyse om henvendelsen overfor pigen?

Svar:

Henvendelsen er ikke omfattet af PDL da medarbejderen udelukkende noterede oplysningerne ned på et stykke papir som en reminder til sig selv, der ej heller bliver arkiveret i nogen form for manuelt register. PDL’s regler om oplysningspligt dækker således ikke situationen (og selv hvis tilsvarende var noteret ned elektronisk, ville de registrerede oplysninger om pigen formentlig være så uspecifikke – ikke personhenførbare - at der ikke ville foreligge nogen oplysningspligt)

3.3.1. Relevante hovedregler i persondataloven

- Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik, f.eks. skal indsamlingen af oplysninger ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål (§ 5, stk. 2). Myndigheden har et ansvar for at foretage ”fornøden ajourføring” samt berigtigelse af oplysningerne og sikre sig, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger – sådanne skal slettes, jf. § 5, stk. 4.
- Oplysninger må – medmindre den registrerede har givet sit samtykke – kun behandles hvis formålet henhører under en af de nævnte undtagelser i § 6, hvoraf de relevante undtagelser i dette tilfælde er:
 - § 6, stk. 1 nr. 5 ”behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse” og
 - § 6, stk. 1, nr. 6 ”behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige (..) har fået pålagt.”
- Der må som altovervejende udgangspunkt ikke behandles følsomme oplysninger, jf. § 7, dvs. oplysninger, der vedrører racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold²⁰

Kan de oplysninger, som indhentes i forbindelse med hotline/telefonrådgivningen siges at ske til et udtrykkeligt angivent og sagligt formål (bemærk at det udelukkende er selve formålet der nævnes her, og ikke metoden hvorpå oplysningerne indhentes)? Uden større diskussion må det antages, at en koordineret indsats i form af indsamling af viden om radikaliserings og ekstremisme i Kommunen, udvikling af redskaber til at håndtere det og rådgivning af frontpersonalet, opfylder betingelsen om at være både udtrykkelig angivet og sagligt.

De oplysninger der potentielt vil kunne tænkes registreret, vil vedrøre en udenforstående tredjemand, der i første omgang ikke er bevidst om registreringen, og således ikke kan antages at have givet sit samtykke. Jf. ovenfor nævnte betingelser bør det derfor overvejes, om der er tale om nødvendig

²⁰ Der henses også til PDL § 8, der omhandler betingelserne for at behandle ”traditionelt følsomme oplysninger” – herunder bl.a oplysninger om strafbare forhold mv. Bestemmelsen findes ikke umiddelbart relevant i nærværende kontekst og er derfor ikke omtalt nærmere.

behandling i henhold til en opgave der varetages i samfundets interesse, eller om behandlingen er nødvendig for at den dataansvarlige kan udføre den pålagte opgave. En proportionalitetsvurdering mellem den enkeltes borgers ulemper ved at blive registreret sammenholdt med det større formål registreringen kan tjene. Behandlingsbegrebet ”nødvendig” i PDL dækker som beskrevet ovenfor over en del forskellige behandlingsformer, og det antages derfor ikke i litteraturen²¹, at der er grundlag for at ”nødvendig” skal tolkes i snæver forstand. Både ved radikalisering og ekstremisme er der tale om negative kræfter, som må regnes som potentielt risikable for at fællesskab, tryghed og gensidig tillid i samfundet bliver undergravet²². Indsatsen mod at dette sker, må i høj grad antages at udgøre en nødvendig opgave, der varetages i samfundets interesse – og hotline/telefonrådgivningens virke og eventuelle registrerede personoplysninger, vil derfor formentlig kunne henføres under § 6, stk. 1, nr. 5.

Udtagelsen i § 6, stk. 1, nr. 6 vedrører opgaver, der kan henføres under offentlig myndighedsudøvelse. Det er generelt antaget, at dette hjemler adgang for en forvaltningsmyndighed til at behandle personoplysninger, som led i udførelsen af opgaver, der via lov er pålagt forvaltningsmyndigheden²³. Målrettet Inklusion omfatter ikke opgaver, der er pålagt forvaltningen ved lov, og omfattes derfor ikke af bestemmelsen.

Opsummerende vil behandling af personoplysninger kunne være dækket af PDL, afhængigt af karakteren af oplysningerne og hvordan man beslutter sig for at opbevare disse.

Case – følsomme oplysninger:

En kommunalt ansat sportstræner retter henvendelse til hotline/telefonrådgivningen vedrørende en ung mand, der hedder Muhammed Ali. Træneren blev vejledt om sin almindelige og skærpede underretningspligt af medarbejderen på hotline/telefonrådgivningen.

I excel-arket over henvendelser den dag, er noteret følgende ned fra samtalen med sportstræneren: Sportstræner (anonym) ringede vedr. 16-årig dreng ved navn Muhammed Ali, han kommer fra Afghanistan, bor ”et sted på Nørrebro”, går i 9. Klasse på Blågårdsgades Skole og er ortodoks muslim. Træneren har ved flere lejligheder noteret sig at Muhammed Ali optræder i selskab med personer, der er kendt for at tilhøre en ekstremistisk islamisk gruppe, og er begyndt at komme med særdeles markante udtalelser til træning over for sine kammerater. Udtalelserne vedrører bl.a. opfordringer til at starte en lokal Taliban-afdeling på Nørrebro og herfra tage kampen op mod hele den vestlige verden. Drengen har også solgt hjemmelavede småkager og fortalt vidt og bredt at formålet er at samle penge ind til en lokal jihad.

Har forvaltningsmyndigheden håndteret modtagelsen af disse oplysninger korrekt i forhold til PDL’s regler om hvilke personoplysninger der må behandles?

Svar:

Henvendelsen er omfattet af PDL, da medarbejderen noterede oplysningerne ned i et excel-ark der regnes som et elektroniske register.

Jf. § 7 må medarbejderen ikke behandle følsomme oplysninger. Medarbejderen har noteret ned at drengen er ortodoks muslim, kommer fra Afghanistan og er formand for ungdomsafdelingen af Hizb

²¹ Jf. bl.a. Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling p. 482.

²² Jf. bl.a. referat af PET-konference 2007 ”Radikalisering i Danmark – muligheder for tidlig koordineret indsats” og Regeringens handlingsplan ”En Fælles og Tryk Fremtid”

²³ Jf. Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling og Forvaltningsret Almindelige Emner

ut-Tahrir. Disse oplysninger vedrører henholdsvis drengens religiøse og etniske baggrund og må derfor ikke behandles. De øvrige oplysninger om at starte en Taliban-afdeling, at opholde sig med en islamistisk gruppe, udtalelserne til træning og småkagesalg til fordel for en jihad hører i princippet ikke ind under begrebet følsomme oplysninger, og må derfor som udgangspunkt noteres ned – det bør dog overvejes om ikke karakteren af oplysningerne indirekte indeholder oplysninger om drengens religiøse tilhørsforhold og hvorvidt man som følge heraf (også) bør undlade at notere disse.

(Myndigheden skal endvidere huske at iagttage sin oplysningspligt, jf. afsnit 3.3.2. overfor den registrerede, jf. den tidligere beskrivelse af denne. Oplysningspligten skal iagttages, selvom den umiddelbare identifikation kun indeholder et navn og en upræcis angivelse af bopæl. Myndigheden bør identificere drengen nærmere, f.eks. gennem de modtagne oplysninger om hans skole og sende ham den information han har krav på.)

3.3.2. Oplysningspligt

Som nævnt ovenfor har myndigheden som udgangspunkt en oplysningspligt overfor de personer man vælger at registrere oplysninger om – dette kan ses som en slags udvidelse af myndighedens normale informations- og vejledningspligt.

Loven nævner en række oplysninger, der skal videregives til den registrerede ved indsamling af oplysninger hos en anden end personen selv, se § 29. Hensynet bag at den registrerede skal tilsendes disse oplysninger, er begrundet i, at vedkommende skal have mulighed for at ”varetage sine interesser” og ønsket om at skabe større gennemsigtighed og overblik vedrørende personregistreringer.

Er de meddelelser medarbejderne modtager igennem henvendelser på en hotline/telefonrådgivning at betragte som ”indsamling” af oplysninger?

Svaret er formentlig ja. Formålet med hotline/telefonrådgivningen er, som tidligere nævnt, angivet til bl.a. ”at indsamle viden om radikaliserings og ekstremisme (..)”. Midlet til at opnå (bl.a.) dette formål er at oprette en hotline/telefonrådgivnings-linje og opfordre frontpersonale, muligvis borgere, til at ringe ind med oplysninger; indirekte gør forvaltningsmyndigheden altså selv noget aktivt for at få fat i oplysningerne via denne opfordring.

Modtagelse af oplysninger igennem en hotline/telefonrådgivning af den nævnte karakter må således antages at være sidestillet med begrebet ”indsamlet” som er anvendt i loven, og den registrerede bør derfor tilkendes de i persondataloven nævnte rettigheder (herunder nyde godt af myndighedens oplysningspligt), hvilket harmonerer fint med de retssikkerhedsmæssige betragtninger bag persondataloven, der jo netop søger at beskytte borgeren.

Det er den ”dataansvarliges” ansvar at sikre at oplysningspligten iagttages. Det vil i dette tilfælde sige den relevante forvaltningsmyndighed – med andre ord skal den afdeling indenfor forvaltningen der står bag udøvelsen af hotline/telefonrådgivningen iagttage denne forpligtelse.

Der vil med overvejende sandsynlighed være tale om oplysninger, der ikke er indsamlet hos den registrerede selv. De oplysninger, der skal gives til den registrerede, følger således af § 29 stk.1:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
 - b) Kategorierne af modtagere.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

* bemærk at listen fsva. nr. a- c ikke er udtømmende

Pligten indtræder ved registreringen (medmindre den registrerede i forvejen er bekendt med oplysningerne), og oplysningerne bør tilsendes skriftligt, om end der ikke gælder nogle lovmæssige formkrav herom.

Undtagelser til oplysningspligten

Der er en række undtagelser til hovedreglen om at myndigheden har en oplysningspligt, herunder såfremt underretningen af den registrerede viser sig at være ”umulig eller uforholdsmæssig vanskelig”.

Der er tale om en proportionalitetsafvejning mellem betydningen af en sådan underretning for den registrerede, og den arbejdsindsats den dataansvarlige forvaltningsmyndighed skal ligge for dagen. Det er en afvejning, der skal foretages hver gang, og de kriterier der bl.a. skal inddrages i afvejningen, er hvor betydelige de interesser er, af hensyn til hvilke oplysningerne behandles, hvor indgribende det er for den enkelte registrerede, antallet af registrerede der skal underrettes mv.

Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning følger det logisk, at jo større betydning databehandlingen vil have for den enkelte, desto mere taler det for at oplysningspligten skal opfyldes af den dataansvarlige myndighed.

I forhold til de oplysninger man måtte modtage på hotline om enkeltpersoner, vil der ligeledes blive tale om en afvejning mellem hensynet til statens (Kommunens) sikkerhed versus borgernes retssikkerhed. For så vidt angår sidstnævnte, er det et tungtvejende hensyn, at programmet henvender sig til børn og unge, og at registreringen af de indkomne oplysninger formentlig vil finde sted på forholdsvis løst grundlag. Der er ikke tale om kriminelle borgere (bemærk at politi- og anklagemyndighed da også er undtaget reglerne i persondataloven), og der er opsummerende derfor en overvejende sandsynlighed for at den dataansvarlige myndighed bør iagttage sin oplysningspligt i forhold til de oplysninger måtte nedfældes – også selv om det kan være vanskeligt og ressource-krævende at underrette vedkommende pga. sparsom identifikation.

Case – myndighedens oplysningspligt:

En religionslærer ringer ind, og fortæller, at hun synes det på det seneste virker som om der har dannet sig to fløje i hendes 9.klasse i religionstimerne, hvor emnet er Israel-Palæstina konflikten. Der er især en jødisk pige, der virkelig er kommet med nogle voldsomme udtalelser. Ifølge læreren har hun også meldt sig ind i (den ulovlige) forening ”Gas Alle Palæstinensere – Også Dem Der Bor i Danmark” som er alment kendt for sine radikale holdninger.

Religionslæreren fortæller pigens navn og at hun ”vist bor i Ægirsgade på Nørrebro”.

Alt dette registreres troligt ned af hotline-medarbejderen i det dertil indrettede excel-ark og læreren bliver vejledt om den almindelige og skærpede underretningspligt og får tilbud om at få tilsendt materiale om en undervisningspakke om Israel/Palæstina konflikten, samt tilbud om at få besøg af en gæstelærer, der har speciale i emnet.

Har hotline-medarbejderen en pligt til at oplyse om henvendelsen overfor pigen?

Svar:

Henvendelsen er omfattet af PDL da medarbejderen noterede oplysningerne ned i et elektronisk excel-ark, jf. reglerne om personfølsomme oplysninger, burde det ikke have være noteret ned at pigen var jødisk.

For så vidt angår oplysningspligten, er der er tale om oplysninger, der ikke er indhentet hos pigen selv og § 29 finder derfor anvendelse.

Medmindre det viser sig umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at identificere pigen nærmere og finde en nøjagtig adresse at sende oplysningerne til, skal følgende fremsendes: identifikation af den dataansvarlige myndighed (hotline/telefonrådgivningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen Københavns Kommune, samt adresse), formålene (baggrunden for at der indsamles oplysninger om pigen og orientering om hvad oplysningerne skal bruges til, Måltrettet Inklusion-programmets formål kan angives), alle yderligere oplysninger (f.eks. vejledning om indsigtsret og berigtigelse/ slette/ klagemuligheder)

Myndigheden skal huske at pligten indtræder ved registreringen.

3.3.3. Indsigtsret

Foruden den dataansvarlige oplysningspligt over for registrerede, har den registrerede også en indsigtsret.

Dette er behandlet nærmere i afsnit 3.4. om aktindsigt.

3.3.4. Indsigelsesret

Endelig har den registrerede til enhver tid en ret til at gøre indsigelse mod at oplysninger om den pågældende gøres til genstand for behandling, jf. PDL § 35, stk. 1, Hvis indsigelsen er berettiget, må behandlingen ikke længere omfatte de pågældende oplysninger.

Ligeledes skal den dataansvarlige enten berigtige, slette eller blokere oplysninger der er urigtige eller vildledende i medfør af § 37. For så vidt angår hotline/telefonrådgivningen, bør disse regler iagttages i forbindelse med, at man beslutter det endelige koncept for telefonlinjen, herunder mængden af information man lader medarbejderne registrere i forbindelse med henvendelserne. Der følger et betragteligt administrativt stykke arbejde med at holde en sådan database ajourført i henhold til lovens krav, og vil givetvis kræve en del ressourcer løbende at berigtige de registrerede personoplysninger /slette og blokere de urigtige og vildledende oplysninger. Man kan også med en vis ret rejse spørgsmålet om medarbejderne på telefonlinjen har den rette faglige ballast, og er udstyret med de rette beføjelser til at varetage en sådan opgave. Afhængigt af hvilke oplysninger, der noteres ned, kan en berigtigelse af disse, jo nærmest tænkes at antage form af politimæssig efterforskning.

Den registrerede kan indbringe sagen for Datatilsynet (som i øvrigt også af egen drift kan påse at behandlingen af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med love og regler).

3.4. Aktindsigt

I forhold til hotline/telefonrådgivningen og de oplysninger tjenesten måtte komme i besiddelse af, er spørgsmålet om aktindsigt i de indberettede oplysninger nødvendigt at se nærmere på – forudsat at man vælger at oprette konceptet således, at der rent faktisk bliver noteret noget ned, og at der dermed bliver nogle dokumenter at give aktindsigt i.

Både forvaltningsloven ("partsaktindsigt"), offentlighedsloven ("aktindsigt") og persondataloven ("indsigtsret") behandler retten til aktindsigt. Det bemærkes at alle tre love er minimumsregulering, og myndigheden kan således give aktindsigt, udover hvad den er forpligtet til.

Hvor forvaltningsloven kun gælder for afgørelsessager, og dermed ikke er relevant (jf. afsnit 3.1.1.), gælder offentlighedsloven for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og persondataloven for elektronisk behandling af personoplysninger.

Adgangen til aktindsigt beror altid på en konkret vurdering, hvor det ud fra "spørgerens" identitet (part, registreret eller udenforstående tredjemand) først identificeres hvilket (eller hvilke) af de tre lovkomplekser forespørgslen falder ind under, herefter vurderes det, hvorvidt en given sag er omfattet af retten til aktindsigt, om dokumenterne, der begæres indsigt i er omfattet, og endelig om oplysningerne i sig selv er omfattet.

Det er tidligere konkluderet at denne type forvaltningsvirksomhed falder udenfor forvaltningslovens anvendelsesområde. Det er derfor persondataloven og offentlighedsloven, der rummer de relevante regelsæt i denne forbindelse.

3.4.1. Indsigtsret i medfør af persondataloven

På begæring (ingen særlige formkrav) kan den registrerede bl.a. bede om at få at vide (jf. PDL § 31)

- om der behandles oplysninger om den pågældende
- hvilke oplysninger der i givet fald behandles (udgangspunktet er, at man ikke behøver oplyse hvad oplysningerne reelt består i. Den registrerede skal blot have så meget viden at vedkommende kan varetage egne interesser)
- formålet med behandlingen (en generel angivelse af hvad formålet med behandlingen er, vil være tilstrækkeligt)
- hvorfra oplysningerne stammer (gælder kun hvis oplysninger om dette rent faktisk foreligger)

Der er en frist på 4 uger for myndigheden til at svare. Svaret bør være skriftligt.

Der er en række undtagelser til denne regel om indsigtsret, herunder de regler der er angivet i offentlighedslovens §§ 7-11, som vedrører interne arbejdsdokumenter, hvilke må regnes som særlig relevant i nærværende sammenhæng. Interne dokumenter er behandlet i et særskilt afsnit herunder, se 3.4.3. Det bør dog nævnes (gentages) her, at i medfør af offentlighedslovens § 11, jf. § 7 gælder der en undtagelse fra undtagelsen om, at der ikke som udgangspunkt er indsigtsret i interne dokumenter – da bestemmelsen rummer en pligt til ekstrahering. Det vil sige at alle oplysninger, også i interne arbejdsdokumenter, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, meddeles den registrerede. Med andre ord omfatter denne bestemmelse indholdet af enhver konkret oplysning om de faktiske omstændigheder – dog med væsentligheds-kriteriet in mente.

Case – interne arbejdsdokumenter og ekstraheringspligt:

Dreng på 15 år ringer til hotline/telefonrådgivningen og præsenterer sig i telefonen. Han har på fornemmelsen at han, for sjov og i provokation kom til at sige, at han går ind for jihad i en samfundsfagstime den anden dag. Nu er han usikker på om det er blevet taget alvorligt, og vil derfor høre om hotlinen har modtaget nogle henvendelser om hans udtalelser, og om hvad de i så fald går ud på.

Der var rent faktisk en lærer der ringede ind til hotline/telefonrådgivningen om udtalelsen dagen før. Medarbejderen der tog imod henvendelsen skrev navnet ned på samfundsfaglæreren, der ringede ind, navnet på drengen, dato for henvendelsen og en personlig kommentar ”Kære kollega, var blot tale om en bekymret lærer, der ringede på baggrund af en henkastet bemærkning fra en elev. Blev vejledt om en læreres almindelige og skærpede underretningspligt og fik tilbud om at få en pakke undervisningsmateriale vedrørende politisk ekstremisme tilsendt”. Oplysningerne blev umiddelbart noteret ned på en post-it af medarbejderen og efterfølgende skrevet ind i et elektronisk excel-ark som hotlinens medarbejdere bruger til at holde styr på de modtagne henvendelser.

Skal drengen have mulighed for at få indsigt i de oplysninger medarbejderen i hotlinen har skrevet ned om henvendelsen?

Svar:

Offentlighedsloven gælder for enhver virksomhed der udøves af en offentlig forvaltning. Da oplysningerne på den lille post-it blev overført til et elektronisk register dækker persondataloven også, da drengen har status som registreret. Som udgangspunkt skal det regelsæt bruges, der stiller borgeren bedst muligt.

Drengen har som registreret person en ret til egenaccess/indsigt i, hvorvidt den dataansvarlige myndighed er ved at behandle oplysninger om ham (det huskes at ”behandling” betyder enhver form for håndtering af personoplysninger, herunder registrering og opbevaring).

Som udgangspunkt skal myndigheden derfor oplyse hvilke oplysninger, der behandles, formålet, og information om hvor oplysningerne stammer fra.

Modifikationen til den registreredes ret til egenaccess følger reglerne i OFL § 2, samt §§ 7-11 og 14, og det bør overvejes, hvorvidt forvaltningens nedskrevne personoplysninger hører ind under begrebet ”interne arbejdsdokumenter”, og dermed kan undtages aktindsigt:

For så vidt angår den personlige kommentar fra medarbejderen til en kollega, er der tale om et dokument, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, og hotlinens medarbejdere vil derfor formentlig ikke være nødt til at give drengen aktindsigt i oplysningerne.

For så vidt angår de faktiske oplysninger om drengens og lærerens navn, samt henvendelsen (dato) i øvrigt bør det overvejes hvorvidt disse oplysninger er dækket af undtagelsen om ekstrahering i OFL § 11 – er der tale om så konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder af en så væsentlig betydning for sagsforholdet, at der skal gives drengen aktindsigt på trods af, at der er tale om et internt dokument?

Det korrekte i dette tilfælde vil formentlig være at oplyse drengen om dato for henvendelsen. For så vidt angår lærerens navn vil dette som udgangspunkt skulle udleveres, man bør dog også inddrage et hensyn til læreren og elevens fremtidige samarbejde i denne overvejelse, hvilket muligvis kunne begrunde at navnet udelades oplyst.

3.4.2. Aktindsigt i medfør af offentlighedsloven

Med offentlighedsloven blev der indført et princip om aktindsigt for alle og enhver (offentligheden) med baggrund i ønsket om at etablere og sikre åbenhed i forvaltningen. Man ønskede at borgere og pressen fik de bedste muligheder for indsigt, kontrol og deltagelse. I kraft af at adgangen til aktindsigt er gjort så bred, stilles der heller ikke krav om f.eks. interesse i sagen/dokumenterne, statsborgerskab, bopæl eller alder.

I relation til Målrettet Inklusions-programmet vil bestemmelserne især være relevante i forbindelse med de tilfælde, som ikke er omfattet af persondataloven, samt henvendelser fra pressen.

Som udgangspunkt (OFL § 4) kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en forvaltningsvirksomheds administrative sagsbehandling. Retten omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførelser i diverse journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Der er en række undtagelser nævnt i §§ 7 – 14, hvorefter en række dokumenter (f.eks. interne arbejdsdokumenter) og specifikke oplysninger (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold) er undtaget. Ligeledes er visse oplysninger/dokumenter undtaget aktindsigt grundet reglerne om offentlig ansattes tavshedspligt.

3.4.3. Interne arbejdsdokumenter:

I henhold til offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke en myndigheds ”interne arbejdsdokumenter”.

Et internt arbejdsdokument anses efter OFL § 7 for at være

- Dokumenter der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag: f.eks. referater, notater og udkast til skrivelser.
- Brevveksling mellem forskellige myndigheder indenfor samme enhed.
- Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og senere administrative organer, eller mellem organerne indbyrdes.

Et afgørende aspekt i afgørelsen af hvornår der er tale om et ”internt arbejdsdokument”, vil ofte være afhængigt af, hvorvidt dokumentet alene indeholder myndighedens interne overvejelser omkring en sags behandling eller afgørelse.

Såfremt der er tale om et internt arbejdsdokument, der alene gengiver myndighedens endelige afgørelse i en sag (ved afgørelsessager), og alene gengiver hvad myndigheden har haft pligt til at notere iht. notatpligten vil disse dog være omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder for et selvstændigt dokument udarbejdet med henblik på at tilvejebringe bevismæssig klarhed.

Case – internt arbejdsdokument

Medarbejderne i hotline/telefonrådgivningen afholder et ugentligt afdelingsmøde, hvor de diskuterer den type henvendelser, der har været i den forgangne uge, og hvordan de forskellige medarbejdere har håndteret dem. Under mødet fortæller medarbejder A bl.a. om en henvendelse han har haft vedrørende ”en gut på Nørrebro der vist hed Mohammed” og medarbejder B fortæller om en henvendelse fra en gadeteams-medarbejder vedrørende en ”ung skinhead der på det seneste var blevet ekstremt aktiv i den lokale forening Hagekorsets Fremme”.

Medarbejderne på mødet diskuterede de to sager samt generelle problemstillinger i forbindelse med de modtagne henvendelser. Der blev taget referat af mødet.

Er der tale om et internt arbejdsdokument som kan undtages fra aktindsigt?

Svar:

Dette vil altid bero på en konkret afvejning. I dette tilfælde er der tale om et referat fra et internt møde på afdelingen, udarbejdet til egen brug og indeholdende medarbejderens/forvaltningens interne overvejelser om forskellige typer af henvendelser og hvordan de er blevet modtaget og behandlet. Som udgangspunkt vil der derfor ikke skulle gives aktindsigt i dokumentet.

3.4.4. Skematisk oversigt over adgangen til aktindsigt:

For overskuelighedens skyld kan opstilles følgende skema over de forskellige aktindsigtregler. Det bemærkes at forvaltningsloven er udeladt, da dens bestemmelser om partsaktindsigt næppe vil blive relevante i forhold til hotline/telefonrådgivningens virksomhed:

	Persondataloven	Offentlighedsloven
<i>Hvem er lovens rettighedssubjekt?</i>	Registrerede personer	Enhver (f.eks. en journalist)
<i>Hvornår finder loven anvendelse?</i>	Ved elektronisk behandling af persondataoplysninger, jf. § 1. Intet krav om at det skal være en afgørelsessag.	Ved al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1. Intet krav om at det skal være en afgørelsessag.
<i>Hvad omfattes af retten til aktindsigt?</i>	HR: Alle oplysninger, der behandles om den registrerede, jf. § 31 U1: Visse begrænsningsmuligheder, jf. § 32 og OFL § 2, samt §§7-11 og 14.	HR: Alle sagens dokumenter, jf. § 5, stk. 1, og egenaces, jf. § 4, stk. 1 U1: Visse sager, jf. § 2 (f.eks. sager indenfor strafferetsplejen mv.) U2: Visse dokumenter, jf. §§ 7-11 (f.eks. interne arbejdsdokumenter) U3: Visse oplysninger, jf. §§ 12 og 13 (f.eks. enkeltpersoners private forhold, eller begrænsning iht. statens sikkerhed) U4: Oplysninger som ikke kan meddeles pga. offentlig ansattes tavshedspligt.
<i>Krav om identifikation af de dokumenter eller den sag der</i>	Nej	Ja, jf. § 4, stk. 3

<i>ønskes aktindsigt i?</i>		
<i>Frist for besvarelse af om begæringen kan imødekommes</i>	Snarest, underretning efter 4 uger, jf. § 31, stk. 2	Snarest, underretning om årsag til evt. forsinkelse efter 10 dage, jf. § 16, stk. 1-2
<i>Klage over afslag på aktindsigt?</i>	Afslag kan påklages til Datatilsynet, jf. § 60, stk. 1	Afgørelser om aktindsigt kan påklages til den myndighed der er klageinstans, ift. afgørelsen af sagen jf. § 15, stk. 2

HR = hovedregel og U = undtagelse

3.5. Tavshedspligt

Afhængigt af den endelige udformning af hotline/telefonrådgivningskonceptet må man formode at medarbejderne i den ansvarlige kommunale forvaltning, vil komme i besiddelse af en række mere eller mindre følsomme oplysninger om en række borgere. Med henblik på at beskytte disse borgeres private oplysninger i videst muligt omfang og sikre at disse ikke ender op hos en uberettiget tredjemand, er reglerne om offentlig ansattes tavshedspligt relevante at inddrage. Bestemmelserne om tavshedspligt er også relevante i forhold til reglerne om underretningspligt og videregivelse af oplysningerne til andre myndigheder, herunder i særdeleshed Politiets Efterretningstjeneste.

Personkreds

Forvaltningsloven § 27 rummer bestemmelser om offentlig ansattes tavshedspligt, og hvilke oplysninger der anses for fortrolige.²⁴ Bestemmelsen i forvaltningsloven bør ses i sammenhæng med straffeloven (STRL) § 152 og §§ 152c-f.

STRL § 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.

Det fremgår af ovenstående bestemmelse i straffeloven, at tavshedspligt er ensbetydende med at fortrolige oplysninger ikke må videregives uberettiget, dvs. til uvedkommende²⁵. Oplysninger der ikke er fortrolige, må som udgangspunkt frit videregives.

Tavshedspligten gælder såvel tjenestemænd som overenskomstansatte, uanset om der er tale om faste stillinger, midlertidig ansættelse eller deltidsbeskæftigelse. Derudover påhviler der tavshedspligt for personer, der varetager offentlige hverv.

Medarbejderne i hotline/telefonrådgivningen vil derfor være omfattet af tavshedspligtens personkreds, og det bemærkes at i henhold til straffeloven, påhviler tavshedspligten den enkelte ansatte i den offentlige forvaltning. Medarbejderne skal således selv påse at de fortrolige oplysninger ikke videregives til uvedkommende. Et brud på reglerne om tavshedspligt tages ganske alvorligt og straffes med bøde eller fængsel i op til 6 måneder, jf. straffelovens § 152. Ydermere kan medarbejderen blive mødt med ansættelsesretlige sanktioner og eventuelt erstatningskrav.

²⁴ Bestemmelserne i FVL kapitel 8 gælder uafhængigt af om der er tale om en afgørelsessag eller ej.

²⁵ Jf. Vejledning om Forvaltningsloven

Oplysningernes karakter

Det følger af forvaltningsloven og straffeloven at tavshedspligten gælder for oplysninger der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet fortrolige. Derudover er en oplysning også fortrolig når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, jf. § 27, stk. 1. Bestemmelsen opregner en række hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig. Af særlig interesse i denne sammenhæng er § 27, stk. 1, nr. 6 jf. § 28, hvorefter oplysninger om enkeltpersoners personlige forhold regnes for værende fortrolige. Det kan f.eks. være oplysninger om race, religion og hudfarve, seksuelle og politiske tilhørsforhold mv.

Der må antages at være en vis formodning for at medarbejderne ved hotline/telefonrådgivningen kommer i besiddelse af oplysninger af fortrolig karakter som nævnt, og at der således vil være tavshedspligt om disse.

3.5.1. Begrænsninger i tavshedspligten

Det fremgår af straffeloven at udgangspunktet er, at offentligt ansatte kan ifalde strafansvar, hvis man uden hjemmel videregiver fortrolige oplysninger, og dermed misbruger sin tavshedspligt, jf. ovenfor.

Dette er dog modificeret i STRL § 152 e, hvoraf det fremgår at tavshedspligt ikke gælder i tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysninger eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. I tilfælde af nødværge, nødret, lovlig retshåndhævelse og samtykke finder bestemmelserne om tavshedspligt ikke anvendelse. I disse tilfælde kan medarbejderne ikke blive holdt ansvarlige for brud på tavshedspligten.

STRL § 152 e. Bestemmelserne i §§ 152-152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

FVL §§ 28-32 regulerer i hvilke tilfælde en myndighed må – og i visse tilfælde - er forpligtet til at videregive fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder/dele af samme forvaltningsmyndighed, jf. afsnit 3.5.2. vedrørende udveksling af oplysninger med andre myndigheder. Her er bl.a. tale om tilfælde hvor videregivelsen følger af lov, eller hvor videregivelsen sker med henblik på at varetage private eller offentlige interesser.

I disse tilfælde kan medarbejderne heller ikke blive holdt ansvarlige for brud på tavshedspligten. Mulighederne for udveksling af oplysninger mellem myndigheder er behandlet herunder.

Case – aktindsigt til journalister og offentlig ansattes tavshedspligt:

En journalist har fået nys om, at der af en kommunalt ansat sportstræner er blevet rettet henvendelse til hotline/telefonrådgivningen vedrørende en ung mand, der hedder Muhammed Ali. Hun øjner en god historie og vil gerne have nogle spændende oplysninger til sin artikel.

I det elektroniske register over henvendelser er skrevet følgende ned fra samtalen med sportstræneren: ”Sportstræner (anonym) ringede vedr. 16årig dreng ved navn Muhammed Ali, han kommer fra Afghanistan bor ”vist nok på Nørrebrogade 35”, og er kendt for at være stærkt troende muslim og tilhøre en ekstremistisk islamisk ungdomsforening. Han er begyndt at holde slagtaler om fordelene ved jihad overfor kammeraterne i omklædningsrummet. Sportstræneren blev vejledt om offentlig ansattes almindelige og skærpede underretningspligt.

Skal journalisten have aktindsigt?

Svar:

Da der er tale om en journalist skal adgangen til aktindsigt vurderes ud fra offentlighedsloven. Det forudsættes, at der ikke er tale om et internt notat. Pligten til at give aktindsigt begrænses som udgangspunkt ikke af reglerne om offentlig ansattes tavshedspligt. Efter OFL § 14 er pligten til at give aktindsigt imidlertid begrænset i det omfang de pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger.

Oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold er fortrolige oplysninger, det vil sige aktindsigten strækker sig ikke til at få oplysninger om drengens fødeland, religion eller medlemskab af en forening.

For så vidt angår adressen er sådanne almindelige adresseoplysninger normalt ikke fortrolige²⁶ og journalisten vil formentlig kunne få indsigt i de øvrige oplysninger.

3.5.2. Udveksling af oplysninger mellem myndigheder

Forudsat, at hotline/telefonrådgivningen gennem dets virke løbende vil indehave en række oplysninger om en række personer, er det nærliggende og relevant at spørge sig selv, hvad der potentielt sker med disse oplysninger. I denne sammenhæng er det relevant at se på, hvilke regler der gælder for udveksling af oplysninger mellem myndigheder. Problemstillingen behandles i henholdsvis forvaltningsloven, persondataloven, straffeloven og retsplejeloven. Bemærk i denne sammenhæng at spørgsmålet om underretningspligt er behandlet selvstændigt i afsnit 3.6.

Et grundprincip vedrørende udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning er, at betingelserne for udveksling skærpes, jo mere følsomme oplysninger der er tale om. Både persondataloven og forvaltningsloven indeholder regler om, i hvilke tilfælde der kan ske udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning.

FVL §§ 27-32 indeholder generelle regler om offentlige myndigheders tavshedspligt og adgang til at videregive fortrolige oplysninger til andre nationale forvaltningsmyndigheder. Det bemærkes at disse regler ikke som den øvrige del af forvaltningsloven er underlagt et krav om at der er tale om afgørelsessager, i stedet er det angivet at reglerne gælder ”for al virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning”. Forvaltningsloven gælder uanset metoden hvorpå videregivelse sker (dvs. uagtet om dette sker elektronisk eller ej).

PDL §§ 5-8 indeholder generelle regler om behandling – herunder inkluderet offentlige myndigheders videregivelse af – personoplysninger. Persondataloven gælder som tidligere nævnt for personoplysninger der enten registreres elektronisk, eller manuelt i et register.

Begge regelsæt er karakteriseret ved, at afgørelser om videregivelse af oplysninger i høj grad beror på et konkret skøn baseret på en række opregnede hensyn i de to love.

²⁶ Jf. Vejledning til forvaltningsloven pkt. 155

For at foretage det mest korrekte skøn over hvilket regelsæt der skal bruges, kan følgende kriterier inddrages:

Hvor findes oplysningen?	Hvorfra videregives oplysningen?	Hvordan videregives oplysningen?	Regelsæt
På en manuel sag (ex.: en borger der sender et brev der indgår i en manuel sag, eller myndigheden udarbejder håndskrevet notat om en telefonsamtale)	Fra en manuel sag	Uden brug af edb (ex. ved fotokopi af bilag og forsendelse med post, eller ved at der læses højt fra den manuelle sag)	FVL
I edb-systemet (ex. breve og andre dokumenter, der ligger i f.eks. excel ark men ikke indgår i en manuel sag – kun i elektronisk udgave)	Edb	Ved brug af edb. (f.eks. ved at et brev scannes og sendes via email, eller oplysningerne gengives i en email)	PDL
	Edb	Uden brug af edb. (ex. oplysningerne printes ud på papir, eller hvis der læses op fra skærmen)	PDL
Både i en manuel sag og i edb-systemet (ex. en brevkopi af et afsendt brev der ligger i den manuelle sag og som endnu ikke er slettet fra tekstbehandlingssystemet)	Fra den manuelle sag	Ved brug af edb (ex. ved oplysningerne videregives via em-mail)	PDL
	Fra den manuelle sag	Uden brug af edb (ex. et brev i sagen fotokopieres og sendes per post, eller ved at der læses på fra den manuelle sag)	FVL
	Fra edb-systemet	Ved brug af edb (brevet scannes og videresendes via email, eller ved at oplysninger gengives i en email)	PDL
		Uden brug af edb (ex. oplysningerne printes mhp. videregivelse, eller der læses op fra skærmen)	PDL
		Ved brug af edb (ex. oplysningerne sendes via e-mail)	PDL
I et manuelt register (ex. fortegnelser, journalkortsystemer mv. overordnet set en struktureret samling af manuelt materiale)	Fra register	Uden brug af edb (ex. lister eller fortegnelser skrevet i hånden)	PDL
		Ved brug af edb (ex.	PDL

		oplysningerne videregives via e-mail)	
--	--	---------------------------------------	--

(jf. Justitsministeriets vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger mv. af 12. november 2003)

3.5.2.1. Forvaltningsloven

Forvaltningsloven indeholder som nævnt adgangen til at videregive fortrolige oplysninger til *andre* myndigheder. Det antages²⁷ at der gælder en forholdsvis bred adgang til at videregive oplysningerne indenfor samme myndighed. ”En oplysning skal anses som fortrolig, hvis den er af en sådan karakter, at den efter den almindelig opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab”²⁸

Forvaltningsloven skelner mellem oplysninger om enkeltpersoners ”rent private” forhold (ex. om race, religion og politisk tilhørsforhold) og ”almindeligt fortrolige oplysninger” (ex. oplysninger om økonomiske, arbejds- og boligforhold, men også f.eks. medlemskab af en ikke-politisk forening eller klub). Sondringen er væsentlig, da karakteren af oplysningen har betydning for, om den må videregives til andre myndigheder. Almindeligt fortrolige oplysninger kan herefter videregives, såfremt det vurderes, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for en anden myndigheds afgørelse, hvorimod der gælder en række skærpede betingelser for så vidt angår videregivelse af oplysninger vedrørende eksempelvis en persons religiøse forhold.

Mindst én af følgende betingelser skal være opfyldt:

- 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 begrundes 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*.

Betingelsen i nr. 3 vil oftest være opfyldt hvis videregivelsen af oplysninger sker for at forebygge, efterforske eller retsforfølge forbrydelser²⁹

Forvaltningsloven indeholder ikke bestemmelser, der regulerer adgang til udveksling af oplysninger om ikke-fortrolige oplysninger, og sådanne vil således (som oftest) frit kunne videregives til en anden forvaltningsmyndighed³⁰.

FVL § 31 regulerer spørgsmålet om pligt til (modsat at være berettiget til) at videregive oplysninger (dette er ikke reguleret i persondataloven, derfor er det altid forvaltningsloven, der gælder i disse tilfælde). Den nævnte ”pligt” i loven er ikke relateret til at den afgivende myndighed har en selvstændig pligt til – af egen drift – at videregive oplysninger, men udelukkende til at myndigheden har pligt til at efterkomme anmodninger fra andre myndigheder om at udlevere oplysninger (i henhold til nævnte betingelser).

²⁷ Jf. bl.a. Forvaltningsloven med kommentarer

²⁸ Jf. bl.a. Forvaltningsloven med kommentarer og Vejledning om Forvaltningsloven

²⁹ Jf. bl.a. Vejledning om Forvaltningsloven hvorefter man skal ”afgøre i hvilke tilfælde det er indlysende at fremtidigt arbejde vil lide afgørende skade, ikke alene i relation til den enkelte borger, men også i relation til borgerne i almindelighed”.

³⁰ Jf. bl.a. Forvaltningsret p. 473 og Vejledning til Forvaltningsloven pkt. 181

3.5.2.2. Persondataloven

Overordnet set skal behandling af personoplysninger ske ud fra et princip om ”god data-behandlingsetik” - heri ligger at behandlingen skal være rimelig og lovlige. Den anmodende myndighed skal have et klart formål med at bede om oplysningerne, og der må ikke bedes om flere oplysninger end der er behov for.

PDL § 6, stk. 1 opremser en række tilfælde (udover samtykke fra den registrerede), hvor ikke-fortrolige og ”almindeligt fortrolige” personoplysninger kan/må videregives – eksempler på denne type oplysninger er identifikationspapirer og almene oplysninger om en persons økonomiske forhold.

Persondatalovens afgrænsning af hvad der forstås ved ”rent private forhold”, svarer til forvaltningslovens og må tilsvarende først udleveres, når en række skærpede betingelser er opfyldt.

Persondatalovens betingelser for videregivelse af rent private oplysninger er som følger:

§ 7

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

- 1) den registrerede har givet sit *udtrykkelige samtykke* til en sådan behandling,
- 2) behandlingen er nødvendig 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,
- 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller
- 4) behandlingen er *nødvendig* for, at et *retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares*.

Stk. 6. Behandling af de i stk. 1 anførte oplysninger kan ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

Myndighedens oplysningspligt overfor den registrerede bør ihukommles.

3.5.2.3. Sammenfatning

Reglerne i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven indebærer, at forvaltningsmyndigheder i vid udstrækning har mulighed for at udveksle oplysninger (inklusive oplysninger om rent private forhold) for så vidt angår sager, der vedrører og/eller kræver en samlet myndighedsindsats.

I relation til hotlinen/telefonrådgivningens aktivitet vil det altid bero på en konkret afvejning i den enkelte situation, hvorvidt oplysningerne skal og kan udveksles med andre myndigheder.

Hovedkriterierne i afvejningen vil være karakteren af oplysninger, der udveksles, og det formål de udveksles med.

3.5.3. Den anden terrorpakke – et eksempel på lov der hjemler videregivelse af fortrolige oplysninger

I 2006 blev den anden terrorpakke vedtaget, og med den blev der bl.a. indført nye bestemmelser i straffeloven om hvervning og oplæring til at begå terrorhandling. Det er også blevet gjort strafbart at lade sig hverve eller oplære til at begå terrorhandlinger.

En anden nyhed i denne terrorpakke var retsplejelovens (RPL) § 116, stk. 2, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste (PET) kan indhente oplysninger, fortrolige som ikke-fortrolige, fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af STRL kapitel 12 og 13.

RPL § 116. Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

Stk. 2. Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Udgangspunktet har hidtil været, at det er den afgivende myndighed, der beslutter om betingelserne for videregivelse af fortrolige oplysninger om borgeres rent private forhold, må anses for opfyldt i det konkrete tilfælde. Tilsvarende gjorde sig gældende for PET's anmodning om udlevering af oplysninger: når PET anmodede om at få adgang til de private oplysninger, skulle afgivende myndighed vurdere om videregivelsen til PET skete til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart oversteg hensynet til de interesser, der begrundede hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, som oplysningen angik, jf. forvaltningslovens § 28.

Med vedtagelsen af RPL § 116, stk. 2 skal denne interesseafvejning ikke længere foretages af afgivende myndighed, når PET anmoder om oplysninger til brug for arbejdet med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kap. 12 og 13. Betingelsen for at udlevere oplysninger bliver alene, at oplysningerne "kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver" inden for det angivne område³¹.

Det fremgår ligeledes af bemærkninger til lovbestemmelsen, at PET kan anmode om løbende at få tilsendt alle nye oplysninger om en borger, så snart andre myndigheder modtager dem. Det er heller ikke nogen betingelse, at PET's anmodning retter sig imod en bestemt navngiven person.

Case – videregivelse af oplysninger til PET:

PET har fået nys om, at der er blevet rettet henvendelse til hotline/telefonrådgivningen vedrørende en ung mand der hedder Muhammed Ali. PET's anti- radikaliserings-afdeling har åbenbart haft drengen i kikkerten et stykke tid, og kontakter Københavns Kommune for at høre om der har været nogle henvendelser om drengen.

Sportstræner Finn Fodbold har skrevet en email til hotline/telefonrådgivningen:

"Jeg skriver til jer fordi I skal vide at der to gange om ugen træner en 16 årig dreng ved navn Muhammed Ali hos mig. Han kommer fra Afghanistan og bor vist nok på Nørrebrogade 35. Han er kendt for at være stærkt troende muslim, og nu har han meldt sig ind i en ekstremistisk islamisk ungdomsforening. Jeg er bekymret for ham. Han er begyndt at holde slagtaler om fordelene ved jihad overfor kammeraterne i omklædningsrummet. Venlig hilsen Finn Fodbold, træner"

Emailen blev arkiveret og sportstræneren blev vejledt om offentlig ansattes underretningspligt.

Der har også været en lærer, der ringede ind og gjorde opmærksom på at samme dreng havde virket rabiatic i sine udtalelser i timerne og ikke længere ville modtage undervisning af kvindelige lærere. I dette tilfælde noterede medarbejderen oplysningerne ned og arkiverede dem elektronisk i det dertil indrettede excelark.

³¹ Jf. Karnovnote til RPL § 116, stk. 2

Skal medarbejderen udlevere oplysninger om drengen til PET?

Svar:

I henhold til RPL § 116, stk. 2 kan Politiets Efterretningstjeneste indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne PET antager at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forhold der hører under straffelovens kapitel 12 og 13 og staten og rigets sikkerhed.

Både e-mailen og medarbejderens egne notater vil som følge heraf skulle udleveres til PET, uagtet at der er tale om private oplysninger, f.eks. om en persons religiøse tilhørsforhold. Afgivende myndighed skal ikke vurdere om videregivelsen til PET sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til drengen som oplysningerne angik.

PET kan ydermere begære at alle fremtidige indkommende oplysninger om den pågældende dreng skal sendes løbende til efterretningstjenesten.

3.6. Underretningspligt

Underretningspligt er behandlet i Lov om Social Service (Serviceloven) og er relevant idet man som borger har en pligt til at reagere, hvis man bliver bekendt med forhold i forhold til børn og unge, der vedrører disses velbefindende, helbred og mulighed for en sund udvikling.

Begrebet ”underretningspligt” bliver undertiden brugt i flæng med ”indberetningspligt”. Det er imidlertid vigtigt at Måltrettet Inklusions-programmet skelner mellem disse to, både fordi indberetning utvivlsomt har en mere negativ klang end underretning og fordi indberetning er et begreb der har en ganske anden betydning og f.eks. bliver brugt i forbindelse med indberetning af magtanvendelse fra offentligt ansat personales side. Underretning er den korrekte term i relation til den pligt både borgere i almindelighed og offentlige ansatte i særdeleshed, har i forhold til børn og unge og deres velbefindende.

3.6.1. I almindelighed

Serviceloven:

Alle borgere har i henhold til servicelovens § 154 en pligt til at underrette socialforvaltningen i kommunen, hvis man får kendskab til at ”et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdragers side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare”. Bestemmelsen forpligtiger således ikke kun offentlig ansatte, men alle og enhver herunder naboer, kammeraters forældre osv. Vejledningen³² nævner som eksempel på vanrøgt, nedværdigende behandling, eller forhold der kan bringe sundhed og udvikling i fare er bl.a. vold, mishandling, seksuelle overgreb og ulovlig omskæring.

Det bør bemærkes, at den der underretter, ikke bliver part i barnets eller den unges sag, og derfor heller ikke vil blive tillagt partsbeføjelser herunder få oplysninger om, hvilken hjælp eller støtte kommunen giver barnet eller den unge. Der er ikke nogen formkrav til, hvordan en underretning skal finde sted. Det kan således både være skriftligt, telefonisk, mundtligt, via e-mail, sms etc. En underretning kan også ske anonymt³³.

³² Vejledning 3 til Serviceloven, pkt. 64

³³ Vejledning 3 til Serviceloven, pkt. 66

Straffeloven:

Efter straffeloven er der ikke pligt til at anmelde forbrydelser, men efter straffeloven § 141 gælder en strafsanktioneret pligt for alle til at gøre, hvad der står i deres magt for at forebygge/afværge visse nærmere angivne alvorlige forbrydelser (inkluderet heri overtrædelser af kapitel 12 og 13 om statens og rigets sikkerhed) som man har kendskab til, om fornødent ved at foretage politianmeldelse. Hvis man således som borger eller offentlig myndighed har mistanke om alvorlige forbrydelse, har man derfor pligt til at gøre opmærksom herpå.

Politiet vil på baggrund af oplysningerne vurdere, om der er grundlag for at gå videre med sagen. Det er politiets og retsvæsenets opgave at tage sig af den efterfølgende strafferetlige efterforskning og vurderingen af strafferetlige forhold.

Spørgsmålet om, hvorvidt offentlige forvaltningsmyndigheder har en særlig pligt til at indgive politianmeldelse i tilfælde af formodede lovovertrædelser begået af private, er ikke lovreguleret, og spørgsmålet ses heller ikke nærmere behandlet i den retsvidenskabelige litteratur.

3.6.2. Enkeltpersoners skærpede underretningspligt

Serviceoven:

Serviceovens § 153 regulerer fagpersoners underretningspligt, når disse gennem deres arbejde får kendskab til eller har en formodning om, at et barn eller en ung (under 18 år) har brug for særlig støtte. Pligten gælder for offentlige ansatte og andre i offentlige erhverv, herunder f.eks. læger og personer, der er beskæftiget ved opholdssteder, familieplejer eller krisecentre³⁴

Der er ikke i den sociale lovgivning en opremsning af, hvad der konkret hører under underretningspligten, men jf. praksis og vejledning til loven foreligger denne bl.a., hvis man som fagperson bliver opmærksom på at barnet eller den unge har behov for særlig støtte pga. vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser, skolen eller samfundet eller i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold - herunder udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare.

Underretningspligten er ikke betinget af, at der er tale om omsorgsvigt, overgreb eller lignende situationer. Det er tilstrækkeligt, at barnet eller den unge har vanskeligheder, som den offentlig ansatte ikke selv kan gøre noget, eller mere, ved.

Underretningspligten efter § 153 er en personlig pligt, og hvis man vurderer, at det er nødvendigt at foretage en underretning af hensyn til barnet, er der pligt til dette. Enhver er således ansvarlig for at reagere og handle på sin egen bekymring.

Straffeloven:

Spørgsmålet om hvorvidt offentlige forvaltningsmyndigheder har en særlig skærpet pligt til at anmelde private borgeres formodede lovovertrædelser til politiet (altså en skærpet udgave af borgerpligten i straffelovens § 141), er ikke lovreguleret og ses ej hellere nærmere behandlet i juridisk litteratur eller praksis.

3.6.3. Underretningspligt og hotline/rådgivningslinien:

Hvorvidt en kommunal medarbejder i en hotline/telefonrådgivning vil have underretningspligt i henhold til serviceoven, afhænger for det første af om ”unge der er sårbare overfor radikaliserings”

³⁴ For udførlig opremsning af persongruppen henvises til Vejledning nr. 3, pkt. 58

eller potentielt radikaliserede unge hører under lovens anvendelses/omsorgs område. Loven eller vejledningen til loven indeholder ikke en udtømmende oversigt over, hvad der skal underrettes om, men ud fra lovteksten og tilhørende bemærkninger står det klart at hovedformålet er at varetage børn og unges tarv i forhold til eventuel vanrøgt eller mistriivsel.

Udvikling af eventuel radikalisering og/eller politisk ekstremisme på et tidligt tidspunkt kan være potentielt skadeligt for et barns udvikling. Såfremt tendensen får lov til at videreudvikle sig kan det medføre overtrædelser af straffeloven og dermed en kriminel løbebane som det er både i barnets og samfundets interesse at undgå. Udgangspunktet bør derfor formentlig være, at en kommunal medarbejder skal underrette socialforvaltningen i sager, hvor man ikke føler, man selv kan håndtere sagen med den unge via dialog og eventuel inddragelse af forældre og er så bekymret, at man mener der skal sættes flere og større hjul i gang. Dette gælder også selv om radikalisering må siges at ligge indenfor en gråzone af hvad der traditionelt set skal forstås som "vanrøgt eller mistriivsel".

Personalet i rådgivningen vil sandsynligvis ikke – dog igen afhængigt af hvordan det endelige koncept bygges op – komme til at være i besiddelse af oplysninger/information, der er så specifikke, at de vil kunne underbygge en vurdering af, hvorvidt socialforvaltningen skal underrettes, da der alene er tale om oplysninger om tredjemand, der videregives gennem et mellemlid – det være sig en almindelig borger eller en offentligt ansat (igen afhængigt af hvordan det endelige koncept udformes).

For så vidt angår den skærpede underretningspligt, påhviler denne pligt frontmedarbejderen og ikke medarbejderen på hotline/telefonlinjen, da det er frontmedarbejderen, der ligger inde med informationerne. Lovgivningen fastsætter ikke udførlige kriterier for, hvornår man bør underrette kommunen, da det er i høj grad et spørgsmål om at kende den unge og gennem noget tid have mulighed for at observere eventuelle forandringer i væremåden og derudfra danne sig en opfattelse af situationen. Hotline/telefonrådgivnings-medarbejderen har selvsagt ikke mulighed herfor og ansvaret vil derfor begrænse sig til at vejlede om offentligt ansattes skærpede underretningspligt.

For så vidt angår eventuelle henvendelser fra borgere, er både disse og hotline/telefonrådgivnings-medarbejderen underlagt de samme regler om almindelig borgerpligt – nemlig bestemmelsen i serviceloven om almindelige borgers underretningspligt og bestemmelsen i straffelovens § 141 som nævnt ovenfor. Tilsvarende hensyn som ved den skærpede underretningspligt gør sig gældende – det vil igen være borgerne, der sidder inde med førstehåndsuplysningerne, og medarbejderen vil med al sandsynlighed ikke have tilstrækkeligt med præcise oplysninger til at kunne vurdere, hvorvidt der skal underrettes eller politiet skal kontaktes. Opgaven for hotline/telefonrådgivningen vil derfor formentlig begrænse sig til at oplyse om underretningspligten i serviceloven, samt om pligten til at kontakte politiet ved mistanke – sidstnævnte vil herefter være i stand til at vurdere, hvorvidt der skal følges op på iagttagelserne.

Hovedproblemet i forhold til både frontpersonale, borgere og for den sags skyld også medarbejderne på telefonlinjen, opstår igen i forhold til definitionen på radikalisering og evnen til at iagttage (og videreformidle) tegn herpå. Spørgsmålet er mere indgående behandlet i afsnittet om diskrimination, det skal her igen blot understreges, at der ligger en stor udfordring i at klæde både frontpersonale og telefonrådgivere på i en sådan grad, at tegnene på radikalisering ikke bliver forvekslet med almindelige tegn på religiøsitet – herunder en øget grad af dette, hvilket jo ikke er ulovligt og ej heller burde være foruroligende.

Opsummerende set, vil der således næppe gælde en særlig pligt for hotline/telefonrådgivnings-medarbejdere til at indberette oplysninger ud over hvad der gælder for alle andre borgere, der bliver opmærksomme på, at et barn/ung er udsat for vanrøgt eller lever under forhold, der kan bringe dets

udvikling i fare eller den pligt, der gælder for alle borgere til at reagere og rette henvendelse til politiet for at forebygge alvorlige forbrydelser.

4. Opsamling og konklusion

Ovenover er de juridiske rammer for oprettelse af en hotline/telefonrådgivning som led i Københavns Kommunes projekt "Måltrettet Inklusion" blevet gennemgået.

Generelle overvejelser:

Generelt for de diskuterede problemstillinger er behovet for at definere konceptet mere præcist. Med baggrund i gennemgangen af de grundrettigheder, der har umiddelbar relevans for projektet (privatlivsfred, ytringsfrihed og i særdeleshed diskrimination) står vigtigheden af, at ordvalget i det materiale der udarbejdes over projektet overvejes nøje, klart.

Baggrunden for projektet er et ønske om at fremme inklusion i kommunen som led i en antiradikalisering-indsats. På baggrund af forbuddet mod diskrimination bør det understreges, at det er meget væsentligt at programmet ikke, i hverken sin formåls-angivelse eller program-beskrivelse, kan give associationer om at man fra Kommunens side påregner kun at modtage henvendelser om en bestemt gruppe borgere (muslimer). Der bør inddrages et hensyn til at den gængse offentlige opfattelse, med baggrund i diverse terrorsager og den megen pressebevågenhed i denne henseende, lader til at være at radikaliserings og ekstremisme kun vedrører personer, der har islamisme som religiøs baggrund. Formålet bør derfor udtrykkeligt angives til, at man ønsker at ramme radikaliserings og ekstremisme over en bred kam, religiøst såvel som politisk. Muslimer udgør en stor del af den befolkningsgruppe, man fra Kommunens side ønsker at inkludere og integrere yderligere i samfundet, og hvis resultatet af at gennemføre dette program i stedet bliver at der skabes større skel og mistænkeliggørelse mellem grupper af borgere, ja så kan midlet ikke siges at føre til målet.

I forbindelse med valg af ord og begreber bør man også fra Kommunens side være opmærksom på at formålet med programmet ikke kommer til at lyde som om man prøver at påvirke hverken den frie tanke eller religionsudøvelsen hos borgerne, da dette potentielt kan tænkes at medføre en art selvcensur hos en gruppe borgere, hvilket vil bl.a. ville kunne være i strid med princippet om ytringsfrihed.

Målgruppen for telefonlinjen

De potentielle målgrupper er foreslået til at være henholdsvis frontpersonale og almindelige borgere.

Der kan synes at være godt ræsonnement i at inddrage frontpersonale, såsom skolelærere, sportstrænere, gadeteammedarbejdere mv. i en antiradikalisering-indsats over for unge mennesker. Der er tale om personer, der beskæftiger sig med de unge personer til daglig, kender dem godt – ofte over en længere tidsperiode - og som logisk set derfor vil være dem, der har det bedste udgangspunkt for på tættest hold at observere en eventuel ændring i væremåde i en sådan grad, at der bør tages nærmere hånd om det. Frontpersonalet vil således være en naturlig persongruppe at inddrage i en fælles myndighedsindsats mod radikaliserings. Det er af afgørende vigtighed at man sørger for fyldestgørende efteruddannelse af disse og videregiver nogle konkrete værktøjer til persongruppen – her tænkes især på den utilsigtede mistænkeliggørelse, der kan opstå hvis f.eks. en skolelærer ikke vejledes til at skelne mellem reelle tegn på begyndende radikaliserings modsat f.eks. den lovlige udøvelse af vedkommendes religion eller ytringer om politiske standpunkter.

For så vidt angår borgerne kan både nytteværdien af at inddrage dem og de juridiske rammer hvorunder dette kan gøres, langt mere tvivlsomme. I ønsket om inklusion ligger også ønsket om en befolkning, der lever sammen i harmoni og tolerance. Vigtigheden af at det udspecificeres nøjagtigt om hvem og om hvad, man søger oplysning, er ekstra relevant, hvis man opretter en borgerlinie. Tegn på radikaliserings er meget diffuse, og det er svært at forestille sig, hvordan man med succes skulle kunne videreformidle

disse til alle borgere i Kommunen. Hvis man opretter en borgerlinje, er der en vis begrundet risiko for at en sådan hurtigt kan få karakter af en ”drillelinje” som man kan ringe til for at drille naboen. Problemerne opstår især, hvis det ikke lykkes for Kommunen at skabe en modpol til den gængse folkeopfattelse af radikaliserings som værende et problem udelukkende i muslimske kredse. Hvis borgerne får følelsen af at de spaltes op i to grupper, vil det ikke fremme hverken inklusion, integration eller tolerance – men snarere bekræfte at man bør holde lidt ekstra øje med den muslimske nabos gøren og laden og kontakte telefonlinen om primært muslimer, hvilket potentielt kan blive i strid med princippet om diskrimination.

Taget i betragtning at det eneste respons man kan tilbyde borgerne reelt vil være at henvise dem til politiet eller socialforvaltningen med deres eventuelle bekymringer, kan hensigtsmæssigheden, proportionaliteten og udbyttet at inddrage borgerne ved indirekte at spille disse ud mod hinanden ved at opfordre til at ringe ind med oplysninger om naboen, synes tvivlsom.

Rammerne for telefonlinjen

For så vidt angår den videre praktiske tilrettelæggelse af programmet bør følgende overvejelser inddrages:

Den øvrige lovgivning der dækker den aktivitet som telefonlinjen vil iagttage, er primært offentlighedsloven og persondataloven, da der ikke vil være tale om forvaltningsmæssig afgørelsesvirksomhed og forvaltningsloven som udgangspunkt derfor ikke finder anvendelse.

Da der ikke er tale om afgørelsessager, vil medarbejderne på telefonlinjen som udgangspunkt ikke være underlagt en notatpligt i forbindelse med henvendelserne. Såfremt der ikke noteres personoplysninger ned, er reglerne om aktindsigt/indsigtsret, oplysningspligt, indsigelsesret og udveksling af oplysninger mellem myndigheder i princippet ikke specielt interessante, da der så ikke vil være nogle oplysninger hverken at oplyse om, udveksle mv.

En række praktiske hensyn kan dog nødvendiggøre, at der i en eller anden form noteres noget ned fra henvendelserne. Hvis man vælger at notere ned, skal medarbejderne på telefonlinjen være opmærksomme på persondatalovens begrænsninger for hvilken type oplysninger, der må noteres ned og der skal være fokus på formen dvs. både hvordan og hvor oplysningerne arkiveres.

Hvis oplysningerne gemmes/opbevares elektronisk skal man være opmærksom på, at man som myndighed bl.a. har en oplysningspligt overfor en person, hvis man registrerer personoplysninger om vedkommende. Ligeledes er man forpligtet til som myndighed – efter en række nærmere betingelser – at give den registrerede indsigtsret i oplysningerne – og i øvrigt også berigtige disse. Den betydelige administrative byrde disse forpligtelser vil indbefatte bør ihukommnes, herunder også det betydelige ansvar der vil blive pålagt medarbejderne på telefonlinjen.

Et grundprincip i al offentlig ret er et hensyn til at stille borgeren bedst muligt. Københavns Kommune bør derfor overveje, hvordan borgeren stilles bedst muligt: at få noteret ned i et offentligt register at én eller flere medborgere mistænker en for at være radikaliseret med deraf følgende mulighed for at blive tillagt den registreredes beføjelser i henhold til persondataloven, eller at der ikke bliver noteret noget ned overhovedet og at der som følge heraf ikke er noget at give aktindsigt i, og man som borger derfor ikke får at vide der er blevet rettet henvendelse om én.

En løsning der kunne iagttage både borgernes formentlig generelt negative interesse i at få personoplysninger noteret ned, og de praktiske hensyn (f.eks. at kunne dokumentere telefonlinjen

indsats og den administrative byrde i at iagttage alle den registreredes beføjelser i henhold til persondataloven), kunne være at undlade at notere nogen form for personoplysninger, og udelukkende notere ned til mere statistisk brug.

Medarbejderne har som udgangspunkt tavshedspligt vedrørende de oplysninger de modtager i embeds medfør. Undtagelse hertil er, hvis der er en lov der siger andet – her kan nævnes den nye bestemmelse i retsplejeloven om Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at få udleveret personfølsomme, fortrolige oplysninger – hvilket igen forudsætter at der er nogle oplysninger noteret ned i en sådan grad at der er noget at udlevere.

Medarbejderne på telefonlinjen vil med overvejende sandsynlighed ikke selv være omfattet af offentligt ansattes skærpede underretningspligt, men udelukkende underlagt den almindelig borgerpligt til at melde eventuel vanrøgt af børn til socialforvaltningen og mistanke om alvorlig kriminalitet til politiet. Dette på baggrund af at det er frontpersonalet, der har den direkte kontakt til den unge, og det derfor også er frontpersonalet, der vil ligge inde med en detaljeret viden om de observationer, man måtte have gjort sig.

Responsen på de henvendelser der måtte komme fra frontpersonale bør derfor formentlig være indskrænket til at vejlede om underretningspligt både i henhold til serviceloven og straffeloven samt præsentere dem for de øvrige muligheder i Mårettet Inklusions-programmet – undervisningstilbud og eventuelt besøg af en relevant mentor.

Tilsvarende hensyn gør sig gældende med eventuelle henvendelser fra borgerne – den borger som har gjort observationerne vil uden tvivl være den der er nærmest til at bringe oplysningerne videre i systemet. Telefonlinjen vil ikke være det korrekte sted at placere oplysningerne, da medarbejderne på telefonlinjen ikke har politimæssige beføjelser, uddannelse eller erfaring til at kunne vurdere den eventuelle alvor bag observationerne. Dette er en politimæssig efterforskningsopgave og borgerne bør derfor vejledes om, at man kan kontakte politiet, hvis man er nervøs.

I forhold til borgerne vil responsen i forhold til disse formentlig være, at medarbejderne informerer om den almindelige underretningspligt efter serviceloven og efter straffeloven og eventuelt udstyrer dem med et telefonnummer til socialforvaltningen eller politiet. Det skal nævnes, at de erfaringer man har med udbyttet fra at oprette offentlige hotlines, hvor borgerne kan ringe ind med tip og oplysninger, viser at den indkomne mængde af brugbar information er meget begrænset. Radikalisering er som nævnt gentagne gange et diffust begreb at sætte på formel, og det må antages at være svært at gøre befolkningen klart, hvad der er tegn på radikalisering, hvilket vil gøre henvendelserne til telefonlinjen meget bred og åben. Der skal bruges mange ressourcer og mandetimer på at lytte til borgerne for så blot at kunne henvise dem videre til politiet eller socialforvaltningen, da det ligger uden for telefonlinjens mandat og muligheder selv at efterforske nærmere for at se om der er hold i henvendelserne, og det i øvrigt synes umuligt at sidde og bedømme noget så komplekst som eventuel radikalisering ud fra en enkelt telefonsamtale.

MENTORKORPS

5. Konceptet

Formålet med at etablere mentorkorps som en del af Målet Inklusion programmet er oplyst at være et ønske om at støtte Kommunens frontpersonale i at håndtere udfordringer med inklusion, radikaliserings og ekstremisme blandt børn og unge.

Det er foreslået³⁵, at oprette et eller flere mentorkorps, der kan bruges til bl.a. at:

- Være diskussions- og sparringspartner for frontpersonalet
- Indgå i et pædagogisk forløb ved f.eks. at holde oplæg for skoleklasser og andre grupper
- Deltagelse i trekantsamtaler med frontpersonalet og den unge – og tale om bl.a. identitet, religion og ideologi
- Deltagelse i debatarrangementer og dialogmøder med oplæg eller kendskab til radikale ideologier.

Det er hensigten at mentoren er tilknyttet frontpersonalet og ikke barnet/den unge direkte. Som udgangspunkt er det således ikke tanken at mentoren skal være alene med den unge, al kontakt er tænkt til at foregå med deltagelse af frontpersonale.

6. Generelle bemærkninger

De grundlæggende problemstillinger, der blev gennemgået i forbindelse med hotline/telefonrådgivningen, er i høj grad de samme som man bør være opmærksom på i forbindelse med etablering af mentorordningen. Juraen vil således ikke blive gennemgået på ny, i stedet vil det for mentorordningen relevante blive fremdraget og sat i relief til denne:

For så vidt angår overensstemmelse med de nævnte grundrettigheder i den tidligere gennemgang, er det vigtigste at fremdrage forbuddet mod diskrimination. I forlængelse af at det, som nævnt tidligere, er af afgørende vigtighed at programmet signalerer at det henvender sig til ekstremisme over en bred kam og ikke kun islamisme, er det lige så vigtigt at det mentorkorps der sammensættes er bredt funderet og således f.eks. ikke ender med, måske hovedsagligt kun at bestå af Islamisme-kyndige, da dette vil kunne sende et forkert signal om programmets hensigt.

Ligeledes er det vigtigt, at også mentorerne uddannes til at kunne skelne mellem tegn på radikaliserings og modsat dette, hvad der f.eks. henhører under almindelig og lovlig udøvelse af en religion. Selvom man forestiller sig f.eks. en imam er ekspert udi islamisme, er selv denne faglige baggrundsviden ikke nødvendigvis ensbetydende med at vedkommende repræsenterer den eneste rigtige måde at dyrke eller praktisere denne tro på. Ligeledes er f.eks. kendskab til socialisme ikke nødvendigvis lig med viden om militante venstre-radikale Derfor er det essentielt, at mentorkorpset også bibringes viden om radikaliserings og ekstremisme.

Det er tidligere nævnt at Kommunen bør være påpasselig med, hvilket ordvalg der vælges, i det materiale der udarbejdes om projektet. I forbindelse med etableringen af mentorkorpset, er det i henhold til beskrivelsen af mentorernes virke vigtigt, at formuleringerne kommer til at fremstå så der undgås associationer til påvirkning og begrænsning af den frie tanke, religionsfrihed (herunder den måde en person vælger at udtrykke sin religiøsitet på) og ytringsfrihed, og potentielle brud på retten hertil.

³⁵ Jf. bl.a. "Awarenessprogram om radikaliserings", Københavns Kommune, dokument 2008-435971

Begrebet ”mentor” bør defineres i det offentligt tilgængelige materiale, man måtte udarbejde, da der flourer adskillige betydninger af ordet. Det bør derfor fastslås præcist hvilken betydning og hvilket indhold, man tillægger begrebet ”mentor” i sammenhæng med Målet Inklusion.

I henhold til de opgaver og den funktion mentorkorpset skal have, bør der ligeledes kunne skelnes klart mellem Kommunens mentorkorps-ordning og f.eks. de præventive samtaler som PET bl.a. anvender. PET benytter sig af denne type samtaler – dog ikke kun med unge mennesker - hvis der er indikationer på, at en person eller gruppe er inde i et forløb, som er ved at udvikle sig til en trussel eller en forbrydelse. Den præventive samtale fra PET's side har til formål at gøre den pågældende person eller gruppe klar over, at tjenesten kender til deres aktiviteter³⁶. Dette er ikke mentorernes formål, og det er derfor også vigtigt at det i udarbejdet materiale understreges, at der ikke er tale om at mentorerne skal sidde på tomandshånd med den unge.

7. Ansættelsesforholdet

Det er relevant at undersøge, hvilken status samarbejdet mellem Kommunen og deltagerne i mentorkorpsene får, med henblik på at kunne klarlægge de rammer og pligter, mentorerne vil blive underlagt i udøvelsen af deres virke.

Det er oplyst fra Kommunens side, at tanken har været, at man ønsker at ”tilknytte, men ikke ansætte” mentorerne, og at man påtænker at tilbyde mentorerne en modydelse for deres indsats i form af tilbud om en række kurser. Det faktum at der er tale om en udveksling af ydelser i forholdet, gør at man bør overveje, hvorvidt der i kraft af at mentorerne tilbydes en form for vederlag i form af kurser (der måske også er nyttige i anden sammenhæng), reelt er tale om et ansættelsesforhold i modsætning til frivilligt tilknyttet arbejdskraft.

Sondringen er især vigtig i forbindelse med tavshedspligt, herunder også i forhold til ansattes ytringsfrihed, men også spørgsmålet om hvilken grad af instruktionsbeføjelse, samt mulighed for tilsyn og kontrol kommunen vil have i forhold til mentorerne³⁷.

7.1. Frivilligt arbejde

Frivilligt arbejde er ikke retligt reguleret, med undtagelse i arbejdsløshedslovgivningen, hvorefter man f.eks. ikke må udføre frivilligt arbejde, så længe man modtager dagpenge.

Frivilligt arbejde kan defineres³⁸ som en indsats der udføres inden for det sociale, humanitære og/eller sundhedsmæssige område, og som sigter på at give enkeltindivider eller grupper en øget velfærd eller omsorg eller sigter på at løse velfærdsproblemer. Derudover er indsatsen:

- frivillig, dvs. den udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang
- ikke lønnet – hvilket dog ikke udelukker at personen der udfører det frivillige arbejde modtager godtgørelse for udgifter, vedkommende har i forbindelse med udførslen af opgaven, fx transport- og telefonudgifter, eller at en person modtager et symbolsk beløb for sit frivillige arbejde
- udført over for personer uden for den frivilliges familie og slægt.
- til gavn for andre end én selv og ens familie
- formelt organiseret. Det betyder, at almindelig hjælpsomhed eller spontane handlinger ikke kan betegnes som frivilligt arbejde.

³⁶ <http://www.pet.dk/Metoder>

³⁷ Jf. bl.a. Ansættelsesretten og ansættelsesbevisloven

³⁸ <http://www.frivillighed.dk/>

7.2. Mentorkorpsets arbejdsmæssige status

Forudsat at de kurser Kommunen vil tilbyde mentorerne som tak for hjælpen, er kurser der vedrører emnet – dvs. radikaliserings og ekstremisme – må disse antages snarere at udgøre en form for oplærings/uddannelsesforløb, hvilke næppe kan betegnes som ”aflønning”. Tildelingen af kurser vil derfor med overvejende sandsynlighed heller ikke i sig selv medføre, at den ansættelsesmæssige status mellem Kommunen og mentorerne forandrer sig fra at være frivillig arbejdsindsats til at være et reguleret ansættelsesforhold.

Situationen vil muligvis ændre sig, såfremt der er tale om kurser, som ikke står i umiddelbar relation til det arbejde, der skal udføres. I så tilfælde vil det afhænge af kursets økonomiske værdi og beskaffenhed i øvrigt, hvorvidt dette kan siges at udgøre en egentlig løn som modydelse til det udførte arbejde.

8. Tavshedspligt

Der er principielt intet retligt til hinder for at Kommunen ”ansætter” mentorer på frivillig basis. Spørgsmålet er om det er hensigtsmæssigt. Hensigtsmæssigheden bør især vurderes i henhold til reglerne om tavshedspligt, da det må antages at mentorerne løbende vil komme i besiddelse af en række oplysninger af så personlig karakter, at spørgsmålet om tavshedspligt bliver relevant. Såfremt der etableres et ansættelsesforhold, vil mentorerne givetvis få status af at være offentlig ansatte og dermed underlagt de almindelige regler for offentligt ansattes tavshedspligt. Betingelserne herfor er tidligere gennemgået i afsnit 3.5.

8.1. Ikke-offentligt ansatte

Det ses jævnligt at en person vælger at udføre frivilligt arbejde, også indenfor det offentlige. Som udgangspunkt vil personerne, der arbejder som frivillige ikke være underlagt reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt, da der ikke er tale om et formaliseret ansættelsesforhold og i det der ikke ydes nogen – eller en ubetydelig - modydelse til gengæld for arbejdet.

Personer der i kraft af deres virke har en faglig specialviden indenfor et område, vil dog oppebære en tavshedspligt i kraft af deres almene profession. Eksempelvis kan nævnes en imam eller en præst der ofte vil være underlagt et ansvar qua deres profession, også selvom de måske ikke i en given situation udøver deres mentorvirksomhed i deres egenskab af f.eks. værende imam eller præst. Der er i høj grad tale om retningslinier udledt fra praksis, hvilket er ensbetydende med at der udover de åbenlyse tilfælde – f.eks. en advokat eller læge – ikke er fastlagte kriterier for, hvornår man eventuelt kan tænkes at ifalde et skærpet ansvar i kraft af sin faglighed, hvilket gør det usikkert, hvorvidt Kommunen kan kræve og forvente at en person ansat på frivillig basis overholder en tavshedspligt i forhold til hørt og set.

Hvis der er tale om en privatperson, der ikke oppebærer en tavshedspligt i form af sin faglige professions-baggrund, er disse ikke underlagt nogen form for tavshedspligt.

Henset til typen af personfølsomme oplysninger man må forvente mentorerne kommer i kontakt med, synes det stærkt betænkeligt at lade spørgsmålet om tavshedspligt henstå ureguleret fra Kommunens side.

Såfremt man ikke fra Kommunens side vælger at etablere et egentligt ansættelsesforhold med mentorerne, bør man som et minimum overveje muligheden af at få mentorerne til at underskrive en tavshedspligterklæring. Dette vil som udgangspunkt ikke være nødvendigt, såfremt man vælger at etablere et egentligt ansættelsesforhold – også selvom ansættelsen måske kun vedrører et minimum af arbejdstimer om ugen.

Endelig bør det påpeges, at der synes at kunne være en ganske stor fordel for Kommunen i at forholdet til mentorerne blev formelt reguleret i form af et ansættelsesbevis. Her tænkes især på de fordele Kommunen vil opnå i forhold til f.eks. at have en mere formel instruktionsbeføjelse, herunder også i forhold til hvordan mentoren må udtale sig om sager, der vedrører arbejdet (jf. afsnittet herunder) og en – i mere praktisk henseende – langt bedre mulighed for at kunne planlægge tiden, herunder sikre sig at mentorerne f.eks. overholder de indgåede aftaler.

8.2. Offentlig ansatte, tavshedspligt og ytringsfrihed:

Ytringsfrihed er relevant i relation til mentorkorpset, såfremt mentorernes virke får status af at være et ansættelsesforhold mellem disse og Kommunen. I så fald bør disse informeres om reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Reglerne om offentlig ansattes tavshedspligt/ almindelige loyalitetspligt er jævnligt set at have ført til tvivl om, hvor grænserne for offentlig ansattes ytringsfrihed går. Offentlig ansattes deltagelse i debatten er ikke blot af betydning for den enkelte ansatte, men i lige så høj grad til samfundets og demokratiets eget bedste, da offentlig ansatte med deres specialviden indenfor en række områder, kan højne det faglige niveau i en række debatter i betragtelig grad.

Udgangspunktet er ytringsfriheden, som nævnt i grundloven § 77, og de begrænsninger i ytringsfriheden som alle andre borgere også er underlagt, og som naturligvis altid skal respekteres. Derudover er offentlig ansatte underlagt et krav om tavshedspligt som tidligere gennemgået.

Udover den lovhjemlede tavshedspligt i straffeloven kan ytringsfriheden variere – alt efter om der er tale om ytringer fremsat i tjenesten eller som borger i den almindelige debat. Ytringer fremsat offentligt - og således at opfatte som ytret på myndighedens vegne - skal overholde reglerne om tavshedspligt i ansættelsesforholdet, heri også indbefattet arbejdsgivers instrukser til medarbejderen vedrørende indholdet af ytringen.

Ytringer fremsat i internt regi med henblik på at udveksle synspunkter har derimod traditionelt en noget friere ramme. Og når man ytrer sig på egne vegne, kan arbejdsgiver ikke kræve at medarbejderen først indhenter tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring, eller i det hele taget orienterer ledelsen om ytringen. Såfremt der er risiko for, at det i offentligheden fejlagtigt vil kunne opfattes på en sådan måde, at ytringen er et udtryk for arbejdspladsens holdninger, er det vigtigt at medarbejderen præciserer at ytringen udelukkende er fremsat som privatperson. Udgangspunktet er, at medarbejderen ikke kan blive pålagt ansvar for sådanne ytringer fremsat i privat regi, der gælder dog en række begrænsninger som det vil gå udenfor denne rapports rækkevidde at komme nærmere ind på. Der kan henvises til Vejledning om Offentligt Ansattes Ytringsfrihed.³⁹

³⁹ Justitsministeriet, 2006

9. Opsamling og konklusion:

Generelle overvejelser

Under hensynstagen til det brede og velregulerede forbud mod diskrimination, er det af afgørende vigtighed, at programmet signalerer, at det henvender sig til ekstremisme over en bred kam og ikke kun islamisme. Herunder er det vigtigt, at det mentorkorps, der sammensættes, er bredt funderet og sammensat.

Ligeledes er det afgørende at mentorkorpset også bibringes viden om radikaliserings og ekstremisme (selvom de fleste må formodes at have et vist kendskab hertil).

Kommunen bør være opmærksom på, hvilket ordvalg der benyttes i det materiale der udarbejdes om projektet. I forbindelse med etableringen af mentorkorpset, er det i henhold til beskrivelsen af mentorerne virke vigtigt, at formuleringerne kommer til at fremstå så der undgås associationer til påvirkning og begrænsning af den frie tanke, religionsfrihed (indenfor religionsfrihedens grænser) og ytringsfrihed, og potentielle brud på retten hertil.

Begrebet ”mentor” bør defineres, og det bør fastslås præcist hvilken betydning og hvilket indhold, man tillægger begrebet i sammenhæng med Målrettet Inklusion.

I henhold til de opgaver og den funktion mentorkorpset skal have, er der som udgangspunkt intet til hinder for at mentorerne vil kunne udføre de nævnte opgaver. Det forudsættes, at man fra Kommunens side fastholder princippet om, at mentorerne ikke vil være på tomandshånd med de unge.

Ansættelsesforholdet

Det faktum at man fra Kommunens side påregner at tilbyde mentorerne kurser som tak for hjælpen, vil som udgangspunkt ikke kunne ændre på ansættelsesforholdets frivillig-status, såfremt kurserne forudsættes at vedrøre emnet – dvs. radikaliserings og ekstremisme. Disse vil i så fald snarere udgøre en form for oplærings/uddannelsesforløb, hvilke næppe kan betegnes som ”aflønning”.

Det synes væsentligt at sikre sig, at mentorerne bliver underlagt tavshedspligt i forhold til de personfølsomme oplysninger, de kommer i berøring med.

Personer der arbejder som frivillige er ikke underlagt reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt, denne bør derfor enten sikres i kraft af at man fra Kommunens side vælger at etablere et formaliseret ansættelsesforhold, eller at man udarbejder en tavshedspligterklæring, man får mentorerne til at underskrive.

At lade mentorerne indgå i et ansættelsesforhold kan have visse fordele. Der kan fremhæves muligheden for en mere formel instruktionsbeføjelse og indflydelse på hvordan mentorerne udtaler sig offentlig om projektet. Fra et mere praktisk øjemed vil et ansættelsesforhold give Kommunen langt bedre mulighed for planlægning, herunder sikre sig at mentorerne f.eks. overholder de indgåede aftaler.

Såfremt der etableres et ansættelsesforhold med mentorerne bør disse informere nærmere om reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.

10. Litteratur og kilder

Litteratur

- Andersen, Jon: *Forvaltningsret*, 5. udgave 2003, Forlaget Thomson
- Garde, Jens m.fl.: *Forvaltningsret Almindelige Emner*, 4. udgave 2004, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Hansen, Hans Gammeltoft: *Forvaltningsret*, 2. udgave 2002
- Hasselbalch, Ole: *Ansættelsesretten (Arbejdsretten 2. bind)*, 3. udgave 2002, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Lorenzen, Peer m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer artikel 1-10*, 2. udgave 2003, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Lorenzen, Peer m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer artikel 11-59*, 2. udgave 2004, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Nielsen, Kristian Korfitz m.fl. : *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*, 2001, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Rønsholt, Steen: *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces og sagsbehandling* 2. udgave 2006, Forlaget Thomson
- Rønsholt, Steen: *Kommunalret i Grundtræk*, 1. udgave 2008, Forlaget Thomson
- Vogter, John: *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave 2001, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Vogter, John: *Offentlighedsloven med Kommentarer*, 3. udgave 1998, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Zahle, Henrik: *Grundloven med Kommentarer*, 2. udgave 2006, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Zahle, Henrik: *Dansk Forfatningsret 3 – Menneskerettigheder*, 2. udgave 1998, Christian Ejlers Forlag

Artikler mv.:

- "Radikalisering i Danmark – muligheder for tidlig, koordineret indsats"- Referat af PET-konference 2007:, se www.pet.dk
- *Radikalisering og Terror*, Center for Terroranalyse, se www.pet.dk
- *Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme: Canadiske, britiske og hollandske erfaringer*, Sofie Schrøder og Kasper Ege, DIIS 2007

- *Radicalization in Europe – A Post 9/11 Perspective*, Ann-Sophie Hemmingsen og Stephanie Jeanneret Andreasen, DIIS 2005
- *Rewriting the Narrative – An Integrated strategy for Counterradicalization*, Washington Institute for Near East Policy, 2009
- *Regeringens Handlingsplan “En fælles og Tryk Fremtid”*, Januar 2009
- Høringssvar fra Københavns Kommune m.fl. om Regeringens handlingsplan “En fælles og Tryk Fremtid”, se <https://www.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpId=2146000244>
- *Polarisation and Radicalisation, Action Plan Amsterdam 2007-2011*
- *Radikaliseringen starter i sproget*, Gabi Schmidt, Seniorforsker SFI, 2008
- *Hollandsk ekspert: Vigtigt at skelne mellem religion og radikalisering*, www.nyidanmark.dk
- *Erfaringerne fra Holland*, www.nyidanmark.dk
- *Radikalisering tages i opløbet*, www.nyidanmark.dk
- *Amsterdam and Radicalisation, the Municipal Approach*, Collin Mellis, 2007
- *Beleidskader van de gemeentelijke informatiehuishouding radikalisering* (Politiske rammer for den kommunale radikaliserings-forvaltning) 24/10-2006, Gemeente Amsterdam, se: http://www.nuansa.nl/uploads/zw/RR/zwRREZq7bTq5gEeozxcep/amsterdam_informatiehuishouding_radicalisering.pdf
- ”Awarenessprogram om radikalisering”, Københavns Kommune, dokument 2008-435971

Love, vejledninger mv.:

- Grundloven (lov nr. 169 af 5/6-1953)
- Forvaltningsloven (lovbek. nr. 1364 af 07/12-2007)
- Persondataloven (lov nr. 429 af 31/05-2000)
- Straffeloven (lovbek. Nr. 960 af 21/9-2004)
- Serviceloven (lovbek. nr. 979 af 01/10-2008)
- Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19/12-1085)
- Lov om etnisk ligebehandling, (lov nr 374 af 28/05-2003)
- Ansættelsesbevisloven (lovbek. nr. 1011 af 15/08-2007)
- Betænkning nr. 1500 om Udveksling af Oplysninger indenfor den Offentlige Forvaltning, Justitsministeriet 2009
- FN Konvention om borgerlige og politiske rettigheder, 1966
- FN's Internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, 1965
- Rådets direktiv om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, 2000/43/EF
- Europarådets konvention til beskyttelse af persondata, 1981
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 1950
- Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder
- Vejledning om Forvaltningsloven, Justitsministeriet 1986
- Vejledning om Offentlighedsloven, Justitsministeriet 1986
- Vejledning om Offentlige Myndigheders Udveksling af Personoplysninger mv., Justitsministeriet 2003
- Vejledning om udveksling af oplysninger i forbindelse med det kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politi og kommunerne mv., Justitsministeriet, 1990
- Vejledning om Offentligt Ansattes Ytringsfrihed, Justitsministeriet 2006

- Vejledning om Tavshedspligtsregler der har betydning for kommunernes indsats med at hjælpe børn og unge, gennem dialog og samarbejde med forældrene (Vejledning nr. 9 af 4/2-2004)
- Vejledning om Særlig Støtte til Børn og Unge mv. (Vejledning nr. 3 til serviceloven - vejledning nr. 99 af 5/12-2006)
- Diverse Karnov-noter og kommentarer