

Betænkning om aktindsigt i personalesager

Afgivet af arbejdsgruppen vedrørende
aktindsigt i personalesager

BETÆNKNING NR. 1349

Betænkning om aktindsigt i personalesager

Købes hos boghandleren
eller hos Statens Information, publikationsafdelingen
Postboks 1103, 1009 København K
Tlf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 80

100,- kr. inkl. moms

Tryk: Litotryk København a/s

ISBN 87-601-2736-8

INDHOLDSFORTEGNELSE

KAPITEL 1. INDLEDNING.....	7
1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.....	7
2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde.....	9
3. Betænkningens opbygning.....	10
4. Kort sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser.....	11
 KAPITEL 2. GÆLDENDE RET.....	 13
1. Oversigt over kapitlets indhold.....	13
2. Offentlighedslovens anvendelsesområde.....	13
2.1. Hvilke organer gælder offentlighedsloven for?.....	13
2.2. Hvilke sager gælder offentlighedsloven for?.....	15
3. Offentlighedslovens hovedregel.....	19
3.1. Kravet på aktindsigt.....	19
3.2. Personkredsen.....	20
3.3. Ingen formkrav, men krav om identifikation af den sag eller de dokumenter, der søges aktindsigt i.....	20
3.4. Ingen krav om begrundelse eller interesse. Særligt om "misbrug".....	23
3.5. Genstanden for aktindsigt.....	24
4. Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.....	26
4.1. Oversigt.....	26
4.2. Interne arbejdsdokumenter.....	27
4.3. Dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10.....	30
4.4. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold.....	32
4.5. Oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 13.....	36
4.6. Oplysninger omfattet af særlig tavshedspligt.....	39
5. Forvaltningsprocessuelle spørgsmål.....	40
5.1. Sagsbehandlingstid, aktindsigtens form og betaling for afskrift og kopier m. v.....	40
5.2. Den ansattes retsstilling m.v.....	41
6. Sammenfatning.....	43

KAPITEL 3. RETSTILSTANDEN I NORGE OG SVERIGE	47
1. Indledning	47
2. Retstilstanden i Norge.....	47
3. Retstilstanden i Sverige.....	49
KAPITEL 4. ERFARINGERNE MED DE GÆLDENDE REGLER.....	51
1. Indledning	51
2. Hvilke dokumenter og oplysninger ligger i personalesagerne?.....	52
3. I hvilket omfang søges der aktindsigt i personalesager?.....	53
4. Hvem søger aktindsigt i personalesager?.....	55
5. Hvilke personalepolitiske problemer er de gældende regler forbundet med? ..	56
6. Sagsbehandling i forbindelse med begæringer om aktindsigt	59
KAPITEL 5. ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER.....	61
1. Afgrænsning af arbejdsgruppens overvejelser	61
2. Er der behov for en ændring af offentlighedsloven?.....	61
3. Valget af lovmodel.....	65
3.1. De forskellige muligheder.....	65
3.2. Den nærmere udformning af en § 2-model.....	68
4. Nogle særlige spørgsmål	71
4.1. Inddragelse af den ansatte	71
4.2. Meroffentlighedsprincippet	72
4.3. "Massebegæringer".....	73
5. Arbejdsgruppens lovudkast med tilhørende bemærkninger.....	74

BILAG:

1.	Optryk af offentlighedsloven.....	85
2.	Justitsministeriets skrivelse af 14. oktober 1996 til Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg.....	SI
3.	Justitsministeriets besvarelse af 21. februar 1997 af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF).....	99
4.	Justitsministeriets besvarelse af 11. april 1997 af spørgsmål nr. 224 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 660).....	105
5.	Justitsministeriets besvarelse af 23. april 1997 af spørgsmål nr. 225 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 660).....	109
6.	Justitsministeriets besvarelse af 30. juni 1997 af spørgsmål nr. 252 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 773).....	113
7.	Amtsrådsforeningens høringssvar af 18. august 1997.....	121
8.	Direktoratet for Kriminalforsorgens høringssvar af 22. august 1997.....	127
9.	Rigspolitichefens høringssvar af 25. august 1997.....	131
10.	Kommunernes Landsforenings høringssvar af 29. august 1997.....	143
11.	Skrivelse af 8. april 1997 fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte til Justitsministeriet.....	147
12.	Akademikernes Centralorganisations skrivelse af 18. august 1997 til arbejdsgruppen.....	153
13.	Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansattes skrivelse af 1. september 1997 til arbejdsgruppen.....	155
14.	Det svenske Justitiedepartementets udtalelse af 11. august 1997 om retsstillingen i Sverige.....	157
15.	Det norske Justis- og Politidepartements udtalelse af 14. august 1997 om retsstillingen i Norge.....	165
	FORKORTELSESLISTE.....	171

KAPITEL 1

Indledning

1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

Arbejdsgruppen vedrørende Aktindsigt i Personalesager blev nedsat den 20. maj 1997.

Arbejdsgruppens opgaver er beskrevet således i kommissoriet:

"1. Den almindelige adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltning er reguleret i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen).

Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste er ikke omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, jf. lovens § 2, stk. 1,2. pkt. Sådanne sager er derfor helt undtaget fra retten til aktindsigt.

Andre personalesager er derimod omfattet af offentlighedsloven. Det gælder f.eks. sager om afskedigelse og disciplinærfølgning. Også "almindelige personalesager", som typisk oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag og andre tillæg, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler m.v., er omfattet af loven. Det betyder dog ikke, at oplysningerne i sådanne sager uden videre er undergivet aktindsigt, jf. pkt. 2.

2. For personalesager, som er omfattet af offentlighedsloven, gælder efter lovens § 4, stk. 1, den hovedregel, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Der kan ikke stilles krav om, at den, der begærer aktindsigt, kan give en særlig begrundelse for sin begæring eller i øvrigt påvise en bestemt interesse i sagen.

Offentlighedsloven indeholder i §§ 7-14 en række undtagelser til den nævnte hovedregel. F.eks. er interne arbejdsdokumenter i en personalesag normalt undtaget fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 7. Det samme gælder oplysninger om de ansattes private, herunder økonomiske, forhold, jf. § 12, stk. 1, nr. 1. Andre oplysninger i en personalesag vil kunne undtages fra aktindsigt efter en konkret vurdering, jf. lovens § 13. Det gælder f.eks., hvis det er nødvendigt af hensyn til forebyggelse af lovovertrædelser (§ 13, stk. 1, nr. 3) eller af hensyn til beskyttelse af private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 13, stk. 1, nr. 6).

Justitsministeriet har ved flere lejligheder redegjort for spørgsmålet om aktindsigt i personalesager. Der henvises bl.a. til Justitsministeriets udtalelse af 14. oktober 1996 til Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg

og til Justitsministeriets besvarelse af 21. februar 1997 af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF).

I den sidstnævnte besvarelse omtales bl.a. det særlige spørgsmål om, hvorvidt en såkaldt personalebedømmelse - dvs. myndighedens skriftlige bedømmelse af den enkelte medarbejders kvalifikationer m.v. - er undergivet aktindsigt, hvis bedømmelsen afgives til medarbejderen. Det anføres i besvarelsen, at spørgsmålet må anses for uafklaret, men at hensynet til myndighedens muligheder for at føre en god personalepolitik taler for, at en sådan bedømmelse kan undtages fra retten til aktindsigt. Hjemmelen hertil skal efter Justitsministeriets opfattelse søges i den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

3. Den seneste tids debat har vist, at anvendelsen af offentlighedslovens regler om aktindsigt giver anledning til en vis tvivl og usikkerhed i forhold til personalesager, bl.a. med hensyn til spørgsmålet om, hvilke oplysninger om de ansatte der er omfattet af retten til aktindsigt, og hvilke der ikke er.

Debatten har også vist, at den stigende udnyttelse - navnlig blandt personer, der har eller har haft sager under behandling i den offentlige forvaltning - af adgangen til at begære aktindsigt i personalesager skaber utryghed blandt offentligt ansatte. Dette skyldes ikke mindst usikkerheden om, hvorvidt de oplysninger om de ansatte, som de pågældende ad den vej får kendskab til, vil blive udnyttet på en chikanøs eller anden retsstridig måde.

Justitsministeriet har på den baggrund besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager.

Arbejdsgruppen har til opgave at beskrive gældende ret på området. På grundlag heraf skal arbejdsgruppen overveje, om der er behov for lovændringer på området og i givet fald udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Arbejdsgruppen kan behandle spørgsmål, der har betydning for adgangen til aktindsigt i sager, der indeholder personaleoplysninger, herunder spørgsmålet om journalisering og om kassation af sådanne oplysninger.

Arbejdsgruppens formand udpeges af Justitsministeriet. Arbejdsgruppen sammensættes i øvrigt af repræsentanter for Justitsministeriet, Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Amdsrådsforeningen i Danmark, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening og Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet og Juridisk Institut ved Århus Universitet.

Arbejdsgruppens sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet.

Arbejdsgruppen skal så vidt muligt afslutte sit arbejde i efteråret 1997."

2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde.

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Højesteretsdommer Peer Lorenzen (formand, udpeget af Justitsministeriet)

Konsulent Kirsten Buch, Københavns Kommune (udpeget efter fælles indstilling fra Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune)

Konsulent Josephine Fock, Akademikernes Centralorganisation (udpeget efter indstilling fra Akademikernes Centralorganisation)

Cand.jur. Elise Hammer, Dansk Journalistforbund (udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund)

Kommitteret Poul Dahl Jensen, Justitsministeriet (udpeget af Justitsministeriet)

Kontorchef Carl Erik Johansen, Finansministeriet (udpeget efter indstilling fra Finansministeriet)

Kontorchef Per Korshøj, Amtsrådsforeningen (udpeget efter indstilling fra Amtsrådsforeningen)

Afdelingsleder Helmut Madsen, Statsansattes Kartel (udpeget efter indstilling fra Centralorganisationernes Fællesudvalg)

Chefredaktør Jacob Møllerup, Dagbladet Information (udpeget efter indstilling fra Danske Dagblades Forening)

Cand.jur. Signe Friberg Nielsen, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (udpeget efter indstilling fra Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte)

Professor, dr.jur. Steen Rønsholdt, Københavns Universitet (udpeget efter fælles indstilling fra Københavns Universitet og Århus Universitet)

Kontorchef Per Rohde Soelberg. Kommunernes Landsforening (udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening)

Advokat Peder Vesterbæk (udpeget efter indstilling fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd)

Nogle af arbejdsgruppens medlemmer har ved enkelte møder været repræsenteret ved stedfortræder.

Hvervet som sekretær for arbejdsgruppen har været varetaget af kommitteret Poul Dahl Jensen og fuldmægtig Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet.

Arbejdsgruppen har afholdt seks møder.

3. Betænkningens opbygning.

Betænkningens kapitel 2 indeholder en beskrivelse af gældende ret på området.

Betænkningens kapitel 3 indeholder en kort beskrivelse af retstilstanden i Norge og Sverige. Kapitlet er navnlig udarbejdet på grundlag af udtalelser, som Justitsministeriet til brug for arbejdsgruppen har indhentet fra Justis- og Politidepartementet i Norge og Justitiedepartementet i Sverige.

Betænkningens kapitel 4 indeholder en oversigt over de praktiske erfaringer med de gældende regler. Kapitlet er bl.a. udarbejdet på grundlag af udtalelser, som Justitsministeriet til brug for arbejdsgruppen har indhentet fra Rigspolicefen, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Betænkningens kapitel 5 indeholder en gengivelse af arbejdsgruppens overvejelser, herunder et udkast til lovforslag. Kapitlets indhold er sammenfattet i hovedtræk nedenfor under pkt. 4.

Der er optaget en række bilag til betænkningen, herunder bl.a. de udtalelser, der er nævnt ovenfor, udtalelser, som Justitsministeriet har afgivet om gældende ret, samt henvendelser m.v. til Justitsministeriet og arbejdsgruppen.

4. Kort sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der behov for en indskrænkning i adgangen til aktindsigt i personalesager. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan indskrænkning - under hensyn til de helt særlige forhold, der gør sig gældende på personalesagsområdet - kan gennemføres, uden at der herved brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at der er behov for udtrykkeligt at fastslå, at visse dokumenter i personalesager, som allerede i dag antages at kunne tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens bestemmelser, er undtaget fra aktindsigt. Det drejer sig om personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v.

Arbejdsgruppen har overvejet en række mulige lovmodeller til gennemførelse af den nævnte begrænsning. Efter arbejdsgruppens opfattelse taler mest for en model, hvorefter det i offentlighedslovens § 2 bestemmes, at loven som udgangspunkt ikke gælder for personalesager, at visse oplysninger i sådanne sager alligevel er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, og at justitsministeren kan bestemme, at også andre oplysninger i personalesager skal være omfattet af loven.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppen taget som sit principielle udgangspunkt, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Justitsministeren vil som nævnt kunne bestemme, at også andre oplysninger i de nævnte personalesager skal være omfattet af loven.

For så vidt angår ansatte i chefstillinger er det arbejdsgruppens opfattelse, at loven endvidere bør gælde for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover, men kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Arbejdsgruppen har endelig overvejet nogle særlige spørgsmål. Det drejer sig om inddragelse af den ansatte i behandlingen af begæringer om aktindsigt i den pågældendes personalesag, om princippet om meroffentlighed og om spørgsmålet om de såkaldte "massebegæringer."

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der ikke tilstrækkeligt behov for en (yderligere) udtrykkelig lovregulering af de nævnte spørgsmål. Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at der ikke fra arbejdsgruppens side tilsigtes nogen ændringer for så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed. Særligt har det ikke været arbejdsgruppens hensigt at lægge hindringer i vejen for mediernes muligheder for at belyse spørgsmål af almen interesse. Det er således forudsat, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor tages særlige hensyn til mulighederne for at kunne belyse sådanne spørgsmål.

Betænkningen afgives i enighed.

KAPITEL 2

Gældende ret

1. Oversigt over kapitlets indhold.

Den almindelige adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter er reguleret i offentlighedsloven, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer. Loven har afløst den oprindelige offentlighedslov fra 1970, jf. lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen (herefter 1970-loven).

Offentlighedslovens anvendelsesområde beskrives kort nedenfor under pkt. 2. Under pkt. 3 omtales lovens hovedregel, hvorefter enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Undtagelserne fra hovedreglen om aktindsigt omtales under pkt. 4. Under pkt. 5 omtales nogle spørgsmål af forvaltningsprocessuel karakter, herunder bl.a. spørgsmålet om den ansattes retsstilling i forbindelse med behandlingen af begæringer om aktindsigt i vedkommendes personalesag.

Kapitlets indhold sammenfattes under pkt. 6.

2. Offentlighedslovens anvendelsesområde.

2.1. Hvilke organer gælder offentlighedsloven for?

I offentlighedslovens § 1, stk. 1, bestemmes det, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Loven omfatter således - medmindre der i anden lovgivning gøres undtagelse herfra - alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører til den statslige eller kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, uaf-

hængige nævn og råd eller særlige forvaltningssubjekter m.v. som f.eks. Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio og TV 2, jf. nærmere John Vogter, side 33 ff., Hans Gammeltoft-Hansen, side 51 ff., og fra praksis f.eks. FOB 1989, side 104.

Den nævnte ombudsmandssag drejede sig om, hvorvidt TV 2 kunne anses for omfattet af offentlighedsloven. Under hensyn til, at TV 2 er oprettet ved lov, og at det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2s ledelse, finansiering m.v., fandt ombudsmanden, at spørgsmålet måtte besvares bekræftende.

Særligt vedrørende Danmarks Radio og TV 2 bemærkes det, at disse myndigheder ved § 73 a, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (jf. lovbekendtgørelse nr. 578 af 24. juni 1994) er undtaget fra offentlighedsloven for så vidt angår deres programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil. Der verserer efter det oplyste for tiden en sag hos Folketingets Ombudsmand om, hvorvidt bestemmelsen også omfatter personalesager.

Uden for offentlighedslovens anvendelsesområde falder bl.a. Folketinget, domstolene og private institutioner.

Den afgrænsning i henseende til lovens anvendelsesområde, der oftest giver anledning til tvivl, er formentlig afgrænsningen mellem den offentlige forvaltning på den ene side og den private sektor på den anden side.

Ved fastlæggelsen af, hvilke myndigheder og institutioner der skal henregnes til den offentlige forvaltning, skal der efter offentlighedslovens forarbejder lægges vægt på en bedømmelse af institutionernes organisatoriske placering, jf. Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 202. Kun i tilfælde, hvor denne kan give anledning til tvivl, skal der tillige lægges vægt på, hvilke funktioner institutionen udøver. Institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, f.eks. selvejende institutioner og foreninger, kan kun henregnes til den offentlige forvaltning, og dermed være umiddelbart omfattet af loven, såfremt de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

Om den praktiske betydning af det anførte henvises bl.a. til John Vogter, side 42 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, side 65 ff. Som det fremgår heraf, vil f.eks. selvejende institutioner, der efter overenskomst med det offentlige udfører opgaver efter bistandsloven, og som er undergivet omfattende kommunal og amtskommunal tilsyn og kontrol m.v., efter omstændighederne kunne henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være umiddelbart omfattet af loven.

Offentlighedsloven gør i § 1, stk. 2 og 3, visse undtagelser fra hovedreglen om, at private institutioner m.v. ikke er omfattet af loven. Efter § 1, stk. 2, er en række private energiforsyningsvirksomheder således umiddelbart omfattet af loven, og efter § 1, stk. 3, kan vedkommende minister bestemme, at nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, skal være

omfattet af loven. Det forudsætter, at visse betingelser er opfyldt. Bestemmelsen er kun anvendt i enkelte tilfælde i praksis.

At Folketinget, domstolene og - som udgangspunkt - private institutioner m.v. ikke er omfattet af offentlighedsloven, betyder, at disse organer ikke er forpligtet til at efterkomme begæringer om aktindsigt efter loven.

I det omfang, der hos en forvaltningsmyndighed ligger sager vedrørende de ansatte i sådanne organer, er disse sager på den anden side undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. F.eks. kan der over for Justitsministeriet fremsættes begæring om aktindsigt i en dommers personalesag, og der kan over for en kommune fremsættes begæring om aktindsigt i eventuelle sager vedrørende ansatte i private institutioner m.v., som kommunen - f.eks. fordi den fører tilsyn med institutionerne - er i besiddelse af. Det afgørende er derfor ikke, hvilken person en personalesag drejer sig om, men om sagen er undergivet administrativ sagsbehandling hos en forvaltningsmyndighed.

2.2. Hvilke sager gælder offentlighedsloven for?

Som nævnt under pkt. 2.1 gælder offentlighedsloven for al virksomhed, der udøves af forvaltningen.

Loven omfatter derfor som udgangspunkt ikke alene sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager), men enhver form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Loven gælder også for den form for virksomhed, der normalt betegnes som faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. om dette begreb nærmere bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen, side 42.

Loven indeholder i §§ 2 og 3 nogle undtagelser fra denne hovedregel.

I lovens § 2 bestemmes det, at visse sagstyper er undtaget fra dens anvendelsesområde. Det gælder sager inden for strafferetspleien, sager om lovgivning, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget, og - med undtagelse af bestemmelsen om notatpligt i § 6 - sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Den sidstnævnte undtagelse betyder, at sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste generelt er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, uanset hvilke dokumenter og oplysninger de indeholder. Det samme gjaldt under 1970-lo-

ven, jf. denne lovs § 6, stk. 1. Om baggrunden herfor hedder det i Betænkning 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, side 51 f., bl.a. følgende:

"Hvis den adgang til at gøre sig bekendt med den offentlige forvaltnings dokumenter, som udkastet til lov om offentlighed i forvaltningen i øvrigt vil hjemle, kommer til at omfatte ansøgninger af den her omhandlede art og erklæringer afgivne herover, vil det bevirke, at ikke blot ansøgere, men alle kan forlange oplysninger om ansøgernes navne og tillige adgang til at se selve ansøgningerne. Ansøgernes navne og ansøgningernes indhold ville kunne offentliggøres, og det samme ville gælde erklæringer om ansøgninger om offentlig stilling eller hverv, afgivne af en forvaltningsmyndighed eller af private, idet 1866-lovens undtagelsesbestemmelse for sådanne erklæringer da ville falde bort.

Undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets § 2 vil naturligvis også komme til at gælde for de her omhandlede dokumenter og vil muliggøre en vis hensyntagen til ansøgere ved at udelukke adgangen til at gøre sig bekendt med oplysninger, hvis meddelelse ville komme i strid med væsentlige hensyn til privatlivets fred og personlige anliggender i øvrigt, jfr. § 2, stk. 1, pkt. 4. Denne undtagelsesregel ville imidlertid i sådanne sager kun beskytte mod offentlighed, når det drejer sig om personlige forhold af særlig karakter, for eksempel sygdom eller invaliditet."

På denne baggrund fandt et flertal på 12 af medlemmerne af den kommission, der afgav betænkningen, at "afgørende hensyn" talte imod at lade offentlighedsprincippet finde anvendelse på dokumenter i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. Flertallet pegede i den forbindelse navnlig på, at en offentlighedsordning i lyset af de anførte forhold kunne afholde kvalificerede personer fra at søge stilling i det offentlige, og at indstillinger m.v. fra andre myndigheder om, hvilke personer der skal ansættes i en stilling, ville blive mere forbeholdne, end hvis de ikke var undergivet offentlighed, jf. nærmere betænkningen, side 52.

Et mindretal på otte af kommissionens medlemmer fandt ikke tilstrækkelig begrundelse for at undtage de nævnte sager fra offentlighedsprincippet, jf. betænkningen, side 53 f.

I forslaget til 1970-loven er det alene anført, at det i overensstemmelse med kommissionens flertal foreslås, at sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste holdes uden for offentlighedsordningen, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg A, sp. 593.

Spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat var grundlag for at opretholde denne begrænsning i offentlighedsprincippet, blev overvejet i forbindelse med tilblivelsen af den gældende offentlighedslov. I 1978-betænkningen, side 107, hedder det således bl.a. følgende:

"Arbejdsgruppen [under det udvalg, der afgav betænkningen] har overvejet både spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige adgang hertil for en part i en ansættelses- eller forfremmelsessag efter lovens § 10, stk. 2, bør udvides.

I førstnævnte henseende er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indføres fuld offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager, idet dette ville give anledning til væsentlige betænkeligheder både af hensyn til offentlige interesser, navnlig ønsket om i videst muligt omfang at tiltrække kvalificerede ansøgere, og private interesser, navnlig behovet for at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold.

Udvalget kan tiltræde arbejdsgruppens opfattelse af, at det ikke vil være forsvarligt generelt at lade sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste blive undergivet den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens kapitel 1 og skal herved henvises til de af arbejdsgruppen anførte grunde."

Udvalget foreslog i stedet en ordning, hvorefter der i de omtalte sager skulle udarbejdes en fortegnelse over ansøgerne. Denne fortegnelse skulle kunne kræves udleveret i det omfang, hemmeligholdelse ikke var påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold, jf. betænkningen, bl.a. side 36 og 108. I det oprindelige forslag til en ny offentlighedslov var der medtaget en bestemmelse herom, men under Folketingets behandling af lovforslaget blev der rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af en sådan ordning, idet den kunne tænkes at afholde kvalificerede ansøgere fra at søge stillinger i det offentlige, jf. Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 3079. På den baggrund blev bestemmelsen ikke medtaget i det endelige forslag til den gældende lov.

Der er således ikke nogen almindelig adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med, hvem der er ansøger til en stilling i det offentlige tjeneste.

Derimod er der efter tjenestemandslovens § 5, stk. 3, en særlig ret for den, der søger en tjenestemandstilling (og vedkommende faglige organisation), til at få udleveret en liste med navn m.v. på de øvrige ansøgere. En ansøger kan efter bestemmelsens stk. 4 skriftligt anmode om, at de pågældende oplysninger ikke gengives offentligt. I så fald straffes en sådan gengivelse efter stk. 5 med bøde.

Den nævnte bestemmelse gælder kun personer, der søger ansættelse i statens eller folkekirkens tjeneste efter reglerne i tjenestemandsløven, jf. lovens § 1. Den gælder således f.eks. ikke for kommunale og amtskommunale tjenestemænd. For sådanne tjeneste-

mænd gælder alene bestemmelsen i forvaltningslovens § 10, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold.

Om den nærmere rækkevidde af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., henvises i øvrigt til John Vogter, side 71 ff. Som det her bl.a. anføres, er andre sager om tjenesteforholdet (personalesager) end sager om ansættelse og forfremmelse omfattet af lovens almindelige regler, jf. herved også FOB 1976, side 130, vedrørende den tilsvarende bestemmelse i § 6, stk. 1, i 1970-loven.

Ombudsmandssagen drejede sig om, i hvilket omfang en sag i Undervisningsministeriet vedrørende forskningskontrol ved handelshøjskolen i Århus var undergivet aktindsigt. I ombudsmandens udtalelse, der refereres nærmere nedenfor under pkt. 4.4.3, anføres bl.a., at den nævnte bestemmelse ikke - heller ikke analogt - kan udstrækkes til at omfatte andre arter af sager om offentligt ansatte end ansættelses- og forfremmelsessager.

Således er f.eks. sager om suspension, afskedigelse og disciplinærforfølgning omfattet af offentlighedsloven. Også "almindelige personalesager", som typisk oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om f.eks. medarbejdsvederlag og andre tillæg, orlov, intern røkering, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler m.v., er omfattet af loven.

Det forhold, at andre personalesager end ansættelses- og forfremmelsessager er omfattet af offentlighedsloven, er ikke ensbetydende med, at samtlige oplysninger i sådanne sager uden videre er undergivet aktindsigt. Det betyder alene, at sagerne er omfattet af lovens almindelige hovedregel og undtagelser i §§ 4-14, jf. herom nærmere nedenfor under pkt. 3 og 4.

Offentlighedsloven indeholder i § 3 en bemyndigelse for vedkommende minister til at fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter skal være undtaget fra loven. Betingelsen er, at lovens almindelige undtagelsesbestemmelser i §§ 7-14 i almindelighed alligevel ville medføre, at begæringer om aktindsigt i de pågældende sager m.v. ville kunne afslås. Bestemmelsen har været anvendt i en del tilfælde, jf. John Vogter, side 79 f., og 339 ff., men ikke for så vidt angår personalesager.

3. Offentlighedslovens hovedregel.

3.1. Kravet på aktindsigt.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, som er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v."

Bestemmelsen fastslår offentlighedslovens grundprincip om, at der som hovedregel er krav på aktindsigt i dokumenter - herunder dokumenter i andre personalesager end ansættelses- og forfremmelsessager - som er undergivet administrativ sagsbehandling hos en forvaltningsmyndighed.

Hovedreglen skal bl.a. læses i sammenhæng med overgangsbestemmelsen i lovens § 17, stk. 3. Af denne bestemmelses 1. pkt. fremgår det, at loven ikke gælder for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971 (hvor 1970-loven trådte i kraft). Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog efter bestemmelsens 2. pkt. omfattet af lovens regler om aktindsigt, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen.

Retten til aktindsigt efter § 4, stk. 1, omfatter kun dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Heraf følger, at en begæring om løbende at blive gjort bekendt med dokumenter i personalesager, efterhånden som de indgår til eller oprettes af myndigheden (løbende aktindsigt), kan afslås med hjemmel i denne bestemmelse, jf. herved John Vogter, side 87, og FOB 1993, side 53.

I den nævnte sag tog ombudsmanden bl.a. stilling til, om det var berettiget, at Arbejdsministeriet havde afslået en begæring om løbende aktindsigt i en sag om elevatorsikkerhed. Ombudsmanden udtalte herom bl.a., at det af § 4, stk. 1, følger, at der ikke er pligt til at efterkomme en sådan begæring.

3.2. Personkredsen.

Retten til aktindsigt gælder efter § 4, stk. 1, for enhver.

Det er derfor uden betydning, om den, der fremsætter begæring om aktindsigt, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet. Der er heller ikke nogen aldersgrænse i loven, og der er derfor ikke mulighed for at give afslag på en begæring om aktindsigt i en personalesag under henvisning til, at den pågældende f.eks. er umyndig eller under den kriminelle lavalder, jf. herved 1978-betænkningen, side 129, og Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (1986), pkt. 15.

Det er på den anden side et krav, at den pågældende ud fra en konkret bedømmelse har den fornødne modenhed til at forstå indholdet af oplysningerne i sagen, jf. John Vogter, side 83.

3.3. Ingen formkrav, men krav om identifikation af den sag eller de dokumenter, der søges aktindsigt i.

Der er ikke i offentlighedsloven hjemmel til at stille særlige formkrav til en begæring om aktindsigt, jf. John Vogter, side 86. Det indebærer f.eks., at en begæring om aktindsigt i en personalesag som udgangspunkt kan fremsættes såvel skriftligt som mundtligt, herunder telefonisk, jf. herved bl.a. FOB 1982, side 113. Der kan normalt heller ikke stilles krav om, at den pågældende legitimerer sig, jf. John Vogter, side 84.

I den nævnte ombudsmandssag kritiserede ombudsmanden en praksis i Værnepligtsstyrelsen, hvorefter telefoniske begæring om aktindsigt ikke blev imødekommet. Ombudsmanden henstillede, at styrelsen tog sin praksis op til fornyet overvejelse.

Det fremgår på den anden side af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at der stilles krav om identifikation af den sag eller de dokumenter, der søges aktindsigt i. Bestemmelsen lyder således:

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

Om bestemmelsen anfører John Vogter, side 93 f., bl.a. følgende:

"Det er i bestemmelsen præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af den sag eller af de dokumenter, den pågæl-

dende ønsker at blive gjort bekendt med. Grundbetingelsen er således, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed, jf. Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 3. udgave, side 177.

Dette krav medfører bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre, journalmateriale, regnskabsmateriale eller andet tilsvarende materiale af generel karakter med henblik på herigennem at finde frem til sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, jf. Eilschou Holm, side 36.

I øvrigt er det vanskeligt at beskrive, hvor specificeret angivelsen af en sag eller et dokument skal være. Det må anses for tilstrækkeligt, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af de pågældende myndigheders journaler, registre m.v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen, jf. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 587. Angivelse af en sags journalnummer er ikke nødvendig. Det er imidlertid heller ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt, at der opgives et journalnummer, når omstændighederne viser, at ansøgeren reelt ikke er bekendt med den pågældende sags eksistens, men f.eks. blot gætter eller slutter sig frem til, at et sådant journalnummer må dække over en sag.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav, jf. vejledningen til offentlighedsloven, pkt. 17."

Det følger bl.a. af det anførte, at der ikke kan forlanges adgang til en myndigheds journaler m.v. med det formål at finde frem til personalesager, som der herefter kan søges aktindsigt i. Og er den, der søger aktindsigt, f.eks. ikke bekendt med navnet på den pågældende medarbejder, og er det ikke på anden måde muligt at finde frem til, hvem det drejer sig om, kan der også gives afslag efter § 4, stk. 3.

Advokat Bent Unmack Larsen har i et responsum af 19. marts 1996 til Dansk Sygeplejeråd og Foreningen af Speciallæger, der efterfølgende er sendt til Folketingets Retsudvalg, gjort gældende, at en begæring om aktindsigt i en bestemt offentligt ansats "personalesag" i realiteten henviser til en række forskellige sager, og at begæringen derfor ikke opfylder konkretiseringskravet i § 4, stk. 3. Bent Unmack Larsens synspunkt er, at "personalesagen" reelt består af en række selvstændige sager (f.eks. vedrørende lønforhold, disciplinær påtale, advarsler i anledning af kritisable forhold uden karakter af tjenesteforseelse m.v.).

Justitsministeriet har taget stilling til Unmack Larsens synspunkt i en besvarelse af 30. juni 1997 af spørgsmål nr. 252 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 773), optaget som bilag til betænkningen.

I besvarelsen anføres bl.a. følgende:

"Offentlighedsloven indeholder ikke en definition af sagsbegrebet - heller ikke i relation til bestemmelsen i § 4, stk. 3. Nogen præcis definition af begrebet lader sig næppe heller opstille. Groft sagt kan udtrykket "en sag" siges at sigte til en flerhed af dokumenter og oplysninger, hvor der består en sådan samhörighed, at det er naturligt og hensigtsmæssigt at behandle de pågældende dokumenter og oplysninger som en afgrænset enhed. Administrativ praksis må tillægges en vis vejledende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en flerhed af dokumenter på denne måde udgør en enhed og dermed en enkelt sag, eller om der er tale om flere forskellige sager.

Det typiske er formentlig, at en forvaltningsmyndigheds journaliserings-system er indrettet således, at alle eller de fleste oplysninger om den enkelte medarbejders personalemæssige forhold er samlet på én sag ("personalesagen"). En begæring om aktindsigt i "personalesagen" vil derfor i journalteknisk forstand angå en enkelt sag. Det vil være nemt for myndigheden at finde sagen frem, og ansøgeren vil være bekendt med, at sagen findes. Udgangspunktet må derfor være, at konkretiseringskravet i § 4, stk. 3, er opfyldt, smig. pkt. 2-3 ovenfor.

Det kan ikke udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor en samling af dokumenter, der i journalteknisk henseende behandles som én sag, i realiteten omfatter en sådan ubestemt flerhed af emner og spørgsmål m.v., at en begæring om aktindsigt i sagen alligevel vil kunne afslås med hjemmel i § 4, stk. 3.

I de her omhandlede tilfælde, hvor "personalesagen" angår en enkelt person og alene indeholder oplysninger af en nærmere bestemt og afgrænset karakter (personalemæssige forhold), er der imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke i retskilderne grundlag for at fravige det anførte udgangspunkt. Det bemærkes i den forbindelse særligt, at det forhold, at ansøgeren eventuelt ikke på forhånd har nærmere kendskab til de forskellige oplysninger, der ligger i sagen (adresseoplysninger, løn, intern rokering, karriereforløb m.v.), ikke i sig selv kan føre til et andet resultat. Et formål med offentlighedsloven er netop at sætte offentligheden i stand til at gøre sig bekendt med hidtil ukendte oplysninger i forvaltningens dokumenter, jf. nærmere Betænkning 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, side 42 ff.

På den baggrund er Justitsministeriet ikke enig i, at offentlighedslovens § 4, stk. 3, normalt vil kunne anvendes som hjemmel til at afslå begæring om aktindsigt i navngivne medarbejders personalesager.

Det er således fortsat Justitsministeriets opfattelse, at hjemmelen for helt eller delvis at nægte aktindsigt i personalesager i almindelighed må søges i andre bestemmelser i offentlighedsloven, herunder i § 13, stk. 1, nr. 6, som Bent Unmack Larsen også har behandlet i sit responsum af 19. marts 1996."

Justitsministeriet har også i andre sammenhænge givet udtryk for, at en begæring om

aktindsigt i en bestemt offentligt ansats "personalesag" ikke kan afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

3.4. Ingen krav om begrundelse eller interesse. Særligt om "misbrug".

Det er et grundlæggende princip i offentlighedsloven, at den, der søger aktindsigt, ikke skal angive en særlig begrundelse for sin begæring eller i øvrigt påvise en bestemt interesse i sagen, jf. 1978-betænkningen, side 129. Der er derfor ikke hjemmel til at afvise en begæring om aktindsigt i en personalesag med den begrundelse, at der ikke er dokumenteret en nærmere interesse m.v. i sagen, jf. herved John Vogter, side 87, og Hans Gammeltoft-Hansen, side 265.

Det fremgår på den anden side af forarbejderne til offentlighedsloven, at der i særlige tilfælde også uden udtrykkelig hjemmel kan gives afslag på aktindsigt. I 1978-betænkningen anføres der således på side 118 bl.a. følgende om gældende ret under 1970-loven:

"[Det kan dog] formentlig efter omstændighederne ikke anses for udelukket at afvise begæringer, der klart ikke tjener noget rimeligt formål - navnlig hvor den pågældende gentagne gange har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med akterne og alene fremsætter nye begæringer om aktindsigt i chikanøst øjemed, jf. herved kommentaren side 35."

Udvalgets overvejelser vedrørende dette spørgsmål er gengivet på side 129 i betænkningen. Her anføres bl.a. følgende:

"Udvalget kan ... tiltræde, at offentlighedsloven ikke indeholder særlige formkrav med hensyn til en begæring eller kræver, at den, der begærer aktindsigt, kan godtgøre en særlig interesse heri. Udvalget forudsætter dog, at klare tilfælde af misbrug som hidtil vil kunne imødegås også uden udtrykkelig hjemmel i kraft af retsordenens almindelige regler, jfr. ovenfor side 118."

Spørgsmålet om afslag på begæringer om aktindsigt i tilfælde af "misbrug" eller "chikane" ses ikke at være nærmere omtalt i den forvaltningsretlige litteratur eller at være behandlet i Folketingets Ombudsmands praksis. Justitsministeriet har i sin vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) givet udtryk for følgende opfattelse af spørgsmålet (pkt. 8):

"Bl.a. i lyset af det, der er anført ovenfor [vedrørende offentlighedslovens almindelige princip], har denne undtagelsesadgang et meget snævert anvendelsesområde. Den sigter navnlig til tilfælde, hvor den pågældende gentagne gange tidligere har fået aktindsigt og alene fremsætter

nye begæringer om aktindsigt i de samme dokumenter med det formål at chikanere myndigheden.

Er der tale om en førstegangs-begæring om aktindsigt, vil det i almindelighed være en forudsætning for at anvende undtagelsen, at der er tale om et overordentligt stort antal sager, således at en gennemgang af sagerne med henblik på aktindsigt vil være særdeles ressourcetrækkende, og at den pågældende helt åbenbart ikke har nogen rimelig interesse i sagerne. Er sagerne ikke identificeret, vil sådanne "massebegæringer" også kunne afslås efter bestemmelsen i lovens § 4, stk. 3, jf. ovenfor pkt. 7.

Uden for sådanne helt særlige tilfælde indebærer offentlighedslovens ordning, at der kun kan gives afslag på en begæring om aktindsigt i en personalesag, såfremt der er hjemmel til det i lovens §§ 7-14."

3.5. Genstanden for aktindsigt.

Offentlighedslovens § 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter."

Fremsættes der begæring om aktindsigt i en personalesag, uden at begæringen er begrænset til at vedrøre bestemte af sagens dokumenter, følger det af bestemmelsen, at der skal gives aktindsigt i samlige dokumenter (herunder journaloversigt m.v.), medmindre der er hjemmel til at gøre undtagelse. Der er derfor ikke mulighed for at undtage dokumenter og oplysninger, som i øvrigt er undergivet aktindsigt, med den begrundelse, at de ingen interesse har for den pågældende, jf. herved pkt. 10 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997).

Det er uden betydning, hvordan dokumenterne i personalesagen opbevares. Opbevares en skrivelse f.eks. alene på et edb-datalager, må myndigheden gøre det muligt for den, der begærer aktindsigt, at se skrivelsen. Det kan f.eks. ske i form af en udskrift eller ved, at den pågældende får adgang til et skærmbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet, jf. nærmere John Vogter, side 100, og Justitsministeriets besvarelse af 23. april 1997 af spørgsmål nr. 225 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 660). Besvarelsen er optrykt som bilag til betænkningen.

Det er en praktisk forudsætning for aktindsigt, at de pågældende dokumenter fortsat eksisterer og således ikke er destrueret.

Om dette spørgsmål bestemmes det i § 10, stk. 1 og 2, i lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v., at kulturministeren fastsætter regler om bl.a. kassation af statslige og kommunale myndigheders arkivalier.

Om statslige myndigheders arkivalier er det i § 8, stk. 1, i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 857 af 21. oktober 1992 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed bestemt, at kassation kun må finde sted efter bemyndigelse fra statens arkiver. Efter bestemmelsens stk. 2 fastsætter rigsarkivaren nærmere bestemmelser om bl.a. statslige myndigheders kassation af arkivalier.

Sådanne bestemmelser er endnu ikke fastsat.

Reglerne om kassation af kommunale myndigheders arkivalier findes i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1997. Nærmere bestemmelser er fastsat i Statens Arkivers cirkulære nr. 17 af 25. januar 1997 om bevaring af primærkommunernes arkivalier. Ifølge cirkulærets § 2, pkt. 4 D, bevares personalesager vedrørende medarbejdere, hvis cpr-numre begynder med 01. Endvidere bevares personalesager vedrørende personer i lederstillinger. Andre personalesager kan kasseres, jf. cirkulærets § 1, stk. 2.

For Københavns Kommunes og amtskommunernes vedkommende findes reglerne i henholdsvis bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 om kassation af Københavns Kommunes arkivalier og bekendtgørelse nr. 65 af 31. januar 1990 om kassation af amtskommunernes arkivalier. Bekendtgørelserne er opretholdt ved arkivlovens § 40, nr. 2 og 3.

4. Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

4.1. Oversigt.

Offentlighedsloven indeholder i §§ 7-14 en række bestemmelser, der gør undtagelse fra lovens hovedregel om aktindsigt.

Lovens § 7 indebærer, at en myndigheds interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. Der gælder modifikationer til dette udgangspunkt, jf. bl.a. lovens §§ 8 og 11. Bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter omtales nedenfor under pkt. 4.2.

Lovens § 10 indebærer, at også andre typer af dokumenter - herunder bl.a. en myndigheds brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres - som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt. Også til denne undtagelse gælder der modifikationer. Bestemmelsen omtales nedenfor under pkt. 4.3.

Lovens § 12, stk. 1, nr. 1, bestemmer, at oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold er undtaget fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen omtales nedenfor under pkt. 4.4.

Lovens § 13 bestemmer, at retten til aktindsigt i øvrigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige og private interesser. Bestemmelsen omtales nedenfor under pkt. 4.5.

Endelig bestemmer lovens § 14, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. Bestemmelsen omtales nedenfor under pkt. 4.6.

Det forhold, at et dokument eller en oplysning i en personalesag kan undtages fra aktindsigt, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at myndigheden også skal tilbageholde dokumentet eller oplysningen. En myndighed kan efter lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., give aktindsigt i videre omfang end påkrævet, medmindre reglerne om tavshedspligt m.v. er til hinder for det (princippet om meroffentlighed), jf. nærmere John Vogter, side 87 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, side 265 f.

4.2. Interne arbejdsdokumenter.

4.2.1. Efter offentlighedslovens § 7 er interne arbejdsdokumenter ikke omfattet af retten til aktindsigt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses:

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes."

Som eksempler på dokumenter i personalesager, der er omfattet af denne bestemmelse - og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt - kan nævnes interne referater af møder om den ansattes forhold, interne notitser om personaleretlige spørgsmål, interne bedømmelser af den ansattes kvalifikationer m.v. (personalebedømmelser), interne "referatark" med overvejelser om en konkret personalesag, indstillinger til myndighedens ledelse om, hvordan en sag skal afgøres, udkast til afgørelse i sagen m.v.

Derimod er brevveksling mellem forskellige myndigheder, f.eks. mellem et departement og et direktorat om en medarbejder i direktoratet, ikke interne arbejdsdokumenter. Det samme gælder brevveksling mellem forvaltningsmyndigheder og private. F.eks. er en rapport, som afgives til en kommune af et privat konsulentfirma om personalemæssige forhold i kommunen, ikke et internt arbejdsdokument, jf. John Vogter, side 130. Hjemmelen til at tilbageholde sådanne dokumenter eller oplysninger heri fra aktindsigt vil derfor i givet fald skulle søges i andre af lovens undtagelsesbestemmelser, herunder § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, jf. nærmere nedenfor under pkt. 4.4 og 4.5.

Et særligt spørgsmål er, om brevveksling mellem myndigheden og medarbejderen selv om personalemæssige spørgsmål - f.eks. om afskedigelse, tildeling af disciplinær sanktion, orlov, tjenestefrihed m.v. - kan **anses** for intern brevveksling. Justitsministeriet har antaget, at sådan brevveksling ikke er intern, jf. herved bl.a. pkt. 12 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997). Baggrunden er, at medarbejderen ikke deltager i brevvekslingen på myndighedens vegne, men som part i den pågældende sag.

4.2.2. Som nævnt ovenfor under pkt. 4.1 gælder der undtagelser til hovedreglen om, at interne arbejdsdokumenter i personalesager er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. nærmere nedenfor under pkt. 4.2.3 - 4.2.5.

Er et internt arbejdsdokument omfattet af en af disse undtagelsesbestemmelser, betyder det, at dokumentet ikke kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Spørgsmålet om aktindsigt må herefter afgøres efter lovens øvrige bestemmelser, herunder §§ 12 og 13.

4.2.3. Den første undtagelse findes i offentlighedslovens § 8, som bestemmer, at visse interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form, alligevel er undergivet aktindsigt. Bestemmelsen lyder således:

"§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når:

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper."

Bestemmelsen er nærmere omtalt af John Vogter, side 152 ff.

Som eksempler på interne arbejdsdokumenter i personalesager, der må anses for omfattet af bestemmelsen, kan nævnes myndighedens interne beslutningsprotokoller, selvstændige dokumenter med notatpligtige oplysninger samt referater af samtaler med den ansatte om en sags faktiske omstændigheder med henblik på at afklare, om den ansatte har gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse.

4.2.4. Den anden undtagelse fremgår af lovens § 11, stk. 1, om den såkaldte ekstraeringspligt. Bestemmelsen lyder således:

"§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler."

Hans Gammeltoft-Hansen anfører, side 271, at bestemmelsen indebærer en ganske vidtgående modifikation til bestemmelsen i § 7 (og § 10, jf. nedenfor pkt. 4.3) og i realiteten betyder, at beskyttelsen af disse dokumenter mod aktindsigt begrænser sig til myndighedens interne vurderinger.

Ekstraheringspligten omfatter enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ikke fremgår af de dokumenter, som er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Ekstraheringspligten omfatter således f.eks. også oplysninger, som myndigheden har tilført personalesagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre m.v., jf. John Vogter, side 177.

Ekstraheringspligten omfatter på den anden side kun oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. I forarbejderne til offentlighedsloven er det anført, at den omstændighed, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i en sag, i nogle tilfælde må tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald ikke på dette tidspunkt blev anset for betydningsløs. Det kan imidlertid senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagen viser sig at være betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæringen om aktindsigt fremsættes, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 225.

4.2.5. Den sidste undtagelse fra hovedreglen om, at interne arbejdsdokumenter i en personalesag ikke er undergivet aktindsigt, fremgår ikke udtrykkeligt af offentlighedsloven. Den indebærer, at et internt arbejdsdokument som udgangspunkt mister sin interne karakter, hvis det afgives til udenforstående, jf. nærmere John Vogter, side 131 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, side 273 ff. Afgives et internt arbejdsdokument i en personalesag således til andre myndigheder eller til private, f.eks. til den pågældende medarbejders fagforening, vil det som udgangspunkt miste sin interne karakter.

Af de samme grunde, som er anført ovenfor under pkt. 4.2.1, har Justitsministeriet antaget, at afgivelse af et internt arbejdsdokument i en personalesag til medarbejderen selv normalt vil indebære, at dokumentet mister sin interne karakter. Afgives f.eks. en skriftlig personalebedømmelse eller et referat af en udviklingssamtale til medarbejde-

ren, vil dokumenterne ikke længere kunne tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens § 7, jf. herved Justitsministeriets besvarelse af 21. februar 1997 af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF). Besvarelsen er optaget som bilag til betænkningen.

Det kan give anledning til tvivl, hvornår et internt arbejdsdokument må anses for "afgivet", f.eks. hvor det alene har været forevist for - eller indholdet gengivet overfor - den pågældende medarbejder. Om spørgsmålet anføres i 1978-betænkningen, side 186, mere generelt bl.a. følgende:

"[Udtrykket afgivelse] dækker ikke kun formelle fremsendelser, men også tilfælde, hvor materialet underhånden bliver tilstillet udenforstående, jfr. således F.O.B. 1972 side 81. Det vil derimod efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl, om det forhold, at en udenforstående blot faktisk er blevet gjort bekendt med indholdet af internt arbejdsmateriale - f.eks. har fået adgang til at gennemlæse det hos den pågældende myndighed - er tilstrækkeligt til at anse det for "afgivet".

Det er under alle omstændigheder ikke enhver afgivelse af et internt arbejdsdokument, der indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter. Det er i Folketingets Ombudsmands praksis f.eks. antaget, at afgivelse til ombudsmanden selv ikke indebærer, at dokumentet bliver eksternt, jf. FOB 1975, side 318, og at det samme gælder, hvor dokumentet afgives til en overordnet myndighed i anledning af en klage m.v. over, at den underordnede myndighed har givet afslag på aktindsigt, jf. FOB 1978, side 400.

4.3. Dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10.

Også dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, er som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,
- 2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,
- 3) dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udøver sekretariatsopgaver for en anden myndighed,
- 4) myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres,

- 5) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser."

Bestemmelsen om ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 11, stk. 1, jf. herom ovenfor pkt. 4.2.4, gælder også for dokumenter, der er omfattet af § 10, nr. 1-4.

Bestemmelsen i § 10 har næppe særlig praktisk betydning i personalesager. § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager m.v. kan dog have en vis relevans. Den indebærer f.eks., at en myndigheds brevveksling med en advokat i anledning af en retssag vedrørende afskedigelse af en medarbejder er undtaget fra aktindsigt.

Om bestemmelsens anvendelsesområde anfører Hans Gammeltoft-Hansen, side 282 f., bl.a. følgende:

"Bestemmelsen dækker både responsa fra advokater og udtalelser fra interesseorganisationer som f.eks. Kommunernes Landsforening, når de optræder som juridiske konsulenter i forhold til en medlemskommune. Udtalelser fra andre ministerier vil derimod - selvom udtalelsen ligger inden for ministeriets ressortområde og drejer sig om et juridisk tvivlsspørgsmål - normalt ikke kunne sidestilles med sådan sagkyndig rådgivning, der omtales i § 10, nr. 4. I et vist omfang besidder offentlige myndigheder imidlertid en særlig faglig ekspertise, der bevirker, at de over for andre myndigheder varetager samme rådgivningsfunktion som advokater, konsulentfirmaer og lignende. Justitsministeriets Lovafdeling har denne stilling i forhold til andre ministerier med hensyn til juridiske tvivlsspørgsmål, og Administrations- og Personaledepartementet har en sådan sagkyndig funktion i forbindelse med personaleretlige spørgsmål.

Med "retssager" sigtes både til sager, der føres for de almindelige domstole, og voldgiftssager samt sager om fuldbyrdelse af retskrav. Det er en forudsætning for anvendelsen, at en offentlig myndighed er part i retssagen eller er inddraget som biintervenient."

I Folketingets Ombudsmands praksis er det antaget, at bestemmelsen i § 10, nr. 4, ikke kan anvendes på brevveksling med en sagkyndig, hvor formålet alene er at rådgive om, hvorvidt der er grundlag for at iværksætte nærmere undersøgelse mod en offentligt ansat, og hvor det ikke kan lægges til grund som en relevant mulighed, at sagen vil ende med en retssag, jf. FOB 1995, side 309.

Om bestemmelsen henvises endvidere til John Vogter, side 171.

4.4. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

4.4.1. Offentlighedslovens centrale bestemmelse om beskyttelse af enkeltpersoners privatliv m.v. findes i § 12, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2. Bestemmelsen lyder således:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Bestemmelsen i nr. 1 er absolut i den forstand, at hemmeligholdelse af oplysninger ikke - i modsætning til f.eks. § 13, jf. nedenfor pkt. 4.5 - er betinget af en konkret vurdering, men alene afhænger af, om de pågældende dokumenter indeholder oplysninger af den anførte karakter.

Det afgørende er således oplysningernes generelle karakter. Er der tale om oplysninger om enkeltpersoners private forhold, vil de kunne undtages fra aktindsigt, selv om den, der søger aktindsigt, måtte have en væsentlig interesse i at se dem. Er der omvendt ikke tale om enkeltpersoners private forhold, kan bestemmelsen ikke anvendes, selv om den pågældende oplysning må siges at være uden betydning for den, der søger aktindsigt

En tilkendegivelse fra myndigheden over for den ansatte om diskretion ("diskretionstilsgagn") kan ikke i sig selv udvide adgangen til at tilbageholde oplysninger. På samme måde er et forbehold fra den ansatte om diskretion vedrørende oplysninger, der gives til myndigheden ("diskretionsforbehold"), normalt uden retlig betydning, jf. John Vogter, side 185 f.

4.4.2. En række oplysninger, der vil kunne ligge på en personalesag, vil være omfattet af bestemmelsen. Som eksempler kan nævnes oplysninger om den ansattes fysiske eller psykiske sygdomme (herunder antallet af sygedage), familiemæssige problemer, afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer, strafbare forhold, skatteforhold, bankkonto, biindtægter fra private hverv m.v., eksamenskarakterer, cpr-numre og eventuel beskyttet adresse og hemmeligt telefonnummer.

Oplysninger, der vedrører den pågældendes rent tjenstlige forhold, er derimod normalt ikke omfattet af bestemmelsen. Herom anfører Hans Gammeltoft-Hansen, side 284, generelt bl.a. følgende:

"Hvad en offentligt ansat tjener eller modtager til dækning af tjensterejser, kan ikke betragtes som oplysninger om private forhold; derimod må oplysninger om, hvorledes de udbetalte beløb er benyttet i tiden uden for tjenesten som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt. Tilsvarende må oplysninger om disciplinærforseelser som udgangspunkt betragtes som "offentlige", men kun for så vidt forseelsen ikke udspringer af forhold i den pågældendes privatliv. Oplysninger om strafbare forhold, som bevirker, at den pågældende mister sit decorum, er uanset princippet om offentlighed i strafferetsplejen ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. Det samme gælder oplysninger om sygdomsforhold eller om alkoholmisbrug, som har ført til ulovlige forsømmelser. Om den pågældende er gerådet i samarbejdsvanskeligheder eller har deltaget i en arbejdsnedlæggelse, hører derimod under hovedreglen om aktindsigt, jf. bl.a. FOB 1976.130 og UfR 1988.470 H."

Den nævnte ombudsmandssag er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 2.2 og nedenfor under pkt. 4.4.3. Højesteretsdommen drejede sig om, hvorvidt en borger havde krav på aktindsigt i, hvilke lærere på en folkeskole der havde nedlagt arbejdet som protest mod nedskæringer i skolevæsenet. I Østre Landsrets dom, der blev stadfæstet af Højesteret i henhold til grundene, anføres det bl.a., at sådanne oplysninger ikke kan anses for omfattet af 1970-lovens § 2, stk. 1, nr. 1 (svarende til den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1).

Som eksempler på oplysninger i personalesager, der normalt ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, kan herefter nævnes oplysninger om, hvilke kontorer m.v. man har gjort tjeneste i, hvilke opgaver man har beskæftiget sig med, lønforhold (herunder særlige tillæg), efteruddannelseskurser, tjensterejser og bedømmelser af faglige kvalifikationer (herunder leder- og samarbejdsevner). Om sådanne bedømmelser henvises nærmere til pkt. 4.5.3 nedenfor. Endvidere er det i Justitsministeriets praksis antaget, at ikke-beskyttede privatadresser og ikke-hemmelige telefonnumre heller ikke kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Særligt om det nævnte spørgsmål vedrørende aktindsigt i i offentligt ansattes privatadresser (og telefonnumre) bemærkes følgende:

Efter § 3, stk. 1, nr. 3, i lov om folkeregistrering (jf. lovbekendtgørelse nr. 508 af 14. september 1978) kan der fra CPR-registeret bl.a. videregives oplysning om en bestemt, identificeret persons adresse. Dette gælder dog ikke, hvis adressen er beskyttet.

De nærmere regler om adressebeskyttelse findes i § 17 i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 652 af 27. juli 1995 om folkeregistrering. Efter bestemmelsens stk. 1 kan enhver ved henvendelse til folkeregisteret i sin bopælskommune kræve, at vedkommen-

des adresse ikke opgives til private. Adressebeskyttelsen bortfalder efter et år, men kan efter ønske forlænges, jf. § 17, stk. 2.

En adressebeskyttelse er ikke ubetinget. Efter § 17, stk. 3, kan beskyttelsen normalt ikke opretholdes over for kreditorer, der agter at foretage skridt til opkrævning eller indrivelse af en forfalden fordring, og efter stk. 4, kan folkeregisteret også i øvrigt udlevere en beskyttet adresse til personer, der skønnes at have en retlig interesse heri.

Under offentlighedsloven af 1970 var det almindeligt antaget, at oplysninger, der efter andre regler var offentligt tilgængelige, ikke kunne tilbageholdes efter den tilsvarende bestemmelse i denne lovs § 2, stk. 1, nr. 1. Det var således bl.a. antaget, at sædvanlige folkeregisteroplysninger ikke kunne undtages efter bestemmelsen, jf. 1978-betænkningen, side 253.

I forarbejderne til den gældende bestemmelse i § 12, stk. 1, nr. 1, er det anført, at der i forhold til den tilsvarende bestemmelse i 1970-loven tilsigtes en vis udvidelse af adgangen til aktindsigt, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 226. Endvidere hedder det bl.a. følgende:

"Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en generel vurdering af oplysningernes karakter. Det er lige så lidt som efter den gældende lov en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet. På den anden side kan det dog forekomme, at den, hvis forhold en oplysning angår, særligt har tilkendegivet, at den pågældende for sit vedkommende anser oplysningen for at tilhøre privatlivets fred. Dette vil efter omstændighederne kunne begrunde, at oplysningen undtages med hjemmel i bestemmelsen. Dette gælder f.eks. hemmeligholdte telefonnumre og beskyttede adresser i folkeregistrene." (fremhævet her)

På den anførte baggrund er det i Justitsministeriets praksis antaget, at ikke-beskyttede adresser (og ikke-hemmelige telefonnumre) ikke kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1, jf. herved også John Vogter, side 188 f., med omtale af Justitsministeriets sag L.A. 1989-523-51. I denne sag udtaltes det bl.a., at patientrådgiveres private adresser og telefonnumre kun kan undtages fra aktindsigt, såfremt de er hemmelige, henholdsvis beskyttede.

Også i anden forvaltningsretlig litteratur er det anført, at oplysninger, der i forvejen er frit tilgængelige, f.eks. visse oplysninger i folkeregisteret, ikke kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, side 285.

4.4.3. Særligt om aktindsigt i sager om tjenesteforsømmelser m.v. har Folketingets Ombudsmand i FOB 1976, side 130 (også omtalt ovenfor pkt. 2.2), anført følgende i relation til den tilsvarende bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 1, i 1970-loven:

- "a) Bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, vil jævnlige være anvendelig, når den offentligt ansatte har tilsidesat sine pligter ved forhold, han har udvist uden for tjenesten (decorum).
- b) At en offentligt ansat ikke udfører selve tjenesten i et sådant omfang eller på en sådan måde, som han har pligt til, kan mere eller mindre bero på forhold, der i almindelighed må betragtes som tilhørende privatlivet, f.eks. fysisk eller psykisk sygdom, familiære

problemer eller afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer. Udgangspunktet må her være, at aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter de nævnte underliggende privatlivsforhold, men derimod selve pligttilsidesættelsen. Spørgsmålet er dog mere kompliceret. Pligttilsidesættelsen kan have en så nær sammenhæng med privatlivsforhold, at § 2, stk. 1, nr. 1, må kunne anvendes også med hensyn til pligttilsidesættelsen (det kan herved komme i betragtning, hvorvidt aktindsigt vedrørende pligttilsidesættelsen ville give en vildledende information - når det underliggende privatlivsforhold samtidig blev hemmeligholdt efter § 2, stk. 1, nr. 1); omvendt kan pligttilsidesættelsen formentlig have en sådan dominerende plads i helhedsbilledet, at § 2, stk. 1, nr. 1, ikke fuldt ud kan anvendes med hensyn til de underliggende forhold, der ellers ville blive betragtet som tilhørende privatlivets fred."

Spørgsmålet om aktindsigt i sager om tjenesteforsømmelser m.v. var fremme i forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til den gældende offentlighedslov. Der blev fra Retsudvalgets side rejst spørgsmål om, hvorvidt oplysninger om tjenesteforsørelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte, burde være undtaget fra aktindsigt.

I besvarelsen af spørgsmålet anførte den daværende justitsminister bl.a. følgende over for Retsudvalget (Folketingstidende 1985-86, Tillæg B, sp. 266 f.):

"En regel om, at aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforsørelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte, vil ... efter min opfattelse medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt, der er i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen, og som ... er mere vidtgående, end det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Den foreslåede regel ville indebære, at offentligheden, herunder pressen, i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov og af det forslag til ny offentlighedslov, som regeringen har fremsat, bliver afskåret fra at føre kontrol med, at offentligt ansatte - herunder bl.a. ministre - opfylder deres tjenesteplichter. En sådan begrænsning i den åbenhed, der bør præge den offentlige forvaltning, finder jeg uheldig."

Heller ikke andre "negative ledelsesreaktioner", f.eks. tilkendegivelser, henstillinger og påtaler m.v., vedrørende den ansattes tjenstlige forhold er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Der kan være en glidende overgang mellem sådanne tilkendegivelser på den ene side og f.eks. personalebedømmelser på den anden side, jf. om sådanne bedømmelser nærmere nedenfor under pkt. 4.5.3.

4.4.4. Bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til offentligt ansattes tjenstlige forhold er endvidere omtalt af John Vogter, side 187 ff., bl.a. i relation til rejseregnskaber

og rationaliseringsrapporter m.v., der er udarbejdet af private konsulentfirmaer. Som det her anføres, vil udtalelser i rationaliseringsrapporter om, hvordan offentligt ansatte udfører deres tjenstlige pligter, normalt ikke kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1 (men eventuelt efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. nedenfor pkt. 4.5.3).

4.5. Oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 13.

4.5.1. Mens bestemmelsen i offentlighedslovens § 12 har til formål at beskytte private fysiske og juridiske personer, har bestemmelsen i lovens § 13 primært - men ikke udelukkende - til formål at beskytte offentlige interesser. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straf fuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Om bestemmelsens generelle indhold og anvendelsesområde anfører John Vogter, side 200 f., bl.a. følgende:

"Efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-6, kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvor

der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. F.T. 1985/86, tillæg B, sp. 122, og betænkning 325/1963, side 61.

Der er kun hjemmel til at undtage dokumenter eller oplysninger i dokumenterne i det omfang, de anførte hensyn gør sådan undtagelse påkrævet. Noget andet er, at bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-6, efter deres formulering må antages at give tilstrækkelig hjemmel for efter omstændighederne at undtage samtlige sagens dokumenter, hvis indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte ville medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel for at hemmeligholde, jf. Eilshou Holm, UfR 1970 B, side 158."

Under pkt. 16 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) er det anført, at en myndighed normalt ikke vil kunne etablere en praksis, hvorefter bestemte typer af oplysninger i personalesager - eller personalesager i deres helhed - altid undtages fra aktindsigt.

4.5.2. De hensyn, der er opregnet i § 13, stk. 1, nr. 1-5, vil formentlig ret sjældent gøre sig gældende i personalesager.

Bestemmelsen i nr. 3 om hensynet til forebyggelse af lovovertrædelser m.v. vil dog efter omstændighederne kunne have betydning. F.eks. vil navnet på - og eventuelt andre oplysninger om - den medarbejder, der har behandlet en sag, kunne tilbageholdes, såfremt der for ansættelsesmyndigheden består en konkret formodning for, at den pågældende i givet fald vil blive udsat for repressalier eller lignende, jf. herved John Vogter, side 188.

Justitsministeriet har endvidere antaget, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, indeholder hjemmel til at tilbageholde oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen i tjenestemandenslovens § 21, stk. 8, vedrørende sager om disciplinærforfølgning m.v. af tjenestemænd efter lovens kap. 4. Efter denne bestemmelse straffes offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under forhør og retsmøder, der ikke er offentlige, med bøde. Den nævnte retsopfattelse er nu tiltrådt af Folketingets Ombudsmand i en udtalelse af 28. august 1997 (j.nr. 1997-1048-801).

4.5.3. Om den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hedder det i lovforslagets bemærkninger bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 229):

"Bestemmelsen i nr. 6 er enslydende med den gældende offentligheds-

lovs § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen forudsættes som hidtil kun anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. Indsættelsen af en udtrykkelig undtagelse i nr. 3, jfr. herom ovenfor, er således udtryk for et ønske om at begrænse denne generalklausuls anvendelse."

Også i den forvaltningsretlige litteratur og i Folketingets Ombudsmands praksis er det antaget, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde, jf. f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen, side 291, med henvisninger til praksis.

Om bestemmelsens anvendelsesområde henvises i øvrigt til John Vogter, side 217 ff. Her anføres det bl.a., at en samlet vurdering af de tilfælde, hvor den tilsvarende generalklausul i 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 4, har været anvendt, efterlader det indtryk, at den er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser har vist sig utilstrækkelige. Det anføres samtidig, at det dog også er forekommet, at generalklausulen er blevet anvendt, uden at det kan siges at være sket til varetagelse af offentlige eller private interesser, der er nævnt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser.

I relation til personalesager har spørgsmålet om anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, navnlig været fremme for så vidt angår aktindsigt i personalebedømmelser, dvs. myndighedens skriftlige vurdering af medarbejdernes kvalifikationer m.v. Spørgsmålet er udføreligt omtalt i Justitsministeriets besvarelse af 21. februar 1997 af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget Anne Bastrup, optrykt som bilag til betænkningen. I besvarelsen anføres det indledningsvis, at sådanne bedømmelser ikke kan antages at være omfattet af lovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. herved ovenfor pkt. 4.4.2.

Om § 13, stk. 1, nr. 6, hedder det i besvarelsen følgende:

"Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen forudsættes kun anvendt i et begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 229. Det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der foretages en vurdering af de skadevirkninger, der er forbundet med en offentliggørelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse kan anvendes til at undtage en personalebedømmelse fra aktindsigt, ses der ikke at have været taget stilling til i retspraksis, i Folketingets Ombudsmands praksis eller i den forvaltningsretlige litteratur. Spørgsmålet må derfor anses for uafklaret.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler hensynet til myndighedens personalepolitik - herunder muligheden for at udvikle og forbedre de enkelte medarbejderes egenskaber - for, at en personalebedømmelse i almindelighed kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det bør være muligt for en myndigheds ledelse som led i god personalepolitik f.eks. én gang om året skriftligt over for medarbejderen at tilkendegive sin vurdering af medarbejderens kvalifikationer, arbejdsindsats, samarbejdsevner m.v. En sådan ordning vil i realiteten være umulig at opretholde, hvis vurderingen som hovedregel er undergivet aktindsigt fra det tidspunkt, hvor den afgives til medarbejderen."

Justitsministeriet har ud fra de anførte synspunkter antaget, at også referater af udviklingssamtaler m.v. kan undtages fra aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen, jf. herved Justitsministeriets besvarelse af 11. april 1997 af spørgsmål nr. 224 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 660), optrykt som bilag til betænkningen.

Det er endvidere i administrativ praksis antaget, at hensynet til at forebygge alvorlig uro i forvaltningen efter omstændighederne kan føre til, at oplysninger m.v. i f.eks. private konsulentrapporter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, jf. nærmere John Vogter, side 221 ff.

4.6. Oplysninger omfattet af særlig tavshedspligt.

Forholdet mellem reglerne om aktindsigt på den ene side og lovgivningens særlige bestemmelser om tavshedspligt på den anden side er reguleret i offentlighedslovens § 14. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløven."

Den omstændighed, at en oplysning i en personalesag måtte være omfattet af straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt, er således i sig selv uden betydning for, om oplysningen er undergivet aktindsigt. Det bemærkes i den forbindelse, at tavshedspligtsreglen i tjenestemandsløvens § 10, stk. 2, er ophævet ved lov nr. 384 af 13. juni 1990.

Er en sådan oplysning derimod omfattet af en af særlig bestemmelse om tavshedspligt i

lovgivningen, følger det af den nævnte bestemmelse, at oplysningen kan tilbageholdes. Det vil i så fald være uden betydning, om oplysningen tillige ville kunne tilbageholdes efter lovens øvrige bestemmelser.

Det er formentlig sjældent, at oplysninger i personalesager er omfattet af lovgivningens særlige bestemmelser om tavshedspligt. Det må derfor antages, at bestemmelsen i lovens § 14 ikke har nævneværdig betydning i personalesager.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 er i øvrigt nærmere omtalt af John Vogter, side 225 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, side 292.

5. Forvaltningsprocesuelle spørgsmål.

5.1. Sagsbehandlingstid, aktindsigtens form og betaling for afskrift og kopier m.v.

Offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

"§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier."

Spørgsmålet om sagsbehandlingstiden er bl.a. omtalt af John Vogter, side 242 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, side 292 f. Fra praksis kan der bl.a. henvises til de generelle udtalelser i FOB 1992, side 72, og 1994, side 340.

I de nævnte sager anførte ombudsmanden bl.a., at der fra lovgivningsmagtens side er lagt meget stor vægt på, at aktindsigtsbegæringes ekspederes hurtigt. En udskydelse af afgørelsen ud over de 10 dage, der er nævnt i § 16, stk. 2, kræver derfor en særlig begrundelse. Herom anførte ombudsmanden bl.a., at det forhold, at der er behov for at høre den, som oplysningerne angår, kan begrunde en udsættelse. Det samme gælder, når sagen giver anledning til principielle fortolkningsspørgsmål, eller der er hensyn at tage til en forsvarlig og hurtig ekspedition af andre sager hos myndigheden.

Efter § 16, stk. 1, træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt der i givet fald skal udleveres kopi eller afskrift af de pågældende dokumenter, eller ansøgeren må henvises til at gennemgå akterne på stedet. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at en begæring om at få udleveret kopi eller afskrift af de pågældende dokumenter kun afslås, hvis der er en særlig begrundelse for det, f.eks. i kraft af dokumenternes karakter, antal eller form, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 233, og Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (1986), pkt. 50.

Udleveres der kopi eller afskrift, kan der opkræves betaling efter reglerne i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986, udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 16, stk. 3.

5.2. Den ansattes retsstilling m.v.

5.2.1. En afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. denne lovs § 2, stk. 1. Det betyder, at den, der er part i aktindsigtssagen, har de rettigheder - f.eks. vedrørende partshøring, begrundelse og klagevejledning - der fremgår af forvaltningsloven.

Den, der søger aktindsigt i en personalesag, er part i aktindsigtssagen, jf. forudsætningsvis bl.a. FOB 1994, side 340. Gives der helt eller delvis afslag på aktindsigt i sagen, skal der derfor bl.a. gives en begrundelse for afslaget, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I den nævnte sag kritiserede ombudsmanden en begrundelse for et afslag på aktindsigt i en sag om Øresundsforbindelsen, som Trafikministeriet havde meddelt, og henviste i den forbindelse til de nævnte bestemmelser i forvaltningsloven. Efter lovens § 22 er det kun den, der er part i en sag, der har krav på en begrundelse.

I Justitsministeriets praksis er det derimod antaget, at den, som oplysningerne angår - i personalesager den ansatte - ikke er part i selve aktindsigtssagen, jf. nærmere John Vogter, side 28 f., med omtale af Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-9.

I den nævnte sag er det dog videre anført som Justitsministeriets opfattelse, at såfremt den, oplysningerne angår, mener, at myndigheden vil være uberettiget til at give aktindsigt i oplysningerne, og en videregivelse dermed vil være en tilsidesættelse af myndighedens tavshedspligt, må dette spørgsmål tages op som en selvstændig sag, hvori den, oplysningerne angår, er part. En sådan sag kan rejses såvel før som under eller efter behandlingen af sagen om aktindsigt. Hvis sagen rejses før eller under behandlingen af sagen om aktindsigt, vil det efter Justitsministeriets opfattelse være rigtigst at behandle sagerne samlet, således at den, oplysningerne angår, er part i den samlede sag.

Hvis den, oplysningerne angår, ikke får medhold i, at nogle nærmere angivne oplysninger eller typer af oplysninger er omfattet af myndighedens tavshedspligt, fremgår det af udtalelsen, at den pågældende efter Justitsministeriets opfattelse, som part i sagen om tavshedspligt, vil være klageberettiget. Hvis der består en administrativ klageadgang, og denne udnyttes inden rimelig tid, vil det efter Justitsministeriets opfattelse være bedst stemmende med god forvaltningsskik at udsætte afgørelsen om den del af sagen om aktindsigt, der angår de omtvistede oplysninger, medens der gives aktindsigt i de øvrige dokumenter.

At den ansatte således som udgangspunkt ikke er part i sagen om aktindsigt, indebærer f.eks., at der ikke efter forvaltningsloven er pligt at partshøre den ansatte, før der træffes afgørelse om aktindsigt. Den ansatte har heller ikke efter loven krav på en begrundelse for, at personalesagens dokumenter helt eller delvis udleveres.

Der kan imidlertid på andet retsgrundlag være pligt for myndigheden til at inddrage den ansatte i behandlingen af aktindsigtssagen.

Det er således efter det almindelige officialprincip myndighedens ansvar, at der foreligger de oplysninger m.v., som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt afgørelse i aktindsigtssagen, jf. herved Hans Gammeltoft-Hansen, side 297 ff. Er der f.eks. tale om, at myndigheden overvejer at give afslag på aktindsigt i en personalesag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, fordi der er grund til at tro, at oplysningerne i sagen vil blive brugt til ulovlig forfølgelse af medarbejderen, vil det efter omstændighederne kunne være et nødvendigt led i sagsoplysningen at høre den ansatte om, hvorvidt vedkommende tidligere har været udsat for chikane m.v. fra den, der søger aktindsigt.

I Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) er det under pkt. 22 anført, at inddragelse af den ansatte ikke bør begrænses til tilfælde, hvor myndigheden, f.eks. som følge af officialprincippet, er forpligtet til det. Det er således anført, at det af principperne om god forvaltningsskik følger, at myndigheden under alle omstændigheder bør inddrage medarbejderen, således at den pågældende kan få lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der tages stilling til begæringen om aktindsigt.

5.2.2. I lyset af, at den ansatte som udgangspunkt ikke er part i en sag om aktindsigt i vedkommendes personalesag, kan det give anledning til tvivl, om den ansatte er klageberettiget efter forvaltningsrettens almindelige principper herom. Det må derfor anses for tvivlsomt, om den ansatte kan påklage aktindsigtsafgørelsen til en eventuel **rekurs**-myndighed.

Der vil imidlertid under alle omstændigheder kunne rettes henvendelse til en overordnet forvaltningsmyndighed, der har tilsynsbeføjelser over for den myndighed, der har truffet afgørelsen. For kommunernes vedkommende kan der rettes henvendelse til de kommunale tilsynsmyndigheder. Spørgsmålet kan også indbringes for Folketingets Ombudsmand.

6. Sammenfatning.

Kapitlets indhold kan i store træk sammenfattes således:

- Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste er ikke omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1, 2. pkt.
- Andre personalesager, herunder afskedigelses- og disciplinærsager samt "almindelige personalesager", er omfattet af offentlighedsloven. Dokumenter og oplysninger i sådanne sager kan undtages fra aktindsigt i det omfang, de er omfattet af lovens §§ 7-14.
- Retten til aktindsigt tilkommer enhver, jf. lovens § 4, stk. 1. Der er ikke hjemmel til at stille særlige formkrav til en begæring om aktindsigt, og der kan ikke kræves en særlig begrundelse m.v. for begæringen. Det er dog et krav, at personalesagen kan identificeres, og det må antages, at der i helt særlige tilfælde af "misbrug" eller "chikane" kan meddeles afslag med hjemmel i retsordenens almindelige regler.
- Retten til aktindsigt omfatter samtlige personalesagens dokumenter. Der er ikke hjemmel til at tilbageholde dokumenter, som i øvrigt er undergivet aktindsigt, med den begrundelse, at de ingen interesse har for den pågældende.
- Interne arbejdsdokumenter i en personalesag kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 7. Oplysninger i sådanne dokumenter om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet er dog undergivet aktindsigt, medmindre de kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven. Et internt arbejdsdokument, der afgives til udenforstående, herunder medarbejderen selv, mister som hovedregel sin interne karakter og er derfor undergivet aktindsigt, medmindre det kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven.

- Oplysninger i en personalesag om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (f.eks. oplysninger om fysiske eller psykiske sygdomme, familiære problemer, afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer, strafbare forhold, privatøkonomiske forhold, cpr-nummer, eksamenskarakterer, beskyttede adresser og hemmelige telefonnumre m.v.) er ikke undergivet aktindsigt, jf. lovens § 12, stk. 1, nr. 1.
- Oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold kan normalt ikke undtages fra retten til aktindsigt. Således er f.eks. oplysninger om, i hvilke kontorer den ansatte har arbejdet, eller hvilke opgaver den ansatte har udført, normalt omfattet af retten til aktindsigt.
- Oplysninger om tjenesteforseelser er også undergivet aktindsigt. Dette gælder dog ikke, hvis der herved afsløres oplysninger om den pågældendes privatliv eller om et strafbart forhold. Det er endvidere antaget, at oplysninger, der hidrører fra en disciplinærundersøgelse, som foregår for lukkede døre, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 8, er undtaget fra retten til aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3.
- Andre oplysninger i en personalesag kan efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse af lovovertrædelser, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 3. F.eks. kan navnet på den medarbejder, der har behandlet en sag, eventuelt undtages fra aktindsigt, hvis der består en konkret formodning for, at den pågældende i givet fald vil blive udsat for repressalier eller lignende.
- Det er antaget, at hensynet til myndighedernes personalepolitik indebærer, at f.eks. personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v. i almindelighed kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 6. På samme måde kan bl.a. hensynet til at undgå alvorlig uro i forvaltningen efter omstændighederne begrunde afslag på aktindsigt.
- Den ansatte er som udgangspunkt ikke part i en sag om aktindsigt i vedkommendes personalesag og er derfor ikke omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om partsrettigheder, herunder retten til partshøring, begrundelse m.v. Der kan dog på andet retsgrundlag være pligt til at inddrage den ansatte i sagsbehandlingen, og det følger under alle omstændigheder af god forvaltningsskik, at den pågældende får lej-

lighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der træffes afgørelse om aktindsigt.

- Er den ansatte utilfreds med den afgørelse om aktindsigt, myndigheden træffer, vil der kunne rettes henvendelse til en overordnet forvaltningsmyndighed, der har tilsynsbeføjelser over for den pågældende myndighed. Der vil endvidere være mulighed for at indbringe spørgsmålet for Folketingets Ombudsmand.

KAPITEL 3

Retstilstanden i Norge og Sverige

1. Indledning.

Arbejdsgruppen har fundet det relevant at undersøge, hvilke regler om aktindsigt i personalesager der gælder i Norge og Sverige. Justitsministeriet har derfor til brug for arbejdsgruppen indhentet udtalelser herom fra Justis- og Politidepartementet i Norge og Justitiedepartementet i Sverige.

Retstilstanden i Norge beskrives under pkt. 2. Retstilstanden i Sverige beskrives under pkt. 3.

De nævnte udtalelser er optaget som bilag til betænkningen.

2. Retstilstanden i Norge.

Den almindelige adgang til aktindsigt i forvaltningens dokumenter er i Norge reguleret i lov nr. 69 af 19. juni 1970 med senere ændringer om offentlighed i forvaltningen.

Efter lovens § 2, stk. 1, er forvaltningens "saksdokumenter" offentlige i det omfang, der ikke er gjort undtagelse herfra ved eller i henhold til lov. Retten gælder efter bestemmelsens stk. 2 for enhver, men der er kun ret til aktindsigt i en "bestemt" sag. Der gælder således et krav om identifikation af den sag m.v., der søges aktindsigt i.

Undtagelserne fra hovedreglen om aktindsigt findes i lovens §§ 5 og 6.

Efter § 5 kan interne arbejdsdokumenter undtages fra aktindsigt. Det fremgår af Justis- og Politidepartementets udtalelse, at denne bestemmelse formentlig giver hjemmel til at undtage personalebedømmelser og referater af medarbejdersamtaler fra aktindsigt. Dette gælder dog normalt ikke, hvis de nævnte dokumenter f.eks. er udvekslet mellem forskellige myndigheder.

I § 6, nr. 4, er det bestemt, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter i sager om ansættelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Der er dog ret til aktindsigt i lister over ansøgerne. Listerne skal indeholde oplysning om ansøgnernes navn, alder, stilling m.v. og bopæls- eller arbejdskommune.

Efter § 5 a, 1. led, gælder, at oplysninger, som ved eller i henhold til lov er omfattet af tavshedspligt, er undtaget fra aktindsigt. Den væsentligste bestemmelse om tavshedspligt findes i forvaltningslovens § 13. Efter denne bestemmelse er bl.a. oplysninger om enkeltpersoners personlige forhold undergivet tavshedspligt.

Der er i bestemmelsen udtrykkeligt opregnet eksempler på oplysninger, der ikke er undergivet tavshedspligt, og som derfor ikke kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 5 a. Det gælder oplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, civilstand, stilling, bopæl og arbejdssted, medmindre der med disse oplysninger røbes bagvedliggende forhold, der må anses for fortrolige.

I udtalelsen fra Justis- og Politidepartementet er der nævnt en række andre oplysninger om offentligt ansatte, der i almindelighed heller ikke kan anses for fortrolige, og som derfor normalt er undergivet aktindsigt. Det er i den forbindelse anført, at Justis- og Politidepartementet ved flere lejligheder har fremhævet, at der for så vidt angår oplysninger om offentligt ansatte er et særligt behov for åbenhed.

Af oplysninger, der normalt ikke kan undtages fra aktindsigt, er bl.a. nævnt oplysninger om uddannelse, tidligere beskæftigelse, eksamenskarakterer, lønforhold, rejseafregninger, studieorlov m.v. og disciplinære forseelser. For disciplinærsagers vedkommende er det samtidig anført, at der for så vidt angår de bagvedliggende oplysninger må tages stilling til, om disse oplysninger vedrører personlige forhold.

Der er også i udtalelsen nævnt eksempler på oplysninger, der må anses for fortrolige efter forvaltningslovens § 13, og som derfor kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 5 a. Det gælder f.eks. oplysninger om private biindtægter, sygeorlov, barselsorlov, hemmeligt telefonnummer og adresse og, som nævnt ovenfor, efter omstændighederne bagvedliggende oplysninger i sager om disciplinærforfølgning m.v.

Særligt med hensyn til skatteoplysninger er det anført, at disse efter den norske ligningslov som udgangspunkt er undergivet tavshedspligt og derfor kan undtages fra akt-

indsigt efter offentlighedslovens § 5 a. Det gælder dog ikke oplysninger, som optages på den såkaldte "skatteliste", herunder bl.a. oplysninger om nettoformue, nettoindtægt og lønramme.

Der henvises i øvrigt til Justis- og Politidepartementets udtalelse.

3. Retstilstanden i Sverige.

De svenske regler om offentlighed i forvaltningen blev gennemført ved trykkefrihedsforordningen af 1766, jf. nærmere Betænkning 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, side 27 ff. Forordningens hovedprincip er, at enhver svensk statsborger har ret til aktindsigt i myndighedernes "allmänna handlingar".

Som en alman handling anses bl.a. ikke en myndigheds "minnesanteckningar" (interne arbejdsdokumenter).

Der gælder en række undtagelser fra trykkefrihedsforordningens hovedregel om aktindsigt i allmänna handlingar. Disse undtagelser er navnlig fastsat i den såkaldte sekretesslov. Lovens princip er, at der kun skal gøres undtagelse fra offentlighedsprincippet i det omfang, det er tvingende nødvendigt for at beskytte visse interesser. Det er derfor normalt en forudsætning for at tilbageholde oplysninger efter loven, at der foretages en konkret vurdering af, hvilke skadevirkninger der vil være forbundet med en offentliggørelse af oplysningerne.

Sekretesslovens kapitel 7 indeholder bestemmelser om beskyttelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoners personlige forhold. Lovens § 11 indeholder i den forbindelse nærmere regler om hemmeligholdelse af hensyn til myndighedernes personaleadministrative virksomhed.

Efter § 11, stk. 1, gælder der i myndighedernes "personalsociala verksamhet" som udgangspunkt fortrolighed med hensyn til oplysninger om psykologisk undersøgelse og behandling m.v. Det samme gælder efter stk. 2 for andre oplysninger i forbindelse med den nævnte virksomhed om enkeltpersoners personlige forhold, såfremt det må antages, at den pågældende person eller vedkommendes nærtstående vil lide skade, hvis oplysningerne kommer frem. Bestemmelsen kan efter omstændighederne anvendes på oplysninger vedrørende den personalesociale virksomhed, som en myndigheds ledelse udøver, herunder på de såkaldte "planeringssamtal" (medarbejdersamtaler m.v.).

Efter § 11, stk. 3, gælder der fortrolighed i den personaleadministrative virksomhed for så vidt angår oplysninger om enkeltpersoners helbredstilstand og andre oplysninger om personlige forhold, som vedrører sager om omplacering og pensionering, hvis det må antages, at den pågældende eller vedkommendes nærtstående vil lide skade i tilfælde af offentliggørelse.

Det anførte gælder dog bl.a. ikke i sager om ansættelse eller disciplinæransvar. Oplysninger af den nævnte karakter i sådanne sager er således i almindelighed offentlige.

Om andre oplysninger vedrørende offentligt ansattes personlige forhold bestemmes det endelig i § 11, stk. 4, at der gælder fortrolighed i det omfang, det må antages, at den pågældende eller vedkommendes nærtstående i tilfælde af offentliggørelse vil blive udsat for vold eller anden alvorlig skade.

Hos myndigheder, hvor personalet i særlig grad må antages at risikere sådan skade m.v., kan regeringen i den forbindelse foreskrive, at der gælder fortrolighed vedrørende privatadresse, privattelefonnummer og personnummer, medmindre det står klart, at oplysningerne kan offentliggøres uden risiko for den pågældende eller vedkommendes nærtstående.

Denne bemyndigelse er udnyttet i den såkaldte sekretessforordning. I forordningens § 1 a er det således bestemt, at der for en række myndigheders vedkommende gælder fortrolighed om de ansattes privatadresse, privattelefonnummer og personnummer, medmindre det står klart, at oplysningerne kan offentliggøres uden skade for den pågældende eller vedkommendes nærtstående. Blandt disse myndigheder er domstolene, rigspolitiet, de lokale politimyndigheder, anklagemyndigheden, kriminalforsorgen, skattemyndighederne, toldmyndighederne og visse myndigheder inden for social-, sundheds- og udlændingeområdet m.v.

Der henvises i øvrigt til Justitiedepartementets udtalelse.

KAPITEL 4

Erfaringerne med de gældende regler

1. Indledning.

Justitsministeriet har til brug for arbejdsgruppens overvejelser tilvejebragt oplysninger fra fire udvalgte myndigheder og organisationer om de praktiske erfaringer m.v. med de gældende regler om aktindsigt i personalesager. Det drejer sig om Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Rigspolitichefen og Justitsministeriet selv (for så vidt angår Direktoratet for Kriminalforsorgen).

Ved udvælgelsen af disse myndigheder m.v. er der lagt vægt på, at det efter den offentlige debat at dømme navnlig synes at være det såkaldte "frontliniepersonale" - f.eks. kommunale og amtskommunale sagsbehandlere, socialrådgivere, skolelærere, pantefogeder, polititjenestemænd og fængselsbetjente - hvis personalesager der søges aktindsigt i. Det er således navnlig de myndigheder, der beskæftiger denne del af det offentlige personale, som må antages at kunne bidrage til at belyse problemstillingen.

I de høringsskrivelser, som Justitsministeriet har udsendt, hedder det bl.a. følgende:

"På den baggrund skal Justitsministeriet anmode om en udtalelse. Det bedes bl.a. oplyst, hvilke oplysninger der typisk ligger i [myndighedens] personalesager, hvordan sagerne håndteres journalteknisk m.v., og hvilken praksis der følges med hensyn til kassation af oplysninger.

Endvidere bedes udtalelsen - gerne under anvendelse af konkrete eksempler fra praksis - indeholde en nærmere redegørelse for de personale-mæssige, herunder personalepolitiske, spørgsmål og problemer, som de gældende regler om aktindsigt i personalesager giver anledning til. I den forbindelse bedes det så vidt muligt oplyst eller anslået, hvor mange begæringer om aktindsigt i sådanne sager der gennemsnitligt behandles om måneden.

Justitsministeriet skal anmode om også at modtage eventuelle andre oplysninger om de rejste spørgsmål, som kan bidrage til at give arbejdsgruppen et overblik over problemstillingen og belyse et eventuelt behov for en ændring af de gældende regler."

I det følgende sammenfattes i store træk de modtagne høringssvar for så vidt angår en række centrale spørgsmål. Der henvises i øvrigt til høringssvarene, der er optaget som bilag til betænkningen.

Det tilføjes, at arbejdsgruppen endvidere har modtaget udtalelser fra Akademikernes Centralorganisation og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte om personalepolitiske spørgsmål m.v. i forbindelse med de gældende regler. Også disse udtalelser er optaget som bilag til betænkningen.

2. Hvilke dokumenter og oplysninger ligger i personalesagerne?

Det synes at være noget forskelligt, hvilke dokumenter og oplysninger der ligger i myndighedernes personalesager. Det kan dog - også i lyset af arbejdsgruppemedlemmernes egne erfaringer - lægges til grund, at bl.a. følgende oplysninger normalt ligger i personalesagen:

- Den ansattes navn, privatadresse og cpr-nummer.
- Den ansattes uddannelse, herunder eksamensbeviser.
- Ansøgning og andre dokumenter i forbindelse med ansættelsen, herunder f.eks. eksamensbeviser og anbefalinger.
- Ansøgning og andre dokumenter i forbindelse med spørgsmål om forfremmelse.
- Erklæringer om tavshedspligt.
- Oplysninger om sygdom, herunder oversigt over sygedage.
- Oplysninger om eventuel efteruddannelse.
- Oplysninger om intern rotering, forflyttelse, turnus m.v.
- Personalebedømmelser og referater af medarbejdersamtaler.
- Oplysninger om eventuelle disciplinærsager og andre "negative ledelsesreaktioner" (påtaler, tilkendegivelser m.v.).

- Oplysninger om lønforhold, herunder særlige tillæg, merarbejdsvederlag, lønindeholdelse m.v.
- Oplysninger om tjenesterejser, herunder rejseregnskaber.
- Ferieoversigter.
- Eventuelle klager over den ansattes adfærd m.v.
- Oplysninger om orlov.
- Straffeattester.
- Skatteoplysninger.
- Bankkontooplysninger.
- Oplysninger om fratrædelsesgodtgørelse og fratrædelsesordninger i øvrigt.

Det almindelige synes at være, at hovedparten af de nævnte oplysninger journaliseres i en egentlig "personalesag", men at visse oplysninger dog journaliseres i særskilte sager.

Kommunernes Landsforening har således f.eks. oplyst, at der er bestemte oplysninger, som langt hovedparten af kommunerne ikke journaliserer på personalesagen. Disse oplysninger arkiveres efter andre principper eller registreres elektronisk. Det drejer sig om oplysninger vedrørende sygefravær, skatteoplysninger, lønsedler, rejseregnskaber, personalebedømmelser, skemaer fra personaleudviklingssamtaler og ferieoversigter.

Rigspolitechefen har tilsvarende oplyst, at oplysninger om bl.a. løn, forfremmelse, forflyttelse, tjenesterejser og indberetninger om adfærdsklager findes "andetsteds ved embedet".

3.1 hvilket omfang søges der aktindsigt i personalesager?

Det fremgår af udtalelserne - og svarer til erfaringerne blandt arbejdsgruppens medlem-

mer - at den mere omfattende udnyttelse af retten til aktindsigt i personalesager er et relativt nyt fænomen. Rigspolitichefen har f.eks. oplyst, at der før oktober 1995 stort set ikke blev indgivet begæring om aktindsigt i sådanne sager. Amtsrådsforeningen har oplyst, at det samme for amternes vedkommende gjaldt indtil foråret 1997.

For så vidt angår antallet af begæring om aktindsigt fremgår det af udtalelserne - og svarer igen til arbejdsgruppemedlemmernes erfaringer - at der generelt ikke er tale om et meget stort, men dog på den anden side betydeligt, antal.

Rigspolitichefen har oplyst, at man indtil den 8. august 1997 har behandlet 87 begæring om i alt 142 ansatte. Hertil kommer efter det oplyste nogle begæring af mere upræcist indhold (f.eks. "alle ansatte ved Politimesteren i Herning", "alle ansatte i URO-patruljen", "alle involverede i 18. maj" og "alle ansatte i kriminalpolitiet i Karlslunde fra 1985").

Kommunernes Landsforening har oplyst, at kommunerne har modtaget mellem 0 og 60 begæring i løbet af første halvdel af 1997. Amterne og Direktoratet for Kriminalforsorgen har efter det oplyste kun modtaget få begæring om aktindsigt i personalesager.

Kommunernes Landsforening har i den forbindelse peget på, at det ikke kun er antallet af begæring om aktindsigt, der er afgørende for, hvor stor belastningen er for medarbejderne. I foreningens udtalelse anføres således bl.a. følgende:

"Landsforeningen vil ... i forbindelse med spørgsmålet om, hvor mange anmodninger om aktindsigt i personalesager, der gennemsnitligt behandles om måneden, gøre opmærksom på, at dette tal ikke behøver at være udtryk for, hvor stor belastningen er for medarbejderne. Der er naturligt nok tale om ekstra arbejde i forbindelse med behandling af anmodningerne om aktindsigt. Det er imidlertid ikke kun det, der belaster kommunens medarbejdere.

Belastningen skal i langt højere grad ses på baggrund af den latente mulighed, at en ansat i kommunen, hvis denne pådrager sig begrundet eller ubegrundet vræde fra klienter, tilfældigvis har en nysgerrig nabo eller lignende, kan blive udsat for at få gennemset sin personalesag og opleve at andre får udleveret adresse og telefonnummer samt mange andre oplysninger. Den ansatte har ingen mulighed for at vide, hvad borgeren agter at bruge endsige misbruge oplysningerne til, og dermed vil den ansatte med rette føle sig i en meget udsat position."

Om de personalepolitiske spørgsmål, der er knyttet til den gældende ordning, henvises i øvrigt til pkt. 5 nedenfor.

4. Hvem søger aktindsigt i personalesager?

Spørgsmålet om, hvilke persongrupper m.v. der gør brug af retten til aktindsigt i personalesager, er navnlig omtalt i Rigspolitechefens og Kommunernes Landsforenings udtalelser.

Der synes herefter at kunne udsondres følgende typiske grupper af personer, der søger aktindsigt i personalesager:

- Borgere, der har været i kontakt med forvaltningen, og som i forbindelse med en efterfølgende klage over den trufne afgørelse eller den pågældende medarbejders adfærd m.v. søger aktindsigt i medarbejderens personalesag.
- Borgere, der har været i kontakt med forvaltningen, og som efterfølgende - uden i øvrigt at klage over den trufne afgørelse m.v. - søger aktindsigt i den pågældende medarbejders personalesag.
- Borgere, der løbende søger aktindsigt i personalesager vedrørende offentligt ansatte i anledning af sager, som de - uden selv at være personligt berørt - bliver bekendt med via medierne.
- Borgere, der har et privat mellemværende med en person, der er ansat i den offentlige forvaltning, og som på den baggrund søger aktindsigt i vedkommendes personalesag.
- Journalister.

Det anførte kan illustreres med en række konkrete eksempler, der er givet i Amtsrådsforeningens høringssvar:

"Eks. 1:

Et forældrepar, som fik afslag i en sag vedrørende et plejebarn, begærede aktindsigt i de 2 tættest involverede medarbejderes personalesager.

Eks. 2:

En person begærede aktindsigt i en overlæges personalesag. Den pågældende person havde 1-2 gange om året i de seneste 15-20 år fremsat telefoniske trusler og forsøgt pengeafpresning.

Eks. 3:

En tidligere ansat begærede aktindsigt i en kollegas personalesag. Den tidligere ansatte havde gennem længere tid chikaneret kollegaen både på arbejdspladsen og privat og havde derfor fået polititilhold.

Eks. 4:

En far til en gymnasieelev begærede aktindsigt i sønnens gymnastiklærers personalesag. Faderen var utilfreds med sønnens årskaraktter (3.g) i gymnastik og havde ikke fået medhold hos rektor på det pågældende gymnasium, da han klagede til denne.

Eks. 5:

En journalist begærede aktindsigt i en række ansattes - alle lokalpolitikeres - personalesager. Formålet var at beskrive, hvor nemt det er at få aktindsigt."

Del: fremgår endvidere bl.a. af Amtsrådsforeningens høringssvar, at der i mange tilfælde er tale om, at den, der søger aktindsigt, ønsker oplysninger om vedkommende sagsbehandlers faglige baggrund.

5. Hvilke personalepolitiske problemer er de gældende regler forbundet med?

Spørgsmålet om, hvilke personalepolitiske problemer m.v. de gældende regler er forbundet med, er udførligt omtalt i de afgivne høringssvar.

Det grundlæggende indtryk af høringssvarene synes på dette punkt at være, at de gældende regler fører til usikkerhed og utryghed blandt de offentligt ansatte.

Der kan være grund til mere udførligt at gengive nogle af de synspunkter, som der i den forbindelse er givet udtryk for.

Rigspolitichefen anfører om spørgsmålet bl.a. følgende:

"Det er min erfaring, at de mange ansøgninger om aktindsigt har resultatet i betydelig **usikkerhed og utryghed** hos de ansatte. Det er dog også min erfaring, at skønt en stor del af ansøgningerne formentlig er båret af chikanehensyn, har jeg intet kendskab til, at oplysninger udleveret efter reglerne i offentlighedsloven konkret er blevet anvendt chikanøst.

Jeg har gjort mig nogle **personalepolitiske overvejelser** om spørgsmålet.

- a) Politiet er en "personaletung" myndighed, som arbejder under stor mediebevågenhed.

Specielt det politiuddannede personale er - med et moderne udtryk - "frontliniepersonale", altså offentligt ansatte, der er i tæt kontakt med borgerne.

Det er en del af det politiuddannede personales daglige arbejde, at udøve "politimyndighed". Netop fordi dette arbejde indebærer risiko for helt særlige konfliktsituationer med borgerne, findes der et særligt klagesystem (nu "politiklagenævn"-systemet).

For den utilfredse borger er der således ikke blot den sædvanlige mulighed for at klage over en afgørelse, men også en særlig formaliseret procedure for at klage over den enkelte ansattes adfærd.

På den baggrund finder jeg det ikke acceptabelt, at navnlig politiets ansatte yderligere skal udsættes for den utryghed, der følger af, at utilfredse borgere har mulighed for at gå på "fisketur" i enkelte ansattes personrelaterede oplysninger.

- b) Der er tradition for personalebedømmelser inden for politiet. Bedømmelsessystemet er udformet og løbende revideret i tæt samarbejde med personaleorganisationerne. Der er bred accept af systemet.

Det er min opgave som central personalechef at sikre saglighed, forudsigelighed og gennemsigtighed i den overordnede personalepolitik - ikke mindst for så vidt angår personaleudvikling og forfremmelser.

Det er således af afgørende betydning for såvel driften af politiet og for samarbejdet med de ansatte at personalebedømmelser, personaleudviklingssamtaler m.v. behandles med største respekt og i dybeste fortrolighed."

Kommunernes Landsforening har i sit hørings svar navnlig henvist til en udtalelse af 8. april 1997, som foreningen sammen med Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte har sendt til Justitsministeriet. Heri anføres bl.a. følgende om konsekvenserne af den gældende retstilstand:

- " • Tillidsforholdet mellem medarbejderne, personaleorganisationerne og arbejdsgiverne vil blive svækket, hvis parterne ikke kan regne med, at aftaler indgået i fortrolighed om de ansattes forhold, også forbliver fortrolige. I den forbindelse kan det nævnes, at et meget stort antal afskedigelsessager bliver løst i mindelighed ved forlig mellem parterne. Som offentlighedsloven fortolkes, vil sådanne forlig som udgangspunkt være undergivet aktindsigt.
- Advarsler o.lign. er som udgangspunkt et anliggende mellem den

ansatte/den faglige organisation og arbejdsgiveren. I langt de fleste tilfælde vil den ansatte rette sig efter advarslen og formålet med advarslen vil derfor være opfyldt. Der synes derfor ikke at være noget hensyn til offentlighedens muligheder for at få kendskab til en sådan advarsel, idet et sådant kendskab i langt de fleste tilfælde vil blive brugt chikanøst.

- De ansatte vil blive meget tilbageholdende med at indgå skriftlige aftaler med arbejdsgiveren, hvis disse aftaler er undergivet aktindsigt.

Hvis offentlighedslovens regler om aktindsigt opretholdes i sin nuværende form kan man risikere, at den udvikling af personalepolitikken, som er nødvendig i den omstillingsproces, som de offentlige arbejdspladser undergår for tiden, vil gå i stå, hvis der skabes tvivl om, at udviklingen kan foregå i trygge rammer og uden frygt for utidig indblanding. Et af flere vigtige instrumenter i denne omstillingsproces er brugen af personaleudviklingssamtaler og indgåelse af gensidigt forpligtende aftaler mellem chef og medarbejder. Der bør derfor ikke herske nogen tvivl om, at dokumenter og oplysninger, der stammer fra personaleudviklingssamtaler eller lign. i alle tilfælde skal kunne undtages fra aktindsigt."

Der henvises endvidere til den del af Kommunernes Landsforenings høringsvar, der er gengivet ovenfor under pkt. 2.

I Amsrådsforeningens høringsvar anføres bl.a. følgende:

"Personalemæssige, herunder personalepolitiske spørgsmål og problemer, som de gældende regler har givet anledning til i amterne:

bekymring for, at visse oplysninger, som burde være placeret i personalesagerne (f.eks. referater fra medarbejdersamtaler, aftrædelsesamtaler m.v.) ikke bliver det på grund af frygt for udlevering af oplysningerne i henhold til offentlighedslovens regler om aktindsigt,

generel utryghed blandt de ansatte samt usikkerhed over for hvilke oplysninger, som opbevares på de enkelte personalesager,

frygt for misbrug og chikane,

belastning af tillidsforholdet mellem ledelsen og de ansatte.

Det opleves endvidere som stødende, at en begæring om aktindsigt ikke skal begrundes, og at aktindsigten omfatter ret til oplysninger om f.eks. de ansattes ikke-beskyttede adresse og ikke-beskyttede telefonnummer og tjenesteforsømmelser/påtaler, som kan ligge mange år tilbage."

I de ovenfor under pkt. 1 nævnte udtalelser fra Akademikernes Centralorganisation og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte gives der udtryk for tilsvarende

synspunkter, herunder bekymring over, at oplysninger om f.eks. civilstand, telefonnummer og privatadresse er undergivet aktindsigt.

Der er ikke over for arbejdsgruppen fremkommet konkrete eksempler på, at dokumenter og oplysninger, der er udleveret fra personalesager, er blevet anvendt til chikane m.v. af den ansatte.

6. Sagsbehandling i forbindelse med begæringer om aktindsigt.

Spørgsmålet om, hvilke sagsbehandlingsprincipper der følges i forhold til den ansatte, er navnlig omtalt i Rigspolitechefens udtalelse.

Heraf fremgår det bl.a., at der ved modtagelsen af en begæring om aktindsigt i en personalesag tages kontakt til den ansatte med henblik på at få belyst, om der foreligger særlige omstændigheder m.v., som kan begrunde et afslag på aktindsigt.

Efter at der er udarbejdet et udkast til afgørelse i sagen, sendes udkastet sammen med kopi af de akter, som agtes udleveret, til den ansatte med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Det er arbejdsgruppemedlemmernes erfaring, at den praksis, som Rigspolitechefen beskriver, i det væsentlige svarer til den praksis, der følges også hos andre myndigheder. I en udtalelse af 18. august 1997 fra Akademikernes Centralorganisation til arbejdsgruppen er det dog anført, at den ansatte ikke altid får oplyst, at der er begæret aktindsigt i vedkommendes personalesag, eller mulighed for at udtale sig.

Det tilføjes, at Finansministeriet har behandlet spørgsmålet om aktindsigt i personalesager på statens område i Personaleadministrativ Vejledning (PAV), kapitel 9. Det fremgår heraf bl.a., at den pågældende medarbejder bør orienteres, hvis der fremsættes begæring om aktindsigt i personalesagen, således at vedkommende får mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger.

KAPITEL 5

Arbejdsgruppens overvejelser

1. Afgrænsning af arbejdsgruppens overvejelser.

Efter kommissoriet har arbejdsgruppen - udover at beskrive gældende ret, jf. ovenfor kapitel 2 - navnlig til opgave at overveje, om der er behov for lovændringer på området og i givet fald at udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Arbejdsgruppen kan efter kommissoriet endvidere behandle spørgsmål, der har betydning for adgangen til aktindsigt i sager, der indeholder personaleoplysninger, herunder spørgsmål om journalisering og kassation af sådanne oplysninger.

En inddragelse af de nævnte spørgsmål vedrørende journalisering og kassation ville forudsætte omfattende undersøgelser af administrativ praksis m.v., der næppe kunne gennemføres inden for de frister, som har været gældende for arbejdsgruppen. Det bemærkes i den forbindelse, at de myndigheder, under hvis ressortområde spørgsmål om journalisering og kassation hører, ikke har været repræsenteret i arbejdsgruppen.

Bl.a. på denne baggrund har arbejdsgruppen ikke inddraget de nævnte spørgsmål i sine overvejelser. Arbejdsgruppen har alene overvejet, hvorvidt og i hvilket omfang der er behov for en ændring af offentlighedslovens regler om aktindsigt i personalesager.

2. Er der behov for en ændring af offentlighedsloven?

Efter arbejdsgruppens opfattelse er princippet om offentlighed i forvaltningen grundlæggende et godt og rigtigt princip. Det er bl.a. en væsentlig forudsætning for, at der kan føres demokratisk kontrol med forvaltningen, således at forhold af offentlig interesse kan blive afdækket og debatteret, jf. herved nedenfor. Offentlighedsprincippet kan også medvirke til at undgå mistillid og mytedannelser i forhold til forvaltningen.

Arbejdsgruppen finder derfor som et overordnet princip, at der kun bør gøres undtagel-

ser fra offentlighedsordningen, såfremt væsentlige offentlige eller private interesser gør sig gældende.

Ved overvejelserne om, hvorvidt der herefter er behov og grundlag for en ændring af offentlighedsloven, har arbejdsgruppen taget udgangspunkt i lovens grundlæggende formål: at give offentligheden mulighed for at diskutere og tage stilling til offentlige anliggender og herigennem at føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver, jf. nærmere Betænkning 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, side 42 ff.

Man kunne forestille sig, at offentlighedsloven indeholdt et "relevans-kriterium", således at dokumenter og oplysninger m.v., som ingen betydning har i relation til de nævnte formål, ikke var undergivet aktindsigt, uanset om modstående interesser i øvrigt gjorde sig gældende. Offentlighedsloven indeholder imidlertid ikke et sådant kriterium.

Det udkast til offentlighedslov, der er indeholdt i den nævnte betænkning, havde i § 1, 2. pkt., en bestemmelse, hvorefter en begæring om aktindsigt kunne afvises, såfremt det var åbenbart, at den pågældende ikke havde nogen rimelig interesse i, at den blev efterkommet, jf. betænkningen, side 58. Efter bemærkningerne til lovudkastet tilsigtede bestemmelsen at "udelukke notoriske kværunter fra at besvære myndighederne med at begære oplysninger om sager, i hvilke det er åbenbart, at de ikke har nogen rimelig interesse", a.st., side 61.

Bestemmelsen var udgået i det lovforslag, som blev fremsat af Justitsministeriet, og som senere blev vedtaget som lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. I bemærkningerne til lovforslaget anføres, at bestemmelsen næppe ville have større praktisk betydning og i øvrigt ville være vanskelig at administrere, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg A, sp. 586 f.

Konsekvensen af det anførte er, at der ikke er hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at de pågældende dokumenter og oplysninger ingen interesse har for ansøgeren, jf. ovenfor kapitel 2, pkt. 3.5. Det indebærer ofte, at der efter begæring skal udleveres dokumenter og oplysninger, som må siges at være uden eller af meget begrænset betydning for offentligheden. Som eksempler fra personalesager kan nævnes oplysninger om ikke-beskyttet privatadresse, ikke-hemmeligt telefonnummer., visse oplysninger om civilstand, ferieoversigter m.v.

Ser man på den gældende offentlighedsordning som helhed, giver det næppe anledning til betænkeligheder eller vanskeligheder, at der således efter begæring skal udleveres en række dokumenter og oplysninger af den nævnte karakter fra forvaltningens sager. Det skyldes, at undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 normalt sikrer, at der ikke ud-

leveres dokumenter m.v., hvis offentliggørelse kan skade væsentlige offentlige eller private interesser.

Erfaringerne synes imidlertid at vise, at den gældende ordning giver anledning til helt særlige problemer, når det drejer sig om personalesager.

Arbejdsgruppen har herved navnlig lagt vægt på, at den offentlige debat og ikke mindst de udtalelser fra de relevante myndigheder og organisationer, som Justitsministeriet har indhentet til brug for arbejdsgruppen, viser, at de gældende regler giver anledning til betydelig usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte. Der henvises nærmere til kapitel 4, pkt. 5, ovenfor og til de høringssvar og andre udtalelser, der er optaget som bilag til betænkningen.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det afgørende i den forbindelse ikke i sig selv den stigning i antallet af begæringer om aktindsigt i personalesager, der er set i den senere tid. Arbejdsgruppen er heller ikke bekendt med, at oplysninger, der er udleveret fra personalesager, i praksis er blevet anvendt til chikane m.v. af den ansatte.

Afgørende for arbejdsgruppen er i stedet den utryghed og usikkerhed, der kan følge af selve det, at der, f.eks. som reaktion på en tjenstlig handling, som led i almindelig nysgerrighed eller som led i et rent privat mellemværende mellem ansøgeren og den ansatte, begæres aktindsigt i oplysninger, som den ansatte kan betragte som følsomme, og som efter den ansattes opfattelse - ofte med rette - må anses for helt irrelevante i forhold til en saglig bedømmelse af den pågældendes udførelse af sin tjeneste. Særligt for så vidt angår begæringer om aktindsigt, der fremsættes som reaktion på tjenstlige handlinger, bemærkes, at det i mange tilfælde må anses for mest rimeligt og naturligt at henvise den pågældende til at "gå efter bolden" ved at klage til en eventuel overordnet myndighed m.v. over den trufne afgørelse eller den udviste adfærd i stedet for at "gå efter manden" ved at begære aktindsigt i den ansattes personalesag.

Den nævnte utryghed og usikkerhed må - sammenholdt med, at en række af de pågældende oplysninger som nævnt må anses for at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden - efter arbejdsgruppens opfattelse anses for uacceptabel.

Også mere håndgribelige hensyn gør sig i den forbindelse gældende. Det er selvsagt af afgørende betydning for forvaltningens effektivitet m.v., at de ansatte så vidt muligt kan arbejde under rammer, der er præget af tryghed, og ikke udsættes for urimelige

psykiske belastninger, f.eks. i form af uvished om, hvad udleverede personaleoplysninger kan eller vil blive anvendt til. Det er også vigtigt, at de ansatte - ikke mindst "frontliniepersonalet" - ikke kan blive udsat for pression i form af tilkendegivelser om, at der, såfremt den pågældende borger ikke får medhold i sin sag m.v., vil blive begæret aktindsigt i personalesagen, herunder i oplysninger, som den ansatte anser for følsomme.

Det kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke afvises, at den nævnte usikkerhed og utryghed vil kunne have den yderligere virkning, at kvalificerede ansøgere bliver tilbageholdende med at søge ansættelse i det offentlige, navnlig som såkaldt "frontliniepersonale", herunder f.eks. som socialrådgiver, skolelærer, pantefoged, polititjenestemand eller fængselsbetjent. Det hensyn til at kunne tiltrække de bedst kvalificerede ansøgere, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., om ansættelses- og forfremmelsessager, kan derfor siges også at gøre sig gældende her.

På tilsvarende måde kan der efter arbejdsgruppens opfattelse heller ikke ses bort fra, at der vil kunne opstå vanskeligheder med at fastholde allerede ansatte, kvalificerede medarbejdere i deres stillinger. Det gælder navnlig stillinger, som i praksis har vist sig at være udsatte i denne sammenhæng ("frontliniestillinger").

På den anførte baggrund er det sammenfattende arbejdsgruppens opfattelse, at der er behov for en begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager. Under hensyn til de nævnte helt særlige forhold, der gør sig gældende på personalesagsområdet, vil en sådan begrænsning efter arbejdsgruppens opfattelse kunne ske, uden at der herved brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at der er behov for udtrykkeligt at fastslå, at visse dokumenter i personalesager, som allerede i dag antages at kunne tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er undtaget fra aktindsigt. Det drejer sig om personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v., jf. for gældende rets vedkommende ovenfor kapitel 2, pkt. 4.5.3.

Ud over de generelle hensyn, der er omtalt ovenfor, har arbejdsgruppen herved lagt vægt på, at det må anses for et helt nødvendigt led i en moderne og effektiv personalepolitik, at der f.eks. kan afgives personalebedømmelser og tages referater af udviklingssamtaler med tilsikring om, at sådanne dokumenter ikke kommer til offentlighedens kundskab. Kan en sådan tilsikring ikke gives, må det befyrgtes, at de ansatte og

deres organisationer ikke vil medvirke til disse nødvendige personalepolitiske foranstaltninger, eller at de nævnte bedømmelser m.v. i givet fald fra myndighedens side affattes på en mere uklar og forbeholden måde, end deres formål tilsiger.

Om det særlige spørgsmål om aktindsigt i disciplinærsager m.v. henvises til pkt. 3.2 nedenfor.

3. Valget af lovmodel.

3.1. De forskellige muligheder.

Ved spørgsmålet om, hvorledes en begrænsning i retten til aktindsigt nærmere bør udformes, kan en række forskellige modeller tænkes.

Mest vidtgående ville det være at undtage alle personalesager fra aktindsigt, således at ikke kun ansættelses- og forfremmelsessager, men også andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, i det hele kunne tilbageholdes.

Arbejdsgruppen kan ikke anbefale en sådan løsning, der f.eks. ville indebære, at enhver oplysning om f.eks. offentligt ansattes lønforhold, rejseregnskaber og tjenesteforhold m.v. kunne holdes hemmelige.

Arbejdsgruppen har herved navnlig lagt vægt på, at en fuldstændig afskæring af adgangen til aktindsigt i personalesager ville være egnet til at skabe mistillid og mytedannelser i forhold til den offentlige forvaltning og dens personale. Noget sådant har offentlighedsloven bl.a. til formål at modvirke, jf. ovenfor pkt. 2.

De erfaringer, der er gjort med de gældende regler, synes heller ikke at dokumentere noget behov for en så omfattende beskæring af det almindelige offentlighedsprincip. Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at det i den fælles henvendelse af 8. april 1997 fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte til Justitsministeriet (optaget som bilag til betænkningen) er anført, at man ikke ønsker, at personalesager generelt undtages fra retten til aktindsigt.

En anden mulighed, som har været foreslået fra forskellige sider i den offentlige debat, er at bevare de gældende regler, men at lade adgangen til aktindsigt i personalesager

være betinget af, at der kan påvises en retlig interesse i de dokumenter eller oplysninger, som ønskes udleveret.

En sådan løsning ville imidlertid for det første indebære en afvigelse fra offentlighedslovens grundlæggende princip om, at der netop ikke kræves en særlig - retlig eller på anden måde kvalificeret - interesse i den pågældende sag, jf. ovenfor kapitel 2, pkt. 3.4.

Hertil kommer, at kriteriet "retlig interesse" ville være meget vanskeligt at anvende i praksis. Løsningen ville derfor ikke give den klarhed i retstilstanden, som der er behov for. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at det i Betænkning nr. 1350/1997 vedrørende Samarbejdet mellem Retterne og Pressen netop er foreslået at opgive det nævnte kriterium som afgørende for, om pressen kan få adgang til aktindsigt i dokumenter hos domstolene, jf. herved den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 41, stk. 1.

Også andre synspunkter kan anføres. Der ville f.eks. ingen sikkerhed være for, at den, der som følge af en retlig interesse fik aktindsigt i en personalesag, ikke ville videregive oplysningerne til andre, der ikke har en sådan interesse. Med de eksempler på offentliggørelse af oplysninger fra personalesager på f.eks. internettet, der er set i praksis, ville der reelt ingen sikkerhed være for, at oplysningerne ikke ville få samme udbredelse som efter de gældende regler. Der ville også være en risiko for, at den, der havde en retlig interesse, alene fungerede som "stråmand" for personer uden en sådan interesse.

Endelig kan det bl.a. anføres, at løsningen i praksis måtte antages at indebære, at oplysninger, som efter den almindelige opfattelse bør være offentligt tilgængelige, ville blive undtaget fra aktindsigt. Som eksempel kan nævnes, at der formentlig meget sjældent ville kunne tænkes en egentlig retlig interesse i at kende oplysninger om en ansats lønforhold, herunder særlige tillæg m.v.

På den baggrund har arbejdsgruppen overvejet en række andre mulige løsninger. Valget har navnlig stået mellem to lovmodeller.

Den ene model ("§ 13-modellen") går ud på at udvide undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, således at retten til aktindsigt efter en konkret vurdering kan begrænses af hensyn til det offentliges personalepolitiske interesser og en rimelig beskyttelse af offentligt ansattes personlige forhold m.v.

Den anden model ("§ 2-modellen") går ud på, at det i offentlighedslovens § 2 om lovens anvendelsesområde bestemmes, at personalesager som udgangspunkt ikke er omfattet af loven, men at der gælder en række undtagelser hertil. Denne model vil indebære, at det af offentlighedsloven udtrykkeligt fremgår, hvilke oplysninger i personalesager der er omfattet af loven.

Efter arbejdsgruppens opfattelse har begge lovmodeller fordele og ulemper.

Til § 13-modellen er der navnlig knyttet den fordel, at den giver mulighed for en konkret og individuel vurdering af hver enkelt oplysning i en personalesag for sig. Det indebærer, at der ikke gøres undtagelser fra offentlighedsprincippet i videre omfang, end det i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at den næppe i tilstrækkelig grad imødekommer behovet for klarhed og entydighed i retstilstanden. Det må derfor befrygtes, at en sådan løsning ikke vil kunne afhjælpe den usikkerhed og utryghed blandt de offentligt ansatte, som de gældende regler har medført.

Den nævnte ulempe ville i nogen grad kunne afhjælpes ved i bemærkningerne til lovforslaget at give forholdsvis præcise anvisninger på bestemmelsens anvendelsesområde og at supplere sådanne anvisninger med en egentlig vejledning til myndighederne. Det ville imidlertid fortsat være en følge af princippet om, at der skal foretages en konkret vurdering, at der heller ikke i en vejledning ville kunne gives klare og endelige svar om retstilstanden for så vidt angår alle oplysninger i en personalesag.

Til § 2-modellen er der omvendt navnlig knyttet den fordel, at den bringer størst mulig klarhed over retstilstanden. Det vil med denne model klart fremgå af offentlighedsloven, hvilke oplysninger i personalesager der er omfattet af loven, og hvad offentligt ansatte dermed kan "risikere" i henseende til aktindsigt. I forlængelse heraf ville det også være klart for offentligheden, hvilke oplysninger det i sådanne sager principielt er muligt at blive gjort bekendt med.

En væsentlig ulempe ved ordningen kan siges at være risikoen for, at retten til aktindsigt bliver beskåret i for vidt omfang. Det skyldes navnlig, at det selv med de indhente- de udtalelser m.v. kan være vanskeligt fuldt ud at overskue alle de oplysninger, der kan

ligge i personalesager, og navnlig i hvilket omfang der kan være en offentlig interesse knyttet til dem.

Arbejdsgruppen har været meget opmærksom på denne risiko. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at problemet kan afhjælpes ved en bemyndigelse til justitsministeren til at bestemme, at offentlighedsloven også skal gælde for andre oplysninger end dem, der er omfattet af den nye bestemmelse. Herved sikres, at den omstændighed, at arbejdsgruppen ikke måtte have været opmærksom på enhver oplysning i en personalesag, som bør være undergivet aktindsigt, ikke indebærer en uberettiget og utilsigtet indskrænkning i offentlighedsprincippet.

På den anførte baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at mest taler for en løsning efter § 2-modellen, således at det i offentlighedslovens § 2 bestemmes, at loven som udgangspunkt ikke gælder for personalesager, at visse oplysninger i sådanne sager alligevel er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, og at justitsministeren kan bestemme, at også andre oplysninger i personalesager skal være omfattet af loven.

3.2. Den nærmere udformning af en § 2-model.

Om den nærmere udformning af den model til en lovændring, som arbejdsgruppen således foreslår, henvises til arbejdsgruppens lovudkast nedenfor under pkt. 5. For så vidt angår de principielle synspunkter, der ligger bag den nærmere udformning, bemærkes særligt følgende:

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med de synspunkter, der er anført ovenfor under pkt. 2, taget som sit principielle udgangspunkt, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven - når der bortses fra oplysninger om disciplinærforseelser m.v., jf. herom nedenfor - bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen mener at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentlige dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have en reel interesse i. Viser der sig senere at være et behov for, at også

andre oplysninger er omfattet af loven, vil justitsministeren kunne anvende den bemyndigelsesbestemmelse, der er indeholdt i arbejdsgruppens lovudkast. Det forudsættes i den forbindelse, at hensynet til de ansatte og til myndighedens personalemæssige interesser ikke i væsentlig grad taler imod, at oplysningerne undergives aktindsigt.

Særlige problemer er knyttet til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der vedrører den ansattes overholdelse af sine tjenstlige pligter, herunder navnlig oplysninger om disciplinærforseelser. Det gælder ikke kun oplysninger om den egentlige udførelse af arbejdsopgaverne, men også oplysninger om den adfærd/opførsel, der i den forbindelse udvises i tjenesten.

Efter gældende ret er sådanne oplysninger som udgangspunkt undergivet aktindsigt, jf. nærmere ovenfor kapitel 2, pkt. 4.4.

På den ene side må der lægges vægt på, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. kan siges at berøre kernen i de kontrolhensyn, som offentlighedsloven varetager. Det er selvsagt af væsentlig betydning for muligheden for at kunne føre kontrol med, om alt går rigtigt til i forvaltningen, at der er adgang til aktindsigt i oplysninger om offentligt ansatte, der har gjort sig skyldige i tjenesteforseelser, herunder magtmisbrug m.v. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tilslutte sig det synspunkt, som den daværende justitsminister under behandlingen af forslaget til den gældende offentlighedslov over for Folketinget gav udtryk for, og hvorefter en regel om, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, ville være i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen og i øvrigt ville være mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til beskyttelse af privatlivets fred. Der henvises til kapitel 2, pkt. 4.4.3, ovenfor.

De synspunkter, der har ført arbejdsgruppen til den konklusion, at der er behov for en ændring af de gældende regler om aktindsigt i personalesager, kan derfor ikke uden videre overføres på det særlige spørgsmål om aktindsigt i disciplinærsager m.v. Vægtige hensyn taler for, at oplysninger om sådanne sager i hvert fald i et vist omfang er offentligt tilgængelige, herunder for pressen.

På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at der også foreligger væsentlige modstående hensyn, navnlig til den enkelte ansatte.

Det må efter arbejdsgruppens opfattelse indgå i vurderingen, at oplysninger om eventu-

eile disciplinærforseelser fra den ansattes synspunkt under alle omstændigheder må anses for overordentlig følsomme. Sondringen mellem strafbare og ikke-strafbare tjenesteforseelser, der efter de gældende regler har væsentlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt, er således efter arbejdsgruppens opfattelse næppe dækkende for det syn, som den ansatte har på oplysningernes karakter.

Endvidere kan synspunktet om, at det er afgørende for offentlighedens kontrol med forvaltningen, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. er undergivet aktindsigt, formentlig trænge til en vis nuancering.

For det første er det næppe uden betydning, hvilken ansat det drejer sig om. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse typisk ikke det samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser, som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører. I sidstnævnte tilfælde, hvor det ofte vil dreje sig om personer med betydelig indflydelse på offentlige anliggender, er der efter arbejdsgruppens opfattelse et væsentligt behov for en vis adgang til aktindsigt i oplysninger om tjenesteforseelser. Det samme gør sig næppe i almindelighed gældende i relation til mere underordnede medarbejdere, f.eks. fuldmægtige og kontorpersonale.

For det andet er der næppe det samme behov for aktindsigt, når det drejer sig om forseelser af mindre graverende og enkeltstående karakter, som når det drejer sig om alvorlige og systematiske brud på de tjenstlige pligter.

For det tredje kan der argumenteres for, at også det tidsmæssige aspekt må spille en vis rolle, således forstået at der kan være et større behov for offentlighed i aktuelle disciplinærsager end i sager, der ligger langt tilbage i tiden. Hensynet til den ansatte taler **også** i væsentlig grad for, at der efter et tidsrum kan indtræde en "forældelse", således at nu afsluttede forhold af belastende karakter ikke på ny kan udleveres med f.eks. offentlig omtale til følge. Der kan i den forbindelse henvises til princippet i straffelovens § 271, stk. 2. Efter denne bestemmelse medfører den omstændighed, at der føres sandhedsbevis for en ærekrænkende sigtelse vedrørende en pådømt strafbar handling, ikke fritagelse for straf, såfremt den fornærmede under hensyn til bl.a. den forløbne tid har haft et rimeligt krav på, at det pågældende forhold ikke på ny bliver fremdraget.

Efter en samlet afvejning af de anførte hensyn er det arbejdsgruppens opfattelse, at der er behov for en vis begrænsning af adgangen til aktindsigt i oplysninger om dis-

ciplinære reaktioner m.v. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør begrænsningen bygge på de anførte kriterier: hvilken ansat der er tale om, hvilken disciplinær reaktion det pågældende forhold har medført, og hvor lang tid der er gået siden sagens endelige afslutning. Der henvises nærmere til arbejdsgruppens lovudkast, jf. pkt. 5 nedenfor.

4. Nogle særlige spørgsmål.

4.1. Inddragelse af den ansatte.

Som anført ovenfor i kapitel 2, pkt. 5.2, er det almindeligt antaget, at den ansatte, hvis personalesag der begæres aktindsigt i, som udgangspunkt ikke er part i aktindsigtssagen. Der er derfor f.eks. ikke efter forvaltningsloven pligt til at partshøre den ansatte eller til at give vedkommende en begrundelse for, at personalesagens dokumenter helt eller delvis udleveres.

Som ligeledes anført kan der imidlertid på andet retsgrundlag være pligt for myndigheden til at inddrage den ansatte i behandlingen af aktindsigtssagen.

Noget sådant kan f.eks. følge af det almindelige officialprincip, hvorefter det er myndighedens ansvar, at der foreligger de oplysninger m.v., som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt afgørelse.

Det er endvidere almindeligt antaget, at det af principperne om god forvaltningsskik følger, at myndigheden under alle omstændigheder bør inddrage medarbejderen, således at den pågældende kan få lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der tages stilling til begæringen om aktindsigt.

Ved overvejelserne om, hvorvidt den pligt til at inddrage den ansatte, som således allerede følger af god forvaltningsskik, bør lovfæstes, har arbejdsgruppen navnlig lagt vægt på, at der ikke er tale om et spørgsmål, som er særligt knyttet til aktindsigt i personalesager. Spørgsmålet opstår i princippet i alle tilfælde, hvor der begæres aktindsigt i oplysninger vedrørende private fysiske eller juridiske personer.

Selv om arbejdsgruppen er opmærksom på, at der kan siges at gøre sig særlige forhold gældende, når der er tale om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager, er det på den baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at en lovmæssig regulering af spørgsmålet mest hensigtsmæssigt bør ske i forbindelse med en eventuel senere generel revision af

offentlighedsloven. Der er herved også lagt vægt på, at behovet for en udtrykkelig lovregulering må antages at være mindre, såfremt den begrænsning i adgangen til aktindsigt, som arbejdsgruppen foreslår, gennemføres.

Arbejdsgruppen forudsætter samtidig, at de berørte forvaltningsmyndigheder også efter en gennemførelse af arbejdsgruppens forslag efterlever principperne om god forvaltningsskik og således i alle tilfælde f.eks. orienterer den pågældende medarbejder, hvis der begæres aktindsigt i vedkommendes personalesag. Om inddragelse af den ansatte i tilfælde, hvor myndigheden påtænker at udlevere oplysninger efter meroffentlighedsprincippet, henvises til pkt. 4.2 nedenfor.

4.2. Meroffentlighedsprincippet.

Som anført ovenfor i kapitel 2, pkt. 4.1, er det forhold, at et dokument eller en oplysning i en personalesag kan undtages fra aktindsigt, ikke nødvendigvis ensbetydende med, at myndigheden også skal tilbageholde dokumenter eller oplysningen. En myndighed kan efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., give aktindsigt i videre omfang end påkrævet, medmindre reglerne om tavshedspligt er til hinder for det (princippet om meroffentlighed).

Arbejdsgruppens lovudkast indebærer en begrænsning af adgangen til aktindsigt i personalesager, således at en række oplysninger, der i dag er undergivet aktindsigt, efter lovudkastet ikke er omfattet af loven.

Der kan på den baggrund være anledning til at understrege, at der ikke fra arbejdsgruppens side tilsigtes nogen ændringer for så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed. Der vil således - i det omfang, reglerne om tavshedspligt tillader det - ikke være noget til hinder for at give aktindsigt i oplysninger, som efter lovudkastet ikke er omfattet af loven, eller i oplysninger, som er omfattet af loven, men som kan undtages efter de almindelige bestemmelser i §§ 7-14. Særligt har det ikke været arbejdsgruppens hensigt at lægge hindringer i vejen for mediernes muligheder for at belyse spørgsmål af almen interesse, jf. herved nærmere bemærkningerne nedenfor pkt. 5 til arbejdsgruppens lovudkast.

Bliver der spørgsmål om at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, er det samtidig arbejdsgruppens opfattelse, at der altid bør gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, således at disse kan indgå i afvejningen af de hensyn, der taler henholdsvis for og imod meroffentlighed.

4.3. "Massebegæringer".

Et særligt spørgsmål om aktindsigt i personalesager er spørgsmålet om de såkaldte "massebegæringer", f.eks. begæringer om aktindsigt i personalesager vedrørende samtlige ansatte i en bestemt myndighed, jf. ovenfor kapitel 2, pkt. 3.4.

Det spørgsmål, som sådanne begæringer rejser, vedrører ikke specielt de hensyn, der er omtalt ovenfor under pkt. 2, og som generelt taler for en begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager. Det vedrører i højere grad - i det omfang, begæringerne i øvrigt er tilstrækkeligt konkretiserede, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3 - hensynet til myndighedernes ressourceanvendelse. Det er selvsagt en væsentlig arbejdsmæssig belastning for f.eks. en større kommune at skulle behandle begæringer om aktindsigt i personalesager vedrørende samtlige ansatte i kommunen.

På samme måde som spørgsmålet om inddragelse af den ansatte, jf. ovenfor pkt. 4.1, er det her omtalte spørgsmål ikke specielt knyttet til aktindsigt i personalesager, men opstår i princippet i alle tilfælde, hvor der begæres aktindsigt i et meget stort antal sager. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør en stillingtagen til spørgsmålet derfor ske i forbindelse med en eventuel senere generel revision af offentlighedsloven.

Som anført ovenfor i kapitel 2, pkt. 3.4, er det i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) anført, at der uden udtrykkelig hjemmel i offentlighedsloven i et vist omfang kan gives afslag på sådanne massebegæringer. I vejledningen anføres bl.a., at det i tilfælde af førstegangs-begæringer normalt vil være en forudsætning, at der er tale om et overordentligt stort antal sager, således at en gennemgang af sagerne med henblik på aktindsigt vil være særdeles ressourcekrævende, og at den pågældende helt åbenbart ikke har nogen rimelig interesse i sagerne.

Arbejdsgruppen forudsætter, at der også fremover i det nævnte omfang kan gives afslag på sådanne massebegæringer.

5. Arbejdsgruppens lovudkast med tilhørende bemærkninger.

I lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret senest ved § 6 i lov nr. 504 af 30. juni 1993, foretages følgende ændring:

1. § 2 affattes således:

"§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. Sager om lovgivning, hemnder bevillingslovgivning, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3."

Bemærkninger til lovudkastet

Til stk. 1.

Bestemmelsen svarer til den gældende bestemmelses stk. 1,1. pkt., og stk. 2.

Til stk. 2.

Bestemmelsens 1. pkt. svarer til den gældende bestemmelses stk. 1, 2. pkt. Der tilsigtes ingen ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

Efter bestemmelsens 2. pkt. vil loven, bortset fra § 6 om notatpligt, som udgangspunkt heller ikke gælde for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager).

Bestemmelsens typiske anvendelsesområde vil være "almindelige personalesager", dvs. sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderen vedrørende f.eks. grundløn, merarbejdsvederlag og andre tillæg, ferieoversigter, sygelister, erklæringer om tavshedspligt, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler, oplysninger om intern rokering, oplysninger om tjenesterejser m.v.

Også sager vedrørende særlige forhold, f.eks. suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning af den ansatte, er omfattet af bestemmelsen. Det er uden betydning, om sagen behandles i særlige former. Bestemmelsen omfatter f.eks. også sager efter retsplejelovens kapitel 93 b og d om undersøgelse af klager over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager).

Det er i lighed med, hvad der gælder for ansættelses- og forfremmelsessager, endvidere uden betydning, hvilke dokumenter og oplysninger sagerne indeholder. Samtlige dokumenter og oplysninger i sagerne vil således være omfattet af bestemmelsen og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder sager vedrørende personalemæssige spørgsmål, der ikke angår enkeltpersoner (generelle personalesager). Der kan f.eks.

være tale om sager vedrørende generel lønforhandling med personaleorganisationer eller sager vedrørende generelle udvekslingsordninger m.v. med andre myndigheder. Sådanne sager vil i det hele være undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i lovens §§ 7-14.

Del: kan forekomme, at dokumenter fra konkrete personalesager indgår i (tilkortes) generelle personalesager. Der kan f.eks. være tale om, at et dokument fra en konkret personalesag anvendes som baggrunds- eller dokumentationsmateriale i en sag om generelle personalemæssige spørgsmål. Den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne anvendes på en begæring om aktindsigt i sidstnævnte sag, jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der imidlertid normalt - på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen - kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Det kan endvidere forekomme, at generelle personalesager indeholder oplysninger om enkelte ansattes forhold, der ikke hidrører fra konkrete personalesager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. Der kan f.eks. være tale om en konsulentrapport, der angår en bestemt myndigheds personaleforhold som helhed, men som samtidig indeholder bedømmelser og vurderinger m.v. af enkelte ansattes tjenstlige forhold. Også i sådanne sager vil der på baggrund af de hensyn, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, normalt kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte oplysninger efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Det anførte vedrørende § 13, stk. 1, nr. 6, gælder ikke for oplysninger, der er omfattet af stk. 3, og som ikke i konkrete personalesager ville kunne undtages fra aktindsigt, jf. nedenfor.

Til stk. 3.

1. Bestemmelsen indebærer, at visse oplysninger i konkrete personalesager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., alligevel er omfattet af offentlighedsloven.

Det betyder, at spørgsmålet om aktindsigt for disse oplysningers vedkommende skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor efter omstændighederne kunne undtages i medfør af lovens øvrige bestemmelser, jf. herom nærmere ovenfor kapitel 2. Det gælder f.eks., hvis der er en konkret formodning for, at medarbejderen i givet fald vil blive udsat for repressalier, forulempelser eller lignende, jf. § 13, stk. 1, nr. 3.

Dokumenter i konkrete personalesager, der indeholder de nævnte oplysninger, vil ofte også indeholde oplysninger, der ikke er omfattet af bestemmelsen, og som derfor ikke er undergivet aktindsigt. I sådanne tilfælde må der foretages ekstrahering. Ekstraheringen kan foregå ved, at de oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at de oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, dækkes over, således at oplysningerne ikke fremgår af det udleverede dokument.

Der vil efter princippet om meroffentlighed, jf. lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 3, medmindre tavshedspligten er til hinder for det. Der må i den forbindelse foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Det forudsættes i den forbindelse, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.

Bliver der spørgsmål om at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, forudsættes det, at der forinden gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, således at disse kan indgå i den nævnte afvejning.

Om spørgsmålet om inddragelse af den ansatte i øvrigt henvises til kapitel 5, pkt. 4.1, ovenfor. Som det her er anført, forudsættes det, at den pågældende medarbejder under alle omstændigheder orienteres m.v. i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik.

2. Omfattet af loven er efter bestemmelsen for det første en række mere "standardmæssige" oplysninger. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Med oplysninger om stilling og arbejdsopgaver sigtes der navnlig til stilling og arbejdsopgaver i den myndighed, begæringen om aktindsigt fremsættes over for, herunder også tidligere stillinger og arbejdsopgaver i myndigheden.

Som nævnt ovenfor omfatter loven ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, herunder oplysninger i sådanne sager om stillinger og arbejdsopgaver.

ver hos tidligere offentlige eller private arbejdsgivere, der f.eks. kan belyse den ansattes karriereforløb. I det omfang, der imidlertid i den almindelige personalesag måtte ligge oplysninger herom, er også disse omfattet af loven. Det samme gælder oplysninger om offentlig bibeskæftigelse, f.eks. medlemskab af nævn, råd og kommissioner m.v.

Adgangen til aktindsigt i oplysninger om den ansattes uddannelse omfatter navnlig uddannelse før ansættelsen, f.eks. hvilken akademisk uddannelse m.v. den pågældende har. Der er endvidere bl.a. adgang til aktindsigt i oplysninger om eventuel efteruddannelse, herunder deltagelse i kurser m.v. Oplysninger om eksamenskarakterer m.v. (der i øvrigt ville kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1) er ikke omfattet.

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn m.v., men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension m.v. I forlængelse heraf er også oplysninger om tjenesterejser, herunder bl.a. rejse-regnskaber, undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod ikke omfattet af bestemmelsen.

3. For det andet er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven.

Det gælder imidlertid kun for ansatte i chefstillinger, og det er en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling. Oplysninger om disciplinærforsøelser m.v. begået før ansættelsen i en chefstilling er således ikke omfattet.

For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning vil der være tale om kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorphersonale ikke være omfattet.

Det er ikke i øvrigt muligt at gøre udtømmende op med indholdet af det nævnte udtryk. I andre tilfælde end de anførte må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det admini-

strative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler. For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold bemærkes, at der, som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Efter forslaget omfatter loven for de nævnte personers vedkommende ikke oplysninger om enhver disciplinær reaktion. Der skal være tale om en disciplinær reaktion af advarsel eller derover. Der kan for tjenestemænds vedkommende f.eks. være tale om irettesættelse, bøde, degradation eller afsked, jf. tjenestemandslovens § 24 og de tilsvarende regler i kommunale og amtskommunale tjenestemandregulativer. For andre ansatte kan der f.eks. være tale om ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde.

Oplysninger om reaktioner under det anførte niveau er ikke omfattet af loven, uanset hvilken ansat det drejer sig om. Der kan f.eks. være tale om "tjenstlige tilkendegivelser", herunder henstillinger og påmindelser m.v. i anledning af forhold, som myndigheden anser for kritisable, men hvor der ikke er fundet tilstrækkeligt grundlag for at iværksætte en formel disciplinærforfølgning.

Det er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion - dvs. ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen - der er omfattet af loven. Andre dokumenter og oplysninger i sagen (der typisk alligevel ville kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 3) er ikke omfattet. Det gælder f.eks. udskrifter af protokollen fra tjenstlige forhør og forhørslederens beretning. Afgørelser om, at der ikke er grundlag for at iværksætte en disciplinær reaktion, er heller ikke omfattet. Navnlig i tilfælde, hvor det er almindeligt kendt, at der har verseret en disciplinærsag, vil den ansatte imidlertid ofte selv have en interesse i at offentliggøre en sådan afgørelse.

Indgår der i afgørelsen oplysninger om tidligere disciplinære reaktioner, er disse kun omfattet af loven, såfremt betingelserne i bestemmelsen for deres vedkommende er opfyldt. F.eks. vil en oplysning i afgørelsen om en tjenesteforseelse, der er begået før den pågældendes ansættelse i en chefstilling, ikke være omfattet af loven.

I de formentlig sjældne tilfælde, hvor der ikke træffes en formel afgørelse om en disciplinær reaktion, men hvor det af myndighedens afsluttende skrivelse i sagen fremgår, at der ville være grundlag for en reaktion af den nævnte karakter, er denne skrivelse omfattet af loven. Der kan f.eks. være tale om en tilkendegivelse om, at der - som følge af, at den ansatte allerede frivilligt har påtaget sig andre arbejdsopgaver - ikke fore-

tages yderligere i sagen, men at der ville have været grundlag for en overførelse til andet arbejde som disciplinær reaktion.

Oplysninger i afgørelsen m.v., som ikke særligt angår den disciplinære reaktion, skal bedømmes i overensstemmelse med de almindelige regler i den foreslåede bestemmelses stk. 2, 2. pkt., og stk. 3, 1. pkt. Det indebærer f.eks., at en eventuelt angivet privatadresse i afgørelsen ikke er omfattet af loven.

Er der indgivet, eller må der forventes at blive indgivet, klage over den truffede afgørelse til en højere administrativ myndighed, er afgørelsen først omfattet af loven, når der også er truffet afgørelse i klagesagen. Det er derimod uden betydning, om den administrative afgørelse er indbragt for f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder, domstolene eller Folketingets Ombudsmand.

Efter at den endelige afgørelse m.v. er truffet, er afgørelsen omfattet af loven i et tidsrum af to år. Efter dette tidspunkt er afgørelsen ikke længere omfattet af loven. I tilfælde, hvor afgørelsen tidligere har været offentliggjort, vil det dog efter omstændighederne være naturligt i kraft af meroffentlighedsprincippet at imødekomme begæringer om aktindsigt, der fremsættes efter udløbet af det nævnte tidsrum.

Den nævnte to års grænse har ingen betydning for det ansættelsesretlige spørgsmål om, i hvilket omfang f.eks. en tidligere tildelt advarsel kan tillægges betydning i forbindelse med senere tjenesteforæelser.

4. Den foreslåede bestemmelse i stk. 2, 2. pkt., jf. stk. 3, indebærer, at en række oplysninger i personalesager, som i dag er undergivet aktindsigt, ikke vil være omfattet af offentlighedsloven.

Det drejer sig f.eks. om ikke-beskyttede adresser, ikke-hemmelige telefonnumre, oplysninger om civilstand og lignende oplysninger om de ansattes personlige forhold.

Med hensyn til oplysninger om de ansattes tjenstlige forhold indebærer den foreslåede bestemmelse, at sådanne oplysninger - hvad enten de drejer sig om den egentlige udførelse af arbejdsopgaverne eller om den adfærd/opførelse, der i den forbindelse udvises i tjenesten - som udgangspunkt vil være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Der vil alene være adgang til aktindsigt i det omfang, det følger af stk. 3. Det betyder

bl.a., at oplysninger om tjenstlige forhold i sager om afskedigelse m.v., der ikke er begrundet i disciplinærforseelser, ikke er omfattet af loven.

Samtidig præciseres det, at f.eks. personalebedømmelser og referater af medarbejder-samtaler, som allerede i dag antages at kunne tilbageholdes efter § 13, stk. 1, nr. 6, er undtaget fra aktindsigt.

Lovforslaget indebærer ingen ændringer i forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, jf. denne lovs kapitel 4.

Til stk. 4.

Det kan vise sig, at der er andre oplysninger i konkrete personalesager end dem, der er nævnt i stk. 3, som bør være undergivet aktindsigt.

På den baggrund foreslås det, at justitsministeren ved bekendtgørelse kan udvide anvendelsesområdet for bestemmelsen i stk. 3. Det forudsættes, at der er tale om oplysninger, som efter deres karakter kan have reel interesse for offentligheden, og at hensynet til de ansatte og til myndighedens personalemæssige interesser ikke i væsentlig grad taler imod, at oplysningerne undergives aktindsigt.

Bestemmelsen indeholder ikke hjemmel til at fastsætte, at oplysninger, som der er taget stilling til ovenfor, skal være omfattet af loven. Det kan f.eks. ikke bestemmes, at oplysninger om disciplinære reaktioner over for ansatte i underordnede stillinger eller oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med tildeling af tillæg m.v. skal være omfattet af loven.

I praksis vil en anvendelse af bemyndigelsen kunne komme på tale, hvor f.eks. repræsentanter for medierne henleder ministerens opmærksomhed på, at der for bestemte oplysningers vedkommende er et behov for, at de er undergivet aktindsigt. Det forudsættes, at ministeren, inden bemyndigelsen i givet fald udnyttes, drøfter spørgsmålet med de relevante myndigheder og organisationer med henblik på at få det bedst mulige beslutningsgrundlag.

BILAG

Lov om offentlighed i forvaltningen

Kapitel 1

Lovens almindelige anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. dog §§ 2 og 3.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler eller i det omfang, de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller

en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6.

Stk. 2. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslaget er fremsat for Folketinget.

§ 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov.

Kapitel 2

Retten til aktindsigt

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En **forvaltningsmyndighed** kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13 eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-registre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.

Notatpligt m. v.

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 3

Undtagelser fra retten til aktindsigt

Undtagelse af interne arbejdsdokumenter

§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter, uanset bestemmelsen i § 7, interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle ret-

ningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.

§ 9. (Ophævet).

Undtagelse af andre dokumenter

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 4) Myndigheders brevveksling med sagskyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af faktiske oplysninger

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal, uanset disse bestemmelser, meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. *Stk. 2.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal

gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Undtagelse af oplysninger

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Forholdet til tavshedspligt

§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.

Kapitel 4

Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, af-

gør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2.

§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Kapitel 5

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m.v.

§ 17. Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

Stk. 2. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen ophæves.

Stk. 3. Loven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen. Bestemmelsen i § 8, nr. 4, gælder for dokumenter, der anvendes efter lovens ikrafttræden. Bestemmelsen i § 9 gælder for sygehusjournaler oprettet efter lovens ikrafttræden og for tilførsler til eksisterende journaler, der er foretaget efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 1, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af eller er indkommet til de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger m.v. før lovens ikrafttræden.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning oprettholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 18. Loven gælder ikke sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kgl. anordning sættes i kraft for sådanne sager ved de afvigelser, som de særlige

færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

JUSTITSMINISTERIET
 Lovafdelingen
 SLOTHOLMSGADE 10
 1216 KØBENHAVN K.
 33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BILAUZ
 JSS00367
 J. nr. 191996-760-0251

Den 14 OKT. 1996

Centralrådet for Statens
 Samarbejdsudvalg
 Borbergade 18
 Postboks 2193
 1017 København K

Ved skrivelse af 17. juni 1996 (j.nr. 96-141-15) har Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om adgangen til aktindsigt i statslige ansattes personalesager. Centralrådet har i den forbindelse vedlagt en kopi af en skrivelse af 15. april 1996 fra Statstjenestemændenes Centralorganisation II.

Justitsministeriet har forstået Centralrådets henvendelse således, at der ønskes en udtalelse om udenforståendes (og ikke parternes) adgang til aktindsigt i de omhandlede sager. Dette spørgsmål er reguleret i offentlighedsloven.

I den anledning skal Justitsministeriet afgive følgende generelle udtalelse om det rejste spørgsmål:

1. Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer om offentlighed i forvaltningen) gælder som udgangspunkt for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1.

Visse sager er dog undtaget fra lovens anvendelsesområde. I sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste gælder

således kun bestemmelsen om notatpligt i lovens § 6. Det følger af lovens § 2, stk. 1, 2. pkt.

Om rækkevidden af § 2, stk. 1, 2. pkt., henvises nærmere til John Vogter, *Offentlighedsloven* (1992), side 71 ff. Som det her bl.a. anføres, er ansættelsesformen i princippet uden betydning. Bestemmelsen omfatter således ansættelse og forfremmelse af såvel tjenestemænd som personer, der ansættes i henhold til kollektive overenskomster m.v.

Bestemmelsen omfatter imidlertid alene sager om "ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste". Andre personalesager, herunder afskedigelses- og disciplinærsager, er derfor ikke undtaget fra lovens anvendelsesområde, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret* (1994), side 269.

Det anførte betyder ikke, at dokumenter og oplysninger i andre personalesager end sager om ansættelse og forfremmelse ubetinget er undergivet aktindsigt. Det betyder alene, at sådanne sager ikke som sådan er undtaget fra lovens anvendelsesområde, og at spørgsmålet om aktindsigt derfor må bedømmes efter lovens almindelige bestemmelser i §§ 4-14.

2. Er der tale om en personalesag, som efter det, der er anført under pkt. 1, ikke som sådan er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde, følger det af hovedreglen i lovens § 4, stk. 1, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan kræve aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Der er ikke hjemmel til at stille krav om, at den, der anmoder om om aktindsigt i en personalesag, skal godtgøre en særlig interesse i sagen eller i øvrigt give en begrundelse for begæringen om aktindsigt, jf. John Vogter, a.st., side 87. Det følger imidlertid af forarbejderne til loven, at klare tilfælde af misbrug kan

imødegås også uden særlig hjemmel, jf. Betænkning 857/1978 om Offentlighedslovens Revision, side 129. Som eksempel nævnes på side 118 i betænkningen begæringer om aktindsigt, der klart ikke tjener noget rimeligt formål, navnlig hvor den pågældende gentagne gange tidligere har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens akter og alene fremsætter nye begæringer om aktindsigt i chikanøst øjemed.

Det følger af lovens § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. herom nærmere John Vogter, a.st., side 93 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 266. Som følge af kravet om identifikation vil f.eks. en begæring om aktindsigt i alle personalesager i en bestemt myndighed inden for en given periode kunne afslås med hjemmel i denne bestemmelse.

3. Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke dokumenter i en personalesag der kan tilbageholdes, fremgår det af offentlighedslovens § 7, at retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter, herunder bl.a. dokumenter, der er oprettet af en myndighed til eget brug og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Der kan f.eks. være tale om referater af interne møder om den ansattes forhold.

Brevveksling mellem forskellige myndigheder kan derimod ikke tilbageholdes med hjemmel i lovens § 7. Således vil f.eks. en skrivelse fra et selvstændigt direktorat til vedkommende departement om en ansat i direktoratet ikke kunne tilbageholdes med hjemmel i denne bestemmelse.

Det er ikke ethvert internt arbejdsdokument i en personalesag, der kan tilbageholdes. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 8 opregner således en række interne arbejdsdokumenter, som uanset bestemmelsen i § 7 er undergivet aktindsigt, medmindre andet følger af reglerne i §§ 12-14. Det gælder bl.a. dokumenter, der alene

indeholder en gengivelse af oplysninger, som der efter lovens § 6 er gjort notat om (§ 8, nr. 2), og selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder (§ 8, nr. 3). Denne bestemmelse må f.eks. antages at omfatte referater af samtaler med den ansatte eller andre om en sags faktiske omstændigheder for at afklare, om vedkommende har gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse.

Endvidere gælder det, at oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, selv om de står i et internt arbejdsdokument, jf. § 11, stk. 1. Således vil f.eks. oplysninger i et internt arbejdsdokument om, hvilke opgaver den pågældende medarbejder hidtil har varetaget, være undergivet aktindsigt i det omfang, oplysningerne er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 12-14. Myndighedens vurderinger af de ansattes kvalifikationer, arbejdsindsats m.v. er ikke omfattet af ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1.

Endelig er det almindeligt antaget, at et internt arbejdsdokument som udgangspunkt mister sin interne karakter, såfremt det afgives til udenforstående, jf. herom nærmere John Vogter, a.st., side 132 ff., og Betænkning 857/1978 om Offentlighedslovens Revision, side 183 ff. Afgiver ansættelsesmyndigheden således f.eks. et internt referat af et møde mellem myndigheden og den ansatte til vedkommendes fagforening til orientering, vil dokumentet ikke efterfølgende kunne tilbageholdes med hjemmel i lovens § 7.

Også de dokumenter, der er nævnt i lovens § 10, er - med den modifikation, der følger af den nævnte bestemmelse i § 11, stk. 1, om ekstraheringspligt - undtaget fra aktindsigt. Bestemmelsen i § 10 har næppe stor praktisk betydning i personalesager. Det bemærkes dog, at brevveksling i personalesager med Finansministeriet til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør fø-

res, antages at være omfattet af bestemmelsen i § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige, jf. FOB 1990, side 63 ff.

4. Kan et dokument i en personalesag, der er omfattet af offentlighedsloven, ikke undtages fra aktindsigt efter de nævnte bestemmelser i lovens §§ 7 og 10, opstår endelig spørgsmålet om, hvorvidt enkelte oplysninger i dokumentet kan tilbageholdes. Dette spørgsmål er reguleret i lovens §§ 12 og 13.

Efter lovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Denne bestemmelse omfatter f.eks. oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold, strafbare forhold og privatøkonomiske forhold. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i § 12, stk. 1, skal den pågældende efter stk. 2 gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne er omfattet af bestemmelserne i §§ 13 og 14.

Om bestemmelsens anvendelse i forhold til offentligt ansatte anfører Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 284, bl.a. følgende :

"Hvad en offentligt ansat tjener eller modtager til dækning af tjenesterejser, kan ikke betragtes som oplysninger om private forhold; derimod må oplysninger om, hvorledes de udbetalte beløb er benyttet af den pågældende i tiden uden for tjenesten som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt. Tilsvarende må oplysninger om disciplinærforseelser som udgangspunkt betragtes som "offentlige", men kun for så vidt forseelsen ikke udspringer af forhold i den pågældendes privatliv. Oplysninger om strafbare forhold, som bevirker, at den pågældende mister sit decorum, er uanset princippet om offentlighed i strafferetsplejen ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. Det samme gælder oplysninger om sygdomsforhold eller om alkoholmisbrug, som har ført til ulovlige forsømmelser. Om den pågældende er gerådet i samarbejdsvanskeligheder eller har deltaget i en arbejdsnedlæggelse, hører derimod under hovedreglen om aktindsigt, jf. bl.a. FOB 1976.130 og UfR 1988.470 H."

Under Folketingets behandling af forslaget til den gældende offentlighedslov blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt oplysninger

om tjenesteforseelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte, burde være undtaget fra aktindsigt. I besvarelsen af spørgsmålet anførte den daværende justitsminister bl.a. følgende over for Folketingets Retsudvalg (Folketingstidende 1985-86, Tillæg B, sp. 266 f.):

"En regel om, at aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, der kan henføres til bestemte offentligt ansatte, vil ... efter min opfattelse medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt, der er i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen, og som ... er mere vidtgående, end det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Den foreslåede regel ville indebære, at offentligheden, herunder pressen, i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov og af det forslag til ny offentlighedslov, som regeringen har fremsat, bliver afskåret fra at føre kontrol med, at offentligt ansatte - herunder bl.a. ministre - opfylder deres tjenesteplichter. En sådan begrænsning i den åbenhed, der bør præge den offentlige forvaltning, finder jeg uheldig."

Der henvises endvidere til John Vogter, a.st., side 188 ff., bl.a. vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i rationaliseringsrapporter m.v., der er udarbejdet af private konsulentfirmaer.

Det kan oplyses, at Justitsministeriet i praksis har antaget, at en intern oversigt over ministeriets nuværende og tidligere ansatte samt ansatte i landsretterne og Højesteret, som blev benyttet i konkrete ansættelsesager m.v., er undergivet aktindsigt, jf. lovens § 8, nr. 3, og § 11 (omtalt ovenfor), og at oversigten således ikke kan tilbageholdes med hjemmel i § 12, stk. 1, nr. 1. Indeholder en sådan oversigt tillige oplysninger om de pågældendes private forhold, f.eks. angivelse af cpr-numre, skal disse oplysninger dog tilbageholdes, jf. herved John Vogter, a.st., side 185 f.

Adgangen til at tilbageholde oplysninger med hjemmel i lovens § 12, stk. 1, nr. 1, beror i almindelighed på en generel vurdering af oplysningens karakter. En tilkendegivelse fra en forvaltningsmyndighed om diskretion ("diskretionstilsagn") kan således ikke i sig selv udvide adgangen til at tilbageholde oplysninger. På sam-

me måde er et forbehold om diskretion fra den, der afgiver oplysninger til en myndighed, normalt uden retlig betydning. Der henvises herom nærmere til John Vogter, a.st., side 181.

Endelig indeholder offentlighedslovens § 13 hjemmel til at undtage bestemte oplysninger fra aktindsigt, såfremt det er nødvendigt med henblik på beskyttelse af de hensyn, der er nævnt i bestemmelsen. Bestemmelsen er nærmere omtalt af John Vogter, a.st., side 200 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 286 ff. Såfremt de nævnte hensyn kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den, der søger aktindsigt, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. § 13, stk. 2.

Efter § 13, stk. 1, nr. 3, kan retten til aktindsigt bl.a. begrænses i det omfang, det er nødvendigt med henblik på forebyggelse af lovovertrædelser, og efter bestemmelsen i nr. 6 kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Efter Justitsministeriets opfattelse vil oplysninger i personalesager efter omstændighederne kunne tilbageholdes med hjemmel i disse bestemmelser. F.eks. vil navnet på den medarbejder, der har behandlet en sag, eventuelt kunne tilbageholdes, såfremt der for ansættelsesmyndigheden består en konkret formodning for, at den pågældende i givet fald vil blive udsat for repressalier eller lignende, jf. herved John Vogter, a.st., side 188.

Det kan i øvrigt oplyses, at Justitsministeriet har antaget, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, indeholder hjemmel til at tilbageholde oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, vedrørende sager om disciplinærfølgning m.v. af tjenestemænd efter lovens kap. 4. Efter denne bestemmelse straffes offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under forhør og retsmøder, der ikke er offentlige, med bøde.

5. Det bemærkes endelig, at forholdet mellem reglerne om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt er reguleret i bestemmelsen i offentlighedslovens § 14. Efter denne bestemmelse er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven og forvaltningsloven.

Den omstændighed, at en oplysning i en personalesag måtte være omfattet af straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt, er således i sig selv uden betydning for, om oplysningen er undergivet aktindsigt. Er en sådan oplysning derimod omfattet af en af særlig bestemmelse om tavshedspligt i lovgivningen, følger det af den nævnte bestemmelse, at oplysningen kan tilbageholdes. Det vil i så fald være uden betydning, om oplysningen tillige ville kunne tilbageholdes efter lovens øvrige bestemmelser.

P.M.V.

Poul Dahl Jensen

JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BILAG 3

JSS00499
J. nr. 191997-790-1113

Den **21 FEB. 1997**

Folketingets Lovsekretariat
Christiansborg
1240 København K.

Vedlagt fremsendes i 85 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. S
1293 fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF).

~~Frank Jensen~~ /

Poul Dahl Jensen

**Besvarelse af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget
Anne Baastrup (SF).**

Spørgsmål:

"Hvilke regler gælder der for offentlighedens adgang til offentligt ansattes personalearkiver?"

Svar:

1. Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at det ønskes oplyst, i hvilket omfang der efter offentlighedsloven er adgang til aktindsigt i offentligt ansattes personalesager. Dette spørgsmål har Justitsministeriet redegjort nærmere for i en udtalelse af 14. oktober 1996 til Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg.

Kopi af denne udtalelse vedlægges.

2. Et særligt spørgsmål, som ikke er omtalt i udtalelsen, er, om en myndigheds skriftlige vurdering af medarbejderens kvalifikationer m.v. - en såkaldt personalebedømmelse - er undergivet aktindsigt.

En personalebedømmelse, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, vil være et internt arbejdsdokument og derfor undtaget fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Dette gælder dog ikke i det omfang, bedømmelsen indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning

for sagsforholdet, jf. lovens § 11, stk. 1. Det gælder som udgangspunkt heller ikke, hvis bedømmelsen afgives til udenforstående, f.eks. andre myndigheder. Selv en afgivelse til den pågældende medarbejder må formentlig antages at indebære, at bedømmelsen mister sin interne karakter. Det skyldes, at den pågældende ikke modtager personbedømmelsen vedrørende sig selv på myndighedens vegne, men på egne vegne.

I tilfælde, hvor en personalebedømmelse ikke kan undtages fra aktindsigt efter reglerne om interne arbejdsdokumenter, er spørgsmålet, om undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 12-14 finder anvendelse. De bestemmelser, der kan være grund til at overveje nærmere, er offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Denne bestemmelse giver bl.a. mulighed for at undtage oplysninger om ansattes fysiske eller psykiske sygdomme, familiære problemer eller afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer fra aktindsigt. Oplysninger om den pågældendes rent tjenstlige forhold, herunder om tjensteforsømmelser, kan derimod normalt ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Der henvises bl.a. til FOB 1976, side 130 ff., Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 253 f., Folketingstidende 1985-86, Tillæg B, sp. 266 f., og Kommenteret Offentlighedslov ved John Vogter (1992), side 189 ff.

Justitsministeriet har antaget, at en bedømmelse af offentligt ansattes faglige kvalifikationer, lederevner m.v., der foretages af private rationaliserings- og konsulentvirksomheder, som udgangspunkt ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, da der er tale om oplysninger vedrørende de ansattes rent tjenstlige forhold, jf. herved Kommenteret Offentlighedslov, a.st., side 191.

På denne baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at en personalebedømmelse i almindelighed ikke kan undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen forudsættes kun anvendt i et begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 229. Det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der foretages en vurdering af de skadevirkninger, der er forbundet med en offentliggørelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse kan anvendes til at undtage en personalebedømmelse fra aktindsigt, ses der ikke at have været taget stilling til i retspraksis, i Folketingets Ombudsmands praksis eller i den forvaltningsretlige litteratur. Spørgsmålet må derfor anses for uafklaret.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler hensynet til myndighedens personalepolitik - herunder muligheden for at udvikle og forbedre de enkelte medarbejders egenskaber - for, at en personalebedømmelse i almindelighed kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det bør være muligt for en myndigheds ledelse som led i god personalepolitik f.eks. én gang om året skriftligt over for medarbejderen at tilkendegive sin vurdering af medarbejderens kvalifikationer, arbejdsindsats, samarbejdsevner m.v. En sådan ordning vil i realiteten være umulig at opretholde, hvis vurderingen som hovedregel er undergivet aktindsigt fra det tidspunkt, hvor den afgives til medarbejderen.

3. Retsstillingen med hensyn til aktindsigt efter offentlighedsloven i offentligt ansattes personalesager kan herefter i store træk sammenfattes således:

- Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste er ikke undergivet aktindsigt.
- Andre personalesager, herunder afskedigelses- og disciplinærsager, er omfattet af offentlighedsloven. Dokumenter og oplysninger i sådanne sager kan undtages fra aktindsigt i det omfang, de er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14. Herom kan særligt anføres følgende:
 - Interne arbejdsdokumenter i en personalesag kan undtages fra retten til aktindsigt. Oplysninger i sådanne dokumenter om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet er dog undergivet aktindsigt, medmindre de kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven. Et internt arbejdsdokument, der afgives til udenforstående, mister som hovedregel sin interne karakter og er derfor undergivet aktindsigt, medmindre det kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven.
- Oplysninger i en personalesag om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (f.eks. oplysninger om fysiske eller psykiske sygdomme, familiære problemer, afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer, strafbare forhold, privatøkonomiske forhold, cpr-nummer, eksamens-karakterer m.v.) er ikke undergivet aktindsigt.
- Oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold kan normalt ikke undtages fra retten til aktindsigt. Således er f.eks. oplysninger om, i hvilke kontorer den ansatte har arbejdet, eller hvilke opgaver den ansatte har udført, normalt omfattet af retten til aktindsigt.

Oplysninger om tjenesteforseelser er også undergivet aktindsigt. Dette gælder dog ikke, hvis der herved afsløres oplysninger om den pågældendes privatliv eller om et strafbart forhold. I Justitsministeriets praksis er det endvidere antaget, at oplysninger, der hidrører fra en disciplinærundersøgelse, som foregår for lukkede døre, jf. offentliggørelsesforbuddet i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, er undtaget fra retten til aktindsigt.

- Andre oplysninger i en personalesag kan efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse af lovovertrædelser. F.eks. kan navnet på den medarbejder, der har behandlet en sag, eventuelt undtages fra aktindsigt, hvis der består en konkret formodning for, at den pågældende i givet fald vil blive udsat for represalier eller lignende.
- Hensynet til myndighedernes personalepolitik taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at en såkaldt personalebedømmelse i almindelighed kan undtages fra retten til aktindsigt.

JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BILAG 4

JSS00567
J. nr. 1997-792-0946

Den **11 APR. 1997**

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
124 0 København K.

Vedlagt fremsendes i 80 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr.
224 fra Folketingets Retsudvalg (Aim. del - bilag 660).

Frank Jensen

/

Poul Dahl Jensen

**Besvarelse af spørgsmål nr. 224 fra Folketingets Retsudvalg
(Aim, del - bilag 660).**

Spørgsmål:

"Ministeren bedes oversende en detaljeret liste over hvilke oplysninger i en personalesag, der henholdsvis er omfattet og undtaget fra retten til aktindsigt."

Svar:

Under min besvarelse den 18. marts 1997 af samrådsspørgsmål AG og AH fra Folketingets Retsudvalg (alm. del - bilag 598) anvendte jeg en skematisk oversigt over en række oplysninger, som ofte vil ligge på en personalesag, med angivelse af, om disse oplysninger er undergivet aktindsigt. Formålet med oversigten var, at jeg kunne give udvalget et helt overordnet indtryk af retstilstanden på området.

Oversigten vedlægges.

Jeg finder at burde understrege, at oversigten ikke kan anvendes som en endelig "facitliste" til ethvert spørgsmål om aktindsigt i de anførte oplysninger. F.eks. vil den enkelte sags konkrete omstændigheder kunne indebære, at oplysninger, som efter oversigten er undergivet aktindsigt, alligevel kan undtages fra aktindsigt.

En nærmere gennemgang af spørgsmålet om aktindsigt i personalesager findes i Justitsministeriets udtalelse af 14. oktober 1996 til Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg. Udtalelsen er vedlagt som bilag til min besvarelse af 21. februar 1997 af spørgsmål nr. S 1293 fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF).

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen

OTA00327
J.nr. 1997-792-0924
Den 17. marts 1997

N O T I T S
om
aktindsigt i personalesager

Oplysninger	Omfattet af adgangen til aktindsigt?
Ansøgning om ansættelse eller forfremmelse med bilag	Nej
Udtalelse fra nuværende offentlig arbejdsgiver til brug for en ansættelse eller forfremmelse	Nej
Uddannelse	Ja
Eksamenskarakter	Nej
Cpr-nummer	Nej
Civilstand	Ja
Ikke-beskyttet adresse	Ja
Ikke-hemmeligt telefonnummer	Ja
Beskyttet adresse	Nej

Hemmeligt telefonnummer	Nej
Sygdom, herunder sygedage	Nej
Skatteoplysninger	Nej
Bankkonto	Nej
Strafbart forhold	Nej
Tjenesteforsømmelser	Ja
Tjenesteforsømmelser, der udspringer af forhold i den pågældendes privatliv eller af strafbart forhold	Nej
Løn, inkl. tillæg	Ja
Biindtægter for private jobs	Nej
Tjenesterejser	Ja
Rejseregnskab	Ja
Tidligere tjenestesteder	Ja
Hvilke sager man har beskæftiget sig med	Ja
Efteruddannelseskurser	Ja
Personalebedømmelser	Nej
Personaleudviklingssamtaler	Nej
Ferieoversigter	Ja

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BILAG 5

JSS00584
J. nr. 1997-792-0946
+ bilag
Den

23 APR. 1997

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K.

Vedlagt fremsendes i 80 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr.
225 fra Folketingets Retsudvalg (Aim. del - bilag 660).

Frank Jensen /

Poul Dahl Jensen

**Besvarelse af spørgsmål nr. 225 fra Folketingets Retsudvalg
(Aim, del - bilag 660).**

Spørgsmål:

"Hvorledes er forholdet til reglerne om aktindsigt i de tilfælde, hvor en offentlig myndighed placerer alle oplysninger i en personalesag i et edb-register?"

Svar:

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ behandling i forbindelse med dens virksomhed.

Retten til aktindsigt omfatter bl.a. alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1.

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk sagsbehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lov om offentlige myndigheders registre (lovbekendtgørelse nr. 654 af 20. september 1991 med senere ændringer). Denne lov gælder efter § 1, stk. 1, for edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder personop-

lysninger. Registerloven indeholder bl.a. regler om videregivelse af registrerede oplysninger til private. Udgangspunktet er - i modsætning til offentlighedsloven - at sådan videregivelse ikke kan ske, jf. navnlig lovens §§ 16-17.

Den omstændighed, at dokumenterne i en personalesag, der er er undergivet administrativ sagsbehandling, alene opbevares i et datalager, som er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre ("papirløs sagsbehandling"), indebærer imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at personalesagen falder uden for offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Om dette spørgsmål er der i bemærkningerne til offentlighedsloven bl.a. anført (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 214):

"Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares den pågældende skrivelse ikke i papir-form, men f.eks. alene på mikrofilm eller på et edb-datalager, må myndigheden gøre skrivelsen teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved at den pågældende får adgang til et skærbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet.

Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent faktisk opbevares på en måde, så myndigheden har rådighed over den. Er det datalager, hvori skrivelsen opbevares, omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, vil denne lov ikke være til hinder for, at oplysningerne videregives, når det er nødvendigt med henblik på at opfylde pligten til at give aktindsigt."

Tilsvarende synspunkter er der givet udtryk for i den forvaltningsretlige litteratur m.v., jf. bl.a. John Vogter, Kommenteret Offentlighedslov (1992), side 100, og Forskningsministeriets publikation, Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler (1996), side 43 ff.

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE 10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BILAG 6

JSS00627
J. nr. 1997-792-0970
+ bilag
Den

30 JUNI 1997

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
124 0 København K.

Vedlagt fremsendes i 80 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr.
252 fra Folketingets Retsudvalg (Aim. del - bilag 773).

Frank Jensen

/

Poul Dahl Jensen

**Besvarelse af spørgsmål nr. 252 fra Folketingets Retsudvalg
(Alm, del - bilag 773).**

Spørgsmål:

"Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 21. marts 1997 fra advokat Bent Unmack Larsen vedrørende aktindsigt i personalesager, jf. alm. del - bilag 678."

Svar:

1. I sin henvendelse til Folketingets Retsudvalg anfører advokat Bent Unmack Larsen, at Justitsministeriet "i sine svar til Udvalget helt synes at have glemt bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, som i virkeligheden rummer nøglen til løsning af det problem, som den offentlige diskussion drejer sig om, nemlig snagen i personalesager i håb om derved at finde noget på den pågældende."

Efter den nævnte bestemmelse skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. nærmere nedenfor pkt. 2.

Til støtte for sit synspunkt henviser Bent Unmack Larsen til et af ham udarbejdet responsum af 19. marts 1996. Heri hedder det bl.a. følgende (side 6 ff.):

"Betydningen af det hermed omtalte krav som betingelse for adgang til aktindsigt er efter min opfattelse, at en begæring om adgang til aktindsigt i en navngiven ansats "personalesag" i almindelighed ikke kan imødekommes.

Det skyldes, at der med udtrykket "personalesag", anvendt i denne forbindelse, ikke er henvist til en bestemt sag i offentlighedslovens forstand. Begrebet "personalesag", som ofte også anvendes internt af offentlige myndigheder, refererer i virkeligheden ikke til en bestemt sag, men til en samlemappe og/eller et fælles journalnummer, hvori/-under alle sager vedrørende en bestemt ansat person henlægges/journaliseres.

Der henvises således med dette udtryk, anvendt i en begæring om aktindsigt, ikke til en bestemt sag i forvaltningen, men til en række sager (sager vedrørende den pågældendes ansættelse, sager vedrørende senere ændringer i løn- og ansættelsesforhold, sager vedrørende tjenstlige undersøgelser, sager vedrørende disciplinær påtale, sager vedrørende advarsler i anledning af kritisable forhold uden karakter af tjensteforseelse m.v.).

"Personalesagen" vil herudover kunne indeholde orienteringsbreve vedrørende den ansatte modtaget fra andre myndigheder, som ikke har dannet grundlag for sagsbehandling, og som derfor ikke hos vedkommende myndighed i offentlighedslovens forstand henhører til nogen sag, i hvilken der haves krav på aktindsigt i forhold til denne offentlige myndighed. Det vil eksempelvis for lægers og sygeplejerskers vedkommende kunne være kommuniseringsbreve fra Patientklagenævnet, der vedrører den ansatte.

En begæring om aktindsigt i en ansats "personalesag", som ikke herudover indeholder nogen angivelse af, i hvilken sag aktindsigt begæres, vil derfor normalt kunne/skulle afvises under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3, med den begrundelse, at der ikke i begæringen er angivet, i hvilken sag aktindsigt begæres."

2. Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Bestemmelsens stk. 3 har følgende ordlyd:

"Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

Den oprindelige offentlighedslov fra 1970 (lov nr. 280 af

10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen) indeholdt i § 1, stk. 2, en tilsvarende bestemmelse. Herom anføres i Betænkning nr. 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, der lå til grund for loven, bl.a. følgende (side 64):

"Men oplysning kan kun kræves om dokumenter, som vedrører "den i begæringen angivne sag". Bestemmelsen vil modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham. Men begæringen kan godt omfatte flere, nærmere angivne sager."

I forarbejderne til § 4, stk. 3, i den gældende offentlighedslov hedder det bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 212):

"Bestemmelsen i stk. 3 svarer til den gældende lovs § 1, stk. 2. Det er præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af den sag eller af de dokumenter, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Der henvises til beskrivelsen af bestemmelsens anvendelse i praksis i betænkningen side 118 ff og offentlighedsudvalgets overvejelser på side 129 ff.

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med."

3. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, er omtalt en række steder i den forvaltningsretlige litteratur og praksis.

John Vogter anfører i Offentlighedsloven (1992), side 93 f., bl.a. følgende:

"Det er i bestemmelsen præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af den sag eller af de dokumenter, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Grundbetingelsen er således, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed, jf. Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 3. udgave, side 177.

Dette krav medfører bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre, journalmateriale, regnskabsmateriale eller andet tilsvarende materiale af generel karakter med henblik på herigennem at finde frem til sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, jf. Eilschou Holm, side 36

I øvrigt er det vanskeligt at beskrive, hvor specificeret angivelsen af en sag eller et dokument skal være. Det må anses for tilstrækkeligt, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m.v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen, jf. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 587. Angivelse af en sags journalnummer er ikke nødvendig. Det er imidlertid heller ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt, at der opgives et journalnummer, når omstændighederne viser, at ansøgeren reelt ikke er bekendt med den pågældende sags eksistens, men f.eks. blot gætter eller slutter sig frem til, at et sådant journalnummer må dække over en sag.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i de enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav, jf. vejledningen til offentlighedsloven, pkt. 17."

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 266, anføres bl.a. følgende:

"Begæringer om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. § 4, stk. 3. Ansøgere er således ikke berettiget til at gå på "fishing expeditions" i myndighedernes arkiver eller journaler. På den anden side kan der heller ikke stilles krav om, at ansøgerne kender j.nr. eller datoer på de dokumenter, der anmodes om. Det må være tilstrækkeligt til at opfylde identifikationskravet, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af myndighedens journaler og registre er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til sagen."

Folketingets Ombudsmand har i en sag om aktindsigt i postlister, der er gengivet i beretningen for 1994, side 79 ff., udtalt sig mere generelt om bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3. I udtalelsen hedder det bl.a. følgende:

"Kravet om identifikation af enten sager eller dokumenter bygger især på hensynet til myndighedens praktiske administration af aktindsigtsreglerne. Derimod ses der ikke at være holdepunkter for at antage, at bestemmelsen skulle udgøre en selvstændig indholdsmæssig beskæring af en ellers bestående adgang til aktindsigt.

Tværtimod er det antaget, at bestemmelsen i § 4, stk. 3, er opfyldt, hvis aktindsigtsbegæringen indeholder de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til sagen, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave, s. 93 f.

Der ses endvidere ikke i forarbejderne til bestemmelsen at være givet udtryk for ønsket om at hindre eller besvære journalisters systematiske anvendelse af aktindsigtsreglerne til opdagelse eller afdækning af sager i den offentlige forvaltning."

4. Advokat Bent Unmack Larsens synspunkt er, at en begæring om aktindsigt i en bestemt offentligt ansats "personalesag" i realiteten henviser til en række forskellige sager, og at begæringen derfor ikke opfylder konkretiseringskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Der henvises til pkt. 1 ovenfor.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Offentlighedsloven indeholder ikke en definition af sagsbegrebet - heller ikke i relation til bestemmelsen i § 4, stk. 3. Nogen præcis definition af begrebet lader sig næppe heller opstille. Groft sagt kan udtrykket "en sag" siges at sigte til en flerhed af dokumenter og oplysninger, hvor der består en sådan samhörighed, at det er naturligt og hensigtsmæssigt at behandle de pågældende dokumenter og oplysninger som en afgrænset enhed. Administrativ praksis må tillægges en vis vejledende betydning for spørgsmålet om, hvor-

vidt en flerhed af dokumenter på denne måde udgør en enhed og dermed en enkelt sag, eller om der er tale om flere forskellige sager.

Det typiske er formentlig, at en forvaltningsmyndigheds journaliseringssystem er indrettet således, at alle eller de fleste oplysninger om den enkelte medarbejders personalemæssige forhold er samlet på én sag ("personalesagen"). En begæring om aktindsigt i "personalesagen" vil derfor i journalteknisk forstand angå en enkelt sag. Det vil være nemt for myndigheden at finde sagen frem, og ansøgeren vil være bekendt med, at sagen findes. Udgangspunktet må derfor være, at konkretiseringskravet i § 4, stk. 3, er opfyldt, smig. pkt. 2-3 ovenfor.

Det kan ikke udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor en samling af dokumenter, der i journalteknisk henseende behandles som én sag, i realiteten omfatter en sådan ubestemt flerhed af emner og spørgsmål m.v., at en begæring om aktindsigt i sagen alligevel vil kunne afslås med hjemmel i § 4, stk. 3.

I de her omhandlede tilfælde, hvor "personalesagen" angår en enkelt person og alene indeholder oplysninger af en nærmere bestemt og afgrænset karakter (personalemæssige forhold), er der imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke i retskilderne grundlag for at fravige det anførte udgangspunkt. Det bemærkes i den forbindelse særligt, at det forhold, at ansøgeren eventuelt ikke på forhånd har nærmere kendskab til de forskellige oplysninger, der ligger i sagen (adresseoplysninger, løn, intern røkering, karriereforløb m.v.), ikke i sig selv kan føre til et andet resultat. Et formål med offentlighedsloven er netop at sætte offentligheden i stand til at gøre sig bekendt med hidtil ukendte oplysninger i forvaltningens dokumenter, jf. nærmere Betænkning 325/1963 om Offentlighed i Forvaltningen, side 42 ff.

På den baggrund er Justitsministeriet ikke enig i, at offentlighedslovens § 4, stk. 3, normalt vil kunne anvendes som hjemmel til at afslå begæringer om aktindsigt i navngivne medarbejders personalesager.

Det er således fortsat Justitsministeriets opfattelse, at hjemmelen for helt eller delvis at nægte aktindsigt i personalesager i almindelig må søges i andre bestemmelser i offentlighedsloven, herunder i § 13, stk. 1, nr. 6, som Bent Unmack Larsen også har behandlet i sit responsum af 19. marts 1996.



Amtsrådsforeningen

Association of
county Councils
in Denmark

Justitsministeriet

Lovafdelingen

SlotsholmSgade 10
1216 København K

Att.: Poul Dahl Jensen / Jørgen Steen Sørensen

Jmt. modt
2 0 AJR 1997

18. august 1997
ARF j.nr. 7-1100-17/97
Sagsbehandler
Helle Bruun Madsen
Tel. 3529 8232

Oplysninger fra amterne vedr. aktindsigt i personalesager

I et brev af 16. juni (j.nr. 1997-793-0036) har Justitsministeriet anmodet Amtsrådsforeningen om en udtalelse vedrørende amternes håndtering af sager om aktindsigt i personalesager.

Ministeriet har anmodet om følgende oplysninger:

Hvilke oplysninger ligger typisk i amternes personalesager?

Hvordan håndteres disse sager journalteknisk m.v.?

Hvilken praksis følges med hensyn til kassation af oplysninger?

Der ønskes desuden en nærmere redegørelse for de personalemæssige, herunder personalepolitiske spørgsmål og problemer, som de gældende regler har givet anledning til. Endelig ønskes det oplyst, hvor mange begæringer om aktindsigt i personalesager, amterne gennemsnitligt har haft pr. måned.

Amtsrådsforeningen kan herefter oplyse følgende:

Oplysninger, som typisk ligger i amternes personalesager:

Følgende oplysninger findes typisk i personalesagerne:

- navn, adresse,
- **CPR-nummer,**
eksamensbeviser,
- **diverse attester (fødsel, dåb, død),**
ansøgning, herunder curriculum vitae,

Dampærgevej 22
Box 2593
DK 2100 Copenhagen O

Tel +45 3529 8100
Fax -45 3529 8300

ansættelsesbrev,
 anbefalinger/udtalelser,
 oplysninger om tidligere ansættelser,
 oplysninger vedrørende kursusdeltagelse, efteruddannelse m.v.,
 oplysninger vedrørende lønforhold, herunder oplysninger om lønnens sammensætning, tillæg, oprykning m.v.,
 oplysninger om længerevarende sygdom,
 oplysninger om orlov, herunder barselsorlov,
 eventuelle klager fra brugere, eksempelvis elevklager,
 advarsler, påtaler og andre disciplinære skridt,
 korrespondance mellem den pågældende medarbejder og personaleafdelingen / forvaltningen vedrørende det konkrete ansættelsesforhold,
 prøvetidsudtalelser,
 begrundede opsigelser,
 straffeattester,
 skattekort,
 anciennitetskort,
 stillingsbeskrivelse,
 referater af personaleudviklingssamtaler,
 lægeerklæringer,
 pensionsoplysninger,
 bankkontooplysninger,
 oplysninger om forfremmelse, konstitution, m.v.,
 oplysninger om fratrædelsesgodtgørelse og fratrædelsesordninger.

Journalteknisk håndtering af personalesager

Amterne registrerer personalesagerne elektronisk. I nogle amter opbevares sagemne i amtets centrale personaleafdeling - typisk i en særskilt "P-journal." Specielt i de store amter, er det praksis, at de større institutioner og forvaltninger selv journaliserer og opbevarer personalesagerne.

Kassation af personalesager

Det hører til undtagelsen, at amterne kasserer personalesager. De amter, som kasserer personalesager, har oplyst, at de følger Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 65 af 31. januar 1990 om kassation i amtskommuners arkiver.

Konkrete eksempler på anmodninger om aktindsigt:***Eksl:***

Et forældrepar, som fik afslag i en sag vedrørende et plejebarn, begærede aktindsigt i de 2 tættest involverede medarbejders personalesager.

Eks 2:

En person begærede, aktindsigt i en overlæges personalesag. Den pågældende person havde 1-2 gange om året i de seneste 15-20 år fremsat telefoniske trusler og forsøgt pengeafpresning.

Eks 3:

En tidligere ansat begærede aktindsigt i en kollegas personalesag. Den tidligere ansatte havde gennem længere tid chikaneret kollegaen både på arbejdspladsen og privat og havde derfor fået polititilhold.

Eks 4:

En far til en gymnasieelev begærede aktindsigt i sønnens gymnastiklærers personalesag. Faderen var utilfreds med sønnens årskarakter (3.g) i gymnastik og havde ikke fået medhold hos rektor på det pågældende gymnasium, da han klagede til denne.

Eks 5:

En journalist begærede aktindsigt i en række ansattes - alle lokalpolitikeres - personalesager. Formålet var at beskrive, hvor nemt det er at få aktindsigt.

Mange af eksemplerne er borgere, som ønsker oplysninger om deres sagsbehandlers faglige baggrund, samt eksempler på tidligere patienter, som har ønsket aktindsigt i det behandlende personales - typisk lægers - personalesager.

Personalemæssige, herunder personalepolitiske spørgsmål og problemer, som de gældende regler har givet anledning til i amterne:

bekymring for, at visse oplysninger, som burde være placeret i personalesagerne (f.eks. referater fra medarbejdersamtaler, aftrædelsesamtaler m.v.) ikke bliver det på grund af frygt for udlevering af oplysningerne i henhold til offentlighedslovens regler om aktindsigt,

generel utryghed blandt de ansatte samt usikkerhed over for hvilke oplysninger, som opbevares på de enkelte personal sager, frygt for misbrug og chikane,

Side 4

belastning af i tillidsforholdet mellem ledelsen og de ansatte.

Det opleves endvidere som stødende, at en begæring om aktindsigt ikke skal begrundes, og at aktindsigten omfatter ret til oplysninger om f.eks. de ansattes ikke-beskyttede adresse og ikke-beskyttede telefonnummer og tjenesteforsømmelser / påtaler, som kan ligge mange år tilbage. En række amter har desuden foreslået, at der bør kræves "retlig interesse" som betingelse for at få aktindsigt.

Antal begæringer om aktindsigt:

Der har stort set ikke været fremsat begæringer om aktindsigt i amternes personalesager, før forårets debat om emnet. Siden april måned har antallet af anmodninger ligget mellem ca. 1-2 pr. måned. I enkelte amter dog lidt højere.

Særlige problemstillinger, som de gældende regler har givet anledning til:

Det opleves som problematisk, at fratrædelsesordninger i forbindelse med ansættelsesforholds ophør er afgørelser i offentlighedslovens forstand og dermed omfattet af retten til aktindsigt Disse sager har ofte pressens bevågenhed, hvilket kan være unødigt belastende for den berørte medarbejder.

Afslutningsvis kan det oplyses, at det er normal praksis i amterne, at begæringer om aktindsigt ikke imødekommes, før den berørte medarbejder er orienteret og har haft mulighed for at gennemgå sin personalesag.

Amtsrådsforeningen står gerne til rådighed, hvis ovennævnte gennemgang giver anledning til yderligere spørgsmål

Med venlig hilsen



Per Korshøj



/ Helle Bruun Madsen

Lovafdelingen

Vedrørende aktindsigt i personalesager

I et brev af 16. juni 1997 har lovafdelingen bedt direktoratet om en udtalelse til brug for den af Justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i offentligt ansattes personalesager.

I direktoratet findes personalemapper vedrørende alle Kriminalforsorgens ca. 4. 000 ansatte. De enkelte tjenestesteder (fængsler, arresthuse og afdelinger m.v.) har imidlertid også personalemapper vedrørende deres egne ansatte. Direktoratet har derfor til brug for besvarelsen foretaget en høring af tjenestestederne.

Direktoratet kan herefter oplyse følgende:

1. Hvilke oplysninger ligger typisk på direktoratets/tjenestestedets personalesag

Den ansattes fulde navn,
cpr.nr.,
privatadresse,
uddannelse, herunder kurser
ansøgning med bilag, herunder eksamensbeviser og anbefalinger,
ansættelsesbreve,
ansøgninger om forflyttelse og forfremmelse inden for Kriminalforsorgen,
bedømmelser,
tavshedserklæring,
tjenestefrihed, barselsorlov mv.,
udstationering,
disciplinærsager, herunder også påtaler og tilkendegivelser m.v. uden for tjenestemandsløvens disciplinærsystem,
lønforhold, herunder omklassificeringer og engangsvederlag
meddelelser om navneændring, herunder navnebeviser,
kørselstilladelse,
telefongodtgørelse,
notater fra medarbejdersamtaler,
anmeldelser til Arbejdsskadestyrelsen.

2. Hvordan håndteres personalesagerne **journalteknisk** m.v.

Lovafdelingen har telefonisk oplyst, at man ønsker oplyst, om alt vedrørende et personalemedlem samles på én sag, eller om der oprettes særskilte sager vedrørende forskellige forhold, der drejer sig om den enkelte ansatte.

Direktoratet kan hertil oplyse, at der i direktoratet i mange tilfælde oprettes særskilte sager vedrørende forskellige forhold, der drejer sig om den enkelte ansatte. En del af disse sager **henlægges** efter ekspedition på personalemappen, herunder f.eks. sager om udstationering og barselsorlov.

I andre sager, herunder disciplinærsager, lægges en kopi af afgørelsen i personalemappen. I enkelte sager, bl.a. kursussager, noteres alene journalnummer på et "oplysningsblad" i personalemappen.

Klager fra klienter over ansatte behandles normalt på særskilte sager uden kopi eller notat i personalemappen. Dette gælder dog ikke særligt graverende sager, hvor den ansattes handlinger nærmer sig tjenesteforseelser. I sådanne tilfælde vil der blive gjort notat om den påtale eller henstilling uden for tjenestemandslovens disciplinærsystem, som sagen har givet anledning til og lagt kopi i personalemappen.

Det er direktoratets indtryk, at man på Kriminalforsorgens tjenestesteder generelt ikke opretter særskilte sager, men henlægger alt vedrørende det enkelte personalemedlem i personalemappen.

3. Hvilken praksis følges med hensyn til kassation af oplysninger

Direktoratet kasserer ikke oplysninger fra personalemapperne.

Det samme gør sig som udgangspunkt gældende for tjenestestederne. Enkelte tjenestesteder har dog oplyst, at man destruerer oplysningerne, når den ansatte forlader Kriminalforsorgen, eller at man "rydder op" i personalemappen ved forflytninger, således at uaktuelle oplysninger ikke medsendes til det nye tjenestested.

4. Hvor mange begæringer om aktindsigt behandles gennemsnitligt om måneden

Direktoratet og tjenestestederne har kun modtaget få anmodninger om aktindsigt. Direktoratet har således modtaget under 10 anmodninger, og tjenestestederne under 20 anmodninger i den tid, hvor debatten vedrørende aktindsigt i personalesager har kørt.

5. En nærmere redegørelse for de personalemæssige, herunder personalepolitiske, spørgsmål og problemer, som de gældende regler om aktindsigt i personalesager giver anledning til - gerne under anvendelse af konkrete eksempler fra praksis, samt eventuelle andre oplysninger, som kan bidrage til at give arbejdsgruppen et overblik over problemstillingen og belyse et eventuelt behov for en ændring af de gældende regler.

Direktoratet kan oplyse, at de gældende regler om aktindsigt i personalesager har givet anledning til megen debat i Kriminalforsorgen.

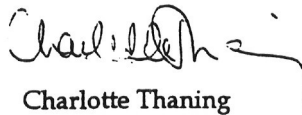
Navnlig på grund af Kriminalforsorgens specielle klientel er det direktoratets opfattelse, at der for ansatte i Kriminalforsorgen gør sig særlige hensyn gældende, som generelt taler for en meget vidtgående beskyttelse. Dette gælder også i tilfælde, hvor begæringerne om aktindsigt fremsættes af en indsats eller klients familiemedlemmer. Netop beskyttelseshensynet over for personalet taler efter direktoratets vurdering for, at aktindsigt i personalesager gøres afhængig af, at ansøgeren angiver en begrundelse for sin begæring. Findes begrundelsen ikke tilstrækkelig relevant, bør aktindsigt kunne afslås.

Således skal man i øvrigt også gøre opmærksom på, at muligheden for aktindsigt og frygten for repressalier eventuelt vil kunne føre til, at ansatte i visse tilfælde måtte træffe afgørelser under hensyntagen til opretholdelse af det gode forhold til den indsatte. Direktoratet har dog ikke belæg for at antage, at noget sådant har fundet sted.

Som et eksempel på en sag, der har skabt megen uro og bekymring blandt personalet, kan nævnes en anmodning om aktindsigt fra en prøveudskrevet forvaringsdømt, der måtte betegnes som farlig, og som tidligere havde truet den ansatte, i hvis personalemappe han nu anmodede om aktindsigt. Direktoratet imødekom i begrænset omfang den prøveudskrevnes anmodning.

Endelig har debatten om, hvorvidt notater fra medarbejdersamtaler er omfattet af retten til aktindsigt, skabt en sådan utryghed blandt Kriminalforsorgens personale, at flere tjenestesteder indtil videre, har stoppet den igangværende forsøgsordning med medarbejdersamtaler.

Med venlig hilsen



Charlotte Thaning

RIGSPOLITICHEFEN
Afdeling B - Personaleafdelingen
Polititorvet 14 - 1780 København V
Tlf. 33 14 88 88 - Telefax 33 93 19 73
sagsbehandler: lokal 5401

Dato 25 AUG. 1997
Journ.nr 1997-040-19

BILAG 9

Justitsministeriet,
Lovafdelingen,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K.

Jmt. modt
26 AUG. 1997

I skrivelse af 16. juni 1997 (j.nr. 1997-793-0036) har ministeriet til brug for en nedsat arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i offentlig ansattes personalesager anmodet om en udtalelse om embedets erfaringer med sådanne sager.

1.

Rigspolitichefembedet er den centrale personaleforvaltende myndighed for politiet. Det indbefatter ansatte her ved embedet, ansatte i politikredsene og kontor- og civilansat personale ved anklagemyndigheden (Rigsadvokaten og Statsadvokaterne).

På tilsvarende måde er Justitsministeriet den centrale personaleforvaltende myndighed for det juridisk uddannede personale i politi og i anklagemyndighed.

2.

Rigspolitichefens Personaleafdeling fører et centralt EDB register (Personale Administrativt Informationssystem. PAT). Heri registreres ikke blot de personer, for hvem Rigspolitichefen er ansættelsesmyndighed, men også de personer, hvor Rigspolitichefen - efter anmodning fra Justitsministeriet - er lønudbetalende myndighed.

Registreringen sker på baggrund af cpr.nummer

3.

I Rigspolitichefens Personaleafdeling findes personalemapper vedrørende størsteparten af de personer, der er registreret i PAI. Herunder navnlig personer for hvilke Rigspolitichefen er ansættelsesmyndighed, men også eksempelvis juridisk personale i politi og anklagemyndighed og ansatte ved Justitsministeriets Retspsykiatriske Undersøgelsesklínik.

Personalemapperne er journaliseret på baggrund af cpr.nummer.

4.

Personalemappen indeholder de sager/dokumenter, som er journaliseret under anvendelse af den ansattes cpr.nummer.

I mappen findes sager/dokumenter af følgende karakter:

- ansættelsessagen, dvs. de dokumenter som ligger til grund for og er udarbejdet i forbindelse med den oprindelige ansættelse/fastansættelse,
- sygdom/tilskadekomst, som har givet anledning til sagsbehandling,
- beregning af tjeneste-/jubilæumsanciennitet,
- kursusbeviser,
- lønforskrivning,
- lønindeholdelse,
- tjenstlige undersøgelser/disciplinærsager,
- ansøgning om forflyttelse/forflyttelse uden opslag,
- ferie, som har givet anledning til sagsbehandling,
- kørselsautorisation,
- dusør,
- flyttegodtgørelse og
- klager over bedømmelser

i

Personalemappen er ikke i sig selv en "sag".

5.

Journalisering og dermed indholdet af personalemappen er traditionelt betinget.

Mappen indeholde således ikke netop de **personrelaterede** dokumenter og sager, som jeg har speciel personaleadministrativ og personalepolitisk interesse i at samle. Mappen består snarere af en – ret tilfældig - samling af sager/dokumenter, som blot har det til fælles, at de ikke journaliseres separat.

Sager/dokumenter om eksempelvis løn, forfremmelse/forflyttelse efter opslag, tjenesterejser, indberetninger om anvendelse af stav/skydevåben og indberetninger om adfærdsklager findes andetsteds ved embedet.

Personalemappen kan således ikke siges at indeholde oplysninger, der tilsammen giver et fuldstændigt billede af den ansatte.

Specielt for så vidt angår personalebedømmelser og medarbejdersamtalepapirer er situationen således:

For ansatte stationeret her ved embedet opbevares sådanne på det enkelte tjenestested (afdeling) - dvs. ikke i omtalte personalemappe.

For andre ansatte vil Rigspolitichef embedet som udgangspunkt ikke være i besiddelse af sådanne.

Når bedømmelsen indgår i en sag, eksempelvis vedrørende ansøgning om kursus, forfremmelse eller forflyttelse, oprykning og aftaleforhandlinger, kan bedømmelsen findes som bilag i den pågældende sag.

Kun i ganske enkelte tilfælde vil personalemappen indeholde personalebedømmelser, eksempelvis som bilag i disciplinærsager, afskedssager og klager over bedømmelser.

7.

Der foretages ikke kassation af oplysninger/dokumenter/ sager i personalemappen.

Forud for oktober 1995 var der praktisk talt ingen ansøgninger om aktindsigt i personalesager.

I takt med den stigende medieomtale er antallet af ansøgninger steget fra nogle enkelte i foråret/sommeren 1996 til en massiv strøm i 1997.

Udviklingen førte til udsendelse af rundskrivelse af 26. februar 1997, som vedlægges til orientering. Der henvises specielt til sidste afsnit, som har følgende indhold:

"For at sikre, at der i videst muligt omfang tages hensyn til de ansattes personlige forhold, og at der på dette sagsområde sker en ensartet sagsbehandling skal jeg opfordre **Politidirektøren/Politimestrene** til i forbindelse med sådanne ansøgninger at tage kontakt med mig. Henvendelse rettes til **personaleafdelingen**."

9.

I praksis er næsten samtlige modtagne ansøgninger om aktindsigt formuleret i retning af: "personalemappen vedr. NN", "personalepapirerne vedr. NN", "papirerne vedr. NN" "alt vedr. NN".

Når jeg mener, at så upræcise ansøgninger overhovedet kan siges at opfylde identifikationskravet i § 4, stk. 3 og danne grundlag for sagsbehandling, skyldes det alene eksistensen af den omtalte personalemappe.

Samarbejdet med politikredsene sammenholdt med eksistensen af nævnte personalemappe betyder, at alle anmodninger om aktindsigt i personalesager behandles her ved embedet med udgangspunkt i personalemappen.

10.

Embedet har frem til den 8. august 1997 behandlet ialt 87 anmodninger vedrørende ialt 142 ansatte. Ansøgningerne retter sig næsten udelukkende mod det politiuddannede personale.

Dertil skal lægges nogle anmodninger af mere upræcis indhold, såsom "alle ansatte ved Politimesteren i Herning", "alle ansatte ved Politimesteren på Frederiksberg", "alle ansatte ved Politimesteren i Helsingør", "alle ansatte i URO-patroljen", "alle hundeførere", "alle involverede i 18. maj" og "alle ansatte i kriminalpolitiet i Karlslunde fra 1985".

II

Efter flere justeringer er embedets sagsbehandlingspraksis således:

- a) Der sendes straks en skrivelse til ansøgeren, hvori det meddeles, at Rigspolitichefen ikke vil kunne behandle sagen inden for 10-dags fristen, men at det vil ske snarest muligt.
- b) Der tages telefonisk kontakt med den ansatte. Formålet er dels orientering dels at give den ansatte lejlighed til at fortælle om relationen mellem denne og ansøgeren. Såfremt den ansatte fremkommer med faktiske oplysninger, som kunne danne grundlag for undtagelsesvis at give afslag på ansøgningen, eller som kunne tænkes at danne grundlag for, at der foretages en mere individuel vurdering af hensynet til den ansattes private forhold (jvf. § 12), vil sådanne faktiske oplysninger blive søgt verificeret. Det sker efter omstændighederne enten ved henvendelse til **Politimesteren/** Politidirektøren eller ved høring af ansøgeren.

Der henvises i den forbindelse til de overvejelser om høring af den, hvis interesse kan være til hinder for, at oplysning meddeles, som er nævnt i Kommenteret Offentlighedslov s. 27-29.

- c) Den ansattes personaleorganisation orienteres telefonisk.
- d) Såfremt ansøgningen ikke afslås udfærdiges udkast til afgørelse. Personalemappen bliver gennemgået, og det bliver vurderet, om der skal udeholdes sager/dokumenter/oplysninger i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven.
- e) Udkast til afgørelse vedlagt kopi af akter - i den form de agtes sendt til ansøgeren - sendes til den ansatte med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Sidstnævnte "**høring**" er for nylig indført som en parallel til den procedure, der anvendes af Justitsministeriet i tilsvarende sager.

- f) Herefter meddeles aktindsigten.

Proceduren er udformet efter drøftelser med personaleorganisationerne og afspejler min interesse for og hensyntagen til den tydelige utryghed og usikkerhed blandt de ansatte, som denne type sager har afstedkommet.

12.

- a) Den typiske ansøger er en borger, som har haft kontakt med politiet og efterfølgende søger aktindsigt i personalesagerne vedrørende det involverede personale. Det fremgår, at nogle har **anmeldt/klaget** over - eller agter at **anmelde/klage** over - de pågældende ansatte.
- b) I denne gruppe findes et mindre antal ansøgere, som forud for ansøgningen har udøvet vold eller trussel om vold mod politipersonalet.
- c) En lille gruppe ansøgere - hvis ansøgninger dog udgør en ret stor arbejdsmæssig belastning for embedet - fremsætter løbende begæringer på baggrund af hændelser, som de har læst om i avisen eller lignende. I nogle sager har det ikke været muligt for embedet at identificere de i en sådan ansøgning omtalte ansatte.
- d) Flere journalister har indgivet ansøgninger. Senest har en journalist indgivet ansøgning på samtlige ansatte anført på to sider i politiets interne telefonbog.

- e) En speciel mindre gruppe ansøgere udgøres af borgere, som har et helt privat mellemværende med personer, som tilfældigvis er ansatte i politiet, og som til brug for dette mellemværende søger om aktindsigt.

Embedet har eksempelvis behandlet to sager, hvor ansøgeren havde polititilhold mod at forulempe den ansatte og dennes familie (og var dømt for overtrædelse heraf).

13.

Det min erfaring, at de mange ansøgninger om aktindsigt har resulteret i betydelig usikkerhed og utryghed hos de ansatte. Det er dog også min erfaring, at skønt en stor del af ansøgningerne formentlig er båret af chikanehensyn, har jeg intet kendskab til, at oplysninger udleveret efter reglerne i offentlighedsloven konkret er blevet anvendt chikanøst.

Derimod er det min generelle opfattelse, at der ikke bag de mange ansøgninger kan peges på nogen rimelig saglig interesse.

11

Der bruges anslået mellem 1 og 2 årsværk på behandling af sagerne.

15.

Jeg har gjort mig nogle personalepolitiske overvejelser om spørgsmålet.

- a) Politiet er en "personaletung" myndighed, som arbejder under stor mediebevågenhed.

Specielt det politiuddannede personale er - med et moderne udtryk - "frontliniepersonale", altså offentligt ansatte, der er i tæt kontakt med borgerne.

Det er en del af det politiuddannede personales daglige arbejde, at udøve "politimyndighed". Netop fordi dette arbejde indebærer risiko for helt særlige konfliktsituationer med borgerne, findes der et særligt klagesystem (nu "politiklagenævn"-systemet).

For den utilfredse borger er der således ikke blot den sædvanlige mulighed for at klage over en afgørelse, men også en særlig formaliseret procedure for at klage over den enkelte ansattes adfærd.

På den baggrund finder jeg det ikke acceptabelt, at navnlig politiets ansatte yderligere skal udsættes for den utryghed, der følger af, at utilfredse borgere har mulighed for at gå på "fisketur" i enkelte ansattes personrelaterede oplysninger.

- b) Der er tradition for personalebedømmelser inden for politiet. Bedømmelsessystemet er udformet og løbende revideret i tæt samarbejde med personaleorganisationerne. Der er bred accept af systemet.

Det er min opgave som central personalechef at sikre saglighed, forudsigelighed og gennemsigtighed i den overordnede personalepolitik - ikke mindst for såvidt angår personaleudvikling og forfremmelser.

Det er således af afgørende betydning for såvel driften af politiet og for samarbejdet med de ansatte at personalebedømmelser, personaleudviklingssamtaler m.v. behandles med største respekt og i dybeste fortrolighed.

Der må ikke hos de ansatte herske nogen som helst tvivl om, at bedømmelser m.v. i enhver sammenhæng naturligvis er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Der bør derfor skabes en lovhjemmel, som klart undtager bedømmelser og medarbejdersamtale oplysninger fra aktindsigt.

16.

Jeg har endvidere gjort mig nogle **retlige overvejelser** om på hvilken måde retten til aktindsigt i disse "**sager**" kunne begrænses. En sådan begrænsning kunne tænkes at tage udgangspunkt i følgende begreber.

II

"Tjenstlige forhold"

I forbindelse med besvarelsen af spørgsmål 33, gengivet i FT 1985/86 sp 265 erklærede Justitsministeren sig enig i følgende udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 1976 s. 130 ff):

"Et af hovedformålene med offentlighedsordningen (jvf. offentlighedskommissionens beretning s 43 ff) ..er., kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver, og det vil bl.a. sige kontrol med at offentlige ansatte opfylder deres tjenestepligter".

Dette illustrerer vel generelt, at det bagvedliggende formål med ordningen er kontrol med de ansattes **tjenstlige** optræden (= tjenestepligter).

Den nuværende lovgivning, der kun sonderer mellem personlige og private oplysninger, giver i strid med dette formål offentligheden adgang til en række personlige oplysninger, som er uden enhver forbindelse med den egentlige tjeneste.

Jeg stiller mig tvivlende over for, om dette har været tilsigtet.

18,

"Retlig interesse".

Efter reglerne er der intet krav om, at en ansøger skal begrunde sin anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven, navnlig skal ansøgeren ikke kunne godtgøre nogen retlig interesse. Det er end ikke et krav, at ansøgeren identificerer sig.

I FT-spørgsmål nr S. 1447 rejstes det spørgsmål, om den, der anmoder om aktindsigt i personalesager, skal påvise en rimelig retlig interesse. Justitsministeren har i sin besvarelse givet udtryk for, at der ikke ses noget særligt behov for at ændre reglerne. Denne konklusion bygger bla. på udtalelser fra betænkning 857/1978 om offentlighedslovens Revision.

Det er bemærkelsesværdigt, at disse udtalelser alene tager udgangspunkt i hensynet til myndigheden. Der tales om notoriske kværuleanter, der besværer myndigheden og fremsætter gentagne anmodninger i chikanøst øjemed.

De ansattes interesser er uorådt. Et værn mod chikanøs anvendelse af personrelaterede oplysninger over for den ansatte savnes.

Dei: kunne i denne type sager formuleres et krav om retlig interesse.

Reglen kunne udbygges med en udtrykkelig bestemmelse om konkret afvejning mellem på den ene side ansøgerens interesse i aktindsigten og på den anden side den ansattes interesse i hemmeligholdelse - eksempelvis i stil med forvaltningslovens § 18, stk. 1 og § 28, stk. 2, nr. 3.

19.

Endelig har jeg navnlig for så vidt angår disciplinærsager/tjenstlige undersøgelser gjort mig nogle overvejelser omkring rimeligheden af de eksisterende regler.

Gammeltoft-Hansen mil. anfører i **"Forvaltningsret"** s 284 bl.a. følgende:

"...oplysninger om disciplinærforseelser (må) som udgangspunkt betragtes som "offentlige", men kun for så vidt forseelsen ikke udspringer af forhold i den pågældendes privatliv. Oplysninger om strafbare forhold, som bevirker, at den pågældende mister sit decorum, er... ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. Det samme gælder oplysninger om sygdomsforhold eller om alkoholmisbrug."

I Vogter m.fl., s. 191 er fra Justitsministeriets sag **L.A. 1988-543-27** citeret følgende:

"...bestemmelsen i offentlighedslovens § 13 stk. 1, nr. 3. bygger (efter Justitsministeriets opfattelse) på den forudsætning, at dokumenter i sager om disciplinærfølgning efter tjenestemandslovens kap. 4 i almindelighed kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven, da forhørene og retsmøderne - for at varetage væsentlige hensyn til den pågældende tjenestemand og for at sikre en effektiv retsforfølgning - ikke er offentligt tilgængelige efter tjenestemandslovens § 21, stk. 7, og de dokumenter, der tilvejebringes såvel før som under og efter forhør og retsmøder, ikke må offentliggøres, jf. § 21, stk. 8-9.

Udtalelser i henhold til tjenestemandslovens § 20, stk. 1, vil derfor i almindelighed kunne undtages fra adgangen til aktindsigt."

I besvarelse af spørgsmål S 1293 har Justitsministeriet sammenfattet retstilstanden således:

"Oplysninger om tjenesteforseelser er også undergivet aktindsigt. Dette gælder dog ikke, hvis der herved afsløres oplysninger om den pågældendes privatliv eller om et strafbart forhold. I Justitsministeriets praksis er det endvidere antaget, at oplysninger, der hidrører fra en disciplinærundersøgelse, som foregår for lukkede døre, jf. offentliggørelsesforbudet i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, er undtaget fra retten til aktindsigt"

Umiddelbart kunne man argumentere for, at netop offentligt ansattes tilsidesættelse af kravet i tjenestemandslovens § 10 måtte være et kerneområderne for offentlighedens ret til aktindsigt. Men alligevel indebærer nævnte retstilstand, at der her er særlige begrænsninger.

I øvrigt bygger ovennævnte betragtninger tilsyneladende på den opfattelse, at en disciplinær forfølgning normalt indebærer afholdelse af tjenstligt forhør. Dette er ikke lovens system og er ej heller tilfældet i praksis. Flertallet af disciplinærsager inden for politiet afgøres efter, at der er afgivet udtalelse efter tjenestemandslovens § 20, men uden at der er afholdt tjenstligt forhør.

Retstilstanden kan i øvrigt give nogle ejendommelige resultater. Her illustreret med et par typiske eksempler fra politiets område

- a) En politiassistent krænker groft en borger i tjeneste, således at han dømmes for vold. I den efterfølgende disciplinærsag vil der være meget snævre grænser for aktindsigt, da grundlaget er en straffesag.
- b) En politiassistent begår i tjenesten en langt mindre alvorlig krænkelse overfor en borger, eksempelvis i form af uretmæssig anvendelse af håndjern eller uacceptabel sprogbrug. I den efterfølgende disciplinærsag vil der være langt videre adgang til aktindsigt.
- c) En politiassistent foretager i tjenesten mangelfuld sagsbehandling. Under en efterfølgende disciplinærsag ikendes han en irettesættelse. I denne sag vil der være vid adgang til aktindsigt.
- d) Den samme politiassistent gentager sin forseelse. Den ny disciplinærsag skal ende med en alvorligere sanktion i form af en bøde på 1000 kr. Det vil derfor være nødvendigt at afholde tjenstligt forhør. I denne disciplinærsag vil der være langt snævrere grænser for så vidt angår aktindsigt.

21.

Ovennævnte viser efter min opfattelse, at der ikke er et tilstrækkeligt og logisk samspil mellem reglerne i tjenestemandsløven og reglerne i offentlighedsloven. Den seneste ved L 1986, 265 foretagne ændring af tjenestemandsløven synes at have fremhævet dette.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Baye', with a long horizontal stroke extending to the right.

RIGSPOLITICHEFENAfdeling B - Personaleafdelingen
Polititorvet 14-1780 København V
Tlf. 33 14 88 88 - Telefax 33 93 19 73
sagsbehandler, lokal 5481**KOPITILSAGEN**Dato **26 FEB. 97** HJ

SUKK.NR. /

Journ.nr 1997-040-19

Politidirektøren i København
og samtlige politimestre

Aktindsigt i personalesager.

Problemerne omkring omfanget af offentlighedens ret til aktindsigt i personaleakter har været drøftet i flere sammenhænge. Senest har emnet været omtalt flere gange i dagspressen.

Det må derfor forventes, at der i fremtiden kan blive fremsat en række anmodninger om aktindsigt efter Offentlighedsloven.

Jeg har under drøftelser med personaleorganisationerne givet udtryk for, at der i forbindelse med hver enkelt anmodning vil blive foretaget en meget nøje vurdering af, i hvilket omfang anmodningen skal **imødekommes**.

Et par sager er i overensstemmelse hermed blevet behandlet her ved embedet.

For at sikre, at der i videst muligt omfang tages hensyn til de ansattes personlige forhold, og at der på dette sagsområde sker en ensartet sagsbehandling, skal jeg opfordre Politidirektøren/Politimestrene til i forbindelse med sådanne ansøgninger at tage kontakt med mig. Henvendelse rettes til personaleafdelingen.





Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Udtalelse vedrørende aktindsigt i personalesager.

Justitsministeriet, Lovafdelingen, har ved skrivelse af 16. juni 1997 j.nr. 1997-793-0036 anmodet Kommunernes Landsforening om en udtalelse vedrørende kommunernes håndtering af personalesager samt anmodninger om aktindsigt i disse.

Landsforeningen har med henblik på at kunne afgive den ønskede udtalelse stillet samtlige landets kommuner bortset fra Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune en række spørgsmål vedrørende kommunernes håndtering af personalesager samt anmodninger om aktindsigt i disse. Til orientering vedlægges kopi af det udsendte spørgeskema.

På baggrund af det modtagne materiale fra 250 kommuner er det vanskeligt at give et entydigt billede af, hvorledes kommunernes praksis er omkring håndtering af personalesager. Det er for eksempel ikke muligt at beskrive, hvad en personalesag i en kommune typisk indeholder, idet der på detailplanet er en meget forskellig praksis i de enkelte kommuner, når man gennemgår de enkelte typer personhenførbare oplysninger.

Der er imidlertid visse oplysninger, som langt hovedparten af kommunerne ikke har arkiveret i personalesagerne. Det drejer sig om registrering af sygefravær, skatteoplysninger, lønsedler, rejseregnskaber, personalebedømmelser, skemaer fra personaleudviklingssamtaler samt ferieoversigter. Kommunerne vil dog typisk alligevel være i besiddelse af de nævnte oplysninger, blot vil de være elektronisk registrerede eller arkiverede efter emne i stedet for efter cpr.nr.

Kommunernes personalesager findes i en central løn- og personaleafdeling. Kun i ganske få kommuner er der tillige personalesager i fagforvaltningen. Til gengæld er det ganske almindeligt, at der - ud over i den centrale løn- og personaleafdeling - også er oprettet personalesager i institutionerne.

Kommunerne har generelt ikke praksis for at kassere oplysninger eller dokumenter vedrørende de ansatte, der ikke længere anses for relevante. Enkelte kommuner sanerer sagerne i forbindelse med, at den ansatte fratræder, og sagen dermed bliver arkiveret. For så vidt angår praksis vedrørende kassation af personalesagen som helhed henviser mange kommuner til "de gældende regler" (de af Kulturministeren fastsatte regler på området). Derudover anfører enkelte kommuner at have en praksis for at kassere personalesager et givent antal år, eksempelvis 20 år, efter den ansattes fratreden.

Uanset den individualitet, som enhver ansøgning om aktindsigt i personalesager, naturligt har, kan ansøgningerne grupperes, så det giver arbejdsgruppen et indtryk af, på hvilken baggrund de typiske begæring om aktindsigt (når bortses fra egenaces) i personalesager fremkommer. Da ansøgningerne ikke kan kræves begrundet, er det naturligt nok ikke alle ansøgninger, der er begrundet. Ofte vil borgeren dog være forvaltningen bekendt i forvejen, og anledningen til ansøgningen vil som følge heraf oftest være åbenlys for den enkelte kommune, hvorfor det er muligt at inddele hovedparten af ansøgninger om aktindsigt i personalesager i nedenstående hovedgrupper, hvoraf de 3 førstnævnte er langt de hyppigste:

- borgere, der har fået afslag på en social ydelse, ønsker aktindsigt i sagsbehandlers personalesag
- borgere, der har haft en sag med skattemyndighederne, ønsker aktindsigt i sagsbehandlers personalesag
- pressen, der søger aktindsigt i kommunaldirektør eller forvaltningschefs personalesag
- borgere, der har børn i institution eller skole, ønsker aktindsigt i lærers eller pædagogs personalesag
- faglig organisation, der søger aktindsigt i medlems personalesag eller medlems kollegas personalesag

Justitsministeriet har anmodet Landsforeningen om at redegøre for de personalemæssige spørgsmål og problemer, som de gældende regler om aktindsigt i personalesager giver anledning til. Kommunernes Landsforening har ved skrivelse af 8. april 1997 til Justitsminister Frank Jensen redegjort netop for de spørgsmål og problemer, som de gældende regler om aktindsigt giver anledning til, hvorfor der henvises til nævnte skrivelse. Som supplement hertil, vedlægges eksempler på problemer omkring aktindsigt i form af nogle afgørelser fra tilsynsrådene vedrørende klager over kommuners behandling af sager om aktindsigt i personalesager.

./.

Kommunerne har over for Landsforeningen oplyst, hvor mange anmodninger om aktindsigt i personalesager de har modtaget i første halvår 1997.

Man kan ud fra disse oplysninger konstatere, at kommunerne er blevet udsat for alt mellem 0 og 60 henvendelser i løbet af perioden.

I størsteparten af kommunerne har man haft mellem 0 og 10 henvendelser det sidste halvår, og hver enkelt ansøgning drejede sig typisk om aktindsigt i flere personalesager.

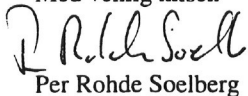
Landsforeningen vil dog gerne i forbindelse med spørgsmålet om, hvor mange anmodninger om aktindsigt i personalesager, der gennemsnitligt behandles om måneden, gøre opmærksom på, at dette tal ikke behøver at være et udtryk for, hvor stor belastningen er for medarbejderne. Der er naturligt nok tale om ekstra arbejde i forbindelse med behandling af anmodningerne om aktindsigt. Det er imidlertid ikke kun det, der belaster kommunens medarbejdere.

Belastningen skal i langt højere grad ses på baggrund af den latente mulighed, at en ansat i kommunen, hvis denne pådrager sig begrundet eller ubegrundet vrede fra klienter, tilfældigvis har en nysgerrig nabo eller lignende, kan blive udsat for at få gennemset sin personsag og opleve at andre får udleveret adresse og telefonnummer samt mange andre oplysninger. Den ansatte har ingen mulighed for at vide, hvad borgeren agter at bruge end-sige misbruge oplysningerne **til**, og dermed vil den ansatte med rette føle sig i en meget udsat position.

Endvidere skal Landsforeningen pege på det u hensigtsmæssige i, at en vurdering af, i hvilket omfang der skal gives aktindsigt, kræver særlig juridisk ekspertise, på grund af den meget akademiske måde lovgivningen om aktindsigt er sammensat på. Det synes åbenbart for Landsforeningen, at dels må reglerne kunne forenkles og dels må reglerne kunne beskrives enklere i vejledningen. Dette ville i sig selv gøre selve arbejdet med håndteringen af reglerne lettere for kommunernes personale, og mere klare for den der retter henvendelse om aktindsigt.

/. Landsforeningen har modtaget en del supplerende materiale i form af artikler, vejledninger, notater m.v. fra kommunerne. Da en del af materialet skønnes at kunne være af værdi for arbejdsgruppen videre arbejde vedlægges en kopi heraf.

Med venlig hilsen


Per Rohde Soelberg


Ulla Bjerrum



- 9 APR. 1997

BILAG 11

Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune

Kommunale Tjenestemænd og
Overenskomstansatte

Justitsminister Frank Jensen
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Den 8. april 1997

Aktindsigt i personalesager.

Som bekendt har der i den seneste tid været en heftig debat om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager.

Der har været givet talrige eksempler på, hvor urimelige offentlighedslovens regler om aktindsigt kan virke, når de bruges af borgere i personalesager og øjensynligt udelukkende med det ene formål at bruge oplysningerne i chikanøst øjemed overfor de pågældende medarbejdere. Særlig opmærksomhed har der været omkring udlevering af oplysninger på ansatte i kommunernes socialforvaltninger, herunder bl.a. de ansattes adresser og telefonnumre.

Til gengæld har der ikke været nævnt mange eksempler på, hvornår det kunne være relevant for en borger at få aktindsigt i en offentligt ansat personalesag, og det bør naturligvis give anledning til at overveje, om de nuværende aktindsigtsregler fungerer efter hensigten.

Debatten om aktindsigt i personalesager har været fulgt tæt af både de (amts)kommunale arbejdsgiverparter og de (amts)kommunale personaleorganisationer, og parterne har sammen drøftet problemets omfang og mulige løsninger på problemet.

Disse drøftelser har bl.a. resulteret i denne henvendelse, hvor de (amts)kommunale parter i fællesskab vil henlede opmærksomheden på problemet og samtidig opfordre til, at der arbejdes for en ændring af reglerne på området, således at de bliver både logiske og gennemskuelige og samtidigt rimelige for alle parter.

De (amts)kommunale parter har med tilfredshed noteret sig, at der nu er nedsat en arbejdsgruppe, der skal beskrive gældende ret på området og på grundlag heraf overveje, om der er behov for lovændringer og i givet fald udarbejde udkast til sådanne ændringer. De (amts)kommunale parter skal dog allerede på nuværende tidspunkt benytte lejligheden til nærmere at redegøre for problemet set ud fra et personalepolitisk synspunkt:

De (amts)kommunale parter er principielt af den opfattelse, at der i et demokratisk samfund skal være en stor grad af åbenhed om offentlige anliggender, og at formålet med offentlighedsloven derfor er rigtig.

Der skal derfor ikke herske tvivl om, at offentlige myndigheder og dets personale må tåle at blive kigget efter i kortene, når det offentlige optræder som myndighedsudøver.

En offentlig myndighed har imidlertid mange funktioner, og en af disse er rollen som en ganske almindelig arbejdsplads, hvor der gælder et system og nogle særlige spilleregler, som ikke har noget med myndighedsudøvelse at gøre, men som ligner alle andre arbejdspladser. Behovet for, at borgerne har krav på at kunne kontrollere den del af de offentlige myndigheders virksomhed ses ikke at være stor og bør under alle omstændigheder afvejes overfor hensynet til de ansatte og den lokale personalepolitik.

Som det er fremgået af de seneste ugers debat har der da næsten også udelukkende været tale om sager, hvor chikanelementet har været det væsentlige, hvorimod der - som tidligere nævnt - ikke har været fremført saglige argumenter for at opretholde en vid adgang til aktindsigt i personalesager. Eksempelvis har det vakt berettiget undren mange steder, at f.eks. de ansattes adresser skulle være omfattet af aktindsigt, idet en adresse af de fleste opfattes som en privat oplysning, der hverken har noget med ansættelsesforholdet eller med myndighedsudøvelsen af gøre.

I den sammenhæng skal det bemærkes, at den ansatte jo altid optræder på myndighedens vegne, hvad enten der er tale om en sagsbehandler i socialforvaltningen eller en ansat på et sygehus og at oplysninger om den ansatte, som ikke vedrører myndighedsudøvelsen, derfor er irrelevante i forhold til borgerens muligheder for at klage over en afgørelse eller i øvrigt kontrollere forvaltningen.

Efter de (amts)kommunale parters opfattelse vil det være ødelæggende for såvel det saglige formål med offentlighedsloven som for det daglige samarbejdsklima på de offentlige arbejdspladser, hvis der ikke kan sættes en stopper for "misbrugssagerne".

Derudover vil der efter de (amts)kommunale parters opfattelse ligeledes være behov for at se på andre situationer, hvor der synes at være en indbygget konflikt mellem hensynet bag de generelle regler om aktindsigt og hensynet til personalepolitikken på arbejdspladsen.

De (amts)kommunale parter er ikke af den opfattelse, at personalesager som sagstype generelt skal undtages fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, idet der derved i offentligheden kunne skabes den myte, at offentligt ansattes forhold åbenbart ikke tåler at se dagens lys, men man skal sikre regler, der afvejer hensynet til den ansatte overfor den enkelte borgers interesse i den konkrete sag. De (amts)kommunale parter er i denne forbindelse opmærksomme på, at myndighederne i dag vil kunne afvise at give aktindsigt i de åbenlyse chikanesager, eller hvis der i øvrigt er en begrundet formodning om, at borgeren vil udnytte eventuelle oplysninger til strafbare forhold el. lign.

Der er en lang række dokumenter og oplysninger i personalesagerne, som p.t. ikke umiddelbart kan undtages fra aktindsigt, men hvor det efter de (amts)kommunale parters opfattelse vil være særdeles relevant at henføre disse til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

De (amts)kommunale parter har i den forbindelse noteret sig, at Justitsministeriet er af den opfattelse, at oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold, herunder tjensteforseelser, normalt ikke kan undtages fra aktindsigt, medmindre der herved afsløres oplysninger af privat karakter, jf. ministeriets svar af 14. oktober 1996 til Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg og besvarelse af spørgsmål S 1293 fra MF Anne Baastrup.

Dette indebærer, at skriftlige advarsler og andre lignende tilkendegivelser om den ansattes tjenstlige forhold skal udleveres. Tilsvarende gælder dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med afskedigelser, herunder eventuelle forhandlingsreferater, forligstekster o.lign., og alle øvrige oplysninger, der relaterer sig til den ansattes tjenstlige forhold, bortset fra - som det udtrykkes i besvarelsen af S 1293 - såkaldte personalebedømmelser.

Hvis denne fortolkning af offentlighedsloven må anses for at være gældende ret på området, er det betænkeligt af bl.a. følgende grunde:

- Tillidsforholdet mellem medarbejderne, personaleorganisationerne og arbejdsgiverne vil blive svækket, hvis parterne ikke kan regne med, at aftaler indgået i fortrolighed om de ansattes forhold, også forbliver fortrolige. I den forbindelse kan det nævnes, at et meget stort antal afskedigelsessager bliver løst i mindelighed ved forlig

mellem parterne. Som offentlighedsloven fortolkes, vil sådanne forlig som udgangspunkt være undergivet aktindsigt.

- Advarsler o.lign. er som udgangspunkt et anliggende mellem den ansatte/den faglige organisation og arbejdsgiveren. I langt de fleste tilfælde vil den ansatte rette sig efter advarslen og formålet med advarslen vil dermed være opfyldt. Der synes derfor ikke at være noget hensyn til offentlighedens muligheder for at få kendskab til en sådan advarsel, idet et sådant kendskab i langt de fleste tilfælde vil blive brugt chikanøst.
- De ansatte vil blive meget tilbageholdende med at indgå skriftlige aftaler med arbejdsgiveren, hvis disse aftaler er undergivet aktindsigt.

Hvis offentlighedslovens regler om aktindsigt opretholdes i sin nuværende form kan man risikere, at den udvikling af personalepolitikken, som er nødvendig i den omstillingsproces, som de offentlige arbejdspladser undergår for tiden, vil gå i stå, hvis der skabes tvivl om, at udviklingen kan foregå i trygge rammer og uden frygt for utidig indblanden. Et af flere vigtige instrumenter i denne omstillingsproces er brugen af personaleudviklingssamtaler og indgåelse af gensidigt forpligtende aftaler mellem chef og medarbejder. Der bør derfor ikke herske nogen tvivl om, at dokumenter og oplysninger, der stammer fra personaleudviklingssamtaler eller lign. i alle tilfælde skal kunne undtages fra aktindsigt.

Sammenfattende er det efter de (amts)kommunale parters opfattelse vigtigt, at reglerne om aktindsigt i personalesager er formuleret på en sådan måde, at der bliver en fornuftig balance mellem det overordnede hensyn til åbenhed i forvaltningen og hensynet til en fornuftig personalepolitik på den enkelte offentlige arbejdsplads.

Dette kan efter de (amts)kommunale parters opfattelse ske ved at udvide offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, således at oplysninger og dokumenter, der vedrører forhold som beskrevet ovenfor, kan holdes udenfor adgangen til aktindsigt.

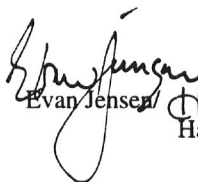



En ændring af offentlighedsloven bør i givet fald følges op af en vejledning, der mere konkret giver eksempler på, hvilke dokumenter og oplysninger, der skal gives aktindsigt i henholdsvis kan undtages fra aktindsigt.

De (amts)kommunale parter ser frem til at deltage i det forestående udvalgsarbejde, som forhåbentligt fører frem til et forslag til lovændring, som imødekommer de personalepolitiske synspunkter, som de (amts) kommunale parter er enige om at fremme.


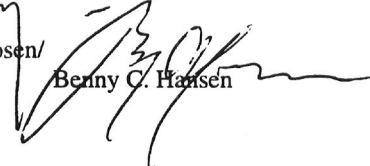
Med venlig hilsen

Kommunernes Landsforening

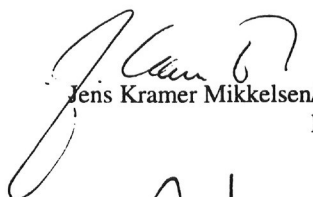

Kommunale Tjenestemænd og
Overenskomstansatte

 Evan Jensen /  Hans Berthelsen /  Poul Winckler /  Jens Kragh



Amtsrådsforeningen

 Kresten Philipsen /  Benny C. Hansen

Københavns Kommune

 Jens Kramer Mikkelsen /  Hans Simmelkjær

Frederiksberg Kommune

 John Winther /  Bjørn Thomsen

Jmt modt
28 OKT

BILAG 12

Arbejdsgruppen vedr. Aktindsigt
i Personalesager
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Den 18. august 1997
JF/mn

J.nr. 1997-0233-326-15-1

KOPI

Aktindsigt i personalesager

På baggrund af arbejdsgruppens møde den 17. juni 1997 har AC anmodet sine medlemsorganisationer om, at udarbejde en beskrivelse af de erfaringer man hidtil måtte have gjort sig med brugen af aktindsigt i ansattes personalesager. Det gælder både på det (amts)kommunale og det statslige område. Besvareelserne har drejet sig om konkrete sager vedrørende aktindsigt og det generelle indtryk af reglernes anvendelse.

Af de indkomne bidrag fremgår det som et overordnet tema, at der er en betydelig utryghed i organisationerne vedrørende aktindsigt i personalesager.

Der er ikke forståelse for, hvad civilstand, privatadresse og telefonnummer etc. har med den offentlige ansattes varetagelse af arbejdet at gøre, og hvorfor disse oplysninger kan udleveres.

Det bliver fremhævet som et problem, at den ansatte ikke altid får oplyst, at der er begæret aktindsigt, og at den ansatte ikke får mulighed for at udtale sig forinden udleveringen, for derigennem at kunne påvise, at der er tale om chikane.

Fremhæves skal specielt en bekymring fra Foreningen af Yngre Læger og Foreningen af Speciallæger vedrørende afgørelser fra Patientklagenævnet. En række af afgørelserne har haft en sådan karakter, som efter Foreningen af Yngre Lægers og Foreningen af Speciallægers opfattelse ikke skal have konsekvenser for den pågældendes ansættelsesforhold. Ved at lægge sådanne afgørelser på den pågældendes personalesag, med deraf følgende mulighed for aktindsigt, vil en eventuel irretsættelse hurtigt komme til at virke utilsigtet belastende. Desuden har Lægeforeningen i flere tilfælde anlagt sag for at få omstødt Patientklagenævnets afgørelse og fået medhold i alle disse sager. At patientklagenævntes afgørelse fortsat herefter findes på personalesagen anser Lægeforeningen for urimeligt.



Fra andre organisationer er der ligeledes eksempler på, at den offentlige ansatte har fået mere eller mindre formelle irettesættelser, påtaler osv., som organisationen ikke er enig i, og derfor ikke ønsker ligger på personalesagen. Ligeledes oplever organisationerne det som urimeligt, at indlæg og dokumenter der skal danne grundlag for en eventuel afskedigelse, også ligger på personalesagen. Disse dokumenter er ofte udarbejdet til lejligheden, og indeholder typisk den ene parts fremstilling af sagen. Disse dokumenter bliver opbevaret på personalesagen, selvom sagen går i sig selv eller afsluttes med forlig. Organisationerne har i flere tilfælde måttet råde den ansatte til, at der på personalesagen lægges en redegørelse fra den berørte ansatte om dennes opfattelse af sagen.

Med venlig hilsen

Josephine Fock

Direkte nr: 33 69 40 54

E-mail: josephine.fock@ac.dk

KTO
Sekretariatet

1. september 1997
LLT/l sj
J.nr.: 4.10.02-02

- Til:** Justitsministeriets arbejdsgruppe om aktindsigt i personalesager
- Vedr.:** Erfaringer med aktindsigt i personalesager indsamlet blandt **KTO's** medlemsorganisationer

Indledning

KTO anmodede ved skrivelse af 25. juni 1997 medlemsorganisationerne om at beskrive hidtidige erfaringer med brugen af aktindsigt i personalesager. De indkomne tilbagemeldinger kan sammenfattes som nedenfor angivet.

Erfaringer med aktindsigt i personalesager

Det er et gennemgående indtryk, at der blandt (amts)kommunalt ansatte hersker nogen utryghed, der relaterer sig til:

- A. At reglerne i sig selv er vidtgående

Man er således bekymret over, at oplysninger om civilstand, privatadresse og telefonnummer er undergivet aktindsigt, hvilket særligt belaster grupper af personale, som varetager opgaver, der har indgribende karakter for borgerne. Endvidere er det blevet anført, at aktindsigt i fratrædelsesaftaler med efterfølgende presseomtale har skabt forringede jobmuligheder for dem, aftalerne har vedrørt.

- B. At der tilsyneladende hersker en del forvirring om reglernes forståelse

Her er der givet eksempler på, at oplysninger, der burde have været tilbageholdt, er blevet udleveret og på, at praksis med hensyn til det, der henholdsvis udleveres eller tilbageholdes svinger fra (amts)kommune til (amts)kommune • og i nogle tilfælde: fra forvaltningsenhed til forvaltningsenhed. Vejledende retningslinier for bedømmelsen af, hvornår en begæring om aktindsigt er fremsat i chikanøs hensigt, efterlyses endvidere.

- C. At der blandt de ansatte hersker usikkerhed om, hvad oplysningerne **skal/kan** bruges til

Der er her blevet peget på, at der ikke nødvendigvis er nogen sammenhæng mellem det, der giver anledning til at begære aktindsigt i personalesagen, og de oplysninger, som faktisk ligger på sagen, og som derfor efterfølgende kan bruges i anden forbindelse.

D. At der synes at være en tendens til ophobning af materiale på sagerne

Der er blevet anført eksempler på, at irrelevant materiale - såsom oplysninger om andre ansatte - ofte findes på sagerne, og at ansættelsesretligt relevant materiale om den enkelte, der med tiden er blevet ligegyldigt (såsom meget gamle advarsler), fortsat ligger på sagen.

E. At personalesagerne vedblivende befinder sig i forvaltningen efter ansættelsesforholdenes ophør

*Nogle organisationer har tilkendegivet, at man i praksis har haft vanskeligt ved at indgå aftaler med lokale arbejdsgivere om, at personalesager makuleres ved en ansats **fratræden**.*

F. At (i visse tilfælde: kendskabet til) de ansattes retsstilling er for svag

/ denne forbindelse er der blev anført eksempler på, at ansatte ikke har kunnet få lov at se deres egne personalesager og på, at ansatte er blev nægtet oplysninger om, hvad der konkret er blevet udleveret til en borger. Endvidere er det fremført, at praksis med hensyn til inddragelse af ansatte i forbindelse med begæringer om aktindsigt er forskellig fra (amts)kommune til (amts)kommune, og at medarbejderne under alle omstændigheder bør høres før afgørelsen i sagen træffes.



REGERINGSKANSLIET
Justitiedepartementet

1997-08-11

Enheten för statsrätt och
förvaltningsrätt (L 6)
Hovrättsassessor Gunilla
Svahn Lindström
08 - 405 35 31

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
D-1216 KOPENHAVN K.

Jmt modt

1 5 AUG. 1997**Danmark**

Tack för Ert brev den 16 juni 1997 angående
handlingsoffentlighet i anställningsärenden m.m.
Nedan följer en redogörelse för det svenska
regelsystemet.

Handlingsoffentlighet

Svensk rättskipning och förvaltning präglas av
ålder av offentlighetsprincipen. Allmänheten och
massmedierna har en vidsträckt insyn i de
offentliga organens verksamhet.
Offentlighetsprincipen förverkligas på olika sätt
bl.a. genom den s.k. handlingsoffentligheten. Den
innebär att varje svensk medborgare är
tillförsäkrad rätt att ta del av myndighets
allmänna handlingar. Om detta stadgas i 2 kap.
tryckfrihetsförordningen (TF). Principen om
handlingsoffentlighet är avsedd att säkerställa
"ett fritt meningsutbyte och en allsidig
uppllysning". Principen, som tar sikte på sådan
information som finns nedskrivet eller på annat
sätt dokumenterat hos myndigheterna, är av
utomordentligt stor betydelse på praktiskt taget
alla områden av offentlig verksamhet.
Det är av stor vikt att den information som
myndigheten på ett eller annat sätt tillägnar sig
verkligen dokumenteras i en "handling". Om så inte
sker, föreligger risk för att
offentlighetsprincipen förlorar i betydelse. Det
har sedan länge ansetts föreligga en
dokumentationsskyldighet, även om generella regler
härom tidigare saknats. Vikten av att inhämtade
uppgifter och upplysningar nedtecknas och bevaras
för framtiden har understrukits i åtskilliga
sammanhang. En bestämmelse om
dokumentationsskyldighet finns numera i 15 §
förvaltningslagen, där det fastslås att uppgifter,
som myndigheten får på annat sätt än genom en

handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende, skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten är således skyldig att göra anteckningar om muntliga upplysningar, som inhämtats i t.ex. tjänstetillsättningsärenden.

Allmän handling

Handlingsoffentligen gäller alltså *allmänna handlingar*. I ordet "allmän" ligger inget krav på att innehållet i handlingen skall röra "allmänna angelägenheter", utan med allmänna handlingar förstås olika slags skriftliga dokument och tekniska upptagningar, som förvaras hos myndigheten och som nått ett visst handläggningsstadium. I 2 kap. TF anges vad som menas med begreppet allmän handling. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där.

En handling, exempelvis en ansökan om tjänst, får karaktären av allmän, då den inkommer till myndigheten. För frågan om handlingens utlämnande saknar det det helt betydelse, om sökanden uppställt krav på konfidentiell behandling av ansökningen eller om myndigheten har utfäst sig att inte utlämna handlingen utan sökandens samtycke.

Arbetsmaterial

En promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning sägs i lagen (2 kap. 9 § TF) **utgöra** en minnesanteckning och är inte att anse som en allmän handling hos myndigheten i fråga. En minnesanteckning blir dock allmän handling om den tas om hand för arkivering. Även om en viss typ av handling rubricerats som t.ex. promemoria/ är det för den skull inte säkert, att handlingen utgör en sådan minnesanteckning som avses i 2 kap 9 § TF. Av legaldefinitionen på minnesanteckning följer nämligen fyra olika **begränsningar** i stadgandets tillämpningsområde. För det första krävs att minnesanteckningen "tillkommit" hos myndigheten. För det andra skall handlingen ha tillkommit för ett ärendes föredragning eller beredning. För det tredje skall handlingen ha tillkommit "endast" för ärendets föredragning eller beredning. För det fjärde får handlingen inte tillföra ärendet sakuppgift. En föredragningspromemoria, som enbart utgör en sammanställning eller ett sammandrag av vad de i ärendet befintliga handlingarna innehåller, är att betrakta som en minnesanteckning. Skulle handlingen

däremot tillföra ärendet "nytt" sakmaterial, är den inte att anse som en minnesanteckning.

Sekretessbestämmelser

Offentlighetsprincipen gäller helt naturligt inte obegränsat. Rätten att ta del av allmänna handlingar får inskränkas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen närmare preciserade skyddsintressen, och begränsningarna i offentligheten skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag. Med "särskild lag" åsyftas sekretesslagen. Endast undantagsvis får sekretessbestämmelser tas in i annan lag

Utgångspunkten vid sekretessreglernas utformning har varit, att sekretessen ej skall göras mer omfattande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda vissa intressen. Då sekretessen skall gälla endast när man kan förutse skada som följd av att uppgiften lämnas ut, har sekretessbestämmelserna i allmänhet konstruerats så, att vid deras tillämpning hänsyn skall tas till skaderisken i det enskilda fallet. Flertalet sekretessregler innehåller därför särskilda rekvisit som anger sekretessens styrka.

Kapitel 7 i sekretesslagen innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds personliga förhållanden. I kapitlets 11 § finns bestämmelser om sekretess inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet. Paragrafen är tillämplig inom all offentlig verksamhet. (Se bilagd lagtext).

I första och andra styckena regleras sekretessen i den del av den personaladministrativa verksamheten som består av personalsocial verksamhet. Bestämmelserna är tillämpliga både i fråga om myndigheternas interna personalsociala verksamhet och beträffande sådan personalsocial verksamhet som bedrivs av särskilda myndigheter eller inom en överordnad myndighet med avseende på personalen vid underordnade myndigheter.

Sekretessen på det *personalsociala* området för *uppgifter som finns hos någon av den offentliga förvaltningens särskilda personalvårdsfunktionärer* regleras för sig i första stycket. Sekretessen gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog, personalvårdskonsulent eller annan sådan tjänsteman som särskilt har till uppgift att bistå de anställda med råd och hjälp i personliga angelägenheter. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom

närstående lider men. För uppgifter som hänför sig till psykologiska undersökningar eller till psykologisk behandling gäller också första stycket. Psykologiska undersökningar eller test i exempelvis anställningsärenden omfattas inte av bestämmelsen.

I andra stycket regleras sekretessen för *övriga uppgifter inom myndigheternas personalsociala verksamhet*. Bestämmelsen i detta stycke är tillämplig t.ex. på uppgifter som hänför sig till sådan personalsocial verksamhet som chefer på olika nivåer utövar. Vissa uppgifter som kommer fram vid s.k. planeringssamtal kan således sekretessbeläggas enligt detta stycke. Sekretessen gäller bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider **men** om uppgiften röjs.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om sekretess för *uppgifter om enskildas hälsotillstånd*. Uppgifter som myndigheten inhämtar i samband med en anställds sjukledighet kan hemlighållas enligt denna bestämmelse. Även sådana uppgifter om hälsotillstånd hos de anställdas anhöriga som myndigheten kan få kännedom om omfattas av bestämmelsen. Sekretessen omfattar också *uppgifter om enskildas personliga förhållanden som hänför sig till ärenden om omplacering eller pensionering* av anställda. Bestämmelsen avser all omplacering, vare sig denna orsakas av att verksamheten inom anställningsmyndigheten skall förläggas till annan ort eller omorganiseras eller den beror på förhållanden som kan hänföras till den anställdes person. För att tillgodose insynsintresset på de områden som tredje stycket omfattar görs undantag från sekretessen när det gäller ärenden om anställning eller disciplinansvar liksom för beslut i övrigt enligt tredje stycket. Uppgifter om hälsotillstånd som en sökande lämnar i ett anställningsärende är således i regel offentliga. Sekretessen gäller bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Genom fjärde stycket kan *uppgifter om offentliganställdas personliga förhållanden*, t.ex. adress och telefonnummer till bostaden, hemlighållas i sådana fall då man kan befara att den anställde hos myndigheten riskerar att utsättas för hot eller andra trakasserier t.ex. på grund av beslut eller andra åtgärder som vidtagits i **tjänsteutövningen**.

I sekretessförordningen finns föreskrifter till sekretesslagen. I 1 a § sekretessförordningen, anges att sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos vissa angivna myndigheter, för

uppgifter om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. (Se bilagd förordningstext).

Överföring av **sekretess**

Erhåller myndighet i sin förvaltande verksamhet i ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Med vänlig hälsning


Gunilla Svahn Lindström

Datum: 1997-08-11 11:07:47 162
Från: **DEPCIRKUS**
Ärende: Sökresultat från riksdagens publika databaser (V2.0)
SFST Dokument nr 1 av 1 träffade. SFS nr 1980:657

SFS nr: 1980:657

Departement/

myndighet: Justitiedepartementet L6

Rubrik: Sekretessförordning (1980:657)

Utfärdad: 1980-06-19

Ändring införd: t.o.m. SFS 1997:345

Omtryck: SFS 1994:1030

Föreskrifter med stöd av 2 kap. 2 § sekretesslagen

1 § Förekommer uppgifter för vilka gäller sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) i en allmän handling och angår **uppgifterna**

1. landskapsinformation som gäller militärgeografiska förhållanden,

2. rikets fasta **försvarsanläggningar** för krigsbruk eller **underhållsanläggningar** som kan röja försvarets grupperingar,

3. planerade **försvarsanläggningar** i **form** av mineringar och andra hinder,

4. underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten,

5. militärtekniska forskningsresultat,

gäller sekretessen för uppgifterna under 1--3 i högst etthundrafemtio år och för uppgifterna under 4 och 5 i högst sjuttio år. Förordning (1991:1756).

Föreskrifter med stöd av 7 kap. 11 § sekretesslagen

1 a § Sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos följande myndigheter, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men:

Domstolarna, hyresnämnderna och arrendenämnderna utom Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och **Patentbesvärsrätten**,

Domstolsverket, såvitt avser uppgifter om personal vid domstolar, hyresnämnder och arrendenämnder,

Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, åklagarmyndigheterna och kriminalvårdens myndigheter,

skattemyndigheterna, tullmyndigheterna och kronofogdemyndigheterna,

de allmänna försäkringskassorna,

socialnämnderna eller de andra nämnder som svarar för personaladministrativ verksamhet, såvitt avser personal som verkar inom **socialtjänsten**,

den eller de nämnder som utövar ledningen av **hälso-** och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), såvitt avser hälso- och sjukvårdspersonal,

Rättsmedicinalverket, såvitt avser personal inom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk verksamhet,

Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden,

Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna med arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut,

myndigheter som svarar för personaladministrativ verksamhet såvitt avser parkeringsvakter som förordnats enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning. Förordning (1997:345).

1 b § Sekretess gäller i följande verksamhet, som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I fråga om uppgifter i allmänna handlingar gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Verksamheten avser

1. lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem
 2. kommunala fastighetsregister
 3. Rikspolisstyrelsens centrala passregister
 4. Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal
 5. Statens löne- och pensionsverks pensionsregister
 6. Vägverkets bil-, körkorts- och felparkeringsregister
 7. Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal
 8. Svenska kyrkans centralstyrelsens referensregister och register för underrättelse till pastor i vissa fall
 9. Svenska kyrkans församlingars medlemsregister och **ministerialböcker**
 10. **Röstlängdsregister.**
- Förordning (1997:171).

Föreskrifter med stöd av 8 kap. 5 § sekretesslagen

1 c § Sekretess enligt 8 kap. 5 § **fjärde** stycket sekretesslagen (1980:100) gäller hos Finansinspektionen för uppgifter som erhållits enligt avtal med:

Bank of England i Storbritannien, avsiktsförklaring den 4 mars 1994,

Kredittilsynet i Norge, avsiktsförklaring den 31 maj 1994,

Finanstilsynet i Danmark, avsiktsförklaring den 31 maj 1994,

Sedlabanki Islands i Island, avsiktsförklaring den 31 maj 1994,



DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT
LOVAVDELINGEN

KONTOR: AKERSGT 42 - TLF 22 24 90 90 - TELEX 21 403 JDEP N
POSTADRESSE: POSTBOKS 8005 DEP, 0030 OSLO

Justitsministeriet
Lovavdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.
Danmark

Jmt. modt
20 AUG. 1997

Deres ref
JSS00687
J. nr. 1997-793-0036

Vår ref
97/06324 E AS/ESi/sa

Dato
14 august 1997

OFFENTLIGHETSLOVEN - TJENESTEMENN

Vi viser til Justitsministeriets brev 16 juni 1997.

I brevet bes om en redegjørelse for allmennhetens adgang til dokumentinnsyn i konkrete saker om offentlige tjenestemenn etter den norske offentlighetsloven.

1. Ifølge offentlighetsloven 19 juni 1970 nr 69 § 2 første ledd er hovedregelen at forvaltningens saksdokumenter er offentlige.

Prinsippet om offentlighet innebærer at enhver kan kreve å få gjøre seg kjent med innholdet i slike dokumenter, se § 2 annet ledd første punktum. Det er altså ikke nødvendig at den som begjærer innsyn kan påvise en særlig interesse i saken. Derimot må den som ønsker innsyn fremsette et krav om dette. Forvaltningen har ingen plikt til offentliggjøring av eget tiltak. Kravet om innsyn må dessuten gjelde "en bestemt sak".

Offentlighetsloven fastsetter en rekke unntak fra prinsippet om dokumentoffentlighet. Såfremt opplysningene ikke er undergitt taushetsplikt, innebærer unntakene ikke et forbud mot offentlighet. Tvert imot har forvaltningsorganet en plikt til å vurdere om dokumentene likevel skal gjøres tilgjengelige for allmennheten, gjennom å praktisere meroffentlighet, jf § 2 tredje ledd.

Akt.nr.

71

Justitsministeriets lovavdeling

1997-793-36

Offentlighetsloven kominer til anvendelse også i saker om offentlige tjenestemenn.

2. Når det gjelder saker om ansettelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste, kan andre enn partene kun kreve innsyn i den såkalte søkerlisten, jf § 6 første ledd nr 4. Denne skal inneholde opplysninger om søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.

3. Retten til dokumentinnsyn gjelder ikke opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, se § 5a. I slike tilfeller vil som nevnt også adgangen til å praktisere meroffentlighet være avskåret. Derimot er ikke nødvendigvis hele dokumentet unntatt fra offentlighet. Det følger av § 5a annet ledd at de deler av et dokument som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger er offentlige, såfremt disse delene alene ikke gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller opplysningene som er unntatt utgjør den vesentligste del av dokumentet.

Den viktigste lovbestemmelsen om taushetsplikt er § 13 første ledd nr 1 i forvaltningsloven 10 februar 1967, som pålegger taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold.

Det følger direkte av loven at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted normalt ikke er belagt med taushetsplikt, se forvaltningsloven § 13 annet ledd. Slike opplysninger omfattes således ikke av offentlighetsloven § 5a.

Forøvrig har Lovavdelingen avgitt en rekke uttalelser om hva som ligger i begrepet "personlige forhold". I flere av uttalelsene er det blitt fremhevet at det foreligger et særlig behov for offentlighet i saker om offentlige tjenestemenn.

Opplysninger om utdannelse og tidligere yrkespraksis gitt i forbindelse med en søknad om stilling i det offentlige, vil normalt ikke være omfattet av taushetsplikten. På bakgrunn av praksis ved universiteter

og høyskoler, må også eksamenskarakterer anses å være undergitt offentlighet.

Når det gjelder den enkelte tjenestemanns lønnsforhold, har Lovavdelingen lagt til grunn at det ikke gjelder noen taushetsplikt overfor tjenestemenn som lønnes etter offentlige regulativer for stat og kommune. Lønnen følger her i stor grad av stillingsbetegnelsen. Og selv om den konkrete lønnsfastsettelsen også kan være uttrykk for en vurdering av den ansattes faglige og personlige egenskaper, vil opplysninger om selve lønnen ikke være omfattet av taushetsplikten, bortsett fra i de unntakstilfeller der vurderingen indirekte kan avsløre underliggende, klart følsomme opplysninger.

Det samme synspunktet er lagt til grunn også i forhold til lederlønninger i stat og kommune som er fastsatt uavhengig av offentlige regulativer, selv om lønnsfastsettelsen her i større grad kan avspeile arbeidsgivers vurdering av faglige eller personlige forhold. Derimot er Lovavdelingen av den oppfatning at opplysninger om lederlønninger etter forholdene kan unntas fra offentlighet "av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller **personalforvaltning**", se offentlighetslovens § 6 første ledd nr 2 litra a. Synspunktet er at statens forhandlingsposisjon vil bli svekket dersom utbreidelsen og størrelsen av de individuelle tillegg m v som blir **gitt** er alminnelig kjent. Dessuten er det **antatt** at offentliggjøring av slike opplysninger vil svekke tilgangen på aktuelle søkere.

Også unntaksbestemmelsene for interne dokumenter i § 5 vil etter omstendighetene kunne komme til anvendelse i den forberedende fase ved inngåelsen av individuelle lederlønnskontrakter.

Opplysninger om biinntekter må anses som personlige. Slike opplysninger er følgelig unntatt fra offentlighet, jf offentlighetsloven §5a.

Lovavdelingen har uttalt at dokumenter i saker om sykepermisjon, svangerskapspermisjon o 1 normalt vil kunne unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5a. Derimot vil saker om studiepermisjon i

utgangspunktet være underlagt regiene om offentlighet. Det samme gjelder dokumenter i saker om reise- og studiestipend.

Også reiseregninger og underbilag er offentlige.

Skatteopplysninger er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt etter ligningsloven 13 juni 1980 nr 24 § 3-13 nr 1. Taushetsplikten gjelder ikke for opplysninger som inntas i den såkalte skattelisten, jf § 3-13 nr 5. Skattelisten skal ifølge § 8-8 nr 2 inneholde "den enkelte skattyters navn og adresse, fødselsdata, for selskap o.l. annet identitetsnummer, den fastsatte nettoformue, nettoinntekt og klasse, samt skatter og avgifter". Skattelisten skal legges ut til alminnelig ettersyn, jf § 8-8 nr 1 første punktum. Forvaltningen har altså her en plikt til aktivt å sørge for offentliggjøring av opplysningene.

Hemmelig telefonnummer og adresse er belagt med taushetsplikt og skal unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a. Adressen skal naturligvis heller ikke inntas i skattelisten, jf ligningsloven § 8-8 nr 1 femte punktum.

4. Dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5.

Opplysninger om arbeidsgivers vurdering av tjenestemannen, referater fra medarbejdersamtaler m v må antakelig anses som interne dokumenter og er således unntatt fra offentlighet.

Dette gjelder imidlertid ikke dersom dokumentene er utarbeidet av andre organer, med mindre § 5 annet ledd kommer til anvendelse. Eksempelvis vil kritikk fra et overordnet organ rettet mot en **tjenestemann** i et underordnet organ følge hovedregelen om offentlighet, med mindre saken inneholder informasjon om tjenestemannens personlige forhold som er underlagt taushetsplikt (se punkt 3 foran).


5. Det følger av offentlighetsloven § 6 nr 5 at rapporter, anmeldelser og andre dokumenter om lovovertrедelser er unntatt fra offentlighet. Utenforstående har dermed ikke *krav* på slike opplysninger. I hvilken

grad det kan praktiseres *meroffentlighet*, beror på regiene om taushetsplikt.

Selve det forhold at en tjenestemann har gjort seg skyldig i et straffbart forhold i tjenesten og hvilken reaksjon dette har medført, omfattes etter Lovavdelingens syn ikke av taushetsplikten etter forvaltningsloven. Derimot må nærmere opplysninger om personlige egenskaper ved gjerningsmannen antas å omfattes av taushetsplikten. Når det gjelder de nærmere omstendigheter ved handlingen, må det vurderes konkret om disse kan karakteriseres som "personlige forhold" og dermed faller inn under taushetsplikten.

Det må også kunne opplyses om ikke-straffbare forhold i tjenesten som har medført tjenestlige reaksjoner. Som eksempel kan nevnes at vedkommende har utvist grov uforstand i tjenesten. Hvorvidt det kan gis opplysninger om de personlige bakenforliggende forhold, må imidlertid vurderes konkret.

Etter fullmakt



Aud Slettemoen

lovrådgiver



Eyvin Sivertsen

førstekonsulent

F O R K O R T E L S E S L I S T E :

FOB:	Folketingets Ombudsmands Beretning
Hans Gammeltoft-Hansen:	Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994)
1978-betænkningen:	Betænkning 857/1978 om Offentlighedslovens Revision
UfR:	Ugeskrift for Retsvæsen
John Vogter:	John Vogter, Offentlighedsloven (1992)

