



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-6

Ikke ret til aktindsigt i materiale, der lå til grund for tilbagekaldelse af ad- varsel

Resumé

6. marts 2024

Et medie klagede over, at Statsministeriet ikke havde givet fuld aktindsigt i det materiale, der lå til grund for tilbagekaldelsen af en disciplinær advarsel til ministeriets departementschef.

Forvaltningsret

11241.1

Statsministeriet havde offentliggjort sin afgørelse om at tilbagekalde advarselen, herunder med en sagsfremstilling og begrundelsen for tilbagekaldelsen. Spørgsmålet i sagen var, om mediet kunne få aktindsigt i andet materiale, der lå til grund for afgørelsen, herunder Medarbejder- og Kompetencestyrelsens rådgivning til statsministeren.

Efter offentlighedslovens § 21, stk. 2, er der som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Som undtagelse herfra er der dog efter lovens § 21, stk. 3, 2. pkt., for så vidt angår chefer ret til indsigt i "disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover". Indsigtsretten omfatter alene den endelige afgørelse (den disciplinære reaktion), men ikke andre dokumenter og oplysninger i sagen.

En afgørelse om at tilbagekalde en advarsel – der ikke i øvrigt går ud på at iværksætte en anden disciplinær reaktion i form af advarsel eller derover – er ikke omfattet af bestemmelsen. Der var heller ikke holdepunkter i bestemmelsens forarbejder for at anse en sådan tilbagekaldelse for omfattet af bestemmelsen. Statsministeriet havde således ikke været forpligtet til at offentliggøre afgørelsen om at tilbagekalde den disciplinære reaktion, og det samme gjaldt for andre dokumenter og oplysninger i sagen vedrørende tilbagekaldelsen.

Ombudsmanden fandt heller ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

(Sag nr. 23/03978)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Den 24. august 2022 meddelte Statsministeriet sin departementschef en disciplinær advarsel i forlængelse af en beretning fra Minkkommissionen. Afgørelsen om at meddele advarslen med den deri indeholdte sagsfremstilling og begrundelse blev – med samtykke fra departementschefen – offentliggjort på Statsministeriets hjemmeside i forbindelse med en pressemeddelelse om sagen.

Den 24. marts 2023 oplyste Statsministeriet i en ny pressemeddelelse på sin hjemmeside, at den disciplinære advarsel til departementschefen var blevet tilbagekaldt. Også afgørelsen af 23. marts 2023 om at tilbagekalde advarslen blev med den deri indeholdte sagsfremstilling og begrundelse – med samtykke fra departementschefen – offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

Samme dag bad mediet A Statsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter, der lå til grund for, at statsministeren valgte at trække advarslen til Statsministeriets departementschef tilbage, herunder ”den vurdering, som Medarbejder- og Kompetencestyrelsen skulle have lavet (...) og som Statsministeriet bruger som begrundelse for at fjerne advarslen”.

Den 30. marts 2023 afslog Statsministeriet anmodningen efter offentlighedslovens § 21, stk. 2, med henvisning til, at de omhandlede dokumenter indgik i en personalesag. I materialet identificerede ministeriet visse oplysninger om departementschefens stillingsbetegnelse og uddannelse, som blev udleveret efter offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Desuden henviste Statsministeriet til, at ministeriets afgørelse af 23. marts 2023 om at tilbagekalde advarslen til departementschefen var offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

Statsministeriet havde overvejet, men ikke fundet grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Ministeriet havde i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 21, stk. 2, og på den anden side den interesse, mediet A måtte antages at have i, at anmodningen blev imødekommet fuldt ud.

Statsministeriet fastholdt sin afgørelse den 17. april og 29. juni 2023. Den 29. juni 2023 skrev Statsministeriet i den forbindelse til dig, at ministeriet havde behandlet aktindsigtsanmodningen efter offentlighedsloven – og ikke miljøoplysningsloven, som der var bedt om i anmodningen – fordi det materiale, som var omfattet af anmodningen, efter ministeriets opfattelse ikke havde karakter af miljøoplysninger.

Statsministeriet har i sin udtalelse af 12. september 2023 til mig henholdt sig til sine breve af 30. marts, 17. april og 29. juni 2023.

Du har over for mig anført, at der ikke er tavshedspligt vedrørende sager om tjenestelige forhold, og at der derfor ikke er noget til hinder for, at Statsministeriet kan udlevere vurderingen, så medierne kan se præmisserne for at tilbagekalde advarslen.

2. Retsgrundlag

Efter § 21, stk. 2, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste.

Denne fravigelse fra offentlighedslovens generelle ordning er ifølge lovens forarbejder begrundet i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere.

Om de sager, der er omfattet af bestemmelsen, er i forarbejderne anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på ’almindelige personalesager’, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd.”

Jeg henviser til bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 86.

Udgangspunktet i offentlighedslovens § 21, stk. 2, modificeres i § 21, stk. 3, 2. pkt., idet oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet, jf. § 21, stk. 3, 3. pkt.

Bestemmelsen i § 21, stk. 3, svarer indholdsmæssigt til § 2, stk. 3, i den tidligere gældende offentlighedslov. I forarbejderne hertil er anført følgende om bestemmelsens rækkevidde:

”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.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98, tillæg A, s. 888 ff.

Det følger af offentlighedslovens § 14, stk. 2, at princippet om meroffentlighed også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter lovens §§ 19-21. I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 2, vil dog formentligt alene have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af § 20 (lovgivningssager), samt straffesager der vedrører juridiske personer.”

Jeg henviser til bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 78.

Princippet om meroffentlighed fandt også anvendelse efter den tidligere gældende offentlighedslov. I pkt. 4.3 i bemærkningerne til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 fremgår, at der – i det omfang reglerne om tavshedspligt tillader det – ikke er noget til hinder for at give aktindsigt i dokumenter og oplysninger i personalesager, som efter lovforslaget er undtaget fra aktindsigt (s. 893). I bemærkningerne til § 1, nr. 1, i samme lovforslag er desuden anført følgende (s. 895):

”Der vil efter princippet om meroffentlighed (...) kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af [nu § 21,] 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.”

Det vil som udgangspunkt ikke være i strid med reglerne om fortrolighed i straffeloven og forvaltningslovens § 27 for en forvaltningsmyndighed at give aktindsigt i oplysninger om disciplinære forhold over for personer i det offentlige tjeneste, jf. betænkning 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., s. 26.

3. Min vurdering

Statsministeriet har offentliggjort sin afgørelse af 23. marts 2023 om at tilbagekalde advarslen til departementschefen, herunder med en sagsfremstilling og begrundelsen for tilbagekaldelsen. Spørgsmålet i din sag er, om du herudover kan få aktindsigt i andet materiale, der lå til grund for afgørelsen, herunder i Medarbejder- og Kompetencestyrelsens rådgivning til statsministeren.

Efter min gennemgang af de sagsakter, som jeg har modtaget fra Statsministeriet, er jeg enig med ministeriet i, at de dokumenter, der er bedt om aktindsigt i, ikke indeholder miljøoplysninger. Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af, at dokumenterne indgår i en personalesag, og at de derfor er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Retten til aktindsigt i disciplinære reaktioner over for chefer efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., omfatter som nævnt ”disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover”. En afgørelse om at tilbagekalde en advarsel – der ikke i øvrigt går ud på at iværksætte en anden disciplinær reaktion i form af advarsel eller derover – er derfor ikke omfattet af bestemmelsens ordlyd. Der er efter min opfattelse heller ikke holdepunkter i bestemmelsens forarbejder for at anse en sådan tilbagekaldelse for omfattet af bestemmelsen. Jeg henviser i den forbindelse til, at en afgørelse om, at der ikke er grundlag for at iværksætte en disciplinær reaktion, ifølge forarbejderne således ikke er omfattet af bestemmelsen, jf. herom ovenfor i pkt. 2.

Statsministeriet havde således ikke været forpligtet til at offentliggøre tilbagekaldelsen af den disciplinære reaktion.

Selv hvis en sådan afgørelse om at tilbagekalde en disciplinær reaktion havde været omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., ville der alene have været ret til aktindsigt i ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen, dvs. den afgørelse, som Statsministeriet allerede har offentliggjort på sin hjemmeside. Andre dokumenter og oplysninger i sagen ville ikke være omfattet, jf. pkt. 2 ovenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, er det i forarbejderne generelt anført, at bestemmelsen "formentligt alene [vil] have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af § 20 (lovgivnings-sager), samt straffesager der vedrører juridiske personer", og dermed altså ikke i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter § 21.

Som du har anført, er Statsministeriet ikke afskåret fra efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14 at give aktindsigt i oplysninger i sagen, der ikke er omfattet af tavshedspligt.

Statsministeriet har – sådan som det kræves efter offentlighedslovens § 14 – foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag § 21, stk. 2 (dvs. hensynet til ansatte og til det offentliges fastholdelse og rekruttering heraf), og på den anden side hensynet til mediet A's interesse i, at anmodningen imødekommes fuldt ud. Statsministeriet har på den baggrund vurderet, at der ikke er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2.

Jeg har ikke holdepunkter for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed i sagen.

Det kan efter min opfattelse ikke lede til en anden vurdering, at Statsministeriet – med samtykke fra departementschefen – har offentliggjort selve afgørelsen om tilbagekaldelse af advarslen. En sådan beslutning indebærer ikke, at myndigheden herved også forpligtes til at meddele andre oplysninger fra personalesagen, herunder oplysninger om den nærmere proces, der lå til grund for tilbagekaldelsen.

Jeg mener heller ikke, at Statsministeriet har prisgivet beskyttelsehensynet i forhold til sådanne andre oplysninger i personalesagen ved at offentliggøre afgørelsen om tilbagekaldelse, som det er sket her.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg henviser til, at der – i de tilfælde, hvor der er ret til indsigt i disciplinære reaktioner efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. – alene er ret til indsigt i oplysninger om selve den disciplinære reaktion og ikke i andre dokumenter eller oplysninger herom.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.