



Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed
Bredgade 40
1260 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Journalist **A's** klage over afslag på aktindsigt

29-08-2012

Jeg har nu gennemgået klagen over det meddelte afslag på aktindsigt til journalist **A**.

Jeg har forståelse for, at den almindelige praksis for behandling af begæringer om aktindsigt i verserende sager i Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed (UVVU), som udvalgene har anlagt – og som bl.a. er kommet til udtryk i den konkrete sag vedrørende **A** – er begrundet i et ønske om at tage hensyn til de forskere, som er indklaget for udvalgene.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til den nævnte praksis. Jeg skal derfor henstille, at UVVU genovervejer spørgsmålet med henblik på ændring af sin praksis. Jeg beder om underretning om udfaldet af udvalgenes overvejelser.

På tilsvarende måde henstiller jeg, at UVVU genoptager **A** konkrete sag om aktindsigt. Jeg beder også om underretning om udfaldet af denne sag.

Den konkrete sag

A anmodede den 1. november 2011 om aktindsigt i samtlige dokumenter, der indeholdt "oplysninger om den amerikanske forening Coalition for Mercury-free Drugs Inc.'s anmeldelse af forskning fra **X** som værende uredeligt". **A** henviste til, at anmeldelsen fra Coalition for Mercury-free Drugs Inc.'s til UVVU blev indgivet den 27. september 2011 og var stilet til **B** i UVVU.

Anmeldelsen med bilag blev offentliggjort på foreningens hjemmeside, www.mercury-freedrugs.org. Anmeldelsen vedrørte bl.a. en forsker, **C**

i, der tidligere var ansat ved X og hans forskning
vedrørende autisme og vacciner med kviksølv.

UVVU meddelte afslag på aktindsigt i brev af 7. november 2011. Jeg har gengivet UVVU's begrundelse for det meddelte afslag i afsnittet nedenfor om "UVVU's afslag på aktindsigt til A

I udtalelsen til mig af 6. februar 2012 anførte UVVU bl.a. følgende:

"UVVU's afslag af 7. november 2011 følger en efterhånden fast praksis, hvorefter UVVU – på baggrund af en konkret vurdering – ikke giver aktindsigt i sager, der er under behandling i udvalgene. Som anført i begrundelsen for afslaget anser jeg selve oplysningen om, at der er indgivet en klage mod en navngiven person for en fortrolig oplysning, som må holdes uden for offentlighedens kendskab, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Som begrundelse for dette skøn henviser jeg i afgørelsen til det forhold, at det af forskere generelt anses for særdeles skadeligt at være indklaget for udvalgene – og det gælder uanset, om udvalgenes afgørelse efter realitetsbehandling af klagen måtte resultere i en konklusion om videnskabelig uredelighed eller ej.

Det vil derfor ikke give mening i denne situation at overveje mer-offentlighed, idet det i sig selv vil bryde med det grundlæggende hensyn om ikke at offentliggøre navnene på de forskere, som måtte være indklaget. I samme retning anføres i § 16 i bekendtgørelse nr. 306 af 20. april 2009 om Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed, at udvalgene i sin årsberetning skal 'beskrive samtlige behandlede sager vedrørende videnskabelig uredelighed i ikkepersonhenførbare form'.

Som følge af det anførte kan jeg i det hele henholde mig til min afgørelse af 7. november 2011 med den deri anførte begrundelse.

Jeg kan afslutningsvis oplyse, at UVVU ikke sjældent meddeler aktindsigt i sager, der er afsluttet – efter behørig anonymisering. Selv om det vel ikke i et så lille samfund som det danske kan undgås, at parterne i en anonymiseret afgørelse vil kunne identificeres, vurderer jeg, at hensynet til offentlighedens interesser i at få indsigt i afsluttede sager er vigtigere end hensynet til de parter, som nu har fået deres sag realitetsbehandlet af fagfæller. "

Jeg er opmærksom på, at det i udtalelsen er anført, at udvalgenes afgørelser om aktindsigt også i verserende sager træffes "på baggrund af en konkret vurdering". Jeg forstår imidlertid samtidig udtalelsen således, at der i realiteten foreligger en fast praksis om, at der – af de anførte grunde – ikke gives aktindsigt efter offentlighedsloven i verserende sager.

Denne forståelse af nævnets praksis har også støtte i forordet til UVVU's senest offentliggjorte beretning (årsberetning for 2010). Her anføres bl.a.:

"Endelig har året båret præg af en øget offentlig interesse for udvalgenes arbejde. Det har navnlig medført et stort ressourceforbrug i sekretariatet til at besvare henvendelser fra pressen og fra andre interesserede, herunder anmodninger om aktindsigt.

I den forbindelse synes jeg, det er vigtigt for os alle fortsat at fastholde, at både klager og indklagede har krav på, at oplysninger om indbragte klager holdes fortroligt, mens sagerne er under behandling. UVVU giver derfor ikke oplysning til udenforstående, herunder pressen, om, hvilke sager, der måtte være under behandling, ligesom der ikke gives aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe sagerne ikke er færdigbehandlet."

A har ikke haft yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

Offentlighedslovens anvendelsesområde

UVVU er en offentlig myndighed, som er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. lovens § 1, stk. 1.

Det er også utvivlsomt, at udvalgenes sager ikke er omfattet af de sagstyper, der er undtaget fra loven i henhold til offentlighedslovens § 2. Der er herunder ikke tale om personalesager som nævnt i lovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

I offentlighedslovens § 3, stk. 1, er der bemyndigelse til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter skal være undtaget fra loven. Denne bemyndigelsesbestemmelse har Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser ikke udnyttet i forhold til UVVU (og jeg har ikke taget stilling til, i hvilket omfang den ville kunne udnyttes på det foreliggende område). Ministeriet har udstedt en bekendtgørelse om UVVU (bekendtgørelse nr. 306 af 20. april 2009), men denne bekendtgørelse regulerer ikke spørgsmålet om aktindsigt (og jeg har ikke taget stilling til, i hvilket omfang den ville kunne gøre det).

Med hjemmel i bekendtgørelsens § 16 har UVVU udstedt en forretningsorden af 15. oktober 2006. Det fremgår af forretningsordenen, at udvalgene henstiller til parterne, at en sag behandles fortroligt, indtil der foreligger en afgørelse (§ 10, stk. 1), og at afgjorte sager omtales i udvalgenes årsberetning i anonymiseret form (§ 10, stk. 2). Endvidere er det i forretningsordenens § 13, stk. 6,

bestemt, at sager om aktindsigt afgøres af formanden, og at formanden kan delegere sin kompetence til sekretariatet.

Jeg har herefter lagt til grund, at det er offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, der finder anvendelse på sagen. Jeg forstår, at UVVU er enig i dette.

UVVU's afslag på aktindsigt til A

Efter offentlighedsloven er der som udgangspunkt ret til aktindsigt i alle sagens dokumenter, jf. lovens §§ 4-5. Undtagelse fra aktindsigt kan derfor kun ske i det omfang, der er hjemmel til det i lovens §§ 7-14.

UVVU har i den forbindelse henvist til undtagelsesbestemmelserne i lovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6. I afslaget på aktindsigt anføres i den forbindelse bl.a.:

”For den enkelte forsker anses det for meget alvorligt og skadeligt for pågældendes karriere og ansættelsesforhold at være indklaget for udvalgene. Er pågældende forsker uden for arbejdsmarkedet på tidspunktet for klagens behandling, kan oplysningen om, at der eksempelvis verserer en klage, afskære pågældendes muligheder for at indgå i et nyt ansættelsesforhold.

Det er min vurdering, at alene det forhold, at en person er indklaget for UVVU er en oplysning, som almindeligvis med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden – i hvert fald indtil sagen er afgjort af UVVU. Der er tale om forhold, som generelt må vurderes som følsomme, og som derfor efter almindelige regler er fortrolige og undtaget fra aktindsigt. Aktindsigt i sager, som måtte versere, er derfor afskåret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Dertil kommer, at der for sager, som påklages og behandles af UVVU, er et grundlæggende behov for at tilgodese nogle af de beskyttelsesinteresser, som er anerkendt ved lovens øvrige undtagelsesbestemmelser. Det gælder for eksempel hensynene bag undtagelsen af personalesager og straffesager, sidstnævnte af hensyn til udvalgenes mulighed for at kunne behandle sagerne uden offentlighedens indblik og deraf følgende risiko for påvirkning, blandt andet af sagernes oplysning.

Selv om de sager, der behandles af UVVU, ikke direkte er undtaget efter offentlighedslovens § 2, er der således tale om sammenlignelige sagstyper, hvor de tilsvarende hensyn gør sig gældende. Aktindsigt i sager, der måtte versere i UVVU, er følgelig også afskåret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.”

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

UVVU har anført, at aktindsigt i verserende sager må anses for "afskåret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1". Selve den omstændighed, at en person er indklaget for UVVU, må således efter UVVU's opfattelse i almindelighed anses for en følsom/fortrolig oplysning.

Offentlighedslovens § 12 har følgende ordlyd:

”§ 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.”

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, er en absolut undtagelsesregel i den forstand, at der ikke skal foretages en konkret vurdering af modstående interesser. Det afgørende er alene karakteren af den pågældende oplysning.

Undtagelsesbestemmelsen kan imidlertid kun anvendes på oplysninger, der vedrører "enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold".

I den tidligere offentlighedslov (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen) omfattede den tilsvarende undtagelse "personlige" forhold (og ikke som nu "private" forhold). Om baggrunden for at ændre formuleringen fra "personlige" til "private" anførtes i forarbejderne til lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, side 226 f):

”Efter *stk. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Udtrykket 'private' er foretrukket fremfor udtrykket 'personlige', der anvendes i den tilsvarende bestemmelse i den gældende lov. Denne ændring har til formål at fastslå, at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betegnes som 'følsomme', dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Den ændrede formulering indebærer en vis indskrænkning af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde.”

Som anført af UVVU kan den omstændighed, at en forsker er blevet indklaget for udvalgene, utvivlsomt være skadelig for vedkommendes omdømme og dermed også for vedkommendes karriere. Men dette er efter min opfattelse ikke ensbetydende med, at der er tale om en oplysning om enkeltpersoners "private" forhold efter § 12, stk. 1, nr. 1.

Det må således tages i betragtning, at udvalgene har til formål at føre kontrol med, om den virksomhed, som udøves af forskere, foregår på en redelig måde. Der er tale om en kontrol, der er rettet mod de pågældendes erhvervs-mæssige aktiviteter, og normalt ikke mod forhold, som kan henregnes til forskernes private forhold.

UVVU har til støtte for anvendelse af § 12, stk. 1, nr. 1, endvidere – som jeg forstår det – anført, at klagesager i UVVU må kunne sidestilles med personalesager og oplysninger om tjenesteforseelser og disciplinære straffe.

Sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste er i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., delvist undtaget fra aktindsigt.

Før § 2, stk. 2, 2. pkt., blev indsat, var personalesager omfattet af offentlighedsloven, og der var som udgangspunkt adgang til aktindsigt i bl.a. sager om tjenesteforseelser. Kun oplysninger om forhold som f.eks. alkoholmisbrug eller sygdom i sådanne sager kunne henføres til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om "private forhold", jf. nærmere betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, side 32 ff.

Grunden til, at § 2, stk. 2, 2. pkt., blev indsat, og at adgangen til aktindsigt i personalesager dermed blev begrænset, var, at der var behov for at beskytte offentligt ansatte mod aktindsigt. Ændringen byggede således netop på, at offentligt ansattes tjenstlige forhold, herunder oplysninger om tjenesteforseelser, ikke i sig selv kunne anses for fortrolige oplysninger, som ville kunne undtages i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. betænkning om aktindsigt i personalesager nr. 1349/1997, side 34 f. Det blev desuden i forarbejderne til § 2, stk. 2, 2. pkt., tilkendegivet, at lovforslaget ikke indebar nogen ændring i, hvorvidt en oplysning i en personalesag kan anses for fortrolig eller ej, jf. Folketingstidende 1997-98, 2 samling, Tillæg A, side 890.

Retstilstanden efter indførelsen af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., er derfor fortsat, at oplysninger om tjenstlige forsømmelser mv. ikke kan undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og heller ikke i sig selv kan anses for at være fortrolige oplysninger. Jeg kan også henvise til betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., hvor spørgsmålet om, hvad der kan anses for at være for-

trolige oplysninger om enkeltpersoner, er beskrevet i kapitel 2, side 24 ff (se særligt punkt 3.1.2. om disciplinære sanktioner).

På den baggrund mener jeg ikke, at en oplysning om, at en forsker er indklaget for UVVU, i sig selv er en oplysning om "private forhold", som kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, nr. 1. Det er derfor efter min opfattelse ikke korrekt, at UVVU anser sig for afskåret fra at meddele aktindsigt i verserende sager efter denne bestemmelse. Hvis en oplysning om, at en forsker er indklaget for UVVU, var en privat oplysning omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, synes dette i øvrigt naturligt at måtte gælde også efter, at den pågældende sag var afsluttet.

Endelig skal jeg bemærke, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, normalt ikke kan bruges til at undtage oplysninger fra aktindsigt, der allerede er offentliggjort, jf. bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg., side 218. Jeg henviser for den foreliggende sags vedkommende til, at anmeldelsen til UVVU med diverse bilag er offentliggjort på anmelderens hjemmeside, jf. nærmere ovenfor.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

UVVU har også begrundet afslaget på aktindsigt med henvisning til opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Udvalgene har i den forbindelse henvist til, at de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, også gør sig gældende i forhold til sager, der verserer ved UVVU. Jeg går ud fra, at der her særligt sigtes til den ovenfor omtalte bestemmelse i § 2, stk. 2, 2. pkt., om aktindsigt i konkrete personalesager.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har følgende ordlyd:

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

(...)

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."

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er en snæver opsamlingsbestemmelse, hvorefter man kun kan undtage oplysninger efter en konkret vurdering af inte-

ressens styrke. Bestemmelsen kan således i almindelighed ikke anvendes til at undtage bestemte sagstyper i deres helhed fra aktindsigt.

Bestemmelsen er en videreførelse af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Afgrænsningen af denne bestemmelse er nærmere beskrevet i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 259 ff. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er også beskrevet i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg., side 250 ff.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, kan således efter min opfattelse ikke anvendes til generelt at undtage sager, der verserer i UVVU. Også efter § 13, stk. 1, nr. 6, gælder det i øvrigt, at der normalt ikke kan blive tale om at undtage oplysninger, der allerede er offentliggjort.

Samlet vurdering

Jeg har forståelse for, at den almindelige praksis for behandling af begæringer om aktindsigt i verserende sager i UVVU, som udvalgene har anlagt – og som bl.a. er kommet til udtryk i den konkrete sag vedrørende **A** – er begrundet i et ønske om at tage hensyn til de forskere, som er indklaget for udvalgene. Som anført ovenfor kan oplysninger om sådanne sager således utvivlsomt efter omstændighederne være skadelige for den pågældendes omdømme.

Af de grunde, som jeg har anført, er det imidlertid samtidig min opfattelse, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til den nævnte praksis. Jeg skal derfor henstille, at UVVU genovervejer spørgsmålet med henblik på ændring af sin praksis. Jeg beder om underretning om udfaldet af udvalgenes overvejelser.

På tilsvarende måde henstiller jeg, at UVVU genoptager **A** konkrete sag om aktindsigt. Jeg beder også om underretning om udfaldet af denne sag.

Jeg returnerer sagens akter ved særskilt brev.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen