



2014-21

Afslag på aktindsigt i arbejdspladsvurderinger. Interne dokumenter. Ekstraheringspligt

En journalist anmodede Transportministeriet om aktindsigt i ministeriets to seneste arbejdspladsvurderinger. Ministeriet afslog anmodningen med henvisning til, at der var tale om interne dokumenter. Ministeriet mente desuden ikke, at arbejdspladsvurderingerne indeholdt oplysninger, der skulle ekstraheres.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Transportministeriet havde anset arbejdspladsvurderingerne for interne dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt. Ombudsmanden lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at en eventuel afgivelse af dokumenterne til udenforstående var sket af retlige grunde. Ombudsmanden mente imidlertid, at der i arbejdspladsvurderingerne var mange oplysninger omfattet af ekstraheringspligten, og henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen og træffe ny afgørelse herom.

(Sag nr. 14/01611)

I et brev af 18. august 2014 skrev jeg følgende til journalisten A:

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen drejer sig om Transportministeriets afslag på aktindsigt i departementets arbejdspladsvurderinger (APV) fra 2010 og 2013. Det er ministeriets opfattelse, at der er tale om interne dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23.

1. Retsgrundlaget

Reglerne i offentlighedsloven

Offentlighedslovens § 23, stk. 1 og 2 (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), har følgende ordlyd:

18. august 2014

Forvaltningsret
11241.2 – 12.2Ansættelses- og arbejdsret
8

'§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

2) ...

3) ...

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.'

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 23 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, at bestemmelsen har til formål at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Desuden har bestemmelsen til formål at sikre, at de offentligt ansatte på en fri og formløs måde kan foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det præser en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre.

Af forarbejderne fremgår endvidere følgende:

'Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med *stk. 2* – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter *nr. 1*, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, *stk. 1*.

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om

afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Der vil imidlertid også være tale om 'afgivelse' i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der *ganske må ligestilles* med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold.

Hvis et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, vil dokumentet heller ikke være afgivet, da vedkommende myndighed m.v. i sådanne tilfælde ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1, jf. herved også begrundelsen bag sidste led i den foreslåede stk. 2.

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed.

Om der er tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller to selvstændige myndigheder beror på den vurdering, der er nævnt ovenfor under bemærkningerne til stk. 1.

Sidste led i bestemmelsen i stk. 2 fastsætter, at et dokument, der er afgivet til udenforstående, ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af *retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde*. Dette led i bestemmelsen er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Som eksempler på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i stk. 2 – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan bl.a. nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor do-

kumentet afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den materielle afgørelse i sagen.

Om det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 2 henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.1.3.3 (side 515ff) og pkt. 6.1.3.3 (side 573ff).'

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår følgende på s. 48:

'4.14.4. Lovforslagets udformning

4.14.4.1. Justitsministeriet kan generelt tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til ændrede regler om retten til aktindsigt i interne dokumenter.

Med hensyn til lovudkastets § 23, stk. 2, hvorefter dokumenter mister deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde, skal det fremhæves, at der i bemærkningerne til bestemmelsen og i betænkningens pkt. 6.1.3.3 (side 573ff) er nævnt en række eksempler på afgivelser, som ikke medfører, at dokumentet mister sin interne karakter. Disse eksempler kan Justitsministeriet tilslutte sig. Afgivelse af 'lignende grunde' vil herudover f.eks. omfatte tilfælde, hvor en myndighed sender et lovudkast eller et bekendtgørelsesudkast til et privat firma til trykning med henblik på senere offentliggørelse eller sender en kronik eller lignende til en avis med henblik på, at kronikken m.v. senere skal bringes af den pågældende avis. Endvidere vil det omfatte tilfælde, hvor et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, da vedkommende myndighed m.v. heller ikke i sådanne tilfælde kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.'

På s. 573 ff. i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven er der anført følgende eksempler på afgivelser, hvor dokumenter ikke mister deres interne karakter:

'Det principielle synspunkt om, at interne dokumenter mister deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, bør således fraviges, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller andre lignende grunde.

Det er således kommissionens opfattelse, at interne dokumenter ikke bør miste deres interne karakter i de tilfælde, hvor den afgivende myndighed ved lov er forpligtet til at afgive de pågældende dokumenter til en udenforstående, idet afgivelse i sådanne tilfælde ikke vil bero på et (frivilligt) fravalg af beskyttelsen efter lovudkastets § 23, stk. 1. Et internt dokument bør således bevare sin interne karakter, hvis afgivelsen af det pågældende dokument sker som

følge af en lovbestemmelse, der forpligter myndigheden til at afgive dokumentet til brug for en anden myndigheds tilsyns- eller kontrolvirksomhed. Dette gælder bl.a., hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor dokumenterne afgives som led i en overordnet forvaltningsmyndigheds behandling af en klage vedrørende afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter.

I forlængelse heraf er det kommissionens opfattelse, at interne dokumenter heller ikke bør miste deres interne karakter i de tilfælde, hvor et internt dokument afgives til en overordnet myndighed som led i behandlingen af en klage over den materielle afgørelse i sagen. Det er kommissionens opfattelse, at et internt dokument i et sådant tilfælde ikke skal anses for afgivet i lovens forstand, idet afgivelsen ikke som sådan kan betragtes som frivillig, men i almindelighed vil være en nødvendig forudsætning for, at den overordnede myndighed kan foretage en tilbundsående undersøgelse af den materielle afgørelse i sagen.

Den underordnede myndighed kan med andre ord ikke med videregivelsen anses for at have givet afkald på retten til at beskytte sine interne dokumenter.

...

Det er også kommissionens opfattelse, at de interne dokumenter, der indgår i en sag, der overflyttes til en anden forvaltningsmyndighed på grund af myndighedsinhabilitet hos den afgivende myndighed, ikke af den grund mister deres interne karakter. Det samme gælder de tilfælde, hvor et sagsområde i forbindelse med en ressortomlægning overflyttes fra en myndighed til en anden.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at interne dokumenter, som en kommune eller region udleverer i forbindelse med den sagkyndige revision, der gennemføres efter kommunestyrelseslovens § 42, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009), og regionslovens § 28, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 693 af 3. juli 2009), ikke af den grund skal miste deres interne karakter. Dette svarer i øvrigt til den ordning, der efter rigsrevisorlovens § 12, stk. 1 og 2, gælder for interne dokumenter, der afgives til rigsrevisor, jf. om denne ordning pkt. 2.1.3.4.2 ovenfor.

...

Interne dokumenter, der af KL eller Danske Regioner afgives i forbindelse med revisionen af KL's eller Danske Regioners regnskaber, mister heller ikke deres interne karakter, idet det følger af vedtægterne for de nævnte foreninger, at regnskabet skal revideres af en af foreningen antaget revision. Tilsva-

rende gælder for interne dokumenter, der af et selskab mv., som er omfattet af offentlighedsloven, afgives i forbindelse med revisionen af regnskabet, såfremt en sådan revision enten er foreskrevet i lovgivningen eller på andet grundlag, f.eks. selskabets vedtægter.

Interne dokumenter, der afgives til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed eller til indenrigs- og socialministeren til brug for udøvelsen af tilsynet, vil heller ikke miste deres interne karakter som følge af videregivelsen.

Det er endelig kommissionens opfattelse, at der skal være adgang til – uden at dokumenterne mister deres interne karakter – at videregive dokumenter til forskningsbrug eller hvad der må sidestilles hermed, idet der foreligger en særligt begrundet interesse i at kunne gennemgå dokumenterne. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.1.3.4 ovenfor, hvor der er nævnt andre tilfælde, hvor afgivelse til udenforstående efter gældende ret ikke indebærer, at dokumenterne mister deres interne karakter.'

Reglerne i arbejdsmiljøloven om APV

Arbejdsmiljølovens § 15 a (lovbekendtgørelse nr. 1072 af 7. september 2010) har følgende ordlyd:

'§ 15 a. Arbejdsgiveren skal sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen under hensyntagen til arbejdets art, de arbejdsmetoder og arbejdsprocesser, der anvendes, samt virksomhedens størrelse og organisering. Arbejdspladsvurderingen skal forefindes i virksomheden og være tilgængelig for virksomhedens ledelse, de ansatte og Arbejdstilsynet, som fører tilsyn med arbejdspladsvurderingen. En arbejdspladsvurdering skal revideres, når der sker ændringer i arbejdet, arbejdsmetoder og arbejdsprocesser mv. og disse ændringer har betydning for sikkerhed og sundhed under arbejdet, dog senest hvert tredje år.

Stk. 2. En arbejdspladsvurdering skal omfatte en stillingtagen til virksomhedens arbejdsmiljøproblemer, og hvordan de løses, under iagttagelse af de forebyggelsesprincipper, der er angivet i arbejdsmiljølovgivningen. Vurderingen skal indeholde følgende elementer:

- 1) Identifikation og kortlægning af virksomhedens arbejdsmiljøforhold.
- 2) Beskrivelse og vurdering af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer.
- 3) Prioritering og opstilling af en handlingsplan til løsning af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer.
- 4) Retningslinjer for opfølgning på handlingsplanen.

Stk. 3. Arbejdsgiveren skal inddrage arbejdsmiljøorganisationen eller de ansatte i planlægningen, tilrettelæggelsen og gennemførelsen af samt opfølgningen på arbejdspladsvurderingen, jf. stk. 1 og 2.

Stk. 4. Beskæftigelsesministeren fastsætter nærmere regler om arbejdsgiverens pligter efter stk. 1-3.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om arbejdsgiverens pligt til at sikre, at læger, arbejdsmedicinske klinikker og sundhedsmyndigheder med ansvar for arbejdsmedicinske undersøgelser har adgang til virksomhedens arbejdspladsvurdering, når det er relevant for helbreds-kontrollen af de ansatte.'

2. Er APV'erne interne dokumenter?

Ved en stillingtagen til, om APV'erne er interne dokumenter, skal det som udgangspunkt først vurderes, om APV'erne ved den måde, som dokumenterne er gjort tilgængelige for henholdsvis Arbejdstilsynet og de ansatte på, er afgivet til udenforstående. Er det tilfældet, er spørgsmålet for det andet, om afgivelsen er sket af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller lignende, således at dokumenterne trods afgivelsen ikke har mistet deres interne karakter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Det fremgår af sagen, at APV'erne er tilgængelige for Arbejdstilsynet i departementets reception og hos departementets personalechef, såfremt tilsynet måtte komme uanmeldt på besøg. Desuden er APV'erne blevet udsendt pr. e-mail til ministeriets medarbejdere på de e-mail-adresser, som er stillet til rådighed for dem af ministeriet som arbejdsredskab.

Som begrundelse for at anse APV'erne for omfattet af § 23 henviste Transportministeriet i afgørelsen af 12. marts 2013 til, at dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående. I udtalelsen til mig af 24. april 2014 har ministeriet anført, at Arbejdstilsynets adgang til departementets APV'er ikke medfører, at dokumenterne mister deres interne karakter, og ministeriet har i den forbindelse henvist til § 23, stk. 2, sidste led.

Ministeriet mener i udtalelsen heller ikke, at udsendelsen til de ansatte fører til, at APV'erne mister deres interne karakter. Jeg forstår ministeriet sådan, at det er ministeriets opfattelse, at de ansatte ikke ved modtagelsen af APV'erne skal betragtes som udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23.

Det forhold, at en APV skal være tilgængelig for Arbejdstilsynet og de ansatte hos en virksomhed eller myndighed, følger direkte af bestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 15 a.

I forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 23 er det anført, at bestemmelsen i § 23, stk. 2, 2. led, er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende myndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Det fremgår endvidere, at Justitsministeriet kan tilslutte sig de eksempler, som Offentlighedskommissionen har anført på s. 573 ff., på afgivelser, som ikke medfører, at dokumenter mister deres interne karakter. De eksempler, der er givet, vedrører primært situationer, hvor afgivelsen sker til andre offentlige myndigheder med henblik på tilsyn eller kontrol. Der er enkelte eksempler på afgivelse til private, bl.a. afgivelse af kommunernes og regionernes regnskaber til en (privat) revisor med henblik på revision. Disse eksempler vedrører dog også afgivelse af hensyn til tilsyn og kontrol.

Efter ordlyden af og forarbejderne til § 23, stk. 2, 2. led, må bestemmelsen umiddelbart antages at omfatte alle tilfælde, hvor afgivelsen sker, fordi en myndighed er forpligtet hertil som følge af f.eks. en lovbestemmelse. Hertil kommer, at de eksempler, der er nævnt i forarbejderne, ikke kan antages at være udtømmende. På den baggrund er det min opfattelse, at APV'erne under alle omstændigheder er gjort tilgængelige for Arbejdstilsynet og de ansatte af 'retlige grunde', jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Jeg har herefter ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til, om APV'erne må anses for 'afgivet' efter lovens § 23, stk. 1, nr. 1. Jeg bemærker dog, at dette spørgsmål må give anledning til tvivl, og at jeg ikke uden videre kan tilslutte mig de synspunkter, som Transportministeriet gør gældende om spørgsmålet.

Jeg mener heller ikke, at jeg kan kritisere, at Transportministeriet ikke har anset APV'erne for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 26.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere, at Transportministeriet har anset APV'erne for interne dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23.

3. Ekstrahering

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, lyder således:

'§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.'

Det fremgår af sagen, at Transportministeriet har overvejet, om APV'erne indeholder oplysninger, der er omfattet af denne ekstraheringspligt. Det mener ministeriet ikke er tilfældet. Transportministeriet har ikke nærmere begrundet sin opfattelse.

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven, hvoraf følgende bl.a. fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

'Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte 'ekstraheringspligt', viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, *stk. 1*. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.'

Som det fremgår, tilsigtes der med bestemmelsen i § 28 med visse sproglige og redaktionelle ændringer en videreførsel af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, *stk. 1*. I betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

'5.2.3. Nærmere om udtrykket 'faktiske omstændigheder'

Ekstraheringspligten efter § 11, *stk. 1*, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, *stk. 1* – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, *stk. 1*, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

'Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.'

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.'

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte 'egentlige faktuelle' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.'

Jeg har fra Transportministeriet modtaget det materiale, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det drejer sig om fire dokumenter: 'APV Måling og handlingsplan 2010', 'Trivsels- og APV Måling 2010', 'APV – Måling og handlingsplan 2013' og 'Trivsels- og ledermåling samt APV 2013'. Det fremgår, at dokumenterne er udarbejdet på baggrund af forskellige spørgeskemasystemer, hvor medarbejderne i ministeriet har besvaret spørgsmål, som i forvejen er blevet godkendt i ministeriets samarbejdsudvalg.

Efter min gennemgang af dokumenterne har jeg forstået det sådan, at dokumenterne, der er benævnt henholdsvis 'Trivsels- og APV Måling 2010' og 'Trivsels- og ledermåling samt APV 2013', indeholder de samlede målinger for APV (og trivsels- og ledermåling), som ministeriet har valgt at udarbejde på baggrund af indkomne spørgeskemasvar. De to øvrige dokumenter benævnt 'Måling og handlingsplan' indeholder en mere kortfattet oversigt over foretagne målinger og herudover en vurdering af, hvilke tiltag der er vurderet relevante for at løse eventuelle kortlagte arbejdsmiljøproblemer.

Det følger af § 15 a, stk. 2, i lov om arbejdsmiljø, at en APV skal omfatte en stillingtagen til virksomhedens arbejdsmiljøproblemer, og hvordan de løses. Vurderingen skal indeholde 1) en identifikation og kortlægning af virksomhedens arbejdsmiljøforhold, 2) en beskrivelse og vurdering af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer og 3) en prioritering og opstilling af en handlingsplan til løsning af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer.

Jeg forstår det sådan, at de to førstnævnte dokumenter primært indeholder en identifikation og kortlægning af arbejdsmiljøforholdene i ministeriet, mens de to sidstnævnte også indeholder en beskrivelse af arbejdsmiljøproblemer og prioritering og opstilling af handleplan.

Mange af oplysningerne i APV'erne består således af sammenfatninger af de tilkendegivelser, som medarbejderne er kommet med i besvarelsen af de spørgeskemaer, som ligger til grund for undersøgelserne. Nogle af disse svar – især i forbindelse med den fysiske del af APV'en – bygger på rent faktuelle iagttagelser fra medarbejdernes side, mens andre bygger på medarbejdernes vurderinger af eller holdninger til bestemte spørgsmål.

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, omfatter ekstraheringspligten ud over egentlige faktuelle oplysninger også oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Vurderingen af, om en oplysning er ekstraheringspligtig, er derfor ikke i første række afhængig af, om oplysningen efter sin karakter må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad af, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

Vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse er derimod ikke omfattet af ekstraheringspligten.

De foretagne målinger og beskrivelsen heraf i APV-materialet tjener til at kortlægge arbejdsmiljøet i Transportministeriet, med henblik på at ministeriet kan vurdere, hvilke tiltag der er nødvendige for eventuelt at forbedre miljøet. Det er på den baggrund min opfattelse, at de sammenfatninger af medarbejdernes svar (resultatet af målingerne), som findes i materialet, er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, selv om de i et vist omfang bygger på medarbejderne vurderinger eller holdninger.

Det følger heraf, at de fleste oplysninger i de to dokumenter – der primært indeholder oplysninger til identifikation og kortlægning af arbejdsmiljøforholdene (resultat af målinger) i ministeriet – må anses for ekstraheringspligtige. Det samme gælder mange af oplysningerne i handlingsplandokumenterne.

Begge typer dokumenter indeholder herudover nogle indledende afsnit om, hvordan undersøgelserne er gennemført mv. Det er min opfattelse, at også disse oplysninger må anses for ekstraheringspligtige.

I handlingsplandokumenterne er der i afsnittene om 'tiltag' oplysninger om, hvad Transportministeriet agter at foretage sig i anledning af konstaterede problemer. Det gælder også i et vist omfang i afsnittene med overskriften 'Bemærkninger'. Disse oplysninger må anses for Transportministeriets vurderinger med hensyn til 'sagens afgørelse', og de kan – i overensstemmelse med det ovenfor anførte – ikke anses for ekstraheringspligtige.

Jeg har gjort Transportministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, i hvilket omfang de ekstraheringspligtige oplysninger eventuelt måtte kunne undtages fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens bestemmelser.

Transportministeriet har afslået meroffentlighed ud fra hensyn til, at ministeriets medarbejdere bør kunne gives et internt fortroligt rum, og til at medarbejdere, der måtte have afgivet kommentarer – uanset at de er afgivet anonymt – ikke bør se deres kommentarer offentliggjort. På baggrund af min henstilling om genoptagelse finder jeg ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har bedt Transportministeriet om underretning om ministeriets nye afgørelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere, medmindre jeg hører fra dig igen.”

Sagsfremstilling

Journalist A anmodede den 20. februar 2014 Transportministeriet om aktindsigt i ministeriets to seneste arbejdspladsvurderinger (APV). A ønskede også aktindsigt i eventuelle undersøgelser, der lå til grund for APV'erne.

Transportministeriet skrev den 12. marts 2014 følgende til A:

"Ministeriet har forstået din anmodning om aktindsigt således, at du er interesseret i rapporterne om ministeriets to seneste arbejdspladsvurderinger, som således indeholder oplysninger om resultater, der ligger til grund for vurderingerne. Ministeriets to seneste arbejdspladsvurderinger blev gennemført i 2010 og 2013.

Ministeriet har gennemgået og foretaget en konkret vurdering af relevante akter for din aktindsigtsanmodning, herunder sager, dokumenter og oplysninger, jf. offentlighedslovens § 7, og har i den forbindelse vurderet, hvilke akter der er omfattet af aktindsigten. Ministeriet har identificeret 4 akter, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Det følger af offentlighedslovens § 23, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedens interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Ministeriet kan oplyse, at rapporterne fra arbejdspladsvurderingen 2010 og 2013 ikke har været udleveret mv. til udenforstående. Rapporterne kan derfor undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet har således overvejet, om de pågældende akter er omfattet af offentlighedslovens § 26, hvorefter visse interne dokumenter i endelig form kan være omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet i udgangspunktet ville kunne undtages efter offentlighedslovens § 23. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endvidere overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen mv., samt interne faglige vurderinger i endelig form mv., jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1 og 29, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endelig overvejet, om de pågældende akter bør udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en konkret afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, og på den anden side den berettigede interes-

se, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at meddele aktindsigt i rapporterne i videre omfang. Departementet har i den forbindelse lagt vægt på, at medarbejderne i departementet skal kunne afgive svar i undersøgelserne i et internt fortroligt rum.

Ministeriet har tidligere oplyst, at ministeriet ikke er i besiddelse af sådanne akter, som vedrørende andre end departementets APV og trivselsundersøgelser. Ministeriet må derfor vejlede dig til at rette henvendelse til relevante styrelser osv., jf. offentlighedslovens § 36, stk. 1, 2. pkt.

...”

Den 28. marts 2014 gjorde A over for Transportministeriet indsigelse over ministeriets afslag på aktindsigt. A henviste til, at alle andre ministerier beredvilligt har givet aktindsigt i deres APV'er. A skrev også, at han selvfølgelig var indforstået med, at eventuelle personoplysninger blev udeladt.

Transportministeriet skrev den 4. april 2014 til A, at ministeriet havde genovervejet den trufne afgørelse. Ministeriet fastholdt afgørelsen og meddelte derfor fortsat ikke aktindsigt i rapporterne. Ministeriet lagde på ny vægt på, at medarbejderne i departementet skulle kunne afgive svar i undersøgelserne i et internt fortroligt rum. Ministeriet anførte hertil følgende:

”Vi mener med andre ord, at der er en relevant risiko for, at vi ikke fremover vil kunne få sandfærdige tilbagemeldinger fra medarbejderne, hvis de kan regne med, at resultaterne offentliggøres. Hensynet til formålet med at gennemføre en APV – at forbedre arbejdsmiljøet for medarbejderne – går således efter vores vurdering forud for hensynet til meroffentlighed i APV'en.

...”

A klagede den 7. april 2014 til mig. Det var i klagen A's opfattelse, at den nye offentlighedslov gav ham et krav på at få udleveret APV'er fra offentlige institutioner og myndigheder.

Jeg bad den 11. april 2014 Transportministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad om, at ministeriet forholdt sig til, at en APV ifølge arbejdsmiljølovens § 15 a skal være tilgængelig for blandt andre de ansatte. Jeg anførte, at denne udlevering til de ansatte sker som et led i deres ansættelsesforhold. Til sammenligning bemærkede jeg, at det for så vidt angår konkrete personalesager er antaget, at brevveksling mellem myndigheden og en medarbejder om dennes egne personalemæssige forhold ikke er intern, da med-

arbejderen ikke deltager i brevvekslingen på myndighedens vegne, men som part i den pågældende sag. Jeg henviste til betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, s. 27, og til Moderniseringsstyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV), pkt. 9.2.2.3.

Desuden anførte jeg, at det fremgik af samme § 15 a i arbejdsmiljøloven, at APV'en også skal være tilgængelig for Arbejdstilsynet.

Transportministeriet beskrev i en udtalelse af 24. april 2014 ministeriets arbejde i forbindelse med arbejdspladsvurderinger. Ministeriet oplyste, at der typisk én gang årligt gennemføres trivsels- og ledermålinger med henblik på løbende at få en status på medarbejdergruppens opfattelse af departementet som arbejdsplads. Der følges løbende op på disse målinger, bl.a. i departementets sikkerheds- og samarbejdsudvalg.

Ministeriet oplyste også, at målingerne i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens § 15 a hvert tredje år bliver suppleret med en APV. Resultatet af målingerne bliver udsendt til medarbejderne, og ministeriet udarbejder en rapport og handlingsplan særligt om APV'en. Denne er tilgængelig i departementets reception og hos departementets personalechef, såfremt Arbejdstilsynet måtte komme uanmeldt på besøg.

Desuden fremgår følgende af ministeriets udtalelse:

”Folketingets Ombudsmand bemærker, at det for så vidt angår konkrete personalesager er antaget, at brevveksling mellem myndigheden og en medarbejder om dennes egne personalemæssige forhold ikke er intern, da medarbejderen ikke deltager i brevvekslingen på myndighedens vegne, men som part i den pågældende sag.

Det er ministeriets opfattelse, at gennemførelse af en APV ikke er en afgørelsessag i en konkret personalesag, men derimod en intern undersøgelse om departementet som arbejdsplads, hvor departementets medarbejdere giver deres bidrag. Resultatet udsendes som nævnt til medarbejderne, men alene elektronisk til medarbejdernes mail-postkasser, der er stillet til rådighed til dem af ministeriet som arbejdsredskab. Det er således fortsat ministeriets opfattelse, at der er tale om et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23.

Arbejdstilsynets adgang til departementets APV medfører ikke, at dokumenterne mister deres interne karakter, da det afgives i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens § 15 a, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2, sidste led.

Medarbejdernes bidrag bør kunne gives i et internt fortroligt rum, og medarbejdere, der måtte have afgivet kommentarer – uanset, at de er afgivet anonymt –, bør ikke se deres kommentarer gengivet i fx (medie B). Det er dette hensyn til medarbejderne, der er baggrunden for, at akterne ikke udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

...”

Den 2. maj 2014 partshørte jeg A over Transportministeriets udtalelse af 24. april 2014. A skrev den 6. maj 2014, at han ikke havde bemærkninger til ministeriets udtalelse.

Den 7. maj 2014 skrev jeg til A og Transportministeriet, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra ham og ministeriet.

Den 7. juli 2014 beklagede jeg over for A, at jeg endnu ikke havde færdigbehandlet hans klage.