



FOB 05.253

## Meraktindsigt i personalesag

*Et medlem af en menighed spurgte biskoppen om status i en klagesag som nogle lokale menighedsråd havde rejst vedrørende en sognepræssts varetagelse af sine opgaver. Biskoppen afviste at udtale sig om spørgsmålet da der var tale om en personsag. Kirkeministeriet tiltrådte biskoppens afgørelse med den bemærkning at de ønskede oplysninger var omfattet af tavshedspligt. Ministeriet anførte senere over for ombudsmanden at oplysningerne indgik i en personalesag der som sådan var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., og at oplysningerne i sagen derfor måtte anses for omfattet af tavshedspligt.*

*Ombudsmanden var enig i at den pågældende sag var undtaget fra aktindsigt. Ministeriets henvisning til tavshedspligten og det forhold at ministeriet ikke havde taget stilling til om menighedsmedlemmet burde gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, gav imidlertid ombudsmanden anledning til nogle generelle bemærkninger om forholdet mellem tavshedspligtsreglerne og undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.*

*Ombudsmanden udtalte at der som udgangspunkt ikke er noget til hinder for at give meroffentlighed i oplysninger der kun undtages fra aktindsigt fordi de indgår i sager omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen.*

*(J.nr. 2005-0241-701).*

Det fremgik af sagen at A i brev af 6. september 2004 rettede henvendelse til Biskoppen over B Stift om status i en klagesag rejst af nogle lokale menighedsråd over for biskoppen vedrørende sognepræst C's varetagelse af sine opgaver. A bad biskoppen om at oplyse om han havde afvist klagen, om de pågældende menighedsråd havde trukket klagen tilbage, eller om klagesagen fortsat var til behandling hos biskoppen.

I sit svar af 29. september 2004 afviste biskoppen at udtale sig om de stillede spørgsmål med henvisning til at der var tale om en personsag. Biskoppen tilføjede at dette beskyttelseshensyn skyldtes den berørte sognepræst.

Den 22. oktober 2004 indbragte A biskoppens afgørelse for Kirkeministeriet. A gjorde gældende at afgørelsen var udtryk for en klar overfortolkning af tavshedspligten, idet han udelukkende spurgte til status i sagen og ikke om selve sagens indhold.

Ministeriet stadfæstede afgørelsen ved brev af 3. november 2004. Som begrundelse anførte ministeriet følgende med henvisning til biskoppens brev af 29. september 2004:

“ ...

FOB 05.253

Forvaltningsret 112.2 -  
11241.1 - 11241.3

I anledning heraf anmoder De om en bekræftelse fra Kirkeministeriet på, at tavshedspligt ikke er aktuel i relation til et spørgsmål om status i denne konkrete sag.

Hertil skal det oplyses, at forvaltningslovens § 27 foreskriver, at den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til private interesser, herunder navnlig til: nr. 6) enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne forhold.

Oplysninger om en persons arbejds- og ansættelsesforhold vil efter omstændighederne også være fortrolige, og dermed være omfattet af reglen om tavshedspligt.

Henset til at der er tale om en klagesag rejst mod vedkommende præst, må det antages, at oplysning om status på sagen vil være omfattet af forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, hvorfor ministeriet finder, at biskoppen med henvisning til reglen om tavshedspligt har været berettiget til at afvise en besvarelse af Deres spørgsmål.”

Den 20. december 2004 skrev A til ministeriet på ny. Han anførte at de stillede spørgsmål hverken vedrørte sognepræstens personlige eller arbejdsmæssige forhold, men udelukkende selve klagesagens fortsatte eksistens, og derfor ikke var omfattet af tavshedspligten.

Ministeriet svarede i brev af 12. januar 2005 at det henholdt sig til sin tidligere besvarelse af 3. november 2004.

Den 17. januar 2005 klagede A til mig over ministeriets afgørelser af 3. november 2004 og 12. januar 2005. A oplyste at han ikke havde nogen direkte interesse i sagen, men at han som ”medklager” via sit menighedsråd anså sig for principielt berettiget til at blive gjort bekendt med klagesagens forløb.

I brev af 21. januar 2005 bad jeg Kirkeministeriet og Biskoppen over B Stift om en udtalelse. Jeg bad endvidere om udlån dels af ministeriets og biskoppens akter vedrørende A's anmodning om aktindsigt, dels af akterne på den sag som A havde bedt om aktindsigt i.

Jeg modtog udtalelserne og akterne med brev fra ministeriet af 19. maj 2005.

Biskoppen anførte i sin udtalelse af 31. marts 2005 at han af de grunde han tidligere havde anført over for A, ikke fandt at der kunne gives aktindsigt i sagen. Der var tale om en personsag vedrørende en sognepræst.

I sit brev af 19. maj 2005 udtalte Kirkeministeriet følgende:

“ ...

Da (A) ikke er part i sagen, skal anmodningen om aktindsigt vurderes efter offentlighedsloven.

Sagen, der anmodes om aktindsigt i, er en personsag, som ifølge § 2, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen er undtaget fra loven og undtaget aktindsigt. Undtaget fra loven er herunder også klagesager over den ansatte (sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste).

Hensigten med at undtage visse oplysninger (sager) fra aktindsigt må være, at disse (oftest meget personfølsomme) oplysninger skal være underlagt tavshedspligt og dermed ikke skal komme andre end de til den pågældende sags berørte parter til kendskab - et beskyttelseshensyn til sagsparterne.

Der er, som det fremgår af sagens akter, tale om en så omfattende, meget personrelateret og følsom klagesag vedrørende sognepræsten, at både op-

lysninger om selve indholdet, men også *status* på klagesagen vedr. sognepræsten må antages at være undtaget aktindsigt.

Ministeriet er derfor af den opfattelse, at biskoppen retteligt har fastholdt beskyttelseshensynet til sognepræsten og med henvisning til, at der er tale om en personsag, der (efter offentlighedsloven) er undtaget aktindsigt, retteligt har afvist en besvarelse af spørgsmål fra (A) til såvel selve indholdet som status på klagesagen.”

### **Ombudsmandens udtalelse**

“Oplysninger om en sags aktuelle status - herunder om på hvilken myndighed eller part sagens videre behandling beror, og om sagen fortsat verserer eller tværtimod må anses for afsluttet - vil normalt fremgå af sagens akter.

En person der ikke er part i sagen, har i dette omfang ret til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger gennem aktindsigt i henhold til offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer). Selv oplysninger som fremgår af dokumenter der på grund af deres indre karakter eller af andre årsager måtte være undtaget fra adgangen til aktindsigt, skal myndigheden således gøre tilgængelige for aktindsigt. Det følger af den såkaldte ekstraheringspligt i lovens § 11, stk. 1.

Ud over den ved offentlighedsloven lovfæstede adgang til aktindsigt findes der imidlertid ikke nogen almindelig pligt for myndighederne til at gøre offentligheden bekendt med oplysninger som fremgår af dokumenterne i en konkret sag, eller med oplysninger vedrørende sagen i øvrigt. Før lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen som nu er afløst af offentlighedsloven fra 1985, gjaldt der i dansk ret således ingen almindelig regel om offentlighed inden for forvaltningen. Jeg henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 223.

Som anden end part i klagesagen vedrørende sognepræst (C) har De således kun ret til at blive gjort bekendt med sagens oplysninger i det omfang det følger af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Kirkeministeriet har i sin udtalelse af 19. maj 2005 som begrundelse for at afslå aktindsigt i sagen over for Dem peget på offentlighedslovens § 2, stk. 2. Denne bestemmelse og den tilhørende bestemmelse i § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

#### **‘§ 2.**

...

*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 og § 4, stk. 2.

*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.'

Undtagelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og har baggrund i betænkning nr. 1349/1997 som blev afgivet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet. Sager om tjenstlige forhold var som sådan tidligere kun undtaget fra aktindsigt i det omfang de vedrørte ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, jf. den stadigvæk gældende bestemmelse i 1. pkt.

Med den udvidede undtagelse i 2. pkt. er enhver sag om tjenstlige forhold som udgangspunkt nu undtaget fra aktindsigt i det hele. Det gælder bl.a. klagesager over den enkelte ansattes adfærd eller udførelsen af den pågældendes hverv, uanset om klagesagen behandles af ansættelsesmyndigheden eller et særligt klageorgan. Der vil alene være adgang til aktindsigt i visse oplysninger i sådanne sager for så vidt det følger af § 2, stk. 3. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 94 ff.

Ved min gennemgang af Kirkeministeriets og Biskoppen over (B) Stifts akter i klagesagen vedrørende (C) har jeg måtte konstatere at sagen, som den foreligger for begge myndigheder, i realiteten drejer sig om tjenstlige forhold som ovenfor anført. Sagen er som sådan derfor undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, 2. pkt.

Samtlige dokumenter og oplysninger i sagen er som udgangspunkt således også undtaget fra aktindsigt. Jeg bemærker herved at ekstraheringspligten i § 11, stk. 1, alene gælder i forhold til undtagne dokumenter og ikke i forhold til sager der undtages fra lovens anvendelsesområde i det hele. De ønskede oplysninger om klagesagens aktuelle status vedrører endvidere hverken (C)'s navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold eller tjensterejser, jf. § 2, stk. 3.

De har derfor ikke krav på aktindsigt i disse oplysninger, idet jeg endvidere bemærker at bestemmelserne i § 6 og § 4, stk. 2, som der henvises til i § 2, stk. 2, ikke finder anvendelse i den konkrete sag.

Derfor er jeg for så vidt også enig i ministeriets udtalelse af 19. maj 2005 hvorefter De ikke har adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Det havde dog været ønskeligt om disse overvejelser allerede var fremgået af ministeriets oprindelige afgørelse i sagen. Det var således først i sin udtalelse til mig at ministeriet bedømte Deres forespørgsel som en anmodning om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Som følge heraf har ministeriet i sin afgørelse af 3. november 2004 desuden ikke taget stilling til om oplysningerne - uagtet at selve sagen er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, 2. pkt. - kan udleveres i henhold til bestemmelsen om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har heller ikke forholdt sig til dette spørgsmål i sin udtalelse af 19. maj 2005.

Efter den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., begrænses adgangen til at give meroffentlighed imidlertid af reglerne om

tavshedspligt mv. Da ministeriet netop har anført at oplysningerne om klagesagens aktuelle status er omfattet af tavshedspligten i forvaltningslovens § 27, stk. 1, må jeg herefter gå ud fra at ministeriet på det foreliggende grundlag ikke vil være indstillet på at meddele Dem meroffentlighed.

Tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, omfatter bl.a. oplysninger hvis hemmeligholdelse er nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige forhold.

I sin afgørelse af 19. maj 2005 har ministeriet til støtte for sin opfattelse hvorefter oplysningerne må anses for tavshedsbelagt, imidlertid alene anført at der er tale om en 'omfattende, meget personrelateret og følsom klagesag', og har ikke i øvrigt peget på nogen hensyn der kunne begrunde hemmeligholdelse, ud over det generelle forhold at sagen er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2.

Ministeriets begrundelse giver mig anledning til overvejelser om hvorvidt oplysninger der indgår i sager som er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, nr. 2, generelt må anses for tavshedsbelagte og dermed unddraget meroffentlighed. I betænkning nr. 1349/1997, s.72, anføres herom følgende:

'...

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.

...

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.'

Som det fremgår, berøres adgangen til meraktindsigt og dermed omfanget af tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, ikke af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2. Der kan således ikke uden videre drages den slutning, som ministeriet synes at være inde på, at hvis en oplysning indgår i en sag der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, er denne oplysning tavshedsbelagt. Jeg henviser endvidere til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 263, note 153, som bl.a. anfører følgende:

‘Således er en række (tjenstlige) oplysninger om enkeltpersoner i den offentlige forvaltning, der i medfør af offentlighedslovens § 2 ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt, ikke nødvendigvis omfattet af tavshedspligten.’

De hensyn der varetages ved de almindelige tavshedspligtsregler, vil i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven i stedet typisk være reguleret i lovens §§ 12 og 13 som vedrører undtagelse af konkrete oplysninger. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 438.

Jeg mener på denne baggrund ikke at der efter § 4, stk. 1, 2. pkt., som udgangspunkt er noget til hinder for at meddele meroffentlighed i oplysninger der alene undtages fra aktindsigt fordi de indgår i sager omfattet af § 2, stk. 2, 2. pkt.

I den forbindelse bemærker jeg at eksempelvis oplysninger vedrørende påståede eller konstaterede disciplinærforseelser som udgangspunkt ikke er undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Denne bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, antages således ikke at omfatte oplysninger om disciplinærforseelser, medmindre disse udspringer af den ansattes privatliv eller af strafbare forhold. Jeg henviser til betænkning nr. 1349/1997, s. 34 f, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 424.

Adgangen til at undtage sådanne oplysninger efter undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er særligt påkrævet, er herefter ganske snæver. Af forarbejderne til denne bestemmelse følger det således at aktindsigt kun kan afslås med hjemmel heri hvor der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 233, med henvisning til forarbejderne.

Når der bortses fra undtagelsen i § 2, stk. 2, vil de her eksempelvis nævnte oplysninger som udgangspunkt derfor ikke være undtaget fra aktindsigt; der synes for så vidt heller ikke at være noget til hinder for at overveje meroffentlighed i sådanne oplysninger.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for at vurdere om de personrelaterede og følsomme forhold ministeriet nævner i sin udtalelse af 19. maj 2005, må antages at vedrøre disciplinærforseelser af den ovenfor nævnte karakter eller andre forhold som alene er undtaget fra aktindsigt fordi den sag de indgår i, er omfattet af § 2, stk. 2.

Jeg har derfor henstillet over for ministeriet at det i lyset af det ovenfor anførte og efter en konkret vurdering af hvilke hensyn der eventuelt kunne begrunde hemmeligholdelse af de ønskede oplysninger efter bl.a. forvaltningslovens § 27, stk. 1, tager stilling til om der overhovedet kan

meddeles Dem meroffentlighed i oplysningerne efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Endvidere har jeg henstillet over for ministeriet at det, inden det tager endelig stilling til spørgsmålet om meroffentlighed, giver (C) lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger således at disse kan indgå i afvejningen af de hensyn der taler henholdsvis for og imod meroffentlighed.”