



2014-18

Ikke grundlag for at undtage oplysninger om navne og initialer på medarbejdere fra aktindsigt

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold havde undtaget oplysninger om navne og initialer på medarbejdere i ministeriet fra aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte, at journalistens formål med at anmode om aktindsigt – at undersøge eventuelle habilitetsspørgsmål i forbindelse med ministeriets uddeling af tilskud – kunne siges at ligge i kernen af offentlighedslovens grundlæggende formål, nemlig hensynet til "offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning". Ombudsmanden tilkendegav, at det netop er offentlighedslovens klare og grundlæggende udgangspunkt, at der er adgang til aktindsigt i navnene på ansatte i den offentlige forvaltning, og at der kun kan gøres undtagelse fra dette under særlige omstændigheder og efter en helt konkret vurdering.

Efter ombudsmandens opfattelse var ministeriets vurdering af sagen uden forsvarligt grundlag i offentlighedsloven, og den var egnet til at fremstå mere som udslag af personalepolitiske hensyn i lyset af en enkeltsag end af sagligt korrekt administration af loven.

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i de omhandlede oplysninger.

Ministeriet genoptog behandlingen af sagen og gav aktindsigt i de ønskede oplysninger.

(Sag nr. 14/01843)

I et brev af 3. juli 2014 skrev jeg følgende til journalisten A:

3. juli 2014

Forvaltningsret
11241.3

Ombudsmandens udtalelse

”1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om en afgørelse om aktindsigt, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold traf den 28. februar 2014.

Ved afgørelsen besvarede ministeriet din anmodning af 23. december 2013 om aktindsigt i 'alle akter vedrørende tildeling af midler fra ministeriet til (foreningen B)'. Ministeriet undtog i den forbindelse navne og initialer (samt andre identificerende oplysninger, bl.a. telefonnumre og stillingsbetegnelser) på medarbejdere i ministeriet.

Ministeriet henviste til § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Efter bestemmelsen 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.

Det fremgår af afgørelsen, at princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1) indgik i ministeriets overvejelser. Ministeriet anførte således, at ministeriet på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fandt grundlag for at give yderligere aktindsigt.

Ministeriet fastholdt afgørelsen i brev af 15. april 2014, og ministeriet uddybede i den forbindelse begrundelsen for afgørelsen.

Jeg har alene forstået din henvendelse som en klage over, at ministeriet har undtaget navne og initialer på medarbejdere i ministeriet i de dokumenter, som du i øvrigt har fået aktindsigt i.

2. Retsgrundlaget

2.1. Reglerne om aktindsigt i personalesager og betydningen af disse regler

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har bl.a. henvist til bestemmelsen om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager i offentlighedslovens § 21. Bestemmelsen har denne ordlyd:

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der ud over de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

Stk. 6. Stk. 1-5 gælder også for institutioner m.v., der i medfør af §§ 3 og 4 er omfattet af loven.'

Bestemmelsen i § 21, stk. 3, svarer indholdsmæssigt til § 2, stk. 3, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985, som ændret ved bl.a. lov nr. 276 af 13. maj 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager)).

Det følger af bestemmelsen i § 21, stk. 2, at offentligt ansattes personalesager som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.

Visse typer af personaleoplysninger er dog efter bestemmelsen i stk. 3 alligevel omfattet af lovens almindelige regler. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Om baggrunden for, at de nævnte oplysningstyper er omfattet af offentlighedsloven, er det i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 470 – med henvisning til betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, s. 68 – anført, at sådanne oplysninger på den ene side kan være af reel interesse for offentligheden og på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Den sag, som du har søgt om aktindsigt i, er ikke en personalesag, og spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne om navne på medarbejderne mv.

skal således ikke afgøres efter bestemmelsen i § 21, men efter lovens almindelige regler. At der er aktindsigt i navnet mv. i personalesager (der som anført i almindelighed er undtaget fra aktindsigt), må imidlertid understøtte, at der som udgangspunkt også er aktindsigt i tilsvarende oplysninger i sager, der ikke er personalesager. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 2010 12-1.

Jeg er derfor ikke enig i det, som ministeriet har anført om, at de hensyn, der ligger bag bestemmelserne om offentligt ansattes personalesager, taler for, at der ikke er ret til aktindsigt i oplysningerne om navne mv. i den foreliggende sag. Af de grunde, som jeg har anført, taler disse hensyn efter min opfattelse i den modsatte retning.

2.2. Andre relevante regler i offentlighedsloven

2.2.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 1

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, kan være af betydning. Den svarer til § 12, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov.

Bestemmelsen lyder således:

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
2) (...)

Af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 30, nr. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 fremgår det, at der ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre private forhold – ligesom efter den tidligere offentlighedslov – må tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, er det afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Det er derimod ikke en betingelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, som oplysningerne angår.

Af de nævnte forarbejder fremgår bl.a. følgende om bestemmelsens anvendelsesområde:

'Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, (...)'

Jeg henviser også til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 223, og til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 649. Det fremgår heraf, at oplysninger om navne og initialer på medarbejdere, der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, ikke kan undtages efter den tidligere bestemmelse i § 12, stk. 1, nr. 1, idet der ikke er tale om private forhold.

I tilfælde, hvor der måtte være et klart behov for at beskytte den enkelte ansatte, vil oplysningen om den pågældendes identitet dog efter betænkningen kunne undtages efter den tidligere bestemmelse i § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5, som ministeriet har henvist til i den foreliggende sag, jf. pkt. 2.2.2 nedenfor).

2.2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Ministeriet har som grundlag for sin afgørelse henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, der lyder således:

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

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Bestemmelsen er en videreførelse af § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). I forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der således henvist til beskrivelserne i betænkning nr. 1510/2009 af gældende ret efter bestemmelsen i 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Af betænkningen – s. 658 ff. – fremgår bl.a., at det generelt gælder, at begæringer om aktindsigt kun kan afslås med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1-6, 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 i bestemmelserne opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

Dette indebærer i praksis, at aktindsigt kun kan afslås efter den gældende lovs § 33, nr. 5, hvis der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil

lide skade af betydning. Det samme er nævnt i Justitsministeriets vejledning om offentlighed i forvaltningen (vejledning nr. 9847 af 19. december 2013), pkt. 8.4.1.

Som det fremgår af ordlyden af og forarbejderne til § 33, nr. 5, er bestemmelsen tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Kun i ganske særlige tilfælde, hvor der måtte være et klart behov for at beskytte den enkelte ansatte, vil oplysningen om den pågældendes navn efter en konkret vurdering således kunne undtages efter bestemmelsen.

Det er i praksis efter § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov antaget, at hensynet til en medarbejder kan føre til, at navnet kan undtages fra aktindsigt, f.eks. hvis der foreligger en konkret begrundet mistanke om, at udlevering af vedkommendes navn kan medføre, at medarbejderen bliver udsat for chikane.

I en sag, der er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 122 ff., anerkendte ombudsmanden således, at der kan være tilfælde, hvor hensynet til en medarbejder på en psykiatrisk afdeling efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde kan føre til at undtage oplysningen om den pågældendes navn efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Om spørgsmålet henviser jeg også bl.a. til Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1212, hvor landsretten fandt, at Beskæftigelsesministeriet var forpligtet til at give aktindsigt i oplysninger om to ansattes navn og stilling.

Baggrunden for den pågældendes aktindsigtsanmodning var, at de to ansatte efter hans opfattelse stod bag en smædekampagne mod ham gående ud på, at han skulle have optrådt uterligt i sin lejlighed. I sin brevveksling med ministeriet havde han bl.a. betegnet medarbejderne som 'usle og løgnagtige', 'pak og ros' og 'provokatører'. Landsretten fandt imidlertid, at indholdet af borgere-rens breve og hans adfærd i øvrigt ikke var af en sådan karakter, at ministeriet kunne nægte ham aktindsigt.

Jeg henviser endvidere bl.a. til Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 2010 12-1. Sagen vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i navnene på personer, der virkede som såkaldte forbehandlere i forbindelse med ansøgninger til forskningsrådene. I sagen var der bl.a. henvist til, at der ved en udlevering af navnene var risiko for, at offentligheden og ansøgerne fejlagtigt kom til at tillægge forbehandlerne et ansvar og en indflydelse, som de reelt ikke havde, ligesom det ikke kunne udelukkes, at forbehandlerne i nogle tilfælde ville blive udsat for et urimeligt pres.

Ombudsmanden udtalte, at risikoen for skadevirkninger ikke var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne

kunne meddele afslag på aktindsigt. Ombudsmanden anerkendte, at der kunne bestå en risiko for negative reaktioner over for forbehandlerne, men mente ikke, at dette i almindelighed kunne tillægges en sådan vægt, at udgangspunktet om aktindsigt kunne fraviges.

2.2.3. Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2

Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2 – der i forhold til den tidligere offentlighedslov er ny – har denne ordlyd:

'§ 9. (...)

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) (...)

2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el.lign.'

Af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger:

'4.4.2.3. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at en aktindsigtsanmodning, der må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, kan afslås. Ved udtrykket 'lignende' sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle. Indholdet af denne standard vil kunne ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet.'

Af de specielle bemærkninger fremgår bl.a. følgende:

'Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person m.v., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.'

Det må som følge af bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, antages, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, i alt væsentligt har mistet sin betydning i forhold til de om-

handlede 'chikanetilfælde'. Det er således også efter § 9, stk. 2, nr. 2, et krav, at der skal foretages en konkret vurdering af omstændighederne i forbindelse med anmodningen, og at der skal være tale om særlige tilfælde, for at bestemmelsen kan anvendes.

3. Ministeriets vurdering af sagen

Du har oplyst, at din ansøgning om indsigt også i navne og initialer på medarbejdere i ministeriet skyldes, at du har ønsket at undersøge medarbejdernes habilitet.

Ministeriet har i sin udtalelse til mig bl.a. anført følgende til støtte for afslaget på aktindsigt:

'Det er (...) ministeriets opfattelse, at man som offentligt ansat (under kontorchefniveau) som udgangspunkt ikke skal kunne tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som man ikke har chefansvaret for, eller blive omtalt på en måde, der kan opfattes som en beskyldning for tjenesteforseelser.

I den konkrete sag kan ministeriet bl.a. henvise til en artikel i Information fra den 11. december 2013, hvor overskriften var 'Sms i Zornig-sag vidner om aftalt spil'. I artiklen er det oplyst, at souschefen i ministeriets kontor for puljestyring sendte en sms til Lisbeth Zornig Andersen om praktik i forbindelse med tilskud til Huset Zornigs projekt 'Stemmer på kanten'. Som artiklen er formuleret, kan læseren få det indtryk, at souschefen, hvis navn er nævnt i artiklen, har været involveret i og haft en selvstændig rolle i det påståede aftalte spil. Tilsvarende artikel blev i øvrigt bragt i flere andre medier samme dag, bl.a. Ekstra Bladet og Jyllands-Posten.

Det er ministeriets opfattelse, at selvom navnet på medarbejderen efter ministeriets vurdering var irrelevant for den nævnte artikels generelle budskab, så kan oplysningen om navnet på souschefen ikke opfattes som direkte chikanøst, forstået på den måde, at formålet formentlig ikke har været at forfølge medarbejderen, men ministeriet anser overskriftens beskyldning om aftalt spil for ganske alvorlig og krænkende for medarbejderen, som er nævnt i artiklen.

Artiklen medførte usikkerhed og utryghed blandt ministeriets medarbejdere og i særdeleshed hos medarbejderne i ministeriets kontor for puljestyring, da navnet på souschefen blev oplyst i en negativ kontekst, hvor det som nævnt ovenfor kunne opfattes som om, souschefen havde været involveret i og haft en selvstændig rolle i det af medierne påståede aftalte spil.

Som offentligt ansat kan man – bl.a. på grund af tavshedsbestemmelser og sagens karakter i øvrigt – have svært ved at forsvare sig mod urigtige beskyldninger og påstande i det offentlige rum.

Efter beslutningen om, at der skulle iværksættes en advokatundersøgelse af forløbet af og optakten til bevillingen på 1 mio. kr. til 'Stemmer på Kanten', besluttede ministeriet derfor efter en konkret vurdering og i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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 særlige karakter er påkrævet, at undtage navne og initialer på underordnede medarbejdere, der har deltaget i sagsbehandlingen i Zornig-sagen.

Advokatundersøgelsen skal bl.a. redegøre for, om fordelingen af puljen til fremme af udsattes valgdeltagelse og sagsbehandlingen i den forbindelse har været i overensstemmelse med de gældende regler og principper og samt vejledninger og retningslinjer mv. Advokatundersøgelsen vil således også skulle afdække sagsbehandlingsfejl, herunder om der har foreligget inhabilitet i forbindelse med fordelingen af puljen.

Ud over, at det – som nævnt ovenfor – er ministeriets opfattelse, at man som offentligt ansat (under kontorchefniveau) som udgangspunkt ikke skal kunne tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som man ikke har haft chefansvaret for eller at blive omtalt på en måde, der kan opfattes som en beskyldning, indgik det også i ministeriets beslutning om at undtage navne og initialer på medarbejderne, at ministeriet som arbejdsgiver har pligt til at sikre, at medarbejderne har ordentlige arbejdsforhold. Det gælder bl.a. i forhold til såvel det fysiske som det psykiske arbejdsmiljø.

Ministeriet finder desuden, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, hvorefter loven ikke omfatter offentligt ansattes personalesager, tilsvarende efter en konkret vurdering bør kunne finde anvendelse i et tilfælde som den konkrete sag. Det fremgår bl.a. af side 62f i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager, at *'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.'*

Til dette skal jeg bemærke følgende:

Af ministeriets afgørelse af 28. februar 2014 og uddybende begrundelse af 15. april 2014 – og af ministeriets udtalelse af 20. maj 2014 til mig – fremgår ingen oplysninger om, at din anmodning om aktindsigt skulle kunne anses som

fremsat med det formål at forfølge eller på anden måde genere ministeriets ansatte.

Du har da også oplyst, at dit formål med at søge aktindsigt har været at undersøge eventuelle habilitetsspørgsmål i ministeriet i forbindelse med uddeling af tilskud. Dette har ministeriet ikke bestridt.

På den baggrund må jeg forstå det således, at ministeriets afslag på aktindsigt alene bygger på en generel vurdering af risikoen for, at de ansatte kan blive omtalt i medierne på en måde, som kan opleves som krænkende, og at denne vurdering alene udspringer af et konkret forløb i den såkaldte Zornig-sag. Det fremgår i den forbindelse ikke af ministeriets afgørelser i sagen eller af udtalelsen til mig, om den generelle beslutning om hemmeligholdelse af medarbejdernavne kun skal anses for midlertidig, eller om den er udtryk for ministeriets linje i spørgsmålet også på længere sigt.

Det følger under alle omstændigheder af det, der er anført ovenfor under pkt. 2, at en vurdering af denne – helt generelle – karakter ikke kan give grundlag for afslag på aktindsigt i den foreliggende sag, hverken efter § 9, stk. 2, nr. 2, eller efter § 33, nr. 5. Det er netop lovens klare og grundlæggende udgangspunkt, at der er adgang til aktindsigt i navnene på ansatte i den offentlige forvaltning, og undtagelse fra dette kan kun gøres under særlige omstændigheder og efter en helt konkret vurdering.

Uafhængigt af dette bemærker jeg i øvrigt, at dit formål med at anmode om aktindsigt – at undersøge eventuelle habilitetsspørgsmål i forbindelse med ministeriets uddeling af tilskud, jf. ovenfor – kan siges at ligge i kernen af offentlighedslovens grundlæggende formål, jf. bl.a. lovens § 1, stk. 1, nr. 3, om hensynet til 'offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning'.

På denne måde kan den foreliggende sag siges netop at illustrere vigtigheden af det nævnte grundlæggende udgangspunkt.

Efter min opfattelse er ministeriets vurdering af den foreliggende sag herefter uden forsvarligt grundlag i offentlighedsloven. Den er egnet til at fremstå mere som udslag af personalepolitiske hensyn i lyset af en enkeltsag end af sagligt korrekt administration af loven, der som anført gør udtrykkeligt op med spørgsmålet om afslag på aktindsigt som følge af chikane mv.

Det tilføjes, at jeg har stor forståelse for, at det kan være en alvorlig belastning for offentligt ansatte uretmæssigt i offentligheden at blive beskyldt for 'urent trav'.

På dette punkt bygger offentlighedsloven imidlertid på, at noget sådant som det klare udgangspunkt ikke skal imødegås ved hemmeligholdelse af identite-

ten på de medarbejdere, der nu engang er ansvarlige eller medansvarlige for myndighedens behandling af den pågældende sag. Loven skal tværtimod netop understøtte, at f.eks. medierne kan efterprøve, om der – bl.a. i form af inhabilitet – skulle foreligge problematiske omstændigheder, og i tilfælde, hvor dette f.eks. måtte føre til urimelige beskyldninger mod enkelte ansatte, vil det i første række være en ledelsesmæssig opgave for den pågældende myndighed at imødegå og korrigere sådanne beskyldninger.

Jeg må samlet set anse ministeriets vurdering af sagen for meget kritisabel.

Jeg har gjort Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig henstillet til ministeriet, at ministeriet genoptager behandlingen af din sag om aktindsigt og træffer en ny afgørelse på baggrund af det, som jeg har anført.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere, medmindre jeg hører fra dig igen.

...”

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 23. december 2013 bad A Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om aktindsigt i ”alle akter vedrørende tildeling af midler fra ministeriet til (B)”. A bad i den forbindelse om ”oplysninger om støttens størrelse, hvorfra midlerne kommer, hvordan der træffes beslutning om tildeling af midlerne samt hvem der træffer beslutning om tildeling af midlerne”.

Den 6. januar 2014 skrev ministeriet til A, at ministeriet – på grund af julen og akternes omfang – forventede at kunne sende et svar til ham i uge 3.

Den 16. januar 2014 oplyste ministeriet over for A, at ministeriet nu forventede at kunne sende ham et svar inden udgangen af uge 4.

I e-mail af 26. februar 2014 rykkede A ministeriet for svar. I den anledning beklagede ministeriet telefonisk over for A, at ministeriet ikke havde givet ham en status på et tidligere tidspunkt. Ministeriet oplyste samtidig, at sagen formentlig ville blive godkendt den følgende eller næstfølgende dag.

Ministeriet imødekom delvist A's anmodning om aktindsigt den 28. februar 2014 og beklagede i den forbindelse den sene besvarelse. Ved afgørelsen

undtog ministeriet oplysninger om navne og initialer på medarbejdere i ministeriet.

Ministeriet undtog oplysningerne med denne begrundelse:

”Ministeriet har efter en konkret vurdering fundet det nødvendigt at undtage oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det drejer sig om navne og initialer på medarbejdere i ministeriet.

Princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, er indgået i Social-, Børne- og Integrationsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt. Ministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at give yderligere aktindsigt.”

I afgørelsen oplyste ministeriet også:

”(B) har endvidere i tre tilfælde varetaget konsulentopgaver i forbindelse med initiativet '(...)' og den i den forbindelse udviklede vidensportal (...).dk. Beslutningerne herom er truffet af det relevante fagkontor i ministeriet som led i opgaven med at udvikle, kvalitetssikre og markedsføre vidensportalen.”

Afgørelsen blev sendt til A med e-mail den 28. februar 2014. A svarede på mailen med et opfølgende spørgsmål om, hvilket relevant fagkontor der havde truffet beslutning om at tildele konsulentopgaver i forbindelse med det omtalte initiativ til B.

Efter det oplyste skrev A i en e-mail af 6. marts 2014 til ministeriet, at han stillede sig uforstående over for ministeriets beslutning og den anførte begrundelse. A bemærkede, at det tjener offentlighedens interesse at kunne undersøge spørgsmålet om medarbejderenes habilitet, når ministeriet fordeler tilskud.

Ved henvendelsen bad A om at få oplyst, hvilke medarbejdere i ministeriets kontor for puljestyling der havde modtaget og behandlet de tre projekter, som var omfattet af den meddelte aktindsigt.

Ministeriet fastholdt den trufne afgørelse den 15. april 2014 og anførte følgende uddybende begrundelse:

”Ministeriet finder fortsat, at navne på medarbejdere i ministeriets kontor for puljestyring, der har modtaget og behandlet de tre projekter, efter en konkret vurdering kan undtages fra retten til aktindsigt.

Baggrunden for at undtage navne og initialer på medarbejdere under chefniveau er, at den såkaldte Zornig-sag har medført omfattende mediemæssig fokus på ministeriets administration af puljer generelt, og en medarbejders navn har i den forbindelse været nævnt i medierne. Det har skabt en utryghed og usikkerhed, som offentligt ansatte, der ikke bestrider chefstillinger, efter ministeriets opfattelse ikke skal kunne tåle.

Ministeriet har desuden lagt til grund, at ministeriet som arbejdsgiver har pligt til at sikre, at medarbejderne har ordentlige arbejdsforhold. Det gælder bl.a. i forhold til såvel det fysiske som det psykiske arbejdsmiljø. Der kan desuden henvises til de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, hvorefter loven ikke omfatter offentlige ansattes personalesager. Det fremgår bl.a. af side 62f i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager, at ’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 udlevere personaleoplysninger kan eller vil blive anvendt til.’

Ministeriet har derfor af hensyn til medarbejderens tryghed, efter en konkret vurdering og i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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 særlige karakter er påkrævet, valgt at undtage navne og initialer på underordnede medarbejdere, der har deltaget i sagsbehandlingen.

I afgørelsen om aktindsigt fra den 28. februar 2014 er ved en fejl undtaget navnet på en kontorchef. Det er ministeriets opfattelse, at navnet på denne chef er undergivet aktindsigt. Ministeriet vedlægger derfor de dokumenter, hvoraf chefnavnet fremgår, uden anonymisering.”

I e-mail af 24. april 2014 klagede A til mig over, at ministeriet havde undtaget bl.a. navneoplysningerne fra aktindsigt. A henviste til offentlighedens interesse i at kunne undersøge eventuelle habilitetsproblemer i ministeriet.

Den 30. april 2014 bad jeg ministeriet om en udtalelse i sagen, ligesom jeg bad om at låne akterne i aktindsigtssagerne.

Jeg bad i den forbindelse ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt ministeriet havde anset aktindsigtsansøgningen for chikanøs (jf. ministeriets formulering

om, at der er tale om "utryghed og usikkerhed, som offentligt ansatte (...) efter ministeriets opfattelse ikke skal kunne tåle"), dvs. om ministeriet havde anset anmodningen som fremsat med det formål at forfølge eller på anden måde genere ministeriets ansatte. Hvis det var tilfældet, bad jeg ministeriet om nærmere at redegøre for, hvad denne antagelse bygger på.

Jeg bad også ministeriet om nærmere at redegøre for, hvilke konkrete forhold der gør, at der er et klart behov for at beskytte identiteten på de medarbejdere, der har medvirket ved behandlingen af de respektive sager.

I brevet til ministeriet henviste jeg i øvrigt til praksis, herunder til dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 2004.1212 Ø og Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 2010 12-1.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold afgav en udtalelse den 20. maj 2014 og anførte bl.a. følgende:

"Det kan indledende oplyses, at ministeriet ikke i lyset af klagen og det, der fremgår af brevet fra Folketingets Ombudsmand, herunder henvisningerne til praksis, har fundet grundlag for at genoptage sagen. Dette er begrundet i, at den sparsomme praksis på området, ikke omfatter tilfælde som det foreliggende, og at ministeriet stadig finder, at der er et behov for at beskytte den enkelte ansatte.

Den såkaldte Zornig-sag har medført mange anmodninger om aktindsigt, og sagen har tilsvarende været meget omtalt i medierne. Desuden har sagen medført, at der også er anmodet om aktindsigt i andre af ministeriets puljesager. I forbindelse med medieomtalen af Zornig-sagen blev navnet på en medarbejder under chefniveau i ministeriets kontor for puljestyling nævnt.

Normalt er det uproblematisk, at en medarbejder under chefniveau bliver omtalt i medierne, og det ligger indenfor, hvad man som offentlig ansat skal kunne tåle. Det kan f.eks. være fordi, medarbejderen har udtalt sig om ministeriets lovgivning, et kommende eller igangværende projekt, eller har truffet en afgørelse.

Det er dog ministeriets opfattelse, at man som offentligt ansat (under kontorchefniveau) som udgangspunkt ikke skal kunne tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som man ikke har chefansvaret for, eller blive omtalt på en måde, der kan opfattes som en beskyldning for tjenesteforseelser.

I den konkrete sag kan ministeriet bl.a. henvise til en artikel i Information fra den 11. december 2013, hvor overskriften var 'Sms i Zornig-sag vid-

ner om aftalt spil'. I artiklen er det oplyst, at souschefen i ministeriets kontor for puljestyring sendte en sms til Lisbeth Zornig Andersen om praktik i forbindelse med tilskud til Huset Zornigs projekt 'Stemmer på kanten'. Som artiklen er formuleret, kan læseren få det indtryk, at souschefen, hvis navn er nævnt i artiklen, har været involveret i og haft en selvstændig rolle i det påståede aftalte spil. Tilsvarende artikel blev i øvrigt bragt i flere andre medier samme dag, bl.a. Ekstra Bladet og Jyllands-Posten.

Det er ministeriets opfattelse, at selvom navnet på medarbejderen efter ministeriets vurdering var irrelevant for den nævnte artikels generelle budskab, så kan oplysningen om navnet på souschefen ikke opfattes som direkte chikanøst, forstået på den måde, at formålet formentlig ikke har været at forfølge medarbejderen, men ministeriet anser overskriftens beskyldning om aftalt spil for ganske alvorlig og krænkende for medarbejderen, som er nævnt i artiklen.

Artiklen medførte usikkerhed og utryghed blandt ministeriets medarbejdere og i særdeleshed hos medarbejderne i ministeriets kontor for puljestyring, da navnet på souschefen blev oplyst i en negativ kontekst, hvor det som nævnt ovenfor kunne opfattes som om, souschefen havde været involveret i og haft en selvstændig rolle i det af medierne påståede aftalte spil.

Som offentligt ansat kan man – bl.a. på grund af tavshedsbestemmelser og sagens karakter i øvrigt – have svært ved at forsvare sig mod urigtige beskyldninger og påstande i det offentlige rum.

Efter beslutningen om, at der skulle iværksættes en advokatundersøgelse af forløbet af og optakten til bevillingen på 1 mio. kr. til 'Stemmer på Kanten', besluttede ministeriet derfor efter en konkret vurdering og i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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 særlige karakter er påkrævet, at undtage navne og initialer på underordnede medarbejdere, der har deltaget i sagsbehandlingen i Zornig-sagen.

Advokatundersøgelsen skal bl.a. redegøre for, om fordelingen af puljen til fremme af udsattes valgdeltagelse og sagsbehandlingen i den forbindelse har været i overensstemmelse med de gældende regler og principper og samt vejledninger og retningslinjer mv. Advokatundersøgelsen vil således også skulle afdække sagsbehandlingsfejl, herunder om der har foreligget inhabilitet i forbindelse med fordelingen af puljen.

Ud over, at det – som nævnt ovenfor – er ministeriets opfattelse, at man som offentligt ansat (under kontorchefniveau) som udgangspunkt ikke skal kunne tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som man ikke har haft chefansvaret for eller at blive omtalt på en måde, der kan opfattes som en beskyldning, indgik det også i ministeriets beslutning om at undtage navne og initialer på medarbejderne, at ministeriet som arbejdsgiver har pligt til at sikre, at medarbejderne har ordentlige arbejdsforhold. Det gælder bl.a. i forhold til såvel det fysiske som det psykiske arbejdsmiljø.

Ministeriet finder desuden, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, hvorefter loven ikke omfatter offentligt ansattes personalesager, tilsvarende efter en konkret vurdering bør kunne finde anvendelse i et tilfælde som den konkrete sag. Det fremgår bl.a. af side 62f i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager, at *'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.'*

Ved brev af 22. maj 2014 bad jeg A om inden 2 uger at sende mig eventuelle bemærkninger til ministeriets udtalelse.

Den 2. juni 2014 svarede A telefonisk, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Herefter meddelte jeg A ved brev af samme dato, at sagen var klar til behandling.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold meddelte mig i e-mail af 4. juli 2014, at ministeriet havde truffet en ny afgørelse over for A den 3. juli 2014. Ved afgørelsen imødekom ministeriet A's anmodning om aktindsigt.

Herefter meddelte jeg den 7. juli 2014 ministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.