

Lovforslag nr. L 76. Fremsat den 14. november 1997 af justitsministeren (Frank Jensen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen

(Aktindsigt i personalesager)

§ 1. I lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret senest ved § 6 i lov nr. 504 af 30. juni 1993, foretages følgende ændring:

1. § 2 affattes således:

»§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

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.

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.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tilige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.«

§ 2. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets formål og baggrund.

Der har i den senere tid været ført en omfattende debat om adgangen til aktindsigt i offentligt ansattes personalesager. Baggrunden for debatten har navnlig været den usikkerhed og utryghed, som de gældende regler i offentlighedsloven har medført for de ansatte.

På den baggrund besluttede Justitsministeriet i foråret 1997 at nedsætte en arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager.

Arbejdsgruppen, der blev nedsat den 20. maj 1997, har haft højesteretsdommer Peer Lorenzen som formand. Arbejdsgruppen har i øvrigt bestået af repræsentanter for Justitsministeriet, Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Amdsrådsforeningen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening og Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet og Juridisk Institut ved Århus Universitet.

Arbejdsgruppen har efter sit kommissorium navnlig haft til opgave at beskrive gældende ret på området og på grundlag heraf at overveje, om der er behov for lovændringer. I givet fald har arbejdsgruppen endvidere haft til opgave at udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Arbejdsgruppen har nu - i enighed - afgivet betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager. I betænkningen giver arbejdsgruppen udtryk for, at der er behov for en indskrænkning i adgangen til aktindsigt i personalesager. Arbejdsgruppens synspunkter omtales nærmere nedenfor under pkt. 4.

Lovforslaget svarer til det lovudkast, som arbejdsgruppen har udarbejdet, jf. betænkningen, side 74-81.

2. Lovforslagets indhold i hovedtræk.

Lovforslaget indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager) som udgangspunkt bliver

undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde. Hovedreglen vil således være, at sådanne sager ikke er undergivet aktindsigt.

Samtidig gøres der en række undtagelser til denne hovedregel. Oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser vil fortsat være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det samme gælder - for så vidt angår ansatte i chefstillinger - oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Dette sidste gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Ordningen indebærer, at en række oplysninger i personalesager, som i dag er undergivet aktindsigt, ikke vil være omfattet af offentlighedsloven.

Det drejer sig for det første om oplysninger vedrørende de ansattes personlige forhold, som ikke er af så privat karakter, at de kan undtages efter den gældende lov. Som eksempler kan nævnes oplysninger om ikke-beskyttede adresser, ikke-hemmelige telefonnumre, civilstandsforhold m.v.

For det andet vil oplysninger om de ansattes tjenstlige forhold - uanset om de drejer sig om den egentlige udførelse af arbejdsopgaverne eller om den adfærd/opførsel, der i den forbindelse udvises - som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt. Der vil alene være adgang til aktindsigt i sådanne oplysninger i det omfang, det følger af den nye bestemmelse i § 2, stk. 3. Det betyder bl.a., at oplysninger om afskedigelse eller andre ledelsesreaktioner m.v., der ikke er begrundet i disciplinære forhold (diskretionære ledelsesreaktioner), ikke er omfattet af loven.

Endelig indebærer lovforslaget bl.a. en afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v. er undergivet aktindsigt. Sådanne dokumenter vil efter lovforslaget ikke være omfattet af offentlighedsloven.

Lovforslaget indebærer alene en ændring af offentlighedsloven og har derfor kun betydning for offentlighedens adgang til aktindsigt i personalesager. Lovforslaget berører ikke de særlige regler om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4. Indgår der f.eks. i en klagesag i forvaltningen oplysninger om de pågældende medarbejders personalemæssige for-

hold, vil disse oplysninger ligesom i dag være undergivet aktindsigt for sagens parter efter forvaltningsloven.

3. Gældende ret.

Den gældende retstilstand vedrørende adgangen til aktindsigt i personalesager er nærmere beskrevet i betænkningens kapitel 2, hvortil der henvises. Beskrivelsen er sammenfattet således i betænkningen:

- Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste er ikke omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1, 2. pkt.
- Andre personalesager, herunder afskedigelses- og disciplinærsager samt »almindelige personalesager«, er omfattet af offentlighedsloven. Dokumenter og oplysninger i sådanne sager kan undtages fra aktindsigt i det omfang, de er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14.
- Retten til aktindsigt tilkommer enhver, jf. lovens § 4, stk. 1. Der er ikke hjemmel til at stille særlige formkrav til en begæring om aktindsigt, og der kan ikke kræves en særlig begrundelse m.v. for begæringen. Det er dog et krav, at personalesagen kan identificeres, og det må antages, at der i helt særlige tilfælde af »misbrug« eller »chikane« kan meddeles afslag med hjemmel i retsordenens almindelige regler.
- Retten til aktindsigt omfatter samtlige personalesagens dokumenter. Der er ikke hjemmel til at tilbageholde dokumenter, som i øvrigt er undergivet aktindsigt, med den begrundelse, at de ingen interesse har for den pågældende.
- Interne arbejdsdokumenter i en personalesag kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 7. Oplysninger i sådanne dokumenter om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet er dog undergivet aktindsigt, medmindre de kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven. Et internt arbejdsdokument, der afgives til udenforstående, mister som hovedregel sin interne karakter og er derfor undergivet aktindsigt, medmindre det kan undtages efter andre regler i offentlighedsloven.
- Oplysninger i en personalesag om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (f.eks. oplysninger om fysiske eller psykiske sygdomme, familiære problemer, afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer, strafbare forhold, privatøkonomiske forhold, cpr-nummer, eksamenskarakterer, beskyttede adresser og hemmelige telefonnumre m.v.) er ikke undergivet aktindsigt, jf. lovens § 12, stk. 1, nr. 1.
- Oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold kan normalt ikke undtages fra retten til

aktindsigt. Således er f.eks. oplysninger om, i hvilke kontorer den ansatte har arbejdet, eller hvilke opgaver den ansatte har udført, normalt omfattet af retten til aktindsigt.

- Oplysninger om tjenesteforhold er også undergivet aktindsigt. Dette gælder dog ikke, hvis der herved afsløres oplysninger om den pågældendes privatliv eller om et strafbart forhold. Det er endvidere antaget, at oplysninger, der hidrører fra en disciplinærundersøgelse, som foregår for lukkede døre, jf. offentliggørelsesforbuddet i tjenstemandslovens § 21, stk. 8, er undtaget fra retten til aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3.
- Andre oplysninger i en personalesag kan efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse af lovovertrædelser, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 3. F.eks. kan navnet på den medarbejder, der har behandlet en sag, eventuelt undtages fra aktindsigt, hvis der består en konkret formodning for, at den pågældende i givet fald vil blive udsat for repressalier eller lignende.
- Det er antaget, at hensynet til myndighedernes personalepolitik indebærer, at f.eks. personalebeholdninger og referater af udviklingssamtaler m.v. i almindelighed kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 6. På samme måde kan bl.a. hensynet til at undgå alvorlig uro i forvaltningen efter omstændighederne begrunde afslag på aktindsigt.
- Den ansatte er som udgangspunkt ikke part i en sag om aktindsigt i vedkommendes personalesag og er derfor ikke omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om partsrettigheder, herunder retten til parthøring, begrundelse m.v. Der kan dog på andet retsgrundlag være pligt til at inddrage den ansatte i sagsbehandlingen, og det følger under alle omstændigheder af god forvaltningsskik, at den pågældende får lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der træffes afgørelse om aktindsigt.
- Er den ansatte utilfreds med den afgørelse om aktindsigt, myndigheden træffer, vil der kunne rettes henvendelse til en overordnet forvaltningsmyndighed, der har tilsynsbeføjelser over for den pågældende myndighed. Der vil endvidere være mulighed for at indbringe spørgsmålet for Folketingets Ombudsmand.

4. Arbejdsgruppens overvejelser.

4.1. Behovet for en lovændring.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens overvejelser

om, hvorvidt der er behov for en ændring af offentlighedsloven, har været, at princippet om offentlighed i forvaltningen grundlæggende er et godt og rigtigt princip. Det er bl.a. en væsentlig forudsætning for, at der kan føres demokratisk kontrol med forvaltningen, således at forhold af offentlig interesse kan blive afdækket og debatteret.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der derfor kun gøres undtagelser fra offentlighedsordningen, såfremt væsentlige offentlige eller private interesser gør sig gældende.

Arbejdsgruppen peger på, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at sagens dokumenter og oplysninger ingen interesse har for den pågældende. Det indebærer ofte, at der efter begæring skal udleveres dokumenter og oplysninger, som må siges at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden. Som eksempler fra personalesager nævnes oplysninger om ikke-beskyttet privatadresse, ikke-hemmeligt telefonnummer, visse oplysninger om civilstand, ferieoversigter m.v.

Erfaringerne viser efter arbejdsgruppens opfattelse, at denne ordning giver anledning til helt særlige problemer på personalesagsområdet.

Arbejdsgruppen lægger herved navnlig vægt på den utryghed og usikkerhed, der kan følge af, at der, f.eks. som reaktion på en tjenstlig handling, som led i almindelig nysgerrighed eller som led i et rent privat mellemværende mellem ansøgeren og den ansatte, begæres aktindsigt i oplysninger, som den ansatte kan betragte som følsomme, og som efter den ansattes opfattelse - ofte med rette - må anses for helt irrelevante i forhold til en saglig bedømmelse af den pågældendes udførelse af sin tjeneste. Særligt for så vidt angår begæringer om aktindsigt, der fremsættes som reaktion på tjenstlige handlinger, peger arbejdsgruppen på, at det i mange tilfælde må anses for mest rimeligt og naturligt at henvise den pågældende til at »gå efter bolden« ved at klage til en eventuel overordnet myndighed m.v. over den trufne afgørelse eller den udviste adfærd i stedet for at »gå efter manden« ved at begære aktindsigt i den ansattes personalesag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er den nævnte utryghed og usikkerhed - sammenholdt med, at en række af de pågældende oplysninger som nævnt må anses for at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden - uacceptabel.

Hertil kommer efter arbejdsgruppens opfattelse nogle mere håndgribelige forhold. De ansatte bør således af hensyn til forvaltningens effektivitet m.v. så vidt muligt kunne arbejde under rammer, der er præget af tryghed, og ikke udsættes for urimelige psyki-

ske belastninger, f.eks. i form af uvished om, hvad udleverede personaleoplysninger kan eller vil blive anvendt til. Arbejdsgruppen peger også på vigtigheden af, at de ansatte - ikke mindst det såkaldte frontliniepersonale - ikke kan blive udsat for pression i form af trusler om aktindsigt, og på risikoen for, at det med den nævnte utryghed og usikkerhed kan blive vanskeligt at tiltrække kvalificerede ansøgere og at fastholde allerede ansatte i deres stillinger.

På baggrund af de anførte synspunkter giver arbejdsgruppen i betænkningen udtryk for, at der er behov for en begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager. Under hensyn til de nævnte helt særlige forhold på personalesagsområdet vil en sådan begrænsning efter arbejdsgruppens opfattelse kunne ske, uden at der herved brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen.

Arbejdsgruppen finder endelig, at der er behov for at fastslå, at visse dokumenter i personalesager, som allerede i dag antages at kunne tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er undtaget fra aktindsigt. Det drejer sig om personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v. Der henvises nærmere til betænkningen, side 61-65.

4.2. Valget af lovmodel.

4.2.1. Arbejdsgruppen har i betænkningen skitseret nogle forskellige modeller til gennemførelse af den nævnte begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager.

Nogle af disse modeller har arbejdsgruppen fundet at kunne afvise. Det gælder f.eks. en fuldstændig afskæring af adgangen til aktindsigt i personalesager. Det gælder også en ordning, hvorefter retten til aktindsigt i personalesager er betinget af, at der kan påvises en retlig interesse i sagen. Der henvises til betænkningen, side 65-66.

For arbejdsgruppen har valget navnlig stået mellem to andre lovmodeller.

Den ene model (»§ 13-modellen«) går ud på at udvide undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, således at retten til aktindsigt efter en konkret vurdering kan begrænses af hensyn til det offentliges personalepolitiske interesser og en rimelig beskyttelse af offentligt ansattes personlige forhold m.v.

Den anden model (»§ 2-modellen«) går ud på, at det i offentlighedslovens § 2 om lovens anvendelsesområde bestemmes, at personalesager som udgangspunkt ikke er omfattet af loven, men at der gælder en række undtagelser hertil. Denne model vil indebære, at det af offentlighedsloven udtrykkeligt fremgår, hvilke oplysninger i personalesager der er omfattet af loven (en »positivliste«).

Efter arbejdsgruppens opfattelse har begge lovmodeller fordele og ulemper, jf. betænkningen, side 67-68.

Ved valget mellem de to modeller har arbejdsgruppen navnlig lagt vægt på, at § 2-modellen bringer størst mulig klarhed over retstilstanden. Det vil med denne model klart fremgå af offentlighedsloven, hvilke oplysninger i personalesager der er omfattet af loven, og hvad offentligt ansatte dermed kan »risikere« i henseende til aktindsigt. I forlængelse heraf vil det også være klart for offentligheden, hvilke oplysninger det i sådanne sager principielt er muligt at blive gjort bekendt med.

Der kan med en § 2-model være en risiko for, at retten til aktindsigt bliver beskåret i for vidt omfang. Arbejdsgruppen påpeger, at denne risiko - som man har været meget opmærksom på - kan afhjælpes ved en bemyndigelse til justitsministeren til at bestemme, at offentlighedsloven også skal gælde for andre oplysninger end dem, der er omfattet af den nye bestemmelse. Herved sikres, at den omstændighed, at arbejdsgruppen ikke måtte have taget højde for enhver oplysning i en personalesag, som bør være undergivet aktindsigt, ikke indebærer en uberettiget og utilsigtet indskrænkning i offentlighedsprincippet.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der på denne baggrund mest, der taler for § 2-modellen, således at det i offentlighedslovens § 2 bestemmes, at loven som udgangspunkt ikke gælder for personalesager, at visse oplysninger i sådanne sager alligevel er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, og at justitsministeren kan bestemme, at også andre oplysninger i personalesager skal være omfattet af loven.

4.2.2. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der herefter bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppens principielle udgangspunkt været, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen har ment at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentlige dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have en reel interesse i. Viser der sig senere at være et behov for, at også andre oplysninger er omfattet af loven, vil justitsministeren kunne anvende den nævnte bemyndigelsesbestemmelse.

Arbejdsgruppen har særligt overvejet, i hvilket omfang oplysninger, der vedrører den ansattes overhol-

delse af sine tjenstlige pligter, herunder navnlig oplysninger om disciplinærforseelser m.v., bør være undergivet aktindsigt.

På den ene side peger arbejdsgruppen på, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. kan siges at berøre kernen i de kontrolhensyn, som offentlighedsloven varetager. Efter arbejdsgruppens opfattelse ville en regel om, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, således være i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen.

På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at der foreligger væsentlige modstående hensyn, navnlig til den enkelte ansatte. Arbejdsgruppen har herved bl.a. lagt vægt på, at oplysninger om eventuelle disciplinærforseelser fra den ansattes synspunkt under alle omstændigheder må anses for overordentlig følsomme.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at det synspunkt, hvorefter det er afgørende for offentlighedens kontrol med forvaltningen, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. er undergivet aktindsigt, formentlig kan trænge til en vis nuancering. Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på, at det må gøre en vis forskel, hvilken ansat det drejer sig om. Der er f.eks. typisk ikke det samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser, som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører. Arbejdsgruppen peger også på, at det må spille en rolle, hvor grov den pågældende tjenesteforseelse er, ligesom det må tillægges betydning, hvor lang tid der er gået siden sagens afslutning.

Der henvises nærmere til betænkningen, side 69-71.

Efter en samlet afvejning af de anførte hensyn når arbejdsgruppen i betænkningen frem til, at der er behov for en vis begrænsning i adgangen til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner m.v. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør begrænsningen bygge på de anførte kriterier: hvilken ansat der er tale om, hvilken disciplinær reaktion det pågældende forhold har medført, og hvor lang tid der er gået siden sagens endelige afslutning, jf. betænkningen, side 71.

4.3. Nogle særlige spørgsmål.

Arbejdsgruppen har endelig overvejet nogle særlige spørgsmål. Det drejer sig om inddragelse af den ansatte i behandlingen af en begæring om aktindsigt i vedkommendes personalesag, om princippet om meroffentlighed og om de såkaldte »massebegæringer«, dvs. begæringer om aktindsigt i et stort antal ansattes personalesager.

Arbejdsgruppen finder ikke, at der er tilstrækkeligt behov for en (yderligere) udtrykkelig lovregulering af de nævnte spørgsmål.

For så vidt angår spørgsmålene om inddragelse af den ansatte og om massebegæring peger arbejdsgruppen i den forbindelse på, at en lovmæssig regulering i givet fald bør ske i forbindelse med en eventuel senere generel revision af offentlighedsloven. Arbejdsgruppen forudsætter i den forbindelse, at der fortsat vil kunne gives afslag på de nævnte massebegæring i det omfang, det er beskrevet i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997).

For så vidt angår princippet om meroffentlighed understreger arbejdsgruppen i betænkningen, at man ikke tilsigter ændringer. Der vil således - i det omfang, reglerne om tavshedspligt tillader det - ikke være noget til hinder for at give aktindsigt i dokumenter og oplysninger i personalesager, som efter lovforslaget er undtaget fra aktindsigt. Særligt har det ikke været arbejdsgruppens hensigt at lægge hindringer i vejen for mediernes muligheder for at belyse spørgsmål af almen interesse.

Der henvises nærmere til betænkningen, side 71-73.

5. Justitsministeriets overvejelser.

Justitsministeriet kan i det hele tiltræde de synspunkter, som arbejdsgruppen giver udtryk for i betænkningen.

Justitsministeriet finder således, at der kun bør gøres undtagelse fra offentlighedsordningen, såfremt væsentlige offentlige eller private interesser gør sig gældende. Det er Justitsministeriets opfattelse, at sådanne interesser gør sig gældende i den foreliggende situation. Justitsministeriet har lagt vægt på den uholdbare tilstand af usikkerhed og utryghed, som den gældende lovgivning har medført, og på de følger virkninger heraf, som der peges på i betænkningen.

De hensyn, der gør sig gældende på personalesagsområdet, har efter Justitsministeriets opfattelse en helt særlig karakter. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en indskrænkning af retten til aktindsigt i sådanne sager kan gennemføres, uden at der brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen. Der er tale om en justering af offentlighedsordningen på et meget begrænset område, og lovforslaget berører ikke i øvrigt offentlighedens adgang til aktindsigt i forvaltningens dokumenter.

Justitsministeriet finder også, at det er nødvendigt udtrykkeligt at fastslå, at personalebedømmelser og referater af udviklingssamtaler m.v. er undtaget fra aktindsigt. Der er her tale om en præcisering af, hvad der allerede antages at følge af offentlighedslovens

undtagelsesbestemmelser, og ikke om en begrænsning i den adgang til aktindsigt, som gælder i dag.

Justitsministeriet har overvejet spørgsmålet om, hvilken lovmodel der bør anvendes til gennemførelse af den nævnte begrænsning. Justitsministeriet finder det afgørende, at der vælges en model, som imødekommer behovet for klarhed i retstilstanden, og som derfor også vil lette myndighedernes behandling af sagerne i forhold til de - til dels skønsprægede - regler, der gælder i dag. Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at den nævnte § 2-model må anses for velegnet.

Justitsministeriet har nøje overvejet spørgsmålet om aktindsigt i disciplinærsager m.v., hvor særlige hensyn kan siges at gøre sig gældende. Justitsministeriet finder efter en samlet vurdering, at den regulering, som arbejdsgruppens lovudkast indebærer, er udtryk for en rimelig afbalancering af de modstående hensyn.

Justitsministeriet finder ikke på det foreliggende grundlag, at der er tilstrækkeligt behov for en (yderligere) udtrykkelig lovregulering af de nævnte særlige spørgsmål vedrørende inddragelse af den ansatte, meroffentlighed og behandlingen af de såkaldte massebegæring. Det forudsættes i den forbindelse, at der også fremover vil kunne gives afslag på massebegæring efter de principper, der er anført i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997).

6. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

En gennemførelse af lovforslaget vil indebære en vis ressourcebesparende forenkling af behandlingen af begæring om aktindsigt i personalesager. Herudover har lovforslaget ikke økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning.

Lovforslaget har ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser og rejser ikke EU-retlige spørgsmål.

7. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt til høring hos præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, retterne i København, Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Rigsadvokaten, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk Politiforbund, Dansk Kriminalpolitiforening, Dansk Fængselsforbund, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Amtsrådsforeningen, Centralorganisationernes Fæl-

lesudvalg, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Dansk Journalistforbund, Danmarks Journalisthøjskole, Danske Dagblades Forening, Danmarks Radio, TV 2, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, Juridisk Institut ved Århus Universitet og Institut for Sociale Forhold og Organisation ved Aalborg Universitet.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til stk. 1.

Bestemmelsen svarer til den gældende bestemmelses stk. 1, 1. pkt., og stk. 2.

Til stk. 2.

Bestemmelsens 1. pkt. svarer til den gældende bestemmelses stk. 1, 2. pkt. Der tilsigtes ingen ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

Efter bestemmelsens 2. pkt. vil loven, bortset fra § 6 om notatpligt, som udgangspunkt heller ikke gælde for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager).

Bestemmelsens typiske anvendelsesområde vil være »almindelige personalesager«, dvs. sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderen vedrørende f.eks. grundløn, merarbejdsvederlag og andre tillæg, ferieoversigter, sygelister, erklæringer om tavshedspligt, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler, oplysninger om intern røkering, oplysninger om tjenesterejser m.v.

Også sager vedrørende særlige forhold, f.eks. suspension, afskedigelse eller disciplinærfølgning af den ansatte, er omfattet af bestemmelsen. Det er uden betydning, om sagen behandles i særlige former. Bestemmelsen omfatter f.eks. også sager efter retsplejelovens kapitel 93 b og d om undersøgelse af klager over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager).

Det er i lighed med, hvad der gælder for ansættelses- og forfremmelsessager, endvidere uden betydning, hvilke dokumenter og oplysninger sagerne indeholder. Samtlige dokumenter og oplysninger i sagerne vil således være omfattet af bestemmelsen og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder sager vedrørende personalemæssige spørgsmål, der ikke angår enkeltpersoner (generelle personalesager). Der kan f.eks. være tale om sager vedrørende

generel lønforhandling med personaleorganisationer eller sager vedrørende generelle udvekslingsordninger m.v. med andre myndigheder. Sådanne sager vil i det hele være undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i lovens §§ 4-14.

Det kan forekomme, at dokumenter fra konkrete personalesager indgår i (tilakteres) generelle personalesager. Der kan f.eks. være tale om, at et dokument fra en konkret personalesag anvendes som baggrunds- eller dokumentationsmateriale i en sag om generelle personalemæssige spørgsmål. Den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne anvendes på en begæring om aktindsigt i sidstnævnte sag, jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der imidlertid normalt - på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen - kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Det kan endvidere forekomme, at generelle personalesager indeholder oplysninger om enkelte ansattes forhold, der ikke hidrører fra konkrete personalesager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. Der kan f.eks. være tale om en konsulentrapport, der angår en myndigheds personaleforhold som helhed, men som samtidig indeholder bedømmelser og vurderinger m.v. af enkelte ansattes tjenstlige forhold. Også i sådanne sager vil der på baggrund af de hensyn, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, normalt kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte oplysninger efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Det anførte vedrørende § 13, stk. 1, nr. 6, gælder ikke for oplysninger, der er omfattet af stk. 3, og som ikke i konkrete personalesager ville kunne undtages fra aktindsigt, jf. nedenfor.

Til stk. 3.

1. Bestemmelsen indebærer, at visse oplysninger i konkrete personalesager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., alligevel er omfattet af offentlighedsloven.

Det betyder, at spørgsmålet om aktindsigt for disse oplysningers vedkommende skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor efter omstændighederne kunne undtages i medfør af lovens øvrige bestemmelser. Det gælder f.eks., hvis der er en konkret formodning for, at medarbejderen i givet fald vil blive udsat for repressalier, forulempelser eller lignende, jf. § 13, stk. 1, nr. 3.

Dokumenter i konkrete personalesager, der indeholder de nævnte oplysninger, vil ofte også indeholde oplysninger, der ikke er omfattet af bestemmelsen, og som derfor ikke er undergivet aktindsigt. I sådanne tilfælde må der foretages ekstrahering. Ekstraheringen kan foregå ved, at de oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at de oplys-

F. t. l. vedr. offentlighed i forvaltningen

ninger, der kan undtages fra aktindsigt, dækkes over, således at oplysningerne ikke fremgår af det udleverede dokument.

Der vil efter princippet om meroffentlighed, jf. lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 3, medmindre tavshedspligten er til hinder for det. Der må i den forbindelse foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Det forudsættes i den forbindelse, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.

Bliver der spørgsmål om at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, forudsættes det, at der forinden gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger, således at disse kan indgå i den nævnte afvejning.

Om spørgsmålet om inddragelse af den ansatte i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 5, pkt. 4.1. Som det her er anført, forudsættes det, at den pågældende medarbejder under alle omstændigheder orienteres m.v. i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik.

2. Omfattet af loven er efter bestemmelsen for det første en række mere »standardmæssige« oplysninger. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Med oplysninger om stilling og arbejdsopgaver sigtes der navnlig til stilling og arbejdsopgaver i den myndighed, begæringen om aktindsigt fremsættes over for, herunder også tidligere stillinger og arbejdsopgaver i myndigheden.

Som nævnt ovenfor omfatter loven ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, herunder oplysninger i sådanne sager om stillinger og arbejdsopgaver hos tidligere offentlige eller private arbejdsgivere, der f.eks. kan belyse den ansattes karriereforløb. I det omfang, der imidlertid i den almindelige personalesag måtte ligge oplysninger herom, er også disse omfattet af loven. Det samme gælder oplysninger om offentlig bibeskæftigelse, f.eks. medlemskab af nævn, råd og kommissioner m.v.

Adgangen til aktindsigt i oplysninger om den ansattes uddannelse omfatter navnlig uddannelse før ansættelsen. Der er endvidere bl.a. adgang til aktindsigt i oplysninger om eventuel gennemført efteruddannelse, herunder deltagelse i kurser m.v. Oplysning-

ger om eksamenskarakterer m.v. (der i øvrigt ville kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1) er ikke omfattet.

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn m.v., men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension m.v. I forlængelse heraf er også oplysninger om tjenesterejser, herunder bl.a. rejseregnskaber, undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod ikke omfattet af bestemmelsen.

3. For det andet er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven.

Det gælder imidlertid kun for ansatte i chefstilling, og det er en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling. Oplysninger om disciplinærforsøelser m.v. begået før ansættelsen i en chefstilling er således ikke omfattet.

For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning vil der være tale om kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vice direktører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorphonale ikke være omfattet.

Det er ikke i øvrigt muligt at gøre udtømmende op med indholdet af det nævnte udtryk. I andre tilfælde end de anførte må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler. For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold bemærkes, at der, som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Efter forslaget omfatter loven for de nævnte persons vedkommende ikke oplysninger om enhver disciplinær reaktion. Der skal være tale om en disciplinær reaktion af advarsel eller derover. Der kan for tjenestemænds vedkommende f.eks. være tale om irrettesættelse, bøde, degradation eller afsked, jf. tjenestemandslovens § 24 og de tilsvarende regler i kommunale og amtskommunale tjenestemandregulativer. For andre ansatte kan der f.eks. være tale om ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde.

Oplysninger om reaktioner under det anførte niveau er ikke omfattet af loven, uanset hvilken ansat det drejer sig om. Der kan f.eks. være tale om »tjenst-

lige tilkendegivelser«, herunder henstillinger og påmindelser m.v. i anledning af forhold, som myndigheden anser for kritisable, men hvor der ikke er fundet tilstrækkeligt grundlag for at iværksætte en formel disciplinærfølgning.

Det er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion - dvs. ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen - der er omfattet af loven. Andre dokumenter og oplysninger i sagen (der typisk alligevel ville kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 3) er ikke omfattet. Det gælder f.eks. udskrifter af protokollen fra tjenstlige forhør og forhørslederens beretning. Afgørelser om, at der ikke er grundlag for at iværksætte en disciplinær reaktion, er heller ikke omfattet. Navnlig i tilfælde, hvor det er almindeligt kendt, at der har verseret en disciplinærsag, vil den ansatte imidlertid ofte selv have en interesse i at offentliggøre en sådan afgørelse.

Indgår der i afgørelsen oplysninger om tidligere disciplinære reaktioner, er disse kun omfattet af loven, såfremt betingelserne i bestemmelsen for deres vedkommende er opfyldt. F.eks. vil en oplysning i afgørelsen om en tjenesteforørelse, der er begået før den pågældendes ansættelse i en chefstilling, ikke være omfattet af loven.

I de formentlig sjældne tilfælde, hvor der ikke træffes en formel afgørelse om en disciplinær reaktion, men hvor det af myndighedens afsluttende skrivelse i sagen fremgår, at der ville være grundlag for en reaktion af den nævnte karakter, er denne skrivelse omfattet af loven. Der kan f.eks. være tale om en tilkendegivelse om, at der - som følge af, at den ansatte allerede frivilligt har påtaget sig andre arbejdsopgaver - ikke foretages yderligere i sagen, men at der ville have været grundlag for en overførelse til andet arbejde som disciplinær reaktion.

Oplysninger i afgørelsen m.v., som ikke særligt angår den disciplinære reaktion, skal bedømmes i overensstemmelse med de almindelige regler i den foreslåede bestemmelses stk. 2, 2. pkt., og stk. 3, 1. pkt. Det indebærer f.eks., at en eventuelt angivet privatadresse i afgørelsen ikke er omfattet af loven.

Er der indgivet, eller må der forventes at blive indgivet, klage over den trufne afgørelse til en højere administrativ myndighed, er afgørelsen først omfattet af loven, når der også er truffet afgørelse i klagesagen. Det er derimod uden betydning, om den administrative afgørelse er indbragt for f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder, domstolene eller Folketingets Ombudsmand.

Efter at den endelige afgørelse m.v. er truffet, er afgørelsen omfattet af loven i et tidsrum af to år. Efter dette tidspunkt er afgørelsen ikke længere omfattet af loven. I tilfælde, hvor afgørelsen tidligere har været

offentliggjort, vil det dog efter omstændighederne være naturligt i kraft af meroffentlighedsprincippet at imødekomme begæringer om aktindsigt, der fremsættes efter udløbet af det nævnte tidsrum. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne om meroffentlighed ovenfor under pkt. 1.

Den nævnte to års grænse har ingen betydning for det ansættelsesretlige spørgsmål om, i hvilket omfang f.eks. en tidligere tildelt advarsel kan tillægges betydning i forbindelse med senere tjenesteforørelser.

Til stk. 4.

Det kan vise sig, at der er andre oplysninger i konkrete personalesager end dem, der er nævnt i stk. 3, som bør være undergivet aktindsigt.

På den baggrund foreslås det, at justitsministeren ved bekendtgørelse kan udvide anvendelsesområdet for bestemmelsen i stk. 3. Det forudsættes, at der er tale om oplysninger, som efter deres karakter kan have reel interesse for offentligheden, og at hensynet til de ansatte og til myndighedens personalemæssige interesser ikke i væsentlig grad taler imod, at oplysningerne undergives aktindsigt.

Bestemmelsen indeholder ikke hjemmel til at fastsætte, at oplysninger, som der er taget stilling til ovenfor, skal være omfattet af loven. Det kan f.eks. ikke bestemmes, at oplysninger om disciplinære reaktioner over for ansatte i underordnede stillinger eller oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med tildeling af tillæg m.v. skal være omfattet af loven. Bestemmelsen tager i stedet sigte på oplysninger, som det senere måtte vise sig, at man ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på ved udarbejdelsen af arbejdsgruppens betænkning og det foreliggende lovforslag.

I praksis vil en anvendelse af bemyndigelsen kunne komme på tale, hvor f.eks. repræsentanter for medierne henleder ministerens opmærksomhed på, at der for sådanne oplysningers vedkommende er et behov for, at de bliver undergivet aktindsigt. Det forudsættes, at ministeren, inden bemyndigelsen i givet fald udnyttes, drøfter spørgsmålet med de relevante myndigheder og organisationer med henblik på at få det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Fra dette tidspunkt vil loven kunne anvendes, uanset på hvilket tidspunkt de dokumenter m.v., som begæringen om aktindsigt vedrører, er oprettet af eller indgået til den pågældende forvaltningsmyndighed.

Er der fremsat begæring om aktindsigt i en personalesag før lovens ikrafttræden, og er der ikke inden ikrafttrædelsestidspunktet truffet afgørelse herom,

bedømmes spørgsmålet om aktindsigt efter de hidtil gældende regler.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af den bestemmelse,
der berøres af lovforslaget.*

§ 1. I lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret senest ved § 6 i lov nr. 504 af 30. juni 1993, foretages følgende ændring:

1. § 2 affattes således:

»§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

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.

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.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tilige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.«

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6.

Stk. 2. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Skriftlig fremsættelse (14. november 1997)

Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for det høje Ting at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen. (Aktindsigt i personalesager).

(Lovforslag nr. L 76).

Lovforslagets formål er at gennemføre en begrænsning i retten til aktindsigt i offentligt ansattes personalesager.

Der har i den senere tid været ført en omfattende debat om adgangen til aktindsigt i personalesager. Baggrunden for debatten har navnlig været den usikkerhed og utryghed, som de gældende regler i offentlighedsloven har medført for de ansatte. Denne utryghed har også sammenhæng med, at der har været en tendens til, at der i stigende omfang er blevet søgt aktindsigt i personalesager.

På den baggrund nedsatte Justitsministeriet i foråret 1997 en arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager. Arbejdsgruppen har haft højesteretsdommer Peer Lorenzen som formand og har i øvrigt bestået af repræsentanter for bl.a. de statslige og kommunale arbejdsgivere, personaleorganisationerne og medierne.

Arbejdsgruppens betænkning er offentliggjort som betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager. I betænkningen, der er afgivet i enighed, foreslår arbejdsgruppen, at de gældende regler ændres, således at retten til aktindsigt i personalesager begrænses.

Det er af afgørende betydning for regeringen, at offentligt ansatte - ikke mindst det såkaldte frontliniepersonale - kan udføre deres arbejde under rammer, der er præget af tryk og at de ikke udsættes for urimelige psykiske belastninger, f.eks. i form af uvished om, hvad oplysninger fra personalesager kan eller vil blive brugt til. Det må også indgå, at der typisk er tale om oplysninger om de ansattes for-

hold, herunder personlige forhold, som de, der begærer aktindsigt, ikke har nogen rimelig eller saglig interesse i at få kendskab til. Man kan heller ikke helt se bort fra, at retten til aktindsigt kan blive anvendt som pressionsmiddel over for de ansatte, hvis der på den måde kan fremskaffes følsomme oplysninger.

Det er på den anden side også vigtigt at tilgodese hensynet til, at offentligheden kan følge med i, hvad der sker i forvaltningen. Offentlighedsprincippet er et helt grundlæggende element i det danske samfund, og det skal det efter regeringens opfattelse blive ved med at være.

Efter regeringens opfattelse er de anbefalinger, som betænkningen indeholder, udtryk for en god og fornuftig afvejning af de nævnte hensyn. Der er tale om en effektiv beskyttelse af de ansatte, uden at der brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen.

Lovforslaget svarer derfor til det lovudkast, som arbejdsgruppen har udarbejdet.

En gennemførelse af lovforslaget vil betyde, at konkrete personalesager er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Det svarer til, hvad der i dag gælder for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Samtidig gøres der en række undtagelser til denne hovedregel. Oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser vil fortsat være omfattet af offentlighedsloven. Det samme gælder - for ansatte i chefstillinger - oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel og derover, men kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

En gennemførelse af lovforslaget vil således bl.a. betyde, at oplysninger om de ansattes private adresser og telefonnumre undtages fra aktindsigt. Det vil derfor ikke længere være nødvendigt, at offentligt ansatte må søge adressebeskyttelse i CPR/folkeregisteret som betingel-

se for, at privatadressen kan undtages fra aktindsigt.

Samtidig gøres det klart, at personalebedømmelser og referater af personaleudviklingssamtaler er undtaget fra aktindsigt.

Lovforslaget berører ikke forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

Idet jeg henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg herved anbefale forslaget til det høje Tings velvillige behandling.