



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

**FOB 2020-44**

# **Aktindsigt i oplysninger i Forsvarsministeriets whistleblowerordning**

## Resumé

13. december 2020

*En journalist bad om aktindsigt i en række indberetninger til Forsvarsministeriets whistleblowerordning.*

**Forvaltningsret**

*Forsvarsministeriet afslog i den forbindelse at give aktindsigt i oplysninger om bl.a. navne, stillingsbetegnelser og enkelte andre identifikationsoplysninger på de myndigheder og medarbejdere, som indberetningerne drejede sig om.*

11241.3

*Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 33, nr. 5, og lagde vægt på bl.a. whistleblowerordningens særlige karakter og på, at der i nogle henvendelser blev fremført beskyldninger, som ikke var bekræftet. Ministeriet anførte uddybende, at "velbegrundede" beskyldninger kunne medføre straffesager eller få ansættelsesmæssige konsekvenser, ligesom udlevering af oplysninger om "ubegrundede" beskyldninger kunne få særdeles stor skadevirkning for den pågældende medarbejder.*

*Ombudsmanden mente, at sådanne generelle betragtninger og hensyn ikke i sig selv var tilstrækkelige til at anvende offentlighedslovens § 33, nr. 5, i en konkret aktindsigtssag.*

*Han anførte i den forbindelse, at ministeriets argumenter netop ikke lagde vægt på de individuelle forhold i de konkrete sager, men i stedet på forskellige abstrakte scenarier om, hvordan en verserende sag kunne udvikle sig. Ministeriet syntes at være nået til den generelle konklusion, at oplysningerne om den anmeldtes navn måtte tilbageholdes, uanset om sagen var verserende eller afsluttet, uanset om der på noget tidspunkt var blevet overvejet sanktioner el.lign., og uanset hvad udfaldet af de afsluttede sager var.*

*Forsvarsministeriets afgørelser efterlod derfor ikke indtryk af, at ministeriet i hvert enkelt tilfælde havde foretaget en konkret vurdering af, om der var grundlag for at undtage oplysningerne fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.*

*Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at Forsvarsministeriet genoptog sagen.*

*(Sag nr. 19/04161)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til journalisten):

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens baggrund

1.1. Den 7. juni 2019 bad du Forsvarsministeriet om aktindsigt i de indberetninger, som var tilgået ministeriets "Medarbejderlinje" og Forsvarets whistleblowerordning for årene 2016 og indtil din anmodning.

I forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning oplyste Forsvarsministeriet, at "Medarbejderlinjen udgør Whistleblowerordning for Forsvarsministeriets koncern, hvorfor der ikke er forskel i indberetninger til Medarbejderlinjen og til Whistleblowerordningen. Deres henvendelse er derfor behandlet som én henvendelse vedrørende Medarbejderlinjen (Whistleblowerordningen) på Forsvarsministeriets område".

På Forsvarsministeriets hjemmeside beskrives ministeriets whistleblowerordning på nuværende tidspunkt således:

"Whistleblowerordningen dækker hele Forsvarsministeriets koncern inkl. departement og alle styrelser.

Via denne hjemmeside kan ansatte og tidligere ansatte indenfor Forsvarsministeriets koncern samt eksterne parter med kendskab til koncernen henvende sig vedrørende kritiske forhold. Dette kan for eksempel være hændelser, som man finder uhensigtsmæssige, urimelige eller ulovlige.

Henvendelserne kan eksempelvis vedrøre strafbare forhold, grovere personrelaterede konflikter som eksempelvis grov chikane, krænkende adfærd, herunder af seksuel karakter, og grove eller gentagne overtrædelser af lovgivningen, forvaltningsretlige principper, væsentlige interne retningslinjer, f.eks. om tjenesterejser, modtagelse af gaver, økonomisk og regnskabsmæssigt svig, samt bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere."

Den 28. juni 2019 oplyste Forsvarsministeriet dig om, at Medarbejderlinjen før den 1. januar 2019 blev administreret af Forsvarskommandoen. Ministeriet var derfor ikke i besiddelse af alle relevante dokumenter, men videre sendte den del af din aktindsigtsanmodning, der angik mundtlige henvendelser og breve indberettet før den 1. januar 2019, til Forsvarskommandoen.

**1.2.** Vedrørende de indberetninger til Medarbejderlinjen, som Forsvarsministeriet selv var i besiddelse af, traf ministeriet afgørelser den 25. juli og 24. august 2019.

Ministeriet identificerede 12 dokumenter som omfattet af din anmodning om aktindsigt. Afgørelsen af 25. juli 2019 angik 11 af dokumenterne, mens afgørelsen af 24. august 2019 angik ét dokument (akt nr. 2). De 12 dokumenter består af skriftlige henvendelser samt notater om telefoniske henvendelser til Medarbejderlinjen. Henvendelserne har forskellig karakter, jf. nærmere om indholdet af henvendelserne nedenfor under pkt. 2.

I Forsvarsministeriets afgørelser henviste ministeriet til, at nogle dokumenter (akt nr. 1, 2 og 3) var interne notater om henvendelser til Medarbejderlinjen, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Jeg forstår imidlertid ministeriets afgørelser – og den udleverede aktliste – sådan, at ministeriet vurderede, at alle oplysninger i de tre notater som udgangspunkt var ekstraheringspligtige, jf. lovens § 28 om udlevering af oplysninger om en sags faktiske grundlag mv.

Forsvarsministeriet gav dig fuld aktindsigt i tre dokumenter (akt nr. 3, 5 og 8). Ministeriet meddelte dig endvidere delvis aktindsigt i en række dokumenter (akt nr. 1, 2, 4, 7, 9, 10, 11 og 12). Ministeriet undtog dog oplysninger om navn, køn og tjenestested på de personer, som havde henvendt sig til Medarbejderlinjen, samt navne og stillingsbetegnelser på de myndigheder og medarbejdere, som henvendelserne drejede sig om. Forsvarsministeriet undtog desuden enkelte andre oplysninger, som tilsvarende ville kunne anvendes til at identificere de involverede personer. Oplysningerne blev undtaget med henvisning til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

I begrundelsen for denne del af afslaget anførte ministeriet i sin afgørelse af 25. juli 2019 følgende:

”I medfør af bestemmelsen har Forsvarsministeriet undtaget ekstraheringspligtige oplysninger i akt 1 fra retten til aktindsigt. Der er tale om oplysninger, som kan identificere den person, som har henvendt sig til medarbejderlinjen (navn, køn og tjenestested), samt navne og stillingsbetegnelser på myndigheder og medarbejdere, som henvendelsen drejer sig om.

Forsvarsministeriet har herved lagt vægt på medarbejderlinjens særlige karakter, hvor medarbejdere kan henvende sig om personlige problemstillinger, der ofte vil være meget følsomme for medarbejderen og dennes kollegaer. Forsvarsministeriet har desuden lagt vægt på, at der i nogle henvendelser fremføres beskyldninger, som ikke er bekræftet.

Forsvarsministeriet har med samme begrundelse undtaget oplysninger i akterne 4, 7, 9, 10, 11 og 12 om navn og tjenestested på vedkommende, som har henvendt sig til medarbejderlinjen. Forsvarsministeriet har ligeledes undtaget navne og stillingsbetegnelser på de medarbejdere, som henvendelserne drejer sig om.

Forsvarsministeriet har desuden undtaget andre oplysninger, som ville kunne anvendes til at identificere vedkommende, der har henvendt sig, eller vedkommende, som henvendelsen drejer sig om.”

I afgørelsen af 24. august 2019 anførte ministeriet følgende om baggrunden for at undtage oplysninger, der kan identificere de involverede:

”I medfør af bestemmelsen har Forsvarsministeriet undtaget visse ekstraheringspligtige oplysninger i akt 2 fra retten til aktindsigt. Der er tale om oplysninger, som kan identificere den person, som har henvendt sig til medarbejderlinjen (navn, køn og tjenestested), samt navne på stillingsbetegnelser, navne på myndigheder og medarbejdere, som henvendelsen drejer sig om.

Forsvarsministeriet har herved lagt vægt på medarbejderlinjens særlige karakter, hvor medarbejdere kan henvende sig om personlige problemstillinger, der ofte vil være meget følsomme for medarbejderen og dennes kollegaer.”

I ét tilfælde (akt nr. 6) undtog ministeriet – med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold – oplysninger om navne, telefonnummer, tjenestested, dato og stillingsbetegnelser for to medarbejdere i et kæresteforhold, som havde rettet henvendelse til Medarbejderlinjen. Forsvarsministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

**1.3.** I en henvendelse af 25. juli 2019 til Forsvarsministeriet klagede du over, at ministeriet ved sin afgørelse samme dag havde undtaget oplysninger om ”navne på personer, tjenestesteder mv., der klages over mv.”. Du bemærkede, at du var ”indforstået med, at navne på de, der klager, tilbageholdes”.

Den 1. august 2019 meddelte Forsvarsministeriet dig, at ministeriet fastholdt sin afgørelse af 25. juli 2019. Ministeriet uddybede i den forbindelse ikke den allerede givne begrundelse.

**1.4.** Ved henvendelser af 1. og 29. august 2019 klagede du til ombudsmanden over Forsvarsministeriets afgørelser. Du bad ombudsmanden om at vurdere ministeriets undtagelse af oplysninger om navne på de ”personer/enheder mv., de pågældende medarbejdere klagede over”.

Til brug for sagens behandling har jeg modtaget to udtalelser af henholdsvis 6. november 2019 og 13. august 2020 fra Forsvarsministeriet. Udtalelserne er omtalt nærmere nedenfor under pkt. 4.

Du har haft lejlighed til at kommentere Forsvarsministeriets udtalelser, senest i forbindelse med mit brev til dig af 8. september 2020. Jeg har ikke hørt fra dig i den anledning.

Jeg har endvidere indhentet en udtalelse af 2. juni 2020 fra Justitsministeriet. Udtalelsen omhandler ikke din aktindsigtssag, men vedrører generelt spørgsmålet om, hvilke bestemmelser i offentlighedsloven der efter ministeriets vurdering kan være relevante at overveje i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i dokumenter modtaget eller oprettet som led i administrationen af en whistleblowerordning. Justitsministeriets udtalelse er indgået i mine overvejelser ved behandlingen af din sag, men jeg har ikke fundet det nødvendigt i den foreliggende sammenhæng at tage stilling til udtalelsens indhold.

## **2. Hvad omfatter min undersøgelse?**

Du har – som omtalt ovenfor under pkt. 1 – i dine henvendelser til ombudsmanden afgrænset din klage til at angå oplysninger, der kan bruges til at identificere de personer/enheder, der er *klaget over* til Medarbejderlinjen.

Du har som nævnt fået fuld aktindsigt i akt nr. 3, 5 og 8. Disse tre dokumenter angår ikke henvendelser om angiveligt kritisable forhold i relation til konkrete personer eller myndigheder.

De oplysninger, som Forsvarsministeriet har undtaget fra aktindsigt i akt nr. 4, 6, 7 og 10, ses ikke at vedrøre klage over personer eller tjenesteenheder mv. I disse henvendelser efterspørges en personalemæssig rådgivning – f.eks. om lønsedler eller om kæresteforhold mellem ansatte – og de undtagne oplysninger vedrører så vidt ses identiteten mv. af de(n) person(er), der har henvendt sig til Medarbejderlinjen.

På baggrund af ovenstående har jeg besluttet at koncentrere min undersøgelse om Forsvarsministeriets undtagelse af oplysninger i de resterende akter (dvs. akt nr. 1, 2, 9, 11 og 12). Min undersøgelse drejer sig således om, at ministeriet i disse fem akter – med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5 – har undtaget bl.a. navne, stillingsbetegnelser, tjenestesteder og andre oplysninger, der kan bruges til at identificere de personer og myndigheder, som henvendelserne handlede om.

De fem henvendelser til Medarbejderlinjen, der herefter er omfattet af min undersøgelse, angår en række forskellige emner:

Akt nr. 1 er et notat om en telefonisk henvendelse vedrørende oplevelser af dårligt psykisk arbejdsmiljø og ledelsesproblemer mv. på et tjenestested.

Akt nr. 2 er ligeledes et notat om en telefonisk henvendelse vedrørende oplevelser af dårligt psykisk arbejdsmiljø på et tjenestested.

Akt nr. 9 er et brev stilet til Udenrigsministeriet. Brevet indeholder beskyldninger om bestikkelse mv. i forbindelse med et anlægsprojekt i Grønland. Vedrørende denne henvendelse har Forsvarsministeriet – sammen med ministeriets afgørelse af 25. juli 2019 – sendt dig kopi af et brev af 21. juni 2019 fra Forsvarsministeriets Auditørkorps til Forsvarsministeriets Interne Revision. Heraf fremgår det, at auditøren, navnlig på baggrund af afgivne forklaringer, i marts 2019 indstillede sin efterforskning af sagen, "idet der ikke er rimelig *[formentlig formodning; min tilføjelse]* for, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået."

Akt nr. 11 og 12 er mails til Medarbejderlinjen fra to forskellige ansatte vedrørende inhabilitet og nepotisme i forbindelse med besættelse af en stilling i Forsvaret. Vedrørende disse to henvendelser har Forsvarsministeriet sendt dig et notat af 27. juni 2019, hvoraf det fremgår, at den ansættende myndighed og Forsvarsministeriets Personalestyrelse undersøgte sagen og ikke fandt anledning til at gøre yderligere. Det fremgår også, at anmelderne fik en tilbagemelding herom. Medarbejderlinjen afsluttede på den baggrund sagen.

### **3. Retsgrundlaget**

#### **3.1. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (generalklausulen)**

3.1.1. Forsvarsministeriets afgørelser af 25. juli og 24. august 2019 blev som nævnt truffet under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**"§ 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."

3.1.2. I forarbejderne til § 33, nr. 5, (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013), er der anført bl.a. følgende:

”(...) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

...

Der henvises i øvrigt til (...) samt til [betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven; min præcisering] kapitel 17, pkt. 4.2.6 (side 681 ff.).”

3.1.3. I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 657 ff., er der anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13 i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

#### **”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1**

##### **4.1.1. Konkret skøn**

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, 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 nærmere opregnede *væsentlige hensyn til offentlige og private interesser*.”



### 3.2. Offentlighedslovens § 21 (bl.a. sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold)

3.2.1. Offentlighedslovens § 21 indeholder i stk. 1-3 følgende bestemmelser:

”§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller fremmelse 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.”

3.2.2. I forarbejderne til § 21, stk. 2 og 3, (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013), er der anført bl.a. følgende om anvendelsen af generalklausulen i § 33, nr. 5, i forhold til dokumenter fra konkrete personalesager, der også indgår i andre sager:

”Bestemmelsen [i § 21, stk. 2; min tilføjelse] er *begrundet* i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på '*almindelige personalesager*', dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

...

I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5.

...

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.”

3.2.3. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 439 ff., anfører herom bl.a. følgende:

”Indgår der i generelle personalesager eller i andre sager dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, vil sagen ikke som følge heraf kunne undtages fra aktindsigt efter § 21, stk. 2, men det er i de specielle bemærkninger til bestemmelsen forudsat, at sådanne dokumenter eller oplysninger på baggrund af de hensyn, der ligger bag § 21, stk. 2, *normalt* vil kunne undtages i medfør af opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5, jf. også FOB 2014-28 og FOB 2015-43. I begge sager udtalte ombudsmanden, at der i lyset af forarbejderne til § 21, stk. 2, må antages *efter en konkret vurdering at være en forholdsvis vid adgang* til ’i den generelle sag’ at undtage oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold i medfør af § 33, nr. 5. Adgangen til efter § 33, nr. 5, at undtage sådanne oplysninger gælder i øvrigt, uanset om oplysningerne stammer fra vedkommende ansattes egen personalesag, eller der er tale om oplysninger tilvejebragt på anden måde, f.eks. gennem en ekstern konsulentundersøgelse, jf. FT 1996-97, tillæg A, sp. 894 f. I det omfang oplysningerne i den generelle sag er omfattet af § 21, stk. 3 og 4 – der bl.a. omhandler (ekstraheringspligtige) oplysninger om uddannelse, lønmæssige forhold mv. – vil de pågældende oplysninger imidlertid i almindelighed ikke kunne undtages efter § 33, nr. 5.

...

Hvis en konkret personalesags dokumenter indgår i en anden sag, vil det anførte om § 33, nr. 5, dog ikke uden videre kunne begrunde et af-

slag på aktindsigt. Der vil således i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om de pågældende oplysninger, hvis de udleveres, vil medføre en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade (af betydning). Det anførte betyder, at en myndighed ikke kan opstille en generel regel om, at bestemte typer af dokumenter eller oplysninger i en generel sag, der stammer fra en konkret personalesag, altid skal undtages fra aktindsigt. (...)

I den sammenhæng bemærkes, at oplysninger om påståede eller konstaterede disciplinærforseelser som udgangspunkt ikke er fortrolige oplysninger, medmindre disse udspringer af den ansattes privatliv eller strafbare forhold, jf. FOB 1976, side 130, og FOB 2017-24. Det vil sige, at disciplinærforseelser, der alene afslører rene tjenstlige forhold, f.eks. overforbrug af offentlige midler, medmindre forholdet er strafbart, ikke vil være omfattet af § 30, nr. 1, eller den tilsvarende tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1. Dette forhold må holdes for øje ved vurderingen af, om der er grundlag for i medfør af § 33, nr. 5, at meddele afslag på oplysninger om disciplinærforseelser, der indgår på andre sager end personalesagen, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 25. marts 2010 (j.nr. 2009-3755-801). Der er dog som nævnt ovenfor en forholdsvis vid adgang til efter § 33, nr. 5, (og efter en konkret vurdering) at undtage oplysninger om bl.a. disciplinærforseelser i en generel sag, der stammer fra en konkret personalesag, jf. i øvrigt pkt. 5 nedenfor om meroffentlighed samt FOB 2015-43. Det skal dog bemærkes, at såfremt der på den generelle sag foreligger oplysninger om disciplinære reaktioner vedrørende en ansat i en chefstilling i form af advarsel eller derover, som ikke er ældre end 2 år, jf. § 21, stk. 3, 2. og 3. pkt., vil de pågældende oplysninger i almindelighed ikke kunne undtages efter § 33, nr. 5.”

### 3.3. Ombudsmandens praksis

Ombudsmanden har tidligere haft anledning til at fremhæve kravet om udøvelse af et konkret skøn i forbindelse med anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Jeg henviser til sagerne [FOB 2013-14](#) og [FOB 1999.490](#).

Ombudsmanden har også haft anledning til at udtale sig om det anførte i forarbejderne til offentlighedslovens § 21, stk. 2, vedrørende anvendelsen af § 33, nr. 5.

[FOB 2015-43](#) angik aktindsigt i oplysninger om disciplinærsager vedrørende ansatte i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Oplysningerne indgik dels i konkrete disciplinærsager, dels i en generel sag, der til brug for ledelsesinformation indeholdt resuméer af sagerne.

Ombudsmanden var enig med direktoratet i, at de konkrete disciplinærsager som udgangspunkt ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Om oplysningerne om disciplinærsager, som indgik i den generelle sag, anførte ombudsmanden, at der i tilfælde som det foreliggende – i lyset af det, der er anført i forarbejderne til § 21, stk. 2, om anvendelse af § 33, nr. 5 – som udgangspunkt må antages at være forholdsvis vid adgang til anvendelse af § 33, nr. 5. Også i sådanne tilfælde kræver anvendelse af § 33, nr. 5, imidlertid en konkret vurdering af, om der foreligger så væsentlige hensyn til offentlige og private interesser, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. I lyset heraf henstillede ombudsmanden at genoptage sagen, bl.a. da direktoratets sagsbehandling efterlod indtryk af, at der ikke var foretaget en sådan konkret vurdering for så vidt angik den generelle sag.

Lignende bemærkninger indgik i ombudsmandens udtalelse i [FOB 2014-28](#). Udtalelsen angik aktindsigt i oplysninger i en sag i Statsministeriet, der ikke var en personalesag. Oplysningerne indgik også i to personalesager hos Moderniseringsstyrelsen.

Sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

#### **4. Forsvarsministeriets bemærkninger**

**4.1.** Som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2 omfatter min undersøgelse fem henvendelser til Forsvarsministeriets Medarbejderlinje (akt nr. 1, 2, 9, 11 og 12), hvor Forsvarsministeriet i afgørelser af 25. juli og 24. august 2019 – under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5 – afslog at give dig aktindsigt i bl.a. navne, stillingsbetegnelser, tjenestesteder og andre oplysninger, der kan bruges til at identificere de personer og myndigheder, som henvendelserne handlede om.

De relevante dele af ministeriets begrundelser i de nævnte afgørelser er gengivet i pkt. 1 ovenfor.

**4.2.** I en udtalelse af 6. november 2019 til mig har Forsvarsministeriet uddybende anført bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet kan supplerende oplyse, at ministeriet i den foreliggende sag har foretaget en konkret vurdering af, om der i de enkelte tilfælde er en nærliggende fare for, at private interesser vil lide skade af betydning. Som led heri er der indhentet udtalelser fra de medarbejdere, hvis henvendelser indeholdt potentielt følsom information.

Forsvarsministeriet har ved vurderingen lagt vægt på Medarbejderlinjens særlige karakter som whistleblowerordning, hvor medarbejdere bør kunne henvende sig om personlige problemstillinger, der ofte vil være meget følsomme for den pågældende medarbejder og dennes kollegaer.

Der er således efter Forsvarsministeriets opfattelse tale om et dobbelt hensyn:

For det første er der et hensyn til den medarbejder, der henvender sig til Medarbejderlinjen. (...)

For det andet er der et hensyn til den eller de medarbejdere, som henvendelserne vedrører. Som tidligere nævnt kan der i henvendelserne blive rejst beskyldninger om alvorlige forhold, som – hvis beskyldningerne viser sig at være velbegrundede – kan medføre straffesager eller få ansættelsesmæssige konsekvenser. Hvis beskyldningerne omvendt viser sig at være ubegrundede, vil en udlevering af oplysninger om beskyldningerne kunne få særdeles stor skadevirkning for den pågældende medarbejder. Dette skal også ses i lyset af, at den indledende henvendelse til Medarbejderlinjen ofte vil stå alene i en aktindsigtssag, da efterfølgende undersøgelser, der har be- eller afkræftet beskyldningerne, ikke vil blive udført i regi af Medarbejderlinjen, men typisk hos en anden myndighed i koncernen, hvorved de ikke nødvendigvis vil blive omfattet af en aktindsigtsanmodning til Medarbejderlinjen. Sådanne nærmere undersøgelser vil endvidere ofte være undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Selve henvendelserne til Medarbejderlinjen vil dog typisk ikke have en karakter, hvor de kan siges at indgå i en konkret personalesag, og dermed vil henvendelserne ikke være omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, er en opsamlingsbestemmelse, som efter offentlighedslovens forarbejder kun er forudsat anvendt i relativt sjældne tilfælde, hvor anvendelsen er klart påkrævet. Det bemærkes i den forbindelse, at det i de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 21, stk. 2, er forudsat, at såfremt der i andre sager (end konkrete personalesager) indgår dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, vil sådanne oplysninger på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 21, stk. 2, kunne undtages i medfør af § 33, nr. 5.”

**4.3.** Forsvarsministeriet har endvidere – i lyset af Justitsministeriets generelle udtalelse af 2. juni 2020 – afgivet en supplerende udtalelse af 13. august 2020.

Forsvarsministeriet har i den forbindelse gentaget bl.a., at behandlingen af henvendelser til Medarbejderlinjen "oftest ikke sker i regi af Medarbejderlinjen", men derimod af bl.a. "ansættelsesmyndigheden, Forsvarsministeriets Auditørkorps eller politiet".

I forlængelse heraf har Forsvarsministeriet anført bl.a. følgende om de henvendelser, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning:

"I et antal af de sager, som var omfattet af journalist A's aktindsigtsanmodning, havde de relevante myndigheder orienteret Medarbejderlinjen om sagens udfald. I disse sager vurderede Forsvarsministeriet, at sagerne havde en sådan karakter, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 21, stk. 2, § 30, nr. 1, og § 33, nr. 1, ikke fandt anvendelse. I de øvrige sager forelå der ikke orienteringer om sagens udfald, og der var derfor ikke det fuldt ud fornødne grundlag for at vurdere, om sagerne havde en sådan karakter, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 21, stk. 2, § 30, nr. 1 og § 33, nr. 1, ville finde anvendelse.

På den baggrund undtog Forsvarsministeriet i de pågældende afgørelser enkelte oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Der var tale om oplysninger, som kunne identificere den person, der havde henvendt sig til Medarbejderlinjen (navn, køn og tjenestested), samt navne og stillingsbetegnelser på myndigheder og medarbejdere, som henvendelsen drejede sig om. Forsvarsministeriet undtog endvidere enkelte andre oplysninger, som kunne anvendes til at identificere vedkommende, der havde henvendt sig, eller vedkommende, som henvendelsen drejede sig om.

Som anført i Forsvarsministeriets udtalelse af 6. november 2019, blev oplysningerne undtaget på baggrund af en konkret vurdering af, om der i de enkelte tilfælde var en nærliggende fare for, at private interesser ville lide skade af betydning. Som led heri blev der indhentet udtalelser fra de medarbejdere, hvis henvendelser indeholdt potentielt følsom information.

...

**4.** Forsvarsministeriet har på baggrund af Justitsministeriets udtalelse foretaget en fornyet vurdering af de oplysninger, der i ministeriets afgørelser til A er blevet undtaget i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det er på den baggrund fortsat Forsvarsministeriets vurdering, at en undtagelse af oplysningerne i de konkrete tilfælde var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

## 5. Min vurdering

**5.1.** Min undersøgelse angår som nævnt Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt – med henvisning til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, – i oplysninger i akt nr. 1, 2, 9, 11 og 12 om bl.a. navne, stillingsbetegnelser og andre oplysninger, der kan bruges til at identificere de personer og myndigheder, som henvendelserne til Medarbejderlinjen handlede om.

**5.2.** I forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, er det forudsat, at bestemmelsen kun anvendes i begrænset omfang, og kun, når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Derudover finder bestemmelsen kun anvendelse, når der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betyding.

Bestemmelsen er således tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Det er i alle tilfælde en forudsætning for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen, at myndigheden har foretaget en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved udlevering. Jeg henviser til pkt. 3.1 ovenfor om forarbejderne til § 33, nr. 5.

I forhold til oplysninger fra konkrete personalesager, der (også) indgår på andre sager, må der – i lyset af det, der er anført i forarbejderne til lovens § 21 om anvendelse af § 33, nr. 5 – som udgangspunkt antages at være en forholdsvis vid adgang til at anvende § 33, nr. 5. Også i sådanne tilfælde forudsætter anvendelse af § 33, nr. 5, imidlertid en konkret vurdering af, om der foreligger så væsentlige hensyn til offentlige og private interesser, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Jeg henviser til pkt. 3.2 ovenfor om forarbejderne til § 21 samt til pkt. 3.3 om sagerne [FOB 2015-43](#) og [FOB 2014-28](#).

**5.3.** I afgørelserne om afslag på aktindsigt har Forsvarsministeriet – som nævnt ovenfor under pkt. 4.1 – lagt vægt på bl.a. Medarbejderlinjens ”særlige karakter”, og at ”der i nogle henvendelser [til Medarbejderlinjen; min præcisering] fremføres beskyldninger, som ikke er bekræftet”. Ministeriet har i sin udtalelse af 6. november 2019 uddybet, at ”velbegrundede” beskyldninger kan medføre ”straffesager eller få ansættelsesmæssige konsekvenser”, ligesom udlevering af oplysninger om ”ubegrundede” beskyldninger kan ”få særdeles stor skadevirkning for den pågældende medarbejder”.

Jeg mener ikke, at sådanne generelle betragtninger og hensyn i sig selv er tilstrækkelige til at anvende offentlighedslovens § 33, nr. 5, i en konkret aktindsigtssag.

Jeg er opmærksom på, at Forsvarsministeriet har anført, at ministeriet har foretaget en konkret vurdering af behovet for at tilbageholde identiteten af de personer mv., som henvendelserne drejede sig om. Efter min opfattelse synes Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt i de pågældende personers identitet mv. dog i realiteten at bygge på mere overordnede betragtninger om Medarbejderlinjens karakter og på generelle hensyn til de medarbejdere, som kan være omtalt i henvendelser til Medarbejderlinjen.

Jeg har i den forbindelse ikke alene lagt vægt på indholdet af begrundelserne i afgørelserne af 25. juli, 1. august og 24. august 2019. Min opfattelse er også baseret på, at ministeriets argumenter i de to udtalelser til mig af 6. november 2019 og 13. august 2020 for at tilbageholde oplysningerne om navnene mv. på de pågældende netop ikke lægger vægt på de individuelle forhold i de konkrete sager, men i stedet på forskellige abstrakte scenarier om, hvordan en verserende sag kan udvikle sig. Samtidig synes ministeriet at nå til den generelle konklusion, at oplysningerne om den anmeldtes navn må tilbageholdes, uanset om sagen er verserende eller afsluttet, uanset om der på noget tidspunkt blev overvejet sanktioner el.lign., og uanset hvad udfaldet af de afsluttede sager blev.

Tre af de fem sager, der er omfattet af min undersøgelse (akt nr. 9, 11 og 12), var på tidspunktet for aktindsigtsanmodningen allerede afsluttet med en beslutning om ikke at foretage yderligere. Der var således ikke fundet grundlag for ansættelsesretlige eller strafferetlige sanktioner. Den del af ministeriets begrundelse for at tilbageholde oplysningerne, der angår, at "der i henvendelserne [kan] blive rejst beskyldninger om alvorlige forhold, som – hvis beskyldningerne viser sig at være velbegrundede – kan medføre straffesager eller få ansættelsesmæssige konsekvenser", er således ikke relevant i disse sager.

Disse sager vedrører snarere den del af ministeriets begrundelse, som angår, om en offentliggørelse af, at der har været en henvendelse om de pågældende personer, vil påføre disse uberettiget skade.

Jeg forstår, at ministeriets synspunkt – helt generelt – er, at dette vil være tilfældet, og at ministeriet til støtte for sit synspunkt har peget på, at "efterfølgende undersøgelser, der har be- eller afkræftet beskyldningerne, ikke vil blive udført i regi af Medarbejderlinjen, men typisk hos en anden myndighed i koncernen, hvorved de ikke nødvendigvis vil blive omfattet af en aktindsigtsanmodning til Medarbejderlinjen".



Der vil imidlertid normalt ikke være noget til hinder for, at ministeriet, samtidig med at det giver indsigt i de relevante dokumenter, oplyser den aktindsigts-søgende om, at ministeriet efter en undersøgelse af henvendelsen har besluttet ikke forfølge sagen nærmere. Dette skete da også i alle de tre omhandlede sager. Ministeriet ses imidlertid ikke at have overvejet, om de personer, om hvem der var rettet henvendelse, ville blive påført uberettiget skade, hvis ministeriet gav indsigt i deres identitet, samtidig med at ministeriet – som gjort – oplyste, at det ikke havde fundet grundlag for at indlede sager mod de pågældende.

For så vidt angår de øvrige to akter (akt nr. 1 og 2) har jeg efter min gennemgang af sagen lagt til grund, at ministeriet på afgørelsestidspunktet ikke havde oplysninger om sagernes videre forløb, og dermed også, at ministeriet ikke havde nærmere kendskab til, om henvendelserne måtte anses for "velbegrundede" eller "ubegrundede". Jeg henviser herved til Forsvarsministeriets supplerende udtalelse af 13. august 2020, hvoraf det fremgår, at der i nogle af sagerne ikke forelå orientering om sagens udfald.

Det fremgår desuden ikke af begrundelserne for afslagene på indsigt i de pågældende oplysninger eller ministeriets udtalelser til mig, at ministeriet har overvejet, om henvendelserne i de to sager angik forhold af en karakter, der ville indebære, at de omhandlede personer ville lide uberettiget skade, hvis der blev givet aktindsigt i oplysningerne.

Efter min opfattelse efterlader Forsvarsministeriets afgørelser og udtalelser på den anførte baggrund således ikke indtryk af, at ministeriet i hvert enkelt tilfælde har foretaget den påkrævede konkrete vurdering af, om der var grundlag for at undtage de nævnte oplysninger i de fem akter fra aktindsigt.

**5.4.** Under henvisning til det, som jeg har anført ovenfor, er det min opfattelse, at de omhandlede oplysninger ikke på det foreliggende grundlag kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det, som Forsvarsministeriet har anført om offentlighedslovens § 21, kan ikke føre til et andet resultat.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet, at ministeriet genoptager behandlingen af din sag og træffer en ny afgørelse over for dig i lyset af det, som jeg har anført.

Da de henvendelser, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, synes at have meget forskellig karakter – jf. herom ovenfor under pkt. 2 – har jeg samtidig opfordret ministeriet til at overveje, om det vil være nyttigt at søge dialog med dig med henblik på nærmere at afklare dit ønske om aktindsigt.

Jeg har ikke taget stilling til, om Forsvarsministeriet efter en fornyet vurdering vil kunne undtage (nogle af) oplysningerne fra aktindsigt efter § 33, nr. 5. Jeg har endvidere ikke taget stilling til, om ministeriet eventuelt vil kunne afslå at udlevere (nogle af) oplysningerne efter andre af offentlighedslovens bestemmelser, herunder lovens § 21, stk. 2 og 3.

Jeg har bedt Forsvarsministeriet om at underrette mig om ministeriets fornyede afgørelse i sagen, men foretager mig herudover ikke mere på det foreliggende grundlag.