

17-1. Forvaltningsret 11241.1.

Aktindsigt i oplysninger om ansøgere til hverv som eksportforberedelseskonsulent

Udenrigsministeriet afslog en forenings anmodning om aktindsigt i oplysninger om hvilke personer der havde søgt om at blive eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. Udenrigsministeriet henviste i afgørelsen til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere at ministeriet havde afslået anmodningen, men mente at afslaget skulle gives under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., i stedet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

(J.nr. 2005-1601-401).

Den 18. marts 2005 bad en forening (A) Udenrigsministeriet om aktindsigt i oplysninger om hvilke personer der i november måned 2003 og i november måned 2004 havde ansøgt om at blive udpeget til funktionen som eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. A bad om at oplysningerne omfattede navn, adresse, telefonnummer og eventuel e-mailadresse på de pågældende ansøgere.

Udenrigsministeriet svarede A ved brev af 27. april 2005. Ministeriet skrev blandt andet følgende:

”Anmodningen om aktindsigt i oplysninger om navn, adresse, telefonnummer og evt. e-mail har Udenrigsministeriet ikke kunnet imødekomme, idet offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra aktindsigt. Der er lagt vægt på hensynet til ansøgere, der af den ene eller anden grund ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede til hvervet, jf. ombudsmandens afgørelse i sagen Folketingets Ombudsmand 1971.24*.”

Den 3. maj 2005 klagede A til mig over afslaget. Om baggrunden for anmodningen om aktindsigt anførte A navnlig at foreningen finder eksportkonsulentordningen stærkt konkurrenceforvridende, og at foreningen derfor havde planlagt at indkalde til et

fællesmøde blandt de private eksportkonsulenter. Foreningen gjorde gældende at Udenrigsministeriets påstand om at imødekomme af begæringen ville udstille de manglende kvalifikationer hos de fravalgte kandidater, klart kunne tilbagevises da en ledende medarbejder i Danmarks Eksportråd offentligt havde udtalt at hele ansøgerfeltet var at betragte som særdeles kvalificeret.

Jeg skrev til foreningen den 9. maj 2005 og orienterede om at jeg samme dag havde bedt Udenrigsministeriet om en udtalelse samt om udlån af sagens akter.

Ved brev af 23. maj 2005 fremsendte Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, en udtalelse til mig. I udtalelsen anførte rådet blandt andet:

”Udenrigsministeriet har ikke kunnet imødekomme (A)’s anmodning om aktindsigt eftersom de dokumenter, aktindsigtsanmodningen omfatter, indeholder sådanne oplysninger om enkeltpersoners private forhold, som offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager fra aktindsigt.

Det følger af bemærkningerne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at det afgørende for hvorvidt oplysninger med hjemmel i denne bestemmelse kan undtages fra aktindsigt er, om disse kan betegnes som ’personfølsomme’, dvs. efter en almindelig opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Ansøgerne til stillingerne som eksportforberedelseskonsulenter er bl.a. blevet vurderet på baggrund af kriterier som eksport- og international erfaring, rådgivningserfaring, erfaring med at identificere og samarbejde med små eller mellemstore virksomheder samt evner til at opfylde målsætninger og kundetilfredshed. Disse kriterier, der fremgår af vedlagte annonce, er også vigtige i forbindelse med mange af ansøgernes øvrige erhverv. Derfor kan de forbigåede ansøgere lide væsentlig skade, hvis der gives aktindsigt i, hvilke personer der har ansøgt om at blive tilknyttet som eksportforberedelseskonsulent, og det dermed kommer til offentlighedens kendskab, at de har søgt stillingen, men ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede. Man risikerer, at potentielle kunder i valget mellem en DE [Danmarks Eksportråd; min bemærkning] eksportforberedelseskonsulent og en forbigået ansøger, vælger DE eksportforberedelseskonsulenten ud fra DEs vurdering af de pågældendes kvalifikationer. Desuden risikerer man, at kvalificerede ansøgere for fremtiden vil afholde sig fra at søge hvervet som eksportforberedelseskonsulent, hvis ansøgerfeltet er offentligt tilgængeligt. På den baggrund må der siges at være tale om en ’følsom’ oplysning, der med

rimelighed kan unddrages offentligheden.

Den af (A) citerede udtalelse af ambassadør (...) om at hele ansøgerfeltet var at betragte som særdeles kvalificerede, ændrer ikke herpå. Der vil stadig være tale om, at nogle ansøgere er mere kvalificerede end andre. Desuden kan en sådan udtalelse højst anses som en generel tilfredshed med ansøgerfeltet og ikke som en konkret vurdering af den enkelte ansøgers kvaliteter.

(A) anfører, at DE har udtalt, at der ikke var tale om noget jobopslag; men snarere om en udbudsrunde. Udenrigsministeriet anerkender, at der ikke er tale om et egentligt ansættelsesforhold, men derimod en ekstern konsulentfunktion, hvilket endvidere følger af, at Udenrigsministeriet ikke i forbindelse med besvarelsen af anmodningen om aktindsigt henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Det faktum at en ansættelse som eksportforberedelseskonsulent ikke kan betegnes som et ansættelsesforhold i traditionel forstand, ændrer ikke på, at funktionen udelukkende udføres af enkeltpersoner, og at hensynet til disse enkeltpersoners private forhold efter Udenrigsministeriets opfattelse er beskyttelsesværdigt og dermed omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.”

Den 31. maj 2005 sendte jeg A en kopi af brevet af 23. maj 2005 fra Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, og bad om at modtage A's eventuelle bemærkninger inden fire uger.

Med brev af 11. august 2005 sendte A mig kopi af den korrespondance som en af foreningens medlemsvirksomheder havde ført med Danmarks Eksportråd om eksportforberedelsesprogrammet. Heraf fremgik det blandt andet at eksportrådet vurderede at ca. 75 % af ansøgerne havde været ”meget kvalificerede” til opgaven.

Til brug for min gennemgang af sagen har endvidere foreligget et stillingsopslag fra Danmarks Eksportråd om hvervet som eksportforberedelseskonsulent og en standardkontrakt om hvervet.

Heraf fremgår det bl.a. at der er tale om en tidsbegrænset tilknytning ved kontrakt mellem hver enkelt konsulent og rådet, og at hver konsulent inden for kontraktperioden vil modtage op til maks. 337.500 kr. til forberedelse og gennemførelse af 20 rådgivningsforløb for små og mellemstore virksomheder i det pågældende geografiske område. Konsulenten skal fakturere Danmarks Eksportråd kvartalsvis bagud. Konsulenten skal selv afholde

udgifter til telefon, transport og kontorhold mv. Kvaliteten af konsulentens rådgivning vil løbende blive evalueret af rådet, og konsulenten skal give rådet adgang til kontrolbesøg og til regnskaber. Konsulenten er endvidere forpligtet til for egen regning i op til 30 timer i kontraktperioden at deltage i kurser, seminarer, møder mv. i Danmarks Eksportråds regi. Det fremgår endvidere at Danmarks Eksportråd ifølge kontrakten ikke kan gøres ansvarlig for eventuelle erstatningskrav som konsulenten måtte pådrage sig over for klienter i forbindelse med rådgivning i henhold til kontrakten. Konsulenten forudsættes ved siden af hvervet som konsulent at yde virksomhedsrådgivning som hovederhverv. Konsulenten skal følge visse instrukser og retningslinjer udformet af Danmarks Eksportråd.

Ombudsmandens udtalelse

”Udenrigsministeriets afgørelse om afslag på aktindsigt blev truffet under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ministeriet begrundede afgørelsen med at der var tale om ’personfølsomme’ oplysninger.

Jeg bemærker i den forbindelse at oplysninger om ikke-beskyttede telefonnumre og adresser eller oplysninger der i øvrigt er offentligt tilgængelige, herunder sædvanlige folkeregisteroplysninger, ikke antages at have en sådan karakter at disse isoleret set kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Jeg henviser herved til John Vøgtter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 217 f. Efter min opfattelse kan man således ikke generelt undtage de pågældende oplysninger for aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I en situation som den foreliggende hvor oplysningerne om de pågældende personer foreligger hos den myndighed som har modtaget begæringen om aktindsigt, netop i kraft af at de pågældende har ansøgt myndigheden om at blive udpeget til en bestemt funktion, må det imidlertid efter min opfattelse endvidere overvejes hvorvidt undtagelse fra aktindsigt bør ske efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. Jeg har da også forstået at det faktisk var prisgivelsen af selve oplysningen om de pågældendes status som ansøgere der lå bag rådets afslag på aktindsigt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., har følgende ordlyd:

'§ 2.

...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

... '

Der er således ikke nogen almindelig adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med hvem der er ansøger til en stilling i det offentlige tjeneste.

Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, er en del af den offentlige forvaltning, og funktionen som eksportforberedelseskonsulent må således antages at blive udført 'i det offentlige tjeneste'. Det er herefter af afgørende betydning om der ved indgåelse af kontrakter om hvervet som eksportforberedelseskonsulent foreligger en 'ansættelse' i offentlighedslovens forstand.

Om rækkevidden af begrebet 'ansættelse' har jeg i en sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 516 ff*, udtalt følgende:

'Det er ikke nærmere defineret i offentlighedslovens § 2, stk. 2, eller i forarbejderne hertil hvad der forstås ved begrebet 'ansættelse'.

En almindelig sproglig fortolkning af ordet fører efter min opfattelse nærmest til en formodning om at en situation som den foreliggende hvor nogle personer udpeges som medlemmer af et udvalg, ikke har karakter af en 'ansættelse'; en 'ansættelse' indebærer typisk at der etableres et over- og underordningsforhold mellem en ansat og dennes arbejdsgiver, ligesom en 'ansættelse' mest almindeligt finder sted efter ansøgning. Der er imidlertid ikke i loven eller forarbejderne holdepunkter for at antage at det har været hensigten at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde så snævert som til sådanne typiske ansættelsessager.

Den sproglige fortolkning af begrebet må foretages i lyset af bestemmelsens formål. At betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 107 f, fremgår følgende herom:

' ...

Som anført i indledningen har udvalget ligeledes nedsat en arbejdsgruppe vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ansættelses- og forfremmelsessager helt eller delvist bør være

omfattet af loven. Arbejdsgruppens rapport er i sin helhed optrykt nedenfor side 379 ff.

Arbejdsgruppen har overvejet både spørgsmålet om, hvorvidt *offentligheden* helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige adgang hertil for *en part* i en ansættelses- eller forfremmelsessag efter lovens § 10, stk. 2, bør udvides.

I førstnævnte henseende er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indføres *fuld offentlighed* i ansættelses- og forfremmelsessager, idet dette ville give anledning til væsentlige betænkeligheder både af hensyn til offentlige interesser, navnlig ønsket om i videst muligt omfang at tiltrække kvalificerede ansøgere, og private interesser, navnlig behovet for at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold.

...

Udvalget kan tiltræde arbejdsgruppens opfattelse af, at det ikke vil være forsvarligt generelt at lade sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste blive undergivet den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens kapitel 1 og skal herved henvises til de af arbejdsgruppen anførte grunde.

... ’

Baggrunden for bestemmelsen har således bl.a. været det offentliges interesse i at sikre at ingen afholder sig fra at søge en stilling på grund af muligheden for at oplysninger herom bliver undergivet offentligheden, og samtidig kandidatens egen interesse i ikke at få offentliggjort dels selve det faktum at han eller hun har søgt den pågældende stilling (og ikke opnået ansættelse), dels de oplysninger af privat karakter der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen.

Bemærkningerne i betænkningen tager udgangspunkt i den typiske situation: ansættelse på grundlag af ansøgning.

I en sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1998, s. 167*, fandt jeg imidlertid at hensyn til den samme karakter i tilsvarende grad gjorde sig gældende hvor det drejede sig om udpegningen af medlemmer til undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag.

Jeg fandt at kandidaterne til at blive medlem af undersøgelseskommissionen havde samme berettigede interesse i beskyttelse af oplysningen om at de havde været inde i

billedet som emner til udpegelse (men var blevet vraget igen), og samme berettigede interesse i fortrolighed vedrørende de oplysninger der var blevet indhentet om dem af myndigheden fra forskellig side i forbindelse med overvejelser om udpegning (uanset om de pågældende efterfølgende blev udpeget eller ej). Hertil kom andre myndigheders mulighed for frit at kunne afgive udtalelser mv. til brug for vurderingen af de pågældende kandidaters egnethed.

Ud fra en formålsbetragtning konkluderede jeg derfor at udpegningen af medlemmerne til undersøgelseskommissionen var omfattet af begrebet 'ansættelse' i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. punktum.

Jeg finder at disse synspunkter kan overføres til en situation som den foreliggende. Der foreligger også i denne situation de samme beskyttelsesbehov – for kandidaterne og for det offentlige – som i forbindelse med en egentlig ansættelsessag. Det er derfor min opfattelse af udpegningen af medlemmerne til Højskoleudvalget ud fra en formålsbetragtning er omfattet af begrebet ansættelse i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Det er på den baggrund min opfattelse af sagen om nedsættelse af Højskoleudvalget er en sag om 'ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste', jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. punktum, og at sagen som sådan derfor er undtaget fra aktindsigt.'

Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, har i forbindelse med sagen gjort gældende at ansøgerne kan lide væsentlig skade hvis det kommer til offentlighedens kendskab at de har søgt stillingen, men ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede. Dette kunne have en indvirkning på hvordan kunder i fremtiden ville vurdere deres kvalifikationer. Desuden har rådet anført at man kan risikere at kvalificerede ansøgere i fremtiden ikke vil ansøge hvis ansøgerfeltet er offentligt tilgængeligt.

Som det fremgår af den ovenfor refererede sag, ligger netop sådanne hensyn bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Jeg er enig med Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, i at de nævnte forhold kan gøre sig gældende i den foreliggende sag.

På den baggrund mener jeg således – i lyset af formålet med § 2, stk. 2, 1. pkt., og uanset om der ved indgåelse af kontrakt om hvervet som eksportforberedelseskonsulent kan antages at foreligge en 'ansættelse' i traditionel forstand – at Deres anmodning om aktindsigt i ansøgernes navne, adresser, telefonnumre og e-mailadresser kunne have været

afslået med henvisning til denne bestemmelse.

Uagtet at jeg således ikke er enig i Udenrigsministeriets henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som generel hjemmel for afgørelsen om afslag på aktindsigt, har jeg derfor ikke grundlag for at kritisere at ministeriet afslog Deres anmodning.

Jeg har gjort Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

...”

NOTER: (*) FOB 1971, s. 24, FOB 1998, s. 167, og FOB 1999, s. 516.