



2014-28

Aktindsigt i "personalesagsoplysninger" i en ikke-personalesag. Meraktindsigt

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Statsministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, havde givet afslag på aktindsigt i oplysninger, som indgik i en sag hos ministeriet, der ikke var en personalesag. Oplysningerne indgik også i to personalesager hos Moderniseringsstyrelsen. Statsministeriet henviste til, at der var tale om oplysninger vedrørende personalesager uden for ministeriet, og til de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 21, stk. 2, om undtagelse af personalesager fra aktindsigt.

På baggrund af offentlighedslovens forarbejder mente ombudsmanden, at der i tilfælde som det foreliggende som udgangspunkt var forholdsvis vid adgang til at undtage sådanne oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Samtidig fastholdt ombudsmanden, at brugen af bestemmelsen også i sådanne tilfælde krævede en konkret vurdering.

Da Statsministeriets afgørelse og udtalelse til ombudsmanden ikke efterlod indtryk af, at der var foretaget en reelt konkret vurdering, kunne han ikke på det foreliggende grundlag anerkende ministeriets brug af bestemmelsen. Ombudsmanden bad derfor Statsministeriet om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Journalisten klagede også over, at Statsministeriet havde afgrænset sagen, så den kun omfattede en begæring om aktindsigt i de dokumenter mv., der var omfattet af ordlyden af begæringen.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Statsministeriet havde afgrænset sagen. Men da journalisten specifikt havde bedt om dokumenter frem til afgørelsestidspunktet, var det dog ombudsmandens opfattelse, at ministeriet burde have taget stilling til, om der efter princippet om meroffentlighed kunne gives hel eller delvis aktindsigt i de dokumenter, der var indgået til eller oprettet af ministeriet i perioden mellem tidspunktet for begæringen og afgørelsen. I hvert fald burde ministeriet have gjort journalisten opmærksom på, hvorfor ministeriet ikke havde søgt i dokumenter helt frem til afgørelsestidspunktet.

(Sag nr. 14/02779)

21. oktober 2014

Forvaltningsret

11241.3 – 11241.9 – 2.2.

En journalist klagede til mig over, at Statsministeriet havde givet afslag på aktindsigt i oplysninger, som indgik i en sag hos Statsministeriet, der ikke var en personalesag, men som også indgik i to personalesager hos Moderniseringsstyrelsen. Journalisten klagede også over, at Statsministeriet havde afgrænset sagen således, at den alene omfattede en begæring om aktindsigt i de dokumenter mv., der var omfattet af ordlyden af begæringen.

I min afsluttende udtalelse til journalisten skrev jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Afgrænsning af sagen

Sagen drejer sig som nævnt om to afgørelser fra Statsministeriet om aktindsigt.

I en afgørelse af 2. juni 2014 tog Statsministeriet stilling til din anmodning af 9. maj 2014 om aktindsigt i nærmere angivne dokumenter og aktlister vedrørende disse dokumenter. Du fik aktindsigt i to aktlister og et enkelt dokument vedrørende Statsministeriets sager med j.nr. 2014-276 og j.nr. 2014-279. Samtidig blev fire dokumenter undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

De aktlister, som du fik aktindsigt i, omfattede kun de dokumenter, som Statsministeriet havde anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt, men ikke de fulde aktlister for de to sager.

I en afgørelse af 20. juni 2014 tog Statsministeriet stilling til din anmodning af 3. juni 2014 om aktindsigt i de fulde aktlister for de to sager – dvs. aktlister, der omfattede alle de dokumenter, der var registreret på de to sager. Du fik aktindsigt i aktlisterne, dog således at en række oplysninger fra aktlisten vedrørende sagen med j.nr. 2014-279 blev undtaget under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det fremgår af de to sagers aktlister, at tre akter på sagen j.nr. 2014-276 og én akt på sagen 2014-279 ikke er opført på aktlisterne.

Din klage til mig vedrører begge afgørelser fra Statsministeriet. Jeg har forstået klagen således, at du klager over følgende forhold:

1. At Statsministeriet i afgørelsen af 2. juni 2014 ikke tog stilling til aktindsigt i de fulde aktlister (og alle de underliggende dokumenter).

2. At Statsministeriet i afgørelsen af 20. juni 2014 undtog en række oplysninger på den fulde aktliste for sagen j.nr. 2014-279 fra aktindsigt.
3. At tre akter på sagen j.nr. 2014-276 og én akt på sagen 2014-279 ikke fremgår af de to sagers aktlister.

Det er disse klagepunkter, som min behandling af sagen drejer sig om. Sådan som din klage til mig er afgrænset, drejer sagen sig altså ikke om andre spørgsmål, herunder Statsministeriets undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens §§ 23 og 24.

Jeg har fra Statsministeriet modtaget de aktlister og dokumenter, som sagen handler om – dels i den udgave, som du har modtaget, dels i en udgave uden udeladelser.

Ad 1. At Statsministeriet i afgørelsen af 2. juni 2014 ikke tog stilling til aktindsigt i de fulde aktlister (og alle de underliggende dokumenter)

Ordlyden af din anmodning af 9. maj 2014 lød på aktindsigt i 'alle dokumenter mv., som Statsministeriet har sendt til eller modtaget fra Justitsministeriet om emnet 'aflysningen af Folketingets Christiana-besøg' for perioden siden justitsminister Karen Hækkerups tiltræden i december 2013 og frem til dato for besvarelsen af nærværende begæring' og i 'det eller de journalkort, som ministeriet måtte have brugt til at journalisere de pågældende dokumenter mv.'

Du har i klagen til mig gjort gældende, at det er usagligt, at Statsministeriet ikke i første omgang – dvs. ved afgørelsen af 2. juni 2014 – tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de fulde aktlister (og alle de dokumenter, som fremgik af aktlisterne).

Du har bl.a. henvist til, at titlerne på de to sager er 'Retsudvalgets aflyste besøg på Christiania' og 'Undersøgelse af embedsmænd i Justitsministeriet ifm. Retsudvalgets aflyste besøg på Christiania', og at det efter din opfattelse tydeligt fremgår af din oprindelige aktindsigtsbegæring, at du ønskede at få indsigt i aktlister over alle de dokumenter, der var på den eller de sager, som var omfattet af din aktindsigtsbegæring.

I § 7 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) er hovedreglen om retten til aktindsigt fastsat. Bestemmelsen lyder således:

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

...'

Ifølge offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1, skal en anmodning om aktindsigt indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres.

Du har ikke anmodet om aktindsigt i en bestemt sag, men i nogle bestemte dokumenter udvekslet med en bestemt myndighed og inden for en afgrænset periode.

Efter det foreliggende kunne Statsministeriet umiddelbart identificere de dokumenter, som måtte anses for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Dokumenterne var journaliseret på en sag, hvor der også fandtes andre dokumenter, der emnemæssigt faldt inden for det, som din aktindsigtsanmodning drejede sig om. Disse dokumenter var imidlertid udvekslet med andre myndigheder end Justitsministeriet, og de lå før Karen Hækkerups tiltræden som justitsminister den 12. december 2013.

At et konkret sagsforhold rent journalteknisk behandles i én sag, er ikke i sig selv afgørende for afgrænsningen af, hvilke dokumenter der er omfattet af en aktindsigtsanmodning. Afgrænsningen beror således i første række på indholdet af begæringen. Se bl.a. sagen FOB 2009 3-1, som Statsministeriet også har henvist til i sin udtalelse.

For så vidt angår aktlisterne følger det af § 7, stk. 2, nr. 2, at retten til aktindsigt gælder indførelser i journaler mv. 'vedrørende den pågældende sags dokumenter'. Heller ikke i denne sammenhæng er det afgørende, hvordan myndigheden har behandlet dokumenterne journalteknisk. Se bl.a. den ovennævnte sag fra Folketingets Ombudsmands beretning og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 200-201.

I lyset af den meget præcise formulering af din anmodning af 9. maj 2014 kan jeg herefter ikke kritisere, at Statsministeriet afgrænsede sagen om aktindsigt sådan, at den alene omfattede de dokumenter, der var omfattet af ordlyden af din anmodning, og aktlister vedrørende disse konkrete dokumenter.

På et enkelt punkt giver Statsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning i afgørelsen af 2. juni 2014 mig dog anledning til bemærkninger:

Din aktindsigtsanmodning lød på dokumenter indtil datoen for besvarelsen af din begæring. Statsministeriet søgte i sit system efter akter indtil den 9. maj 2014, dvs. indtil datoen for begæringen.

Retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, omfatter både løbende og afgjorte sager, men i og med at retten til aktindsigt kun omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, kan en begæring om løbende at blive gjort bekendt med materiale, der fremtidigt indgår eller bliver oprettet i sagen, i udgangspunktet afslås. Se bl.a. forarbejderne til offentlighedslovens § 7, stk. 1 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 325 f.

Det vil sige, at der i udgangspunktet ikke er krav på såkaldt 'løbende aktindsigt', herunder i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af myndigheden forud for afgørelsestidspunktet, men efter anmodningens fremsættelse.

Du anmodede imidlertid specifikt om dokumenter frem til afgørelsestidspunktet, og denne anmodning måtte – for så vidt angår dokumenter indgået eller oprettet i perioden fra den 9. maj 2014 til den 2. juni 2014 – derfor opfattes som et ønske om meraktindsigt.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Statsministeriet i sin afgørelse af 2. juni 2014 burde have taget stilling til, om der efter princippet om meroffentlighed kunne gives hel eller delvis aktindsigt i disse dokumenter, eller at ministeriet i hvert fald burde have gjort dig opmærksom på, hvorfor ministeriet ikke havde søgt i dokumenter helt frem til tidspunktet for afgørelsen.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

Ad 2. At Statsministeriet i afgørelsen af 20. juni 2014 undtog en række oplysninger på den fulde aktliste for sagen j.nr. 2014-279 fra aktindsigt

Retsgrundlaget

I forarbejderne til offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2 (aktindsigt i 'indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter') er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 52):

'Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra ret-

ten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1.'

I offentlighedslovens § 21 er der en bestemmelse om undtagelse af personalesager fra aktindsigt. Bestemmelsen lyder således:

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

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

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

...'

I forarbejderne til § 21, stk. 2, er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 63):

'Bestemmelsen 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 vedkommendes 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.

...

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.'

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I forarbejderne til § 33, nr. 5, er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 77):

'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.'

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 365 f., er der anført bl.a. følgende om tilfælde, hvor en konkret personalesags dokumenter indgår i en anden sag:

'Hvis en konkret personalesags dokumenter indgår i en anden sag, vil det anførte om § 33, nr. 5, dog ikke uden videre kunne begrunde et afslag 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). 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. Det vil sige, at disciplinærforseelser, der alene afslører rene tjenstlige forhold, f.eks. overforbrug af offentlige midler, medmindre for-

holdet er strafbart, ikke vil være omfattet af § 30, nr. 1, eller den tilsvarende tavshedspligtsbestemmelse 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).'

Hvis de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 5, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold (offentlighedslovens § 34, 1. pkt.). Det gælder dog ikke, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i bestemmelsen (§ 34, 2. pkt., nr. 1).

Min opfattelse

Det følger af ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, at en anmodning om aktindsigt kun kan afslås – herunder i medfør af nr. 5 – 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. En myndighed kan således ikke opstille en generel regel om, at bestemte typer af dokumenter eller oplysninger altid undtages fra aktindsigt.

Ifølge forarbejderne til § 33, nr. 5, har bestemmelsen 'som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet'.

I forarbejderne til offentlighedslovens § 21, stk. 2, om undtagelse af personalsager fra aktindsigt er det anført, at bestemmelsen bl.a. omfatter sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd, og at bestemmelsen også finder anvendelse i forhold til personalsager hos andre end vedkommendes ansættelsesmyndighed, herunder i tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Endvidere er det anført, at i 'de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalsager (tillige) indgår i generelle personalsager 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 forudsættes således udtrykkeligt i forarbejderne til offentlighedsloven, at der i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, 'normalt' vil kunne gives afslag på aktindsigt i oplysninger i ikke-personalsager, hvis disse oplysninger kommer fra personalsager.

Det er med denne begrundelse, at Statsministeriet i afgørelsen af 20. juni 2014 har undtaget en række oplysninger fra aktlisten fra aktindsigt.

I afgørelsen af 20. juni 2014 har Statsministeriet således henvist til, at der var tale om journalindførsler vedrørende personalesager, og til 'de hensyn, der ligger bag lovens § 21, stk. 2'. Og i udtalelsen af 10. juli 2014 har Statsministeriet anført, at ministeriet – bl.a. på baggrund af drøftelse med Moderniseringsstyrelsen – har 'vurderet, at der er tale om dokumenter, der efter deres indhold og karakter må henregnes til personalesager', og at i 'et sådant tilfælde er det ministeriets opfattelse, at de oplysninger på aktlisten, som må henregnes til personalesager uden for ministeriet – på baggrund af de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i § 21, stk. 2 – kan undtages i medfør af lovens § 33, nr. 5'.

Statsministeriet har ikke herudover angivet, hvilke konkrete hensyn der ligger bag afslaget.

Til dette skal jeg bemærke følgende:

I lyset af det, der i forarbejderne til § 21 er anført om anvendelse af § 33, nr. 5, må der i tilfælde som det foreliggende som udgangspunkt antages at være forholdsvis vid adgang til anvendelse af bestemmelsen.

Det må imidlertid samtidig fastholdes, at anvendelse af bestemmelsen også i sådanne tilfælde kræver en konkret vurdering af, om der foreligger så væsentlige hensyn til offentlige og private interesser, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. herved det anførte af Mohammad Ahsan. Dette må ikke mindst gælde i forhold til de pågældende sagers aktlister, idet disse i sagens natur sjældent vil indeholde mere detaljerede oplysninger om den pågældende sag.

I den foreliggende sag må det efter min opfattelse også indgå i vurderingen, at de omhandlede konkrete personalesager er offentligt kendte.

Herefter – og da Statsministeriets afgørelse og udtalelse til mig ikke efterlader indtryk af, at der er foretaget en reelt konkret vurdering – kan jeg ikke på det foreliggende grundlag anerkende ministeriets anvendelse af bestemmelsen.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i aktlisten for sagen med j.nr. 2014-279.

På baggrund af denne henstilling har jeg ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed i oplysningerne i aktlisterne.

Ad 3. At tre akter på sagen j.nr. 2014-276 og én akt på sagen 2014-279 ikke fremgår af de to sagers aktlister

Ud fra det oplyste er årsagen til, at akt 20 ikke fremgår af aktlisten vedrørende sagen med j.nr. 2014-279, at akt 20 blev ændret til akt 22.

Jeg har ikke grundlag for at anfægte det, som Statsministeriet har anført om de mulige årsager til, at akterne 11, 18 og 21 ikke fremgår af aktlisten vedrørende sagen med j.nr. 2014-276.

Jeg har noteret mig Statsministeriets bemærkninger om ministeriets journaliseringssystem, herunder at ministeriet er opmærksom på, at aktlisten, som journaliseringssystemet kan danne, på nuværende tidspunkt ikke angiver grunden til, at der mangler numre i talrækken, at sagshistorikken ikke indeholder fyldestgørende oplysninger vedrørende ændringer i en sag, og at ministeriet vil drøfte dette med leverandøren af journaliseringssystemet.

På den baggrund foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende dette klagepunkt.”

Sagsfremstilling

Journalist A anmodede den 9. maj 2014 Statsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg begærer hermed aktindsigt i alle dokumenter mv., som Statsministeriet har sendt til eller modtaget fra Justitsministeriet om emnet 'aflysningen af Folketingets Christiana-besøg' for perioden siden justitsminister Karen Hækkerups tiltræden i december 2013 og frem til dato for besvarelsen af nærværende begæring.

Begæringen dækker også det eller de journalkort, som ministeriet måtte have brugt til at journalisere de pågældende dokumenter mv. Jeg anmoder ministeriet om at så hurtigt som muligt sende mig det eller de pågældende journalkort, så snart ministeriet har identificeret dem.”

Som svar på A's anmodning skrev Statsministeriet den 2. juni 2014 bl.a. følgende til ham:

”Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en søgning i ministeriets elektroniske journalsystem for akter i perioden fra 11. december 2013 til og med 9. maj 2014 og har ved søgningen identificeret sagerne j.nr. 2014-276 og sag j.nr. 2014-279, som indeholder akter omfattet af Deres

anmodning. Sageres aktlister samt de akter, som De meddeles aktindsigt i, vedlægges.

Statsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, undtaget akt 16 på sag j.nr. 2014-276 samt akt 47-49 på sag j.nr. 2014-279 fra aktindsigt, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det drejer sig konkret om én e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvorved Statsministeriet anmoder om bemærkninger fra Justitsministeriet til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget, samt tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvorved Statsministeriet giver bidrag til materiale til justitsministeren.

Statsministeriet har overvejet, om dokumenterne burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.”

Ifølge et telefonnotat af 3. juni 2014 ringede A i forlængelse af Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014 til ministeriet og anmodede om aktindsigt i ”sageres journalister”.

A blev ifølge telefonnotatet oplyst om, at ”grunden til at aktlisterne, som de udleverede sager var journaliseret på, ikke var medtaget i afgørelsen var, at de resterende dokumenter ikke var omfattet” af A’s anmodning om aktindsigt. A’s henvendelse ville herefter blive behandlet som en ny anmodning om aktindsigt i de fulde aktlister i sagerne j.nr. 2014-276 og j.nr. 2014-279.

Den 20. juni 2014 traf Statsministeriet en ny afgørelse om aktindsigt og skrev bl.a. følgende:

”I forlængelse af Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014 har De telefonisk den 3. juni 2014 anmodet ministeriet om aktindsigt i aktlisterne for sagerne j.nr. 2014-276 og j.nr. 2014-279.

Statsministeriet meddeler Dem hermed aktindsigt i de pågældende aktlister, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Det bemærkes, at der på grund af en fejl ikke er oprettet en akt 11 på sag j.nr. 2014-276.

Statsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 33, stk. 5 [mener § 33, nr. 5; min bemærkning] – på baggrund af de hensyn, der ligger bag lovens § 21, stk. 2 – undtaget akt 4, 9, 10, 14, 17, 27, 28, 50, 51, 55-57 og 60-62 på sag j.nr. 2014-279 fra aktindsigt. Det følger af offentlighedslovens § 21, stk. 2, at retten til aktindsigt – bortset fra bestemmelsen i § 8 – som udgangspunkt ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Der er tale om journalindførsler vedrørende personalesager, som i perioden indtil den 5. maj 2014 blev håndteret af Moderniseringsstyrelsen på vegne af Justitsministeriet.

Statsministeriet har overvejet, om De burde meddeles aktindsigt i de undtagne journalindførsler efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de undtagne journalindførsler.”

Ifølge et telefonnotat af 23. juni 2014 kontaktede A i forlængelse af afgørelsen af 20. juni 2014 Statsministeriet. I notatet har Statsministeriet skrevet bl.a. følgende:

”Jeg oplyste, at aktlisten vedrørende sag j.nr. 2014-279 udsendt den 20. juni 2014 indeholder en række yderligere akter (akt 50-65), som ikke var journaliseret på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 2. juni 2014. Jeg spurgte ham, om han ønskede en skriftlig vurdering af dokumenterne. Dette ønskede han ikke på nuværende tidspunkt.

Han spurgte desuden, hvorfor akt 18 og 21 ikke fremgik af aktlisten for sag j.nr. 2014-276 og akt 20 ikke fremgik af aktlisten for sag j.nr. 2014-279. Jeg oplyste – efter at have talt med Journalen – at akterne f.eks. kan være blevet slettet eller omjournaliseret. Jeg oplyste i den forbindelse, at jeg desværre ikke kan se yderligere på aktlisten i journalsystemet.”

A klagede den 23. juni 2014 til mig over Statsministeriets afgørelser af 2. og 20. juni 2014. I klagen anførte A bl.a. følgende:

”Jeg vil derfor klage til Ombudsmanden over Statsministeriets sagsbehandling af min aktindsigtsbegæring. Jeg mener, det er usagligt, at Statsministeriet ikke i første omgang meddelte aktindsigt i de fulde aktlister, jf. ministeriets afgørelse af 2. juni.

Ligeledes mener jeg, at det er usagligt, at Statsministeriet i sin første afgørelse slet ikke har anset de øvrige akter på aktoversigterne som omfattet af min aktindsigtsbegæring.

Begge dele forekommer usagligt, navnlig når titlerne på de to sager er henholdsvis 'Retsudvalgets aflyste besøg på Christiania' og 'Undersøgelse af embedsmænd i Justitsministeriet ifm. Retsudvalgets aflyste besøg på Christiania'.

Dernæst mener jeg, at ministeriets begrundelse for at undtage akter fra aktoversigterne, jf. ministeriets afgørelse af 20. juni, er forkert. En aktoversigt er typisk ikke så detaljeret, at den indeholder fortrolige oplysninger, og det er der heller ikke noget, der tyder på, når man ser på resten af aktoversigterne, som ministeriet har meddelt aktindsigt i. Endelig undrer det mig, at indtil flere akter ikke optræder på ministeriets aktoversigter, og at ministeriet ikke kan fastslå hvorfor, ligesom det undrer mig, at det skal tage 13 arbejdsdage at meddele aktindsigt i to aktoversigter."

Jeg anmodede den 26. juni 2014 Statsministeriet om en udtalelse i sagen og bad ministeriet om at forholde sig til det, som A havde anført i klagen til mig.

I en udtalelse af 10. juli 2014 anførte Statsministeriet bl.a. følgende:

"Folketingets Ombudsmand har anmodet Statsministeriet om at forholde sig til det, som journalist (A) har anført i sin klage. Statsministeriet forstår journalistens klage af 23. juni 2014 således, at der ønskes en udtalelse om:

- a) Statsministeriets begrundelse for ved sin afgørelse af 2. juni 2014 ikke at udlevere sagernes (j.nr. 2014-276 og j.nr. 2014-279) fulde aktlister,
- b) Statsministeriets begrundelse for ved sin afgørelse af 20. juni 2014 at undtage oplysninger fra aktindsigt på aktlisten vedrørende sagen med j.nr. 2014-279, og
- c) det forhold, at akterne 11, 18 og 21 på sagen med j.nr. 2014-276 og akt 20 på sagen med j.nr. 2014-279 ikke fremgår af de pågældende sagers aktlister.

...

2. Om de for sagen relevante bestemmelser i offentlighedslovens kan anføres følgende:

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en

myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Det følger af offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, at der er adgang til aktindsigt i indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Af den specielle bemærkning til § 7, stk. 2, nr. 2, i lovforslaget til den gældende offentlighedslov fremgår, at:

'Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførelsen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførelsen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførelse indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. **Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførelsen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1.'**

[Statsministeriets fremhævning]

Det følger af offentlighedslovens § 21, stk. 2, at retten til aktindsigt – bortset fra bestemmelsen i § 8 om egenaces – som udgangspunkt ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste.

Følgende fremgår af den specielle bemærkning til § 21, stk. 2, i lovforslaget til den gældende offentlighedslov:

'Bestemmelsen 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 vedkommendes 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 andre sager, vil der normalt – på grund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, stk. 5 [menes § 33, nr. 5; min bemærkning].

[...]

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.'

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet.

Følgende fremgår af den specielle bemærkning til § 33, nr. 5, i lovforslaget til den gældende offentlighedslov:

'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.'

3. For så vidt angår Statsministeriets begrundelse for ved sin afgørelse af 2. juni 2014 ikke at udlevere sagernes (j.nr. 2014-276 og j.nr. 2014-279) fulde aktlister (**punkt a ovenfor**), kan Statsministeriet oplyse, at journalisten oprindeligt har anmodet om følgende:

'dokumenter mv., som Statsministeriet har sendt til eller modtaget fra Justitsministeriet [...] siden justitsminister Karen Hækkerups tiltræden i december 2013 og frem til dato for besvarelsen af nærværende begæring.' [samt] 'det eller de journalkort, som ministeriet måtte have brugt til at journalisere de pågældende dokumenter mv.'

Statsministeriet har vurderet dokumenter omfattet heraf, dog alene indtil 9. maj 2014, hvor anmodningen om aktindsigt blev modtaget i ministeriet, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Statsministeriet har endvidere udleveret aktoversigter over de indførsler i aktlisterne, som var omfattet af journalistens anmodning. Det er ministeriets opfattelse, dels at journalisten alene har anmodet om aktoversigter over disse indførsler, dels at ministeriet alene er forpligtet til af egen drift at udlevere aktoversigter med de dokumenter, som er omfattet af anmodningen. Der kan henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 142, samt Folketingets Ombudsmands beretning 2009 3-1.

Det bemærkes i øvrigt, at man ud fra de udleverede aktnumre i aktoversigterne kan se, at der foreligger flere akter journaliseret på de pågældende sager, og at journalisten således havde mulighed for at anmode om hele aktoversigten for de pågældende sager, hvilket han også gjorde den 3. juni 2014.

For så vidt angår Statsministeriets begrundelse for ved sin afgørelse af 20. juni 2014 at undtage oplysninger fra aktindsigt på aktlisten vedrørende sagen med j.nr. 2014-279 (**punkt b ovenfor**), kan ministeriet oplyse, at ministeriet i forbindelse med aktindsigtsanmodningen af 3. juni 2014 har været i telefonisk kontakt med Moderniseringsstyrelsen, idet en række akter på ministeriets sag med j.nr. 2014-279 er akter, som vedrører personalesager.

Moderniseringsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at dokumenterne, som er journaliseret som akt 4, 9, 10, 14, 17, 27, 28, 50, 51, 55, 57, 60 og 61 på sagen med j.nr. 2014-279, indgår i personalesager, hvor Moderniseringsstyrelsen har rådgivet justitsministeren i forbindelse med behandlingen af sagerne.

Vedrørende de dokumenter, som er journaliseret som akt 56 og 62 på sagen med j.nr. 2014-279, kan Statsministeriet oplyse, at der er tale om korrespondance med Justitsministeriet om samme emne som akt 55, 57, 60 og 61, og det er derfor Statsministeriets opfattelse, at også journalindførsler vedrørende disse dokumenter bør undtages i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, på baggrund af de hensyn, der ligger bag lovens § 21, stk. 2.

Statsministeriet har – bl.a. efter drøftelse med Moderniseringsstyrelsen – vurderet, at der er tale om dokumenter, der efter deres indhold og karakter må henregnes til personalesager.

Det følger af offentlighedslovens § 21, stk. 2, at sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt, hvilket indebærer, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. Dette gælder også en sags aktliste.

Statsministeriets sag med j.nr. 2014-279 indeholder som anført dokumenter, som må henregnes til personalesager. I et sådant tilfælde er det ministeriets opfattelse, at de oplysninger på aktlisten, som må henregnes til personalesager uden for ministeriet – på baggrund af de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i § 21, stk. 2 – kan undtages i medfør af lovens § 33, nr. 5.

For så vidt angår akt 50-62 på sagen med j.nr. 2014-279, er disse akter ved en beklagelig fejl først blevet journaliseret efter Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014. Ministeriet har gjort journalisten opmærksom på dette, se hertil punkt 1 ovenfor.

For så vidt angår det forhold, at akterne 11, 18 og 21 på sagen med j.nr. 2014-276 og akt 20 på sagen med j.nr. 2014-279 ikke fremgår af de pågældende sagers aktlister (**punkt c ovenfor**), kan Statsministeriet oplyse, at ministeriet den 23. juni 2014 telefonisk oplyste journalisten om, at grunden til, at akterne ikke fremgik af aktlisterne kan skyldes, at de f.eks. er blevet slettet eller omjournaliseret til en anden sag, og at aktoversigten beklageligvis ikke angiver grunden til, at der mangler numre i talrækkefølgen.

Ved opslag i de tilgængelige oplysninger om sagernes historik kan det udledes, at akt 20 blev ændret til akt 22 på sagen med j.nr. 2014-279, og at akt 11, 18 og 21 på sagen med j.nr. 2014-276 er slettet, hvilket kan skyldes, at der har været fejl ved registreringer f.eks. ved angivelse af brevdato, hvilket som udgangspunkt alene kan ændres ved, at dokumentet bliver journaliseret på ny.

Statsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet i marts 2013 overgik til et nyt journaliseringssystem cBrain F2, og at ministeriet løbende er i dialog med (...) vedrørende bestillinger på ændringer mv. Ministeriet er opmærksom på, at aktlisten, som journaliseringssystemet kan danne, på nuværende tidspunkt ikke angiver grunden til, at der mangler numre i talrækken, og at sagshistorikken ikke indeholder fyldestgørende oplysninger vedrørende ændringer i en sag. Ministeriet vil drøfte dette med (...).”

Jeg sendte den 14. juli 2014 A en kopi af Statsministeriets udtalelse af 10. juli 2014 med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I brev af 26. juli 2014 fremkom A med bl.a. følgende bemærkninger:

”Samtidig vil jeg henvise til princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Jeg mener, at sagen om aflysningen af Retsudvalgets studietur til Christiania den 29. februar 2012 er af væsentlig almen interesse. Jeg vil også henvise til, at Justitsministeriet allerede har offentliggjort forhørsledelsens rapport om den tjenstlige undersøgelse som følge af Christiania-sagen, og at følgerne af denne undersøgelse er kendt i offentligheden, nemlig at ingen tjenestemænd i Justitsministeriet blev tildelt disciplinær straf.

Jeg kan ikke vide, om oplysningerne i aktlisten, som Statsministeriet har undtaget, er fortrolige, men det er der ikke noget, der tyder på, når man ser på resten af aktlisten, og det typisk heller ikke tilfældet, som jeg også skrev i min klage til Ombudsmanden.

Samlet set mener jeg, at principperne om meroffentlighed og sagens klare almene interesse taler for, at Statsministeriet ikke undtager oplysninger fra aktlisten.”

Jeg sendte den 31. juli 2014 Statsministeriet en kopi af A's bemærkninger til ministeriets udtalelse med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Statsministeriet skrev den 15. august 2014 bl.a. følgende til mig:

”For så vidt angår punkt a i Statsministeriets udtalelse af 10. juli 2014, er det – som det fremgår af Statsministeriets udtalelse – ministeriets opfattelse, dels at journalisten alene har anmodet om aktoversigter over de indførsler i aktlisterne, som var omfattet af journalistens anmodning, dels at ministeriet alene er forpligtet til af egen drift at udlevere aktoversigter med de dokumenter, som er omfattet af anmodningen.

For så vidt angår punkt b i Statsministeriets udtalelse af 10. juli 2014, skal det bemærkes, at ministeriet ved sin afgørelse om aktindsigt af 20. juni 2014 alene har vurderet de oplysninger, som fremgår af aktlisterne for sagerne med j.nr. 2014-276 og 2014-279 (og ikke de bagvedliggende dokumenter), da den telefoniske anmodning af 3. juni 2014 alene angik aktlisterne. Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at aktlisten for sagen med j.nr. 2014-279 ikke indeholder oplysninger omfattet af lovens § 21, stk. 3.”

Jeg sendte den 25. august 2014 til A's orientering en kopi af Statsministeriets brev af 15. august 2014 til A. Samtidig orienterede jeg A om, at jeg nu ville

forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra ham og Statsministeriet.