



FOB 04.114

Aktindsigt i direktørkontrakter i generel sag hos Personalestyrelsen

Personalestyrelsen afslog en journalists ønske om aktindsigt i direktørkontrakter, som lå i en generel sag i styrelsen. Styrelsens begrundelse var at kontrakter i personalesager kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, og at der ved afgørelsen af om der kunne gives aktindsigt i den generelle sag, måtte lægges afgørende vægt på de hensyn der lå bag bestemmelsen i § 2. Afslaget blev givet med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Efterfølgende gav 27 direktører aktindsigt i deres kontrakter.

Ombudsmanden udtalte at de bagvedliggende omstændigheder for resultat-løn til direktører kunne undtages fra aktindsigt efter § 2. Til brug ved vurderingen af om afslag kunne gives efter § 13, stk. 1, nr. 6, burde Personalestyrelsen have indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører. Da journalisten selv efterfølgende havde rettet henvendelse til direktørerne, foretog ombudsmanden sig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ombudsmanden henstillede at Personalestyrelsen genoptog sagen for så vidt angik de kontrakter som de pågældende direktører ikke havde givet indsigt i, med henblik på om der kunne gives indsigt i dele af kontrakterne.

Ombudsmanden kritiserede endvidere begrundelsen for afslaget og Personalestyrelsens manglende overholdelse af 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2.

I brev af 2. november 2004 meddelte Personalestyrelsen mig at styrelsen havde taget min udtalelse til efterretning og havde genoptaget sagen i overensstemmelse med henstillingen. I brev af 26. april 2005 orienterede styrelsen mig om at klager nu havde fået aktindsigt i de resterende direktørkontrakter i deres helhed.

(J.nr. 2003-3629-801).

Den 14. august 2003 bad en journalist, A, Personalestyrelsen om aktindsigt i det materiale der lå til grund for tallene i publikationen "Status for direktørkontrakter 2002". A bad om kopi af de kopier af direktørkontrakter som var indleveret fra ministeriernes departementer (58), og det materiale som lå til grund for beregningen af det udbetalte beløb.

Personalestyrelsen bekræftede samme dag modtagelsen af anmodningen, og den 26. august 2003 beklagede styrelsen at A endnu ikke havde fået en tilbagemelding. Sagen beroede på principielle overvejelser, og styrelsen forventede at kunne give en tilbagemelding inden for ca. en uge.

I e-mail af 29. august 2003 til Personalestyrelsen udvidede A anmodningen til også at omfatte årene fra 1995 og frem. A skrev dog at for årene frem til 2001

FOB 04.114

Forvaltningsret 1121.1 -
11241.3 - 114.3 - 115.2

kunne han nøjes med lønoplysningerne for de enkelte direktører, herunder resultatlønnen.

Personalestyrelsen oplyste den 1. september 2003 at den vedrørende anmodningen af 14. august 2003 havde iværksat en procedure med henblik på forhåndsorientering af de enkelte direktører, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3. Der ville derfor gå nogle dage før oversigten var klar. Vedrørende anmodningen af 29. august 2003 oplyste styrelsen at sagen af rent praktiske grunde kunne tage noget tid.

Personalestyrelsen underrettede i brev af 5. september 2003 de enkelte direktører om A's anmodning af 14. august 2003 og om hvilke oplysninger styrelsen ville udlevere.

Den 5. september 2003 meddelte styrelsen A at han ville få svar på den første anmodning den 10. september 2003. Svar på den anden anmodning ville foreligge i løbet af 2-3 uger.

I brev af 10. september 2003 til A skrev Personalestyrelsen bl.a. følgende:

“Der vedlægges i den forbindelse en oversigt over Personalestyrelsens oplysninger om størrelsen af resultatløn til direktører, udbetalt i 2002 på grundlag af kontrakterne for 2001. Personalestyrelsen har modtaget oplysning om udbetalinger på grundlag af 58 af i alt 63 kontrakter for 2001.

E-mailen af 14. august 2003 omfatter herudover en anmodning om kopi af direktørkontrakterne for 2002 og oplysninger om beregningsgrundlag for udbetalt resultatløn i 2002.

I medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. § 2, stk. 2 og 3, er Personalestyrelsen ikke indstillet på at imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i kopier af direktørkontrakterne og i materiale om opgørelsen og beregningen af de enkelte direktørers målopfyldelse og resultatløn.

Om det nærmere grundlag herfor kan oplyses følgende:

Ifølge lovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvis hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen finder bl.a. anvendelse i forbindelse med Personalestyrelsens *generelle sager* om direktørkontrakter, men skal ses i sammenhæng med lovens § 2, stk. 2 og stk. 3, om personalesager.

Adgangen til at meddele aktindsigt i offentligt ansattes *personalesager* er således reguleret i § 2, stk. 2 og stk. 3, i offentlighedsloven.

Det følger heraf, at der kun er adgang til aktindsigt i personalesager vedrørende oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner som advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Adgangen til at meddele aktindsigt i oplysninger om lønmæssige forhold efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, omfatter kun oplysninger om løn i økonomisk forstand. Derimod følger det af lovforslagets bemærkninger, at nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med tildelingen af et tillæg ikke er omfattet af bestemmelsen.

Derfor finder Personalestyrelsen, at i en personalesag er hverken oplysningerne i en bagvedliggende direktørkontrakt om kriterierne for resultatløn eller

den efterfølgende opgørelse af målopfyldelsesgrader og beregning af direktørens resultatløns omfattet af adgangen til aktindsigt.

For så vidt angår aktindsigt i Personalestyrelsens generelle sager om direktørkontrakter henvises til lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 2. Det anføres bl.a. følgende:

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

Det skal nævnes, at Personalestyrelsen har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed. Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end der efter reglerne i lovens §§ 7-11 er pligt til. Det gælder dog ikke, hvis andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen gælder ikke umiddelbart i sager, der er omfattet af lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., men et tilsvarende princip finder anvendelse, jf. John Vogter, Kommenteret Offentlighedslov (3. udgave, 1998), side 99 f.

Det anføres side 77 i betænkning 1349/1997 om aktindsigt i personalesager (grundlaget for de gældende regler), at der i disse tilfælde må foretages en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Det anføres endvidere, at der ved behandlingen af begæring om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor bør tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål af almen interesse.

For så vidt angår det sidstnævnte er Personalestyrelsen opmærksom på, at styrelsen som ressortmyndighed for statens generelle løn- og personalepolitik og kollektive overenskomster mv. skal tilgodese hensynet til mediernes og offentlighedens mulighed for i almindelighed at kunne få indsigt i disse områder.

I den foreliggende sag er der imidlertid også væsentlige, modstående hensyn, som vedrører de enkelte direktørs individuelle vilkår. Bl.a. er der et hensyn til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner i forbindelse med indgåelse af fremtidige direktørkontrakter mellem de respektive departementer og direktører.

Personalestyrelsen har i sagens natur ikke et nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af den enkelte direktørkontrakt og opgørelsen af målopfyldelsesgrader mv. Det ville være stærkt problematisk, hvis Personalestyrelsen generelt valgte at imødekomme aktindsigt efter princippet om meroffentlighed på et sådant ufuldstændigt grundlag.

Dette udelukker naturligvis ikke, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn træffer beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed.

Personalestyrelsen vender snarest tilbage vedrørende oplysninger om udbetalt resultatløns i andre år, jf. Deres anmodning af 29. august 2003."

Ligeledes den 10. september 2003 orienterede styrelsen de enkelte direktører om afgørelsen.

I e-mail af 11. september 2003 til styrelsen bad A om klagevejledning. Samme dag bad A styrelsen om at oplyse hvad de enkelte direktører havde fået i samlet løn (ekskl. resultatlønnen), og hvor stor en procentdel den udbetalte resultatløns udgjorde af det maksimale beløb der kunne udbetales ifølge kontrakten.

Den 12. september 2003 bad A styrelsen oplyse hvad der var udbetalt i resultatløns til hver direktør på resultatkontrakt i 2002, samt direktørens øvrige løn. Desuden bad A om at få oplyst hvad den enkelte maksimalt kunne have fået udbetalt.

I brev af 15. september 2003 meddelte styrelsen A at afgørelsen af 10. september 2003 ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Ved breve af henholdsvis 24. og 25. september 2003 underrettede styrelsen de enkelte direktører om A's anmodninger af 29. august 2003, 11. og 12. september 2003 og om hvilke oplysninger der ville blive udleveret.

Ved brev af 26. september 2003 fik A aktindsigt i den udbetalte resultatløns for direktører på grundlag af direktørkontrakter for perioden 1995 til 2002. Desuden fik A oplysning om den samlede løn og/eller det lønmæssige beregningsgrundlag for udmøntningen af resultatlønnen i de tilfælde hvor det var oplyst for Personalestyrelsen. Styrelsen var fortsat ikke indstillet på at imødekomme anmodningen om aktindsigt i kopier af direktørkontrakterne og i materiale om opgørelsen og beregningen af de enkelte direktørers målopfyldelse og resultatløns. Det gjaldt bl.a. oplysninger om maksimum for resultatløns. Styrelsens begrundelse for afslaget var stort set identisk med begrundelsen for afgørelsen af 10. september 2003. Styrelsen kommenterede dog A's indsigelse om at styrelsen måtte have kendskab til de målopfyldelsesgrader der lå til grund for oplysningerne om samlet målopfyldelsesgrad i publikationen "Status for direktørkontrakter 2002". Styrelsen anførte bl.a.:

"Særligt om meroffentlighed, princippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

...

Hertil bemærkes, at ganske vist har Personalestyrelsen hidtil modtaget kopi af de indgåede direktørkontrakter. Men udformningen af den enkelte direktørkontrakt sker decentralt, typisk koordineret med indholdet af en resultatkontrakt mellem det enkelte departement og den pågældende styrelse. Udformningen sker med udgangspunkt i retningslinierne i Personalestyrelsens vejledning om resultatløns for chefer. Retningslinierne er imidlertid ikke retligt bindende for ministerierne, der kan foretage tilpasninger efter egne behov.

Det er således forhandlinger mellem det enkelte departement (departementschefen) og den enkelte styrelse (direktøren), der er afgørende for fastlæggelsen af de konkrete resultatmål, vægtningen af disse, måleskalaer, metoder for opgørelse af målopfyldelse samt rammer for resultatlønnens størrelse. Personalestyrelsen er ikke involveret i disse forhandlinger og har således ikke kendskab til de hensyn, der gør sig gældende over for parterne, herunder hensyn til den enkelte direktørs individuelle forhold.

Vurderingen af og beregningen af de enkelte målopfyldelsesgrader foretages ligeledes decentralt uden Personalestyrelsens deltagelse.

Målopfyldelsesgraden er en faktor i beregningen af resultatlønnens størrelse. Herudover indgår størrelsen af lønnen (lønsramme og varige tillæg af cheflønspuljen). Endelig kan den enkelte departementschef foretage en skønsmæssig forhøjelse af den beregnede resultatløns. Også fastsættelsen af resultat-

lønnens størrelse foretages således af de enkelte ministerier uden Personalestyrelsens medvirken.

Personalestyrelsens status på hjemmesiden baserer sig selvsagt på oplysninger om målopfyldelsesgrad og om udbetalt resultatlø, der er modtaget fra de enkelte departementer.

Men som uddybet ovenfor, har Personalestyrelsen ikke et nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med udformningen af kontrakter og opgørelsen af målopfyldelsesgrader mv. Personalestyrelsen er derfor fortsat ikke indstillet på at imødekomme en videregående aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. brevet af 10. september 2003.

Som også anført i brevet af 10. september 2003 udelukker dette ikke, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn træffer beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed.”

Ligeledes den 26. september 2003 orienterede styrelsen direktørerne om afgørelsen.

A klagede til mig i brev af 20. oktober 2003 over styrelsens afslag af 10. september 2003. A skrev bl.a. følgende:

“I en tid, hvor resultatløskontrakter er på hastig fremmarch i det offentlige, og finansministeren har sagt, at de skal bruges meget mere, er der behov for at kunne se, hvilke præstationer lederne af de enkelte institutioner belønnes for. Tidligere fik de blot deres løn, som offentligheden havde krav på at få oplyst. Nu får de noget mere, en bonus afmålt efter deres præstation, men den må vi ikke få noget at vide om. Kun beløbet, ikke forudsætningerne for udbetalingen af beløbet, endsig hvor stor en procentdel af det maksimale beløb, der kan udbetales, beløbet udgør. Vi må altså ikke få at vide, hvorvidt præstationen består i at skulle sørge for, at der er kontorstole til alle de ansatte eller andre, mere vægtige kriterier. Det er usundt for demokratiet og befolkningens tillid til højt placerede, skatteyderbetalte embedsmænd, og, som jeg nævnte tidligere, i strid med offentlighedslovens hensigt.”

Jeg bad Personalestyrelsen om en udtalelse, herunder om styrelsen havde foretaget en konkret vurdering i relation til de enkelte kontrakter, og i bekræftende fald på hvilket grundlag vurderingen var foretaget.

I brev af 9. januar 2004 udtalte Personalestyrelsen bl.a. følgende:

“Særligt om resultatlø

Det nuværende koncept for ‘direktørkontrakter’

Som nævnt ovenfor afgør det enkelte ministerium selv, om man ønsker at anvende resultatlø.

Finansministeriet udsendte i december 2000 *vejledningen Resultatløn for chefer*, der er baseret på ovennævnte aftalehjemmel. Et eksemplar af vejledningen vedlægges til orientering.

Vejledningen præsenterer et koncept for resultatlø for direktører og andre chefer. Konceptet er ikke retligt bindende, men har karakter af anbefalinger, jf. dog ministeriernes pligt til at indsende kontrakter og oplysninger vedrørende udbetalt løn til Personalestyrelsen (se herom nedenfor).

Af vejledningen fremgår bl.a., at en resultatløskontrakt er en personlig, skriftlig aftale mellem en direktør mv. og typisk dennes departementschef, som indgås for et år ad gangen.

For styrelser og institutioner med resultatkontrakt bør der være en klar sammenhæng mellem resultatkontrakten for institutionen og direktørkontrakten.

Det anbefales i vejledningen, at direktørkontrakten indeholder konkrete mål for direktøren inden for 3 dimensioner:

1. institutionens resultater
2. Strategi og udvikling
3. intern ledelse og personaleudvikling.

Den førstnævnte dimension bør gives størst vægtning.

Det anbefales endvidere, at der inden for hver dimension opstilles mål med indbyrdes vægtning og måleskalaer. Det bør tilstræbes, at målsætningerne kan kvantificeres i objektive målbare resultater, men ofte vil der være elementer af skøn i forbindelse med nogle af måleskalaerne.

Der bør fastlægges et måleudgangspunkt og hvad fuld målopfyldelse (100 pct.) svarer til, jf. nedenfor.

Når kontraktperioden er gået, kan der foretages en opgørelse af resultaterne inden for de enkelte mål og dimensioner. På grundlag af resultat og vægtning kan der beregnes en pointscore for hvert mål. Pointscorerne kan herefter sammentælles til den samlede målopfyldelse.

Værdien af en fuld målopfyldelse (100 pct.) aftales i den enkelte kontrakt, men bør normalt ikke overstige 15 pct. af lønrammelønnen inkl. varige tillæg fra cheflønspuljen.

Departementschefen kan foretage en skønsmæssig forhøjelse af den således beregnede resultatløns. En sådan forhøjelse bør dog højst udgøre et beløb svarende til det beregnede beløb og maksimalt 25 pct. af den ovennævnte løn. Ligeledes kan departementschefen skønsmæssigt nedsætte den beregnede resultatløns.

Det skal nævnes, at Finansministeriet i oktober 2003 udsendte vejledningen 'Effektiv opgavevaretagelse i staten' som et led i regeringens moderniseringsprogram. Vejledningen vedlægges til orientering. I vejledningen anbefales en række ændringer i konceptet for styrelser og institutioners resultatkontrakter og i konceptet for direktørkontrakter.

For sidstnævntes vedkommende er det hovedprincip i den nye vejledning, at der bør være en endnu tættere sammenhæng mellem direktørkontrakter og resultatkontrakter. Mindst trefjerdedele af direktørkontraktens mål bør relatere sig direkte til målene i resultatkontrakten for institutionen. Endelig foreslås det i vejledningen, at ministerierne og institutionerne kan vælge at vedlægge direktørkontrakterne som et bilag til resultatkontrakten for institutionen, der normalt offentliggøres, jf. nedenfor, side 10. Der henvises til vejledningens kapitel 3, især afsnit 3.8.

Tidligere ordninger for direktørkontrakter

Bestemmelserne i cheflønnsordningen fra 1999 gjorde det muligt at etablere resultatløns for styrelses- og institutionschefer generelt samt for de fleste øvrige chefer.

Tidligere var resultatløns til direktører/institutionschefer hjemlet i nu ophævede aftaler mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation af 19. december 1996 og 21. december 1998. Forud for disse blev direktørkontrakter etableret med hjemmel i nogle nu ophævede rammeaftaler mellem Finansministeriet og centralorganisationerne om effektivisering og udvikling.

De tidligere ordninger fandt således anvendelse for en mindre kreds af chefer. Endvidere var retningslinierne i resultatlønsordningerne bindende for ministerierne og mere detaljerede.

Personalestyrelsens rolle i forbindelse med de enkelte direktørkontrakter

Direktørkontrakter og resultatlønsudbetalinger for årene 1995, 1996 og 1997 blev forelagt Finansministeriet til godkendelse.

Fra 1998 til nu har ministerierne været forpligtet til at indsende kontrakterne og oplysninger om resultatlønsudbetalingerne til Finansministeriet/Personalestyrelsen, til orientering, jf. 'Resultatløn til chefer', p. 10.

Det fremgår af 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', p. 37 og p. 69, at ministerierne fremover ikke skal indsende direktørkontrakter eller opgørelser over målopfyldelse og resultatlønsudbetaling i tilknytning til den enkelte kontrakt til Personalestyrelsen. Personalestyrelsen vil fra 2004 i stedet anmode de enkelte ministerier om oplysning om antallet af kontrakter, udmøntningsniveauer og udbetalt resultatløn til brug for styrelsens lønstatistiske arbejde og som led i den generelle lønovervågning. Der foretages ikke en selvstændig afrapportering på opfyldelsen af mål i direktørkontrakten. De mål, der er sammenfaldende med mål i resultatkontrakten, vil dog være omfattet af afrapporteringen i årsrapporten, jf. nedenfor, side 10.

Finansministeriet/Personalestyrelsens hidtidige sagsbehandling i forbindelse med direktørkontrakterne har været koncentreret om at følge med i udbredelsen af ordningen, at følge kontraktens indhold for at vidt angår antal mål inden for de enkelte dimensioner samt at følge målopfyldelsesgrader og resultatlønsudbetalinger, herunder omfanget af departementschefernes skønsmæssige forhøjelser af beløbene.

Der har således været tale om at påse, at konceptet overordnet set blev fulgt, og at det ikke gav anledning til en umotiveret lønglidning for de øverste chefer.

Derimod har Finansministeriet/Personalestyrelsen ikke foretaget - og ikke kunnet foretage - en materiel vurdering og prøvelse af de enkelte måls relevans og indbyrdes vægtning samt af de enkelte direktørers målopfyldelsesgrader på de enkelte områder, endsize vurdere målopfyldelsen på de enkelte punkter.

Generelle, anonymiserede observationer er blevet offentliggjort i Resultatløn for chefer, p. 53, og på Personalestyrelsens hjemmeside (senest 'Status for direktørkontrakter 2002', der vedlægges).

Den skitserede udvikling i Personalestyrelsens rolle har sammenhæng med den almindelige decentralisering på lønområdet, hvor skøn og ansvar i forbindelse med fastsættelsen af lønnen i stigende grad ligger lokalt.

Begrundelsen for Personalestyrelsens afgørelse

Som det fremgår af sagen, har Personalestyrelsen udleveret oplysninger om udbetalt resultatløn samt andre lønoplysninger, i det omfang ministerierne har oplyst disse til Personalestyrelsen. Derimod har Personalestyrelsen ikke udleveret direktørkontrakterne, herunder disses vilkår mht. maksimum for resultatlønnen. Ligeledes har styrelsen ikke givet oplysninger i øvrigt om opgørelse af målopfyldelsesgrader og beregning af den enkelte direktørs resultatløn.

Personalestyrelsen har i sin afgørelse peget på, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn kan træffe beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed.

Baggrunden for afgørelsen er uddybet i det følgende.

Vedrørende offentlighedslovens § 2, stk. 2 og stk. 3

Det følger af lovbemærkningerne, at adgangen til at meddele aktindsigt i oplysninger om offentligt ansattes lønmæssige forhold efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, kun omfatter oplysninger om løn i økonomisk forstand. Derimod er de nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med tildelingen af et tillæg ikke omfattet af bestemmelsen.

Personalestyrelsen har lagt til grund, at det ovennævnte fortsat udtrykker gældende ret i relation til offentligt ansattes lønforhold. Personalestyrelsen antager, at lovgiver har fundet, at der er behov for at beskytte den enkelte ansatte mod aktindsigt i forhold og vilkår af personlig karakter i forbindelse med lønfastsættelsen - hensyn der også betinger, at der ikke er adgang til aktindsigt i personelbedømmelser og referater af udviklingssamtaler (herunder ledelsesudviklingssamtaler) mv.

Personalestyrelsen har hverken i lovforarbejderne eller andet materiale fundet grundlag for en antagelse om, at de nævnte hensyn ikke skulle gælde i relation til visse embedsmænd, f.eks. direktører - eller at de ikke skulle gælde i tilfælde, hvor kriterier for og bedømmelser af grundlaget for lønforbedringer udformes som resultatlønsordninger eller som mere eller mindre resultatløns-lignende konstruktioner.

Personalestyrelsen har i vurderingen af sagen endvidere lagt vægt på Folketingets Ombudsmands udtalelse af 20. maj 2003 til (...) i en sag, hvor (...) havde klaget over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i rigspolitichefens direktørkontrakter.

Det er således fortsat Personalestyrelsens opfattelse, at retten til aktindsigt i lønoplysninger ikke omfatter direktørkontrakter.

Vedrørende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Personalestyrelsen har i sin afgørelse henvist til lovbemærkningerne til § 2, stk. 2, for så vidt angår tilaktering af akter fra personalesager til generelle sager og anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6 (jf. i øvrigt også betænkning nr. 1349, p. 76 og bilag 1 til retsudvalgets betænkning, udvalgets spørgsmål 12 og justitsministerens svar herpå).

Personalestyrelsen er ikke ansættelsesmyndighed for de enkelte direktører, hvis personalesager selvsagt ligger i vedkommende ministerium. Anmodningen om aktindsigt er rettet til Personalestyrelsen som ressortmyndighed for løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten.

Det følger af Personalestyrelsens almindelige virksomhed, at styrelsen i en række situationer modtager materiale om enkeltpersoners løn- og ansættelsesvilkår. Det kan følge af styrelsens almindelige rådgivningsvirksomhed eller af bestemte procedurer og kompetenceforhold i øvrigt.

Det sker således bl.a. i forbindelse med konkret rådgivning af ministerier og styrelser i sager af personaleadministrativ art. Det forekommer f.eks. også i forbindelse med de fagretlige procedurer for behandling af afskedigelser og afskedigelser af tillidsrepræsentanter. Endvidere følger det af gældende kompetenceforhold, at visse beslutninger og aftaler vedrørende lønforhold for chefer i staten kun kan træffes af Personalestyrelsen eller med Personalestyrelsens godkendelse, eller at der i forbindelse med de pågældende dispositioner skal ske en orientering af Personalestyrelsen.

Personalestyrelsens udgangspunkt er således, at § 13, stk. 1, nr. 6, giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt i Personalestyrelsens sager, for så

vidt angår sådanne oplysninger, der efter § 2, stk. 2 og stk. 3 ikke er omfattet af aktindsigten i en personalesag. Et modsat udgangspunkt ville i mange tilfælde gøre den enkelte ansattes beskyttelse i medfør af loven illusorisk og ville indebære alvorlige konsekvenser for Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed.

For så vidt angår den konkrete sag har Personalestyrelsen foretaget en gennemgang af akterne i de sager, anmodningen om aktindsigt vedrører, såvel de omhandlede direktørkontrakter som andet materiale. Det er Personalestyrelsens vurdering, at hver enkelt af de pågældende kontrakter må karakteriseres som en aftale, der fastlægger kriterier og rammer for en individuel, personlig løndel i overensstemmelse med Finansministeriets overordnede retningslinier og anbefalinger. Personalestyrelsen er af den opfattelse, at de i en personalesag ikke kan være omfattet af retten til aktindsigt, jf. de betragtninger, der er anført ovenfor vedrørende offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

Den omstændighed, at ministerierne har været forpligtet til at indsende kontrakterne til Finansministeriet, henholdsvis Personalestyrelsen, oprindeligt som led i en godkendelsesordning, senere hen til orientering, indebærer ikke, at de beskyttelseshensyn, der tilgodeses i offentlighedslovens § 2, herefter ikke skulle foreligge.

Personalestyrelsen har - på baggrund af en afvejning af disse hensyn over for offentlighedens mulighed for indsigt i spørgsmål af almen interesse - fundet, at der bør lægges afgørende vægt på de hensyn, der ligger bag § 2, herunder risikoen for retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium eller den enkelte direktør. Styrelsen har herved lagt vægt på, at der i vidt omfang er taget hensyn til mediernes og offentlighedens adgang til oplysninger om styringen af statsinstitutionerne og direktørernes lønforhold, jf. nedenfor, side 10-11.

Styrelsen finder hermed, at retten til aktindsigt kan begrænses efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003.

Vedrørende meroffentlighed

Personalestyrelsen har i brevet af 10. september 2003 til (A) redegjort for sine overvejelser vedrørende meroffentlighed. Synspunkterne er uddybet i styrelsens brev af 26. september 2003 til (A). Personalestyrelsen kan henholde sig hertil.

Det kan tilføjes, at det må anses for givet, at kontrakterne er udformet i tillid til, at den pligtmæssige indsendelse til Finansministeriet/Personalestyrelsen ikke ville medføre et retstab eller en skadevirkning i øvrigt for det enkelte ministerium eller den enkelte direktør mv.

Men som også anført i brevene til (A) har de enkelte ministerier mv. mulighed for at bevilge meroffentlighed på baggrund af en konkret vurdering af forholdene i forbindelse med de pågældende kontrakter.

Generelt vedrørende offentlighed i forbindelse med lønfastsættelse og mål- og resultatstyring

Offentlighedsloven indebærer en ret til aktindsigt i oplysninger om den enkelte offentligt ansattes løn, herunder de enkelte løndelev. Herudover kan de enkelte ministerier give yderligere aktindsigt i baggrunden for lønforbedringer efter princippet om meroffentlighed.

I vejledningen 'Resultatløn for chefer', p. 27, anbefales det, at der internt i institutionerne er åbenhed omkring indholdet i resultatlønskontrakten og opfyldelsen af resultatmålene, selvom kontrakten kan anses som en personlig aftale mellem den pågældende chef og dennes overordnede.

Ligeledes er direktørkontrakterne omtalt i aftale af 29. maj 2002 om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner mv. og i vejledningen herom. Aftalens pkt. 3 fastsætter således bl.a.: 'Efter indgåelse af resultatlønsaftaler for direktører informeres samarbejdsudvalget om de dele af kontrakten, som vedrører institutionens resultater.'

I vejledningen om samarbejdsaftalen bemærkes der herom:

'Resultatlønskontrakter for direktører er en personlig aftale mellem institutionens øverste chef og dennes overordnede. I kontrakten fastsættes f.eks. en række personlige mål og en række mål vedrørende institutionens resultater. De personlige mål, som aftales i resultatlønskontrakten, er ikke til orientering i samarbejdsudvalget ligesom vægtningen af målopfyldelsen, som danner basis for direktørens/institutionschefens løn, heller ikke er omfattet af informationspligten. Samarbejdsudvalget skal imidlertid orienteres om de dele af kontrakten, som vedrører institutionens resultater og eventuelle personalepolitiske forhold.'

Som ovenfor nævnt bør der for styrelser og institutioner med resultatkontrakt være en klar sammenhæng mellem resultatkontrakten for institutionen og direktørkontrakten - en sammenhæng, der yderligere styrkes i forbindelse med de ændringer, der fremgår af 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', jf. ovenfor, side 5.

Om institutionernes resultatkontrakter anfører 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', p. 38: 'På linie med finanslov og årsrapport bør resultatkontrakter for institutioner derfor gøres tilgængelige for offentligheden fx på institutionens hjemmesider'. Dette er almindelig praksis.

Afrapporteringen vedrørende de eksternt rettede mål i institutionernes resultatkontrakter sker i årsrapporterne (tidligere virksomhedsregnskaberne), jf. bl.a. 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', p. 69 ff. og aktstykket 63 af 26. november 2002 til Finansudvalget. Det fremgår af aktstykket, at årsrapporterne tilsendes ressortdepartementerne, Finansministeriet, Finansudvalget og Rigsrevisionen, og at de i øvrigt skal være offentligt tilgængelige. Tilsvarende var gældende for virksomhedsregnskaberne.

Rigsrevisionen fører i øvrigt tilsyn og kontrol med statsinstitutionernes forvaltning, bl.a. løn- og personaleadministrationen.

Det er således Personalestyrelsens opfattelse, at der allerede i medfør af offentlighedsloven - sammenholdt med Finansministeriets og Personalestyrelsens vejledningsmateriale og principperne for resultatkontrakter og årsrapporter - er en betydelig grad af åbenhed omkring mål- og resultatstyringen, både i relation til de enkelte institutioners medarbejdere og i forhold til offentligheden.

I konsekvens af ændringerne, der er anført i 'Effektiv opgavevaretagelse i staten' vil Personalestyrelsen i den forbindelse generelt anbefale, at der i så høj grad som muligt udvises åbenhed om direktørkontrakterne, jf. bl.a. princippet om meroffentlighed.

Vedrørende behandlingen af begæringen om aktindsigt

(A)'s første anmodning til Personalestyrelsen om aktindsigt blev fremsendt med e-mail torsdag den 14. august 2003, kl. 17.14. Personalestyrelsen kvitterede for modtagelsen ved e-mail af 14. august 2003, kl. 17.21. Den 19. august 2003 kl. 11.45 fremsendte (A) en udtalelse fra Ombudsmanden til brug for sagsbehandlingen. Ved e-mails mandag den 25. august 2003, kl. 12.04 og tirsdag den 26. august 2003, kl. 16.28 fremsendte (A) rykkere.

Personalestyrelsen afsendte et foreløbigt svar med e-mail tirsdag den 26. august kl. 17.28. Personalestyrelsen beklager, at det foreløbige svar ikke blev

afsendt på et tidligere tidspunkt, hvilket skyldes en fejl. Styrelsen har beklaget forholdet over for (A) i sidstnævnte mail.”

A kommenterede styrelsens udtalelse i brev af 29. januar 2004. A skrev bl.a. følgende:

“På side 7 skriver styrelsen, at den ‘antager at lovgiver har fundet, at der er behov for at beskytte den enkelte ansatte mod aktindsigt i forhold og vilkår af personlig karakter i forbindelse med lønfastsættelsen’. Der henvises til lovforarbejderne.

Af disse og debatten i Folketinget fremgår det med stor klarhed, at spørgsmålet om resultatlønskontrakter for topcheferne i det offentlige overhovedet ikke blev berørt. Der var ingen diskussion om dette emne overhovedet.

Tværtimod handlede hele lovarbejdet om at beskytte de såkaldte frontliniemedarbejdere som f.eks. politifolk, fængselspersonale og ansatte i skatteforvaltningerne mod chikane fra emsige borgere, der havde set sig sure på sagsbehandlerne.

Jeg skal fastholde, at en kontrakt, der beskriver de mål, som departementet ønsker at direktøren skal opfylde for at gøre institutionen så effektiv som muligt, er et offentligt anliggende og ikke en privat sag. I det omfang, der er stærkt private ting i kontrakten, kan disse så udelades.

At hemmeligholde alt - som princip, som Personalestyrelsen gør - er i lodret strid med offentlighedslovens hensigt.

Personalestyrelsens beskrivelser af, hvordan den nu vil anbefale størst mulig offentlighed, når resultatlønskontrakter i fremtiden skal være så identiske som muligt med institutionskontrakterne, må holdes uden for vurderingen i denne sag, idet denne sag drejer sig om 2002 og 2001. Så alt det, styrelsen skriver herom på side 10 og 11 bør ombudsmanden se helt bort fra.

Når Personalestyrelsen nu svinger sig op til at tale om, at der - hvis kontrakterne udleveres - er risiko for ‘retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium eller den enkelte direktør’, forekommer helt ude af proportion, når henses til, at 27 af ca. 60 direktører - efter Personalestyrelsens afslag - har udleveret deres kontrakter, fordi de ikke ser, at det kan skade dem på nogen måde.”

Ombudsmandens udtalelse

“Vedrørende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2

Personalestyrelsen har som begrundelse for afslaget på aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. § 2, stk. 2 og 3. § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2 i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) har følgende ordlyd:

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

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

I forbindelse med fremsættelsen af forslaget til den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4, som danner grundlag for den nuværende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, blev bl.a. følgende bemærkninger fremsat (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 587 ff):

'Til stk. 2. Efter stk. 2 kan en begæring om at få oplysninger afslås efter et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for visse nærmere opregnede væsentlige hensyn.

...

ad nr. 4.

...

Justitsministeriet har i overensstemmelse med kommissionsudkastet fundet det påkrævet at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Det forudsættes, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.'

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 260 f, har udvalget om den tidligere bestemmelses rækkevidde bl.a. skrevet således:

'Der kan være anledning til indledningsvis at fastslå, at den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i forarbejderne [Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589; min bemærkning], utvivlsomt ikke er udtømmende, men at også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. Tværtimod er forholdet antagelig det, at der næppe på forhånd kan drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der i givet fald vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, vil der dog givetvis blive stillet strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov. I det hele taget må

det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet*, jfr. (...)

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning - til dels med støtte i den ovenfor gengivne motivudtalelse - er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.'

Endvidere anførte udvalget bl.a. følgende om den generelle forståelse af bestemmelserne i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (s. 263):

'Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig (...). At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til *væsentlige* interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning (...).'

Udvalget henviste endvidere (s. 265) til en udtalelse i en tidligere ombudsmandssag, gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 328 (340 f), hvoraf bl.a. fremgår:

'Jeg finder i denne forbindelse at burde pege på den bestående almindelige risiko for, at de meget generelt formulerede undtagelsesregler i offentlighedslovens § 2, stk. 2, herunder navnlig reglen vedrørende nr. 4 (...), kan føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip. Denne risiko må efter min mening imødegås, dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning nr. 325/1963, side 61, ('... oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning') og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, hvorefter afslag på aktindsigt efter nr. 4 forudsætter, at der foreligger 'tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet', dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.'

Udvalget skrev herefter bl.a. følgende om bestemmelsen (s. 285):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven samt at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.'

På denne baggrund blev bestemmelsen i den nuværende offentlighedslovs § 13 vedtaget. Det fremgår af forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229) at det forudsættes at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i begrænset omfang hvor der er et klart behov derfor, og i øvrigt henvises der til beskrivelsen i den nævnte betænkning.

Justitsministeriet har i vejledning om offentlighedsloven (1986) pkt. 44 bl.a. anført følgende:

'I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 13, vil det kunne være rimeligt at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Hvis der f.eks. således i en sag indgår dokumenter vedrørende en straffesag, bør der efter omstændighederne indhentes en udtalelse fra vedkommende politimester om, hvorvidt efterforskningshensyn taler imod meddelelse af aktindsigt.'

Som det ses, forudsætter anvendelse af § 13 som helhed at vurderingen af de beskrevne hensyn foretages konkret. Dertil kommer at anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, yderligere forudsætter at de hensyn der skal kunne begrunde at en oplysning tilbageholdes, gør sig gældende med betydelig vægt.

Konkret vurdering

Personalestyrelsen har i sin afgørelse af 10. september 2003 begrundet afslaget efter § 13, stk. 1, nr. 6, med en henvisning til forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 2. Styrelsen har ikke herudover - heller ikke i afgørelsen af 26. september 2003 - angivet hvilke konkrete hensyn der ligger bag afslaget. (Jeg er i den forbindelse opmærksom på at afslaget på meroffentlighed er anderledes begrundet.) Dette kunne give indtryk af at styrelsen ikke har foretaget en konkret vurdering som krævet efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Styrelsen har imidlertid i sin udtalelse til mig anført at styrelsen har foretaget en gennemgang af akterne i de sager anmodningen om aktindsigt vedrører, såvel de omhandlede direktørkontrakter som andet materiale, og at styrelsen - på baggrund af en afvejning af de beskyttelseshensyn der tilgodeses i § 2, over for offentlighedens mulighed for indsigt i spørgsmål af almen interesse - har fundet at der skulle gives afslag på aktindsigt.

Jeg må herefter lægge til grund at styrelsen har foretaget en konkret vurdering af de modstående interesser.

Vurderingen og grundlaget herfor

De hensyn som styrelsen har henvist til, er hensynene bag § 2, stk. 2 og 3. Bestemmelserne har denne ordlyd:

‘§ 2.

...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.’

Bestemmelserne fik deres nuværende formulering ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen. Af forarbejderne vedrørende de nævnte bestemmelser fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 894-896):

‘Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder sager vedrørende personalemæssige spørgsmål, der ikke angår enkeltpersoner (generelle personalesager). Der kan f.eks. være tale om sager vedrørende generel lønforhandling med personaleorganisationer eller sager vedrørende generelle udvekslingsordninger mv. med andre myndigheder. Sådanne sager vil i det hele være undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i lovens §§ 4-14.

Det kan forekomme, at dokumenter fra konkrete personalesager indgår i (tilakteres) generelle personalesager. Der kan f.eks. være tale om, at et

dokument fra en konkret personalesag anvendes som baggrunds- eller dokumentationsmateriale i en sag om generelle personalemæssige spørgsmål. Den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne anvendes på en begæring om aktindsigt i sidstnævnte sag, jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der imidlertid normalt - på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen - kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 13, stk. 1, nr. 6.

...

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

...

Til stk. 3.

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

...

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

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført at den i 1997 nedsatte arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager i sin betænkning nr. 1349/1997 gav udtryk for at den dagældende ordning gav anledning til helt særlige problemer på personalesagsområdet. Herom er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 891 og 892):

'Arbejdsgruppen lægger herved navnlig vægt på den utryghed og usikkerhed, der kan følge af, at der, f.eks. som reaktion på en tjenstlig handling, som led i almindelig nysgerrighed eller som led i et rent privat mellemværende mellem ansøgeren og den ansatte, begæres aktindsigt i oplysninger, som den ansatte kan betragte som følsomme, og som efter den ansattes opfattelse - ofte med rette - må anses for helt irrelevante i

forhold til en saglig bedømmelse af den pågældendes udførelse af sin tjeneste. Særligt for så vidt angår begæringer om aktindsigt, der fremsættes som reaktion på tjenstlige handlinger, peger arbejdsgruppen på, at det i mange tilfælde må anses for mest rimeligt og naturligt at henvise den pågældende til at 'gå efter bolden' ved at klage til en eventuel overordnet myndighed mv. over den trufne afgørelse eller den udviste adfærd i stedet for at 'gå efter manden' ved at begære aktindsigt i den ansattes personalesag.

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

Hertil kommer efter arbejdsgruppens opfattelse nogle mere håndgribelige forhold. De ansatte bør således af hensyn til forvaltningens effektivitet mv. så vidt muligt kunne arbejde under rammer, der er præget af tryk- og tryghed, og ikke udsættes for urimelige psykiske belastninger, f.eks. i form af uvished om, hvad udleverede personaleoplysninger kan eller vil blive anvendt til. Arbejdsgruppen peger også på vigtigheden af, at de ansatte - ikke mindst det såkaldte frontliniepersonale - ikke kan blive udsat for pression i form af trusler om aktindsigt, og på risikoen for, at det med den nævnte utryghed og usikkerhed kan blive vanskeligt at tiltrække kvalificerede ansøgere og at fastholde allerede ansatte i deres stillinger.

...

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

I et bilag til Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 30. april 1998 er optrykt Justitsministeriets svar på et spørgsmål (nr. 25) vedrørende et notat udarbejdet af professor Claus Haagen Jensen og lektor Oluf Jørgensen, Aalborg Universitet. Ministeriet har bl.a. anført følgende vedrørende forslagens virkning på generelle personalesager (Folketings-tidende 1997-98 (2. samling), tillæg B, s. 97):

'Lovforslaget har til formål at beskytte de enkelte offentligt ansatte gennem en begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt i oplysninger om deres forhold, jf. pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Lovforslaget har derimod ikke til formål at begrænse retten til aktindsigt i

dokumenter og oplysninger vedrørende generelle personalemæssige forhold, der bl.a. kan belyse den offentlige forvaltnings personalepolitik.

...

Som anført i de citerede bemærkninger vil det dog kunne forekomme, at oplysninger vedrørende enkelte ansatte, som efter den foreslåede ordning ville kunne undtages fra aktindsigt, hvis de lå i konkrete personalesager, (også) ligger i generelle personalesager. Lovforslagets formål taler i sådanne tilfælde afgørende for, at det ikke er det formelle sagstilhørsforhold, men derimod oplysningernes karakter, der er afgørende for spørgsmålet om aktindsigt. Det er på den baggrund, at det i de citerede bemærkninger er anført, at der i så fald normalt vil kunne gives afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Efter Justitsministeriets opfattelse er der her ikke tale om noget 'klart brud med offentlighedslovens formål', men om en naturlig konsekvens af den foreslåede ordning vedrørende konkrete personalesager.

Det tilføjes, at det anførte svarer til, hvad der allerede gælder på andre lignende områder. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., gælder loven f.eks. ikke for sager inden for strafferetsplejen. I det omfang oplysninger fra sådanne sager indgår i andre sager, der ikke er undtaget fra lovens anvendelsesområde, kan bestemmelsen ikke anvendes på begæringer om aktindsigt i sidstnævnte sager. I sådanne tilfælde er det imidlertid almindeligt antaget, at der efter omstændighederne kan gives afslag efter § 13, stk. 1, nr. 3 og 6, jf. nærmere John Vogter, Offentlighedsloven (1992), side 69, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 269.'

Om de overvejelser der ligger bag lovens regler, er det i forarbejderne generelt anført, som det fremgår, at oplysninger i personalesager bør være omfattet af adgangen til aktindsigt hvis de på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden og på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller den pågældende ansættelsesmyndighed. De hensyn der ligger bag ændringen af § 2, er således først og fremmest hensynet til de enkelte offentligt ansatte. Der er lagt vægt på at de ansatte skal kunne arbejde under trygge rammer og ikke udsættes for urimelige psykiske belastninger. Der tales særligt om frontlinjepersonale, men der skelnes ikke mellem ansatte i chefstillinger og andre ansatte, bortset fra i stk. 3, 2. og 3. pkt., om disciplinære reaktioner. Bestemmelsen i § 2, stk. 3, 1. pkt., gælder således også for ansatte i chefstillinger, og der er ikke i loven eller dens forarbejder bemærkninger om at undtagelsen om at de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg ikke er omfattet af bestemmelsen, ikke skulle gælde for ansatte i chefstillinger. Jeg bemærker i denne forbindelse at ordningen med resultatløns til styrelseschefer fand-

tes da bestemmelserne i § 2 blev vedtaget. Ordningen var imidlertid ikke så udbredt som nu.

Jeg har derfor overvejet om der alligevel er omstændigheder som bør føre til at direktørkontrakter ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 2, nemlig ud fra den betragtning at sådanne aflønningsformer ikke var almindelige da lovændringen blev vedtaget, og at det primære sigte med bestemmelserne var at beskytte de menige ansatte.

Det har været muligt at indgå direktørkontrakter siden 1995, jf. Personalestyrelsens 'Status for direktørkontrakter 2002'. Fra 1995 til 2001 har antallet været støt stigende fra 5 til 63, hvorefter der var et lille fald til 58 i 2002. I 1997 var tallet 21 og i 1998 35. Med cheflønsordningen fra 1999 blev det muligt at indgå resultatlønskontrakter for styrelseschefer generelt samt for de fleste øvrige chefer. Det fremgår af den nævnte status at der med resultatløn kan skabes direkte sammenhæng mellem løn og institutionens mål, og at målopfyldelsesgraden ikke nødvendigvis er udtryk for succes eller mangel på samme. Målopfyldelsen afhænger bl.a. af ambitionsniveauet i målfastsættelsen.

Resultatlønnen afspejler således i hvor høj grad målene for den enkelte institution er nået. Dette er utvivlsomt af almen interesse og har ikke nødvendigvis sammenhæng med den enkelte direktørs kvalifikationer. Det er endvidere min opfattelse at offentligheden af naturlige grunde har en særlig interesse for de vilkår hvorunder topchefer i staten virker, og at de hensyn til de enkelte ansatte der ligger bag bestemmelserne i § 2, ikke gør sig gældende i samme grad for topchefer. Aktindsigt i direktørkontrakter har derfor efter min opfattelse meget lidt til fælles med de eksempler der tales om i forarbejderne til lovændringen. Resultatløn og direktørkontrakter blev slet ikke omtalt.

Uanset disse omstændigheder mener jeg at det uden specifikke holdpunkter for andet i loven og dens forarbejder må lægges til grund at de bagvedliggende omstændigheder for resultatløn til direktører kan undtages fra aktindsigt efter lovens § 2. Jeg har også tidligere (den 20. maj 2003) udtalt mig på linje hermed i en sag om aktindsigt i Rigspolitiets resultatkontrakter (...).

Ud over hensynet til de enkelte offentligt ansatte er der i forarbejderne nævnt hensynet til 'forvaltningens effektivitet mv.' og 'skadevirkninger for (...) den pågældende ansættelsesmyndighed'. Der er i forarbejderne foretaget en sammenkædning mellem disse hensyn og hensynet til de enkelte ansatte, og der er ikke holdepunkter for at antage at der kan varetages andre hensyn til det offentlige end det ønskelige i gennem trykke rammer for de ansatte at skabe mulighed for den nødvendige effektivitet.

Personalestyrelsen har i sin udtalelse til mig henvist til 'de hensyn der ligger bag § 2, herunder risikoen for retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium ...'. Styrelsen har ikke forklaret dette nærmere. Hvis der tænkes på det offentliges forhandlingsposition ved indgåelse af direktørkontrakter, kan hensyn hertil - som det fremgår af det ovenfor anførte - ikke anses for omfattet af § 2. Tilsvarende gælder hensyn til Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed.

Som nævnt ovenfor er det imidlertid min opfattelse at oplysninger om de bagvedliggende omstændigheder for direktørkontrakterne kan undtages fra aktindsigt efter § 2.

De hensyn der kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 2, stk. 2 og 3, vil i en generel personalesag kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering og afvejning af de modstående interesser. Jeg har som nævnt lagt til grund at Personalestyrelsen har foretaget en sådan konkret vurdering og afvejning. Denne er foretaget efter en gennemgang af akterne i de sager anmodningen vedrørte.

Styrelsen har ikke indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører eller departementer hvis interesse kunne være til hinder for at begæringen blev imødekommet. Som det senere viste sig, gav 27 direktører efterfølgende aktindsigt i deres kontrakter. Der er ikke noget krav om at der skal indhentes en udtalelse, men som anført i Justitsministeriets vejledning bør der efter omstændighederne indhentes en sådan. Hertil kommer at formålet med at underrette den ansatte efter offentlighedslovens § 16, stk. 3, om at der er fremsat begæring om aktindsigt i en sag om den pågældendes ansættelsesforhold, bl.a. er at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug ved myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet. Det er forudsat i forarbejderne at myndigheden bør fastsætte en kort frist for den ansatte til at fremkomme med sine bemærkninger. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 292. Personalestyrelsen har oplyst at den ikke havde kendskab til omstændighederne i forbindelse med indgåelse af de enkelte kontrakter. Endvidere oplyste styrelsen i e-mailen af 26. august 2003 til Dem at sagen beroede på principielle overvejelser. Det må derfor antages at sagen har givet anledning til en vis tvivl. Det havde været nærliggende om styrelsen - når den under alle omstændigheder skulle underrette de enkelte direktører om Deres anmodning - samtidig havde bedt disse om en udtalelse.

Denne opfattelse bestyrkes af at Personalestyrelsen alene har begrundet afslaget med de hensyn der ligger bag § 2. Under disse omstændigheder mener jeg at styrelsen burde have indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører. Jeg henviser til at det efter officialprincippet påhviler

den enkelte forvaltningsmyndighed selv at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige at private yder medvirken til sagens oplysning inden der træffes afgørelse i sagen. Uden en udtalelse fra de enkelte direktører var det efter min opfattelse ikke muligt for Personalestyrelsen, der ikke havde kendskab til de konkrete omstændigheder i forbindelse med indgåelsen af de enkelte direktørkontrakter, at vurdere om de hensyn der kunne begrunde afslag, var tilstrækkeligt tungtvejende.

Jeg anser det for kritisabelt at styrelsen undlod dette idet afgørelsen herved blev truffet på et utilstrækkeligt grundlag. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse. Da De selv efterfølgende har rettet henvendelse til de pågældende direktører, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Der er herefter ikke tilstrækkelig anledning for mig til at komme nærmere ind på om hensyn til det offentliges forhandlingsposition eller til Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed kunne begrunde afslag efter § 13, stk. 1, nr. 6 (eller § 13, stk. 1, nr. 5).

§ 13, stk. 2, indeholder en regel om ekstraheringspligt, det vil sige en pligt for myndigheden til at give aktindsigt i de dele af et dokument som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1. Det fremgår ikke af sagen om Personalestyrelsen har taget stilling til om der er oplysninger i direktørkontrakterne som er omfattet af ekstraheringspligten. Jeg går derfor ud fra at det ikke er tilfældet, og jeg har henstillet til styrelsen at genoptage sagen for så vidt angår de kontrakter som De ikke har fået indsigt i, med henblik på en stillingtagen til om De kan få indsigt i dele af kontrakterne.

Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse der beror på et administrativt skøn, angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003 er der henvist til lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 2, hvorfra det bl.a. er citeret at der normalt - på grundlag af de hensyn der ligger bag bestemmelsen - vil kunne gives afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Det fremgår imidlertid ikke af afgørelsen hvilke hensyn der her er tale om. Efter min opfattelse skulle styrelsen have angivet disse hensyn. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse, men foretager mig herudover ikke mere vedrørende dette.

Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har denne ordlyd:

‘§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.’

Efter § 4, stk. 1, 2. pkt., kan der gives aktindsigt i videre omfang end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt.

Personalestyrelsen har i sit afslag henvist til hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner i forbindelse med indgåelse af fremtidige direktørkontrakter og til at styrelsen ikke har nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne.

I sager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen. Ombudsmanden vil derimod normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning.

Styrelsens manglende kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne kan efter min opfattelse ikke i sig selv begrunde et afslag på meroffentlighed. Styrelsen har nemlig, som nævnt ovenfor, pligt til at undersøge sagen i fornødent omfang.

Hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner må derimod anses for et lovligt hensyn.

Efter omstændighederne mener jeg ikke at jeg har grundlag for at kritisere Personalestyrelsens afgørelse om ikke at give meroffentlighed.

Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Henvisningen skal naturligvis være korrekt og må ikke være misvisende.

Personalestyrelsen har i afgørelsen henvist til at der kan gives aktindsigt i videre omfang end der ‘efter reglerne i lovens §§ 7-11’ er pligt til. Det korrekte er §§ 7-14.

Endvidere har styrelsen anført at bestemmelsen om meroffentlighed ikke gælder i sager omfattet af lovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Dette er korrekt, men misvisende da den konkrete sag ikke er omfattet af § 2.

Jeg anser disse mangler for beklagelige. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse, men foretager mig herudover ikke mere vedrørende dette.

Sagsbehandlingstid

De har desuden klaget over at Personalestyrelsen ikke overholdt 10-dages-fristen.

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal den myndighed der har modtaget en begæring om aktindsigt - hvis der ikke kan træffes afgørelse inden for 10 dage - give den der har fremsat begæringen, underretning om grunden til at der ikke kan træffes afgørelse, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Underretningen skal afsendes fra myndigheden inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af begæringen om aktindsigt. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 291.

De bad om aktindsigt den 14. august 2003, og styrelsen bekræftede samme dag modtagelsen af anmodningen. Først den 26. august 2003 meddelte styrelsen Dem at sagen beroede på principielle overvejelser, og at styrelsen forventede at give en tilbagemelding inden for ca. en uge. Styrelsen beklagede at De ikke havde fået tilbagemelding før.

Jeg er enig med Personalestyrelsen i at det er beklageligt at 10-dages-fristen ikke blev overholdt. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse. Da styrelsen allerede har beklaget dette forhold, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette.

Klagevejledning

De har endvidere klaget over at De ikke fik klagevejledning.

Efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, skal enhver afgørelse der meddeles skriftligt, og som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning. Det gælder dog ikke hvis afgørelsen giver parten fuldt ud medhold.

Efter bestemmelsen skal der ikke vejledes om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand da denne står uden for den almindelige, umiddelbare klageadgang. Det følger dog af den almindelige vejledningspligt at myndighederne, når der skønnes behov herfor, tillige skal

oplyse om denne prøvelsesmulighed. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 471.

Jeg har ikke i den konkrete sag grundlag for at kritisere at Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003 ikke var ledsaget af en klagevejledning. Efter modtagelsen af afgørelsen bad De styrelsen om klagevejledning hvilket De fik ved brev af 15. september 2003.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

I brev af 2. november 2004 meddelte Personalestyrelsen mig at styrelsen havde taget min udtalelse til efterretning og havde genoptaget sagen i overensstemmelse med henstillingen.

I brev af 26. april 2005 orienterede styrelsen mig om at klager nu havde fået aktindsigt i de resterende direktørkontrakter i deres helhed.

Jeg meddelte herefter Personalestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1974, s. 328.