



Ankestyrelsens brev til Randers Kommune

Tilsynsudtalelse om sagsindsigt i Randers Kommune

28. juni 2021

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om to byrådspolitikeres anmodning om sagsindsigt i navngivne medarbejderes personalesager.

J.nr. 19-56610

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om der var retligt grundlag for at give sagsindsigt i personalesagerne.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

På baggrund af oplysningerne i sagen finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at fastslå, at Randers Kommune har handlet i strid med kommunestyrelseslovens § 9 ved at meddele sagsindsigt i personalesagerne.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen modtog i perioden fra den 19. november til den 28. december 2019 henvendelser fra fem forskellige medarbejdere i Randers Kommune.

Henvendelserne handlede om, at Randers Kommune havde givet to byrådspolitikere sagsindsigt i medarbejdernes personalesager. Fælles for henvendelserne var, at medarbejderne fandt anmodningerne om sagsindsigt ubegrundede og chikanøse.

Ankestyrelsen bad ved brev af 19. december 2019 og med en tilføjelse i brev af 17. januar 2020 byrådet i Randers Kommune om en udtalelse på baggrund af henvendelserne. Vi bad byrådet om særligt at redegøre for

de overvejelser, byrådet havde gjort sig i forbindelse med meddelelse af sagsindsigt i personalesagerne.

Byrådet i Randers Kommune sendte den 6. februar 2020 en udtalelse til Ankestyrelsen.

Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Udgangspunktet for forvaltningens afgørelse om sagsindsigt var byrådsmedlemmers grundlæggende ret til indsigt i enhver type sager, der findes i forvaltningen.

[...]

Forvaltningen vurderer, at muligheden for at give afslag ved varetagelse af retsstridige hensyn ikke medfører krav om, at forvaltningen skal foretage en relevansvurdering af en anmodning om sagsindsigt. Formålet med sagsindsigt for det enkelte byrådsmedlem kan i visse tilfælde være at undersøge en eller flere sager med henblik på at afdække om sagen er af relevans for byrådsmedlemmets varetagelse af sit hverv, hvilket er en lovlig anvendelse af sagsindsigtsreglen, at et byrådsmedlem kan ”fiske” efter sager.

[...]

Forvaltningen skal særligt bemærke, at der i sagen om Stjernehuset har været mange sagsindsigtsanmodninger med mange forskellige vinkler og ud i mange forskellige grene af sagen. Forvaltningen har derfor ikke i alle tilfælde været i stand til at forudse relevansen af en sagsindsigtsanmodning, men har omvendt heller ikke haft grund til at mistænke chikane som baggrund for brug af retten til sagsindsigt.

Forvaltningen kunne dermed heller ikke med tilstrækkelig stor sikkerhed udelukke, at sagsindsigt i personalesagerne kunne være af relevans for byrådsmedlemmerne [A] og [B] som et led i varetagelsen af deres hverv som kommunalbestyrelsesmedlem i relation til deres gennemgang og behandling af sagen.

Samlet set kunne forvaltningen derfor ikke klart udelukke, at anmodningen fra byrådsmedlemmerne [A]

og [B] skulle have et formål, der ikke havde relation til varetagelsen af hvervet som byrådsmedlem og kunne medføre, at forvaltningen skulle have afslået anmodningen.

Det kunne ikke konstateres, at sagsindsigtsanmodningerne fra byrådsmedlemmerne [A] og [B] i klagernes personalesager alene blev fremsat som led i varetagelsen af interesser, som er uden sammenhæng med kommunalbestyrelseshvervet – f.eks. varetagelsen af private interesser, herunder chikanøse eller i øvrigt retsstridige hensyn.”

Reglerne

Kommunestyrelseslovens § 9 har følgende ordlyd:

“§ 9. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Stk. 2. [...]”

Formålet med bestemmelsen er bl.a. at give det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem mulighed for at udfylde sin rolle som medansvarlig for kommunens forvaltning samt medlemmets mulighed for at udnytte sin initiativret efter kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, til at rejse en sag i kommunalbestyrelsen.

Retten til sagsindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser. Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, f.eks. interne notater, fortrolige oplysninger m.v.

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan begære sagsindsigt i et sagsområde eller en gruppe af sager inden for et eller flere forvaltningsområder uden at angive den eller de enkelte sager, der er omfattet af begæringen.

Der gælder ikke nogen begrænsninger i et kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at anvende eller videregive information, som medlemmet har erhvervet ved benyttelse af retten til sagsindsigt, når bortses fra reglerne om tavshedspligt. Videregivelsesadgangen begrænses således ikke af en særlig loyalitetspligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne i forhold til kommunen.

Retten til sagsindsigt omfatter således som udgangspunkt også fortrolige oplysninger, der ikke eller kun i begrænset omfang kan videregives til andre.

Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave 2010, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 94 ff.

Forvaltningslovens § 27, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 2) [...].”

Praksis

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium udtalte den 8. december 2011 bl.a. følgende om rækkevidden af retten til sagsindsigt i medfør af § 9 i lov om kommunernes styrelse:

”Retten til sagsindsigt knytter sig til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, og baggrunden for denne ret er navnlig, at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, jf. herved § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det anførte gælder, med mindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, jf. lovens § 1, stk. 2.

Retten til sagsindsigt har således til formål at give det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem den adgang til informationer om kommunens anliggender, som er nødvendige for, at den pågældende kan varetage sit hverv som kommunalbestyrelsesmedlem, herunder udfylde den kontrolfunktion, som er forbundet med, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem er medansvarligt for den kommunale forvaltning. Sagsindsigt skal således ses i sammenhæng med det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen, jf. den såkaldte initiativret i § 11 i lov om kommunernes styrelse. Det gælder både sager, der aktuelt er

under behandling i et udvalg eller i den kommunale administration, og andre sager.

Derfor fastsætter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at retten til sagsindsigt er en ret, som det enkelt kommunalbestyrelsesmedlem har *som led i varetagelsen af sit hverv*. Betingelsen indebærer, at det materiale, der begæres sagsindsigt i, skal vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ.

[...]

Når bortses fra materiale i sager, hvor kommunalbestyrelsens behandling af en sag er afskåret ved lov, vil det være det klare udgangspunkt, at alt materiale, der foreligger i endelig form i kommunen, er omfattet af et kommunalbestyrelsesmedlems ret til sagsindsigt, idet det kan vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen, og begæringen om sagsindsigt således fremsættes som led i medlemmets hverv.

I den forbindelse må formålet med bestemmelsen om sagsindsigt tillægges væsentlig betydning. Sagsindsigten skal således bidrage til kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af sit hverv som medansvarlig for alle kommunens dispositioner og gøre medlemmet i stand til effektivt at føre kontrol med den kommunale administration i det omfang, vedkommende finder det nødvendigt og ønskeligt. Retten skal endvidere understøtte medlemmets muligheder for gennem sit hverv at øve indflydelse på alle kommunens anliggender, herunder f.eks. oplysninger i enkeltsager, generelle sager og kommunens praksis inden for et bestemt administrationsområde. Bestemmelsen om sagsindsigt må derfor ikke fortolkes snævert, og det er ikke en forudsætning for meddelelse af sagsindsigt, at kommunalbestyrelsesmedlemmet oplyser, hvilken sag vedkommende har til hensigt eller overvejer at rejse i kommunalbestyrelsen, eller på hvilken måde anmodningen om sagsindsigt i øvrigt indgår som et led i det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems varetagelse af sit hverv.

[...]

Hvis det imidlertid kan konstateres, at en anmodning om sagsindsigt alene fremsættes som led i varetagelsen af interesser, som er uden sammenhæng med kommunalbestyrelseshvervet –

f.eks. varetagelsen af rent private interesser, herunder chikanøse eller i øvrigt retsstridige hensyn – vil en sådan anmodning efter ministeriets opfattelse ikke være omfattet af ordlyden i § 9, stk. 1, hvorefter anmodningen skal være et led i varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Da der som nævnt ovenfor ikke kan stilles krav om, at et kommunalbestyrelsesmedlem ved anmodning om sagsindsigt oplyser, på hvilken måde anmodningen om aktindsigt indgår som et led i det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems varetagelse af sit hverv, vil betydningen af ovenstående retsopfattelse imidlertid i praksis være meget begrænset. Den vil således alene være praktisk relevant i tilfælde, hvor det efter de foreliggende oplysninger om indholdet og omfanget af den fremsatte begæring og omstændighederne i øvrigt må anses for udelukket, at begæringen fremsættes som led i vedkommende kommunalbestyrelsesmedlems hverv.

[...]

Kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til at videregive og udnytte oplysninger, som de modtager som led i sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse, er alene begrænset af lovgivningens regler om tavshedspligt. Der henvises herved til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2010, side 95.

Efter den almindelige regel om tavshedspligt i offentlighedslovens § 27 har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt med hensyn til oplysninger som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlig hensyn til offentlige eller private interesser. Bestemmelsen omfatter kommunalbestyrelsesmedlemmer, og helbredsoplysninger er utvivlsomt omfattet af tavshedspligten efter bestemmelsen. Der henvises herved til Forvaltningsloven med kommentarer, 2001, side 511 og 522.

Straffelovens § 152 pålægger strafansvar for den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. Bestemmelsen indebærer, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der uberettiget videregiver eller udnytter helbredsoplysninger, som denne har fået kendskab til

gennem en begæring om sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse, kan ifalde straf efter straffelovens § 152.”

Sådan vurderer vi sagen

Vi finder ikke grundlag for at fastslå, at Randers Kommune har handlet i strid med kommunestyrelseslovens § 9 ved at meddele sagsindsigt i fem medarbejderes personalesager.

Vi lægger vægt på den ovenfor anførte praksis, hvoraf det bl.a. fremgår, at det klare udgangspunkt er, at alt materiale, der foreligger i endelig form i kommunen, er omfattet af et kommunalbestyrelsesmedlems ret til sagsindsigt, idet materialet kan vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen.

Vi lægger dermed også vægt på, at bestemmelsen ikke må fortolkes snævert, og at det ikke er en forudsætning for meddelelse af sagsindsigt, at kommunalbestyrelsesmedlemmet oplyser, hvilken sag vedkommende har til hensigt eller overvejer at rejse i kommunalbestyrelsen, eller på hvilken måde anmodningen om sagsindsigt i øvrigt indgår som et led i det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems varetagelse af sit hverv.

Vi finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at anmodningerne om sagsindsigt blev fremsat af kommunalbestyrelsesmedlemmerne som led i varetagelsen af deres hverv.

Vi lægger ved denne vurdering vægt på kommunens udtalelse, hvoraf det fremgår, at forvaltningen ikke med tilstrækkelig stor sikkerhed kunne udelukke, at sagsindsigt i personalesagerne kunne være af relevans for byrådsmedlemmerne [A] og [B] som et led i varetagelsen af deres hverv som kommunalbestyrelsesmedlem.

Vi lægger desuden vægt på, at det fremgår af kommunens udtalelse, at forvaltningen ikke kunne konstatere, at sagsindsigtsanmodningerne alene blev fremsat som led i varetagelsen af interesser, som er uden sammenhæng med kommunalbestyrelseshvervet – f.eks. varetagelsen af private interesser, herunder chikanøse eller i øvrigt retsstridige hensyn.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Cecilie Ambrosius Baker

Kopi er sendt til:

Afsenderne af de fem henvendelser

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Bekendtgørelse af forvaltningsloven (forvaltningsloven) nr. 433 af 22.
april 2014