



Ankestyrelsens brev til Aabenraa Kommune

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

28. september 2020

[A] skrev den 16. september 2019 til Aabenraa Kommune om kommunens afgørelse af 4. september 2019 om aktindsigt.

J.nr. 19-55570

Aabenraa Kommune traf den 11. november 2019 en ny afgørelse.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Kommunen sendte sagen til Ankestyrelsen den 13. november 2019.

Tel +45 3341 1200

Resumé

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Ankestyrelsen vurderer, at Aabenraa Kommune ikke kunne undtage trivselsundersøgelsen fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Det er samtidig Ankestyrelsens opfattelse, at Aabenraa Kommune ikke var berettiget til at undtage dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, med den anførte begrundelse.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Aabenraa Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Hvis kommunen fortsat vurderer, at dokumentet eller dele af det skal undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, beder vi kommunen om samtidig at vurdere, om der skal meddeles aktindsigt i dele af dokumentet. Vi henviser til offentlighedslovens § 34.

Sagens oplysninger

[A] bad den 16. august 2019 Aabenraa Kommune om aktindsigt i "Specialpædagogkorpsets trivselsundersøgelse 2018 og den seneste APV psykisk arbejdsmiljø".

Aabenraa Kommune gav den 22. august 2019 aktindsigt i en handleplan for APV og en trivselsundersøgelse 2018 for Specialpædagogkorpset. I trivselsundersøgelsen var der undtaget oplysninger.

[A] oplyste den 28. august 2019 bl.a., at der manglede en trivselsundersøgelse udarbejdet af Akademiet ApS.

Aabenraa Kommune fastholdt den 4. september 2019 afgørelsen af 22. august 2019. Kommunen traf desuden afgørelse om, at den anden trivselsundersøgelse, der er udarbejdet af Akademiet ApS, var et internt dokument, og at aktindsigtsanmodningen af 28. august 2019 derfor ikke kunne imødekommes.

[A] oplyste den 16. september 2019, at [A] ønskede afgørelsen om afslag på aktindsigt i trivselsundersøgelsen udarbejdet af Akademiet ApS indbragt for Ankestyrelsen.

Den 11. november 2019 traf Aabenraa Kommune en ny afgørelse og vejledte om, at sagen kunne indbringes for Ankestyrelsen. Kommunen beklagede den lange sagsbehandlingstid.

Kommunen imødekom fortsat ikke anmodningen om aktindsigt i trivselsundersøgelsen. Dette fremgår bl.a. af kommunens afgørelse:

"Den trivselsmåling, som der konkret søges aktindsigt i, indeholder således både medarbejdernes oplevede trivsel, men også i væsentlig omfang en evaluering af lederen som leder.

Det er kommunens opfattelse at evalueringen - uanset at den hedder trivselsmåling - kan undtages, idet den de facto også bliver en lederevaluering, allerede med hjemmel i offentlighedslovens § 21 stk. 2, [...].

[...]

Justitsministeriet har i forbindelse med besvarelse af spørgsmål nr. 1293 fra 1997, fra medlem af Folketinget Anne Baastrup (SF), på spørgsmålet:

"Hvilke regler gælder der for offentlighedens adgang til offentligt ansattes personalearkiver ..", blandt andet udtalt: "*det bør være muligt for en myndigheds ledelse som led i god personalepolitik, f.eks. én gang om året skriftligt over for medarbejderen at tilkendegive sin vurdering af medarbejderens kvalifikationer ... En sådan ordning vil i realiteten være umulig at opretholde, hvis vurderingen som hovedregel er undergivet aktindsigt fra det tidspunkt, hvor den afgives til medarbejderen.*

Hensynet til myndighedernes personalepolitik taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at en såkaldt personalebedømmelse i almindelighed kan undtages fra retten til aktindsigt".

Det skal bemærkes, at Justitsministeriet besvarede det i Folketinget rejste spørgsmål med baggrund i den tidligere offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985, og anså denne lovs § 13, stk. 1, nr. 6 som værende hjemmelen til at undtage personalebedømmelser i almindelighed.

Den daværende § 13, stk. 1, nr. 6 har samme ordlyd og indhold som den nuværende lovs § 33, nr. 5. Det er derfor kommunens opfattelse, ud fra ovenstående passus fra Justitsministeriet, at lederevalueringer på et helt generelt plan af hensyn til kommunens personalepolitik, kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det er derfor Kommunens opfattelse, at denne konkrete trivselsmåling både kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 21, stk. 2, samt § 33, nr. 5."

Kommunen vurderede afslutningsvis, at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

[A] spurgte den 12. november 2019 kommunen om, hvorfor sagen ikke var sendt til Ankestyrelsen.

Kommunen sendte derefter sagen til Ankestyrelsen den 13. november 2019.

Reglerne

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 21, stk. 1 og 2:

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

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

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 33, nr. 5:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

[...]

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 439-440, om § 21, stk. 2:

”Da bestemmelsen efter sin ordlyd alene omfatter sager om *enkeltpersoners* ansættelsesforhold, falder generelle personalesager uden for bestemmelsens anvendelsesområde og er dermed omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Det gælder f.eks. sager vedrørende generelle lønforhandlinger, generelle sager om tilrettelæggelsen af turnusordninger og generelle undersøgelser vedrørende en myndigheds eller en afdelings personalemæssige forhold, herunder konsulentrapporter om struktur, strukturændringer, effektivitet, ledelsesforhold, »personalekultur«, rationaliseringsovervejelser mv.

[...]

Indgår der i generelle personalesager eller i andre sager dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, vil sagen ikke som følge heraf kunne undtages fra aktindsigt efter § 21, stk. 2, men det er i de specielle bemærkninger til bestemmelsen forudsat, at sådanne dokumenter eller oplysninger på baggrund af de hensyn, der ligger bag § 21, stk. 2, *normalt* vil kunne undtages i medfør af opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5, jf. også FOB 2014-28 og FOB 2015-43. I begge sager udtalte

ombudsmanden, at der i lyset af forarbejderne til § 21, stk. 2, må antages efter en konkret vurdering at være en forholdsvis vid adgang til »i den generelle sag« at undtage oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold i medfør af § 33, nr. 5. Adgangen til efter § 33, nr. 5, at undtage sådanne oplysninger gælder i øvrigt, uanset om oplysningerne stammer fra vedkommende ansattes egen personalesag, eller der er tale om oplysninger tilvejebragt på anden måde, f.eks. gennem en ekstern konsulentundersøgelse, jf. FT 1996-97, tillæg A, sp. 894 f.

[...]

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)."

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 34:

"§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold."

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 37, stk. 1 og 2:

"§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed m.v., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen."

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 38, stk. 1:

”§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed og om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region m.v. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Aabenraa Kommune ikke kunne undtage trivselsundersøgelsen fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Der er ikke oplysninger om, at dokumentet alene indgår i en sag om en enkeltpersons ansættelsesforhold, og kommunen ses ikke at have behandlet anmodningen om aktindsigt som et spørgsmål om aktindsigt i en ansats personalesag.

Vi lægger derfor til grund, at trivselsundersøgelsen (også) indgår i en generel personalesag eller lignende.

Dokumentet kan derfor ikke undtages efter § 21, stk. 2, som alene omhandler adgang til aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Ankestyrelsen henviser til afsnittet om regler ovenfor.

Spørgsmålet er herefter, om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, med den begrundelse, kommunen har anført.

Dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, der indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil normalt kunne undtages efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ankestyrelsen henviser til afsnittet om regler ovenfor.

I det omfang trivselsundersøgelsen indeholder oplysninger om enkelte ansattes forhold, vil oplysningerne således normalt kunne undtages efter bestemmelsen.

Som det fremgår ovenfor, kan en anmodning om aktindsigt dog kun afslås efter § 33, nr. 5, hvis myndigheden har foretaget en konkret vurdering af, om de pågældende oplysninger, hvis de udleveres, vil medføre en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade (af betydning).

Det fremgår ikke, at Aabenraa Kommune har foretaget en sådan konkret vurdering. Kommunen har således alene henvist til, at lederevalueringer efter kommunens opfattelse på et helt generelt plan kan undtages fra aktindsigt af hensyn til kommunens personalepolitik. Dette udgør efter Ankestyrelsens opfattelse ikke en vurdering af, om kommunens eller de ansattes interesser vil lide skade, hvis dokumentet udleveres.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Aabenraa Kommune ikke var berettiget til at undtage det pågældende dokument fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Aabenraa Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Hvis kommunen fortsat vurderer, at dokumentet skal undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, beder vi kommunen om samtidig at vurdere, om der skal meddeles aktindsigt i dele af dokumentet. Vi henviser til offentlighedslovens § 34.

Vi har ikke taget stilling til, om kommunen kunne undtage dokumentet eller dele af det med en anden begrundelse.

Ankestyrelsen har noteret sig, at Aabenraa Kommune har beklaget den lange sagsbehandlingstid. Vi går på den baggrund ud fra, at kommunen fremover vil overholde bestemmelserne i offentlighedslovens § 37, stk. 1, og § 38, stk. 1.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

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

Dorthe Langelund

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

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

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)
nr. 145 af 24. februar 2020