



Ankestyrelsens brev til en kommune

### Tilsynsudtalelse om aktindsigt

[A] har den 23. januar 2020 skrevet til [B] Kommune om kommunens afgørelser af 9., 13. og 15. januar 2020 om aktindsigt.

4. januar 2021

J.nr. 20-6395

[B] Kommune har den 3. februar 2020 fastholdt sine afgørelser og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

### Resumé

Det er Ankestyrelsens vurdering, at [B] Kommune ikke kunne undtage oplysningerne om begrundelsen for en advarsel, som [C] fik den 4. september 2018, og begrundelsen for kommunens opsigelse af ham den 21. februar 2019 fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Derudover er det Ankestyrelsens vurdering, at trivselsmålingen fra juni 2018 og handleplanen for kommunikation fra oktober 2018 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag, som [B] Kommune ikke har givet aktindsigt i.

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Det er desuden Ankestyrelsens opfattelse, at [B] Kommune ikke var berettiget til at undtage oplysninger i handleplanen for kommunikation fra oktober 2018 fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Ankestyrelsen beder [B] Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i begrundelsen for den advarsel, som [C] fik den 4. september 2018, og i begrundelsen for kommunens opsigelse af ham den 21. februar 2019

samt i trivselsmålingen fra juni 2018 og handleplanen for kommunikation fra oktober 2018.

Vi beder derudover [B] Kommune om at tage stilling til meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14 i forbindelse med den fornyede behandling af sagen.

### **Sagens oplysninger**

[A] anmodede den 6. januar 2020 [B] Kommune om aktindsigt. Følgende fremgår af anmodningen om aktindsigt:

”Jeg skal, til brug for mit videre arbejde, til artikel, bede om aktindsigt vedr. arbejdsmiljø på Musikskolen i [C]s tid som leder. Det kan være APV, trivselsbeskrivelser etc. Herunder vil jeg gerne have indsigt i klager over [C]. Om der har været ledelsesmæssige tiltag overfor [C]. Irettesættelser, direktiver, advarsler eller andet. Jeg ved, der findes en personalesag. Den søger jeg også indsigt i. Jeg ved, der er lavet en fratrædelsesordning. Den skal jeg også bede om aktindsigt i.”

[B] Kommune traf den 9., 13. og 15. januar 2020 afgørelse om aktindsigt.

Den 9. januar 2020 traf kommunen afgørelse om aktindsigt i tidligere leder af [B] Musikskole [C]s personalesag, herunder ledelsesmæssige tiltag foretaget over for [C], og i hans fratrædelsesordning.

Kommunen gav fuld aktindsigt i fratrædelsesordningen og delvis aktindsigt i en skriftlig advarsel og i en opsigelse. Kommunen undtog oplysninger om [C]s adresse og oplysninger om begrundelsen for henholdsvis advarslen og opsigelsen med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Følgende fremgår af kommunens begrundelse for afgørelsen:

”Det er ligeledes [B] Kommunes vurdering, at begrundelsen for opsigelsen er undtaget fra aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 34, jf. § 30, nr. 1).

Til støtte for denne vurdering skal opmærksomheden henledes på § 13, stk. 4 i Overenskomst for musikskoleledere (51.01), som har følgende ordlyd:

*Når den ansatte meddeles uansøgt afskedigelse, jf. stk. 2, underrettes FMM skriftligt herom. Underretningen skal indeholde sådanne oplysninger, at det fornødne grundlag for vurdering af afskedigelsen er til stede, medmindre oplysningerne strider mod den tavshedspligt, som følger af lovgivningen, herunder tavshedspligt med hensyn til personlige forhold.*

Det er [B] Kommunes vurdering, at begrundelsen for opsigelsen er tavshedsbelagt i henhold til denne bestemmelse.”

Den 13. januar 2020 traf kommunen afgørelse om aktindsigt i APV, trivselsmålinger mv. Kommunen gav delvis aktindsigt i fire dokumenter: en trivselsundersøgelse fra 2016, en APV handleplan for 2015-2018, en trivselsmåling fra juni 2018 og en handleplan for kommunikation fra oktober 2018.

Følgende fremgår af kommunens begrundelse:

”Det er [B] Kommunes vurdering, at disse dokumenter er interne og derved undtaget fra aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1).

[B] Kommune har i overensstemmelse med Offentlighedslovens § 28, stk. 1 vurderet, om de efterspurgte dokumenter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger.

Det er [B] Kommunes vurdering, at alle dokumenterne indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Disse oplysninger kan derfor som udgangspunkt udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det er dog [B] Kommunes vurdering, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokument nr. 4 indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Derfor undtager [B] Kommune disse oplysninger fra aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Det følger af lovens § 34, at hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

I den forbindelse har [B] Kommune vurderet, at dele af dokument 1, 2, og 3 kan udleveres.”

Den 15. januar 2020 traf kommunen bl.a. afgørelse om aktindsigt i klager over [C]. Kommunen meddelte afslag på aktindsigt i disse klager.

Følgende fremgår af kommunens begrundelse:

”[B] Kommune skal meddele, at der findes klager, som alle er en del af [C]s personalesag. Det er [B] Kommunes vurdering, at klagerne er undtaget fra aktindsigt, da de ikke er omfattet af bestemmelsen i Offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., der alene vedrører selve den disciplinære foranstaltning. Disse dokumenter er udleveret til dig i ”Delafgørelse om aktindsigt af 9. januar 2020”.”

[A] klagede den 23. januar 2020 over kommunens afgørelser af 9., 13. og 15. januar 2020. [A] anførte bl.a., at kommunen havde udeladt dokumenter, som var omfattet af aktindsigtsanmodningen, og at der uberettiget var undtaget oplysninger fra de dokumenter, der var givet aktindsigt i.

Den 3. februar 2020 fastholdt [B] Kommune sine afgørelser om aktindsigt og sendte sagen til Ankestyrelsen.

Den 30. april 2020 oplyste [B] Kommune telefonisk over for Ankestyrelsen, at de fire dokumenter, som kommunen gav delvis aktindsigt i ved afgørelsen af 13. januar 2020, er interne dokumenter, da der er tale om dokumenter, som er udarbejdet internt på musikskolen, og som ikke er afgivet til udenforstående. Kommunen oplyste derudover, at eksterne, f.eks. konsulenter, ikke har deltaget i udarbejdelsen af dokumenterne.

## **Regler og praksis**

*Offentlighedslovens § 21 – aktindsigt i personalesag*

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 21, stk. 1-3:

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

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

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

Retten til aktindsigt gælder således som udgangspunkt ikke for konkrete personalesager.

Der skal dog som udgangspunkt gives aktindsigt i oplysninger om bl.a. den ansattes stilling, arbejdsopgaver og lønmæssige forhold.

Disse oplysninger vil i visse tilfælde kunne undtages efter lovens almindelige regler, herunder §§ 30-33.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, svarer indholdsmæssigt til den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 3, som blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og var foreslået af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet, der afgav betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager.

I betænkning nr. 1349/1997 er følgende anført på side 68:

"Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med de synspunkter, der er anført ovenfor under pkt. 2, taget som sit principielle udgangspunkt, 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.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven - når der bortses fra oplysninger om

disciplinærforseelser m.v., jf. herom nedenfor – bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen mener at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentlige dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have en reel interesse i.”

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 445-446:

”Det følger af § 21, stk. 3, at der – uanset den generelle undtagelse af konkrete personalesager efter stk. 2 – i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i visse typer af »standardmæssige« personaleoplysninger. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser samt visse disciplinære reaktioner for ansatte i chefstillinger.”

Derudover fremgår følgende på side 451-454 om bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3:

”Lovens almindelige regler gælder også for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover for så vidt angår ansatte i chefstillinger, jf. § 21, stk. 3, 2. pkt. Det er dog en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en chefstilling. Oplysninger om disciplinære reaktioner begået før ansættelsen i en chefstilling er således ikke omfattet.

[...]

Bestemmelsen er i øvrigt afgrænset til kun at omfatte disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. [...]. For andre ansatte kan der f.eks. være tale om ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde. Udenfor falder tjenstlige tilkendegivelser, henstillinger, påmindelser og lignende i anledning af kritisable forhold, uden at dette har ført til disciplinær forfølgning.

Omfattet af stk. 3, 2. pkt., er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion, dvs. *ansættelsesmyndighedens skrivelse med*

*den endelige afgørelse i sagen, men derimod ikke det materiale, der ligger til grund for den disciplinære reaktion.*

[...]

Ordlyden af bestemmelsen i § 21, stk. 3, hvorefter lovens almindelige regler gælder for »oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover«, kan for en umiddelbar betragtning forstås således, at der alene er ret til at få oplyst, hvad den disciplinære reaktion har bestået i. Det følger imidlertid af bestemmelsens forarbejder, at der er ret til aktindsigt i ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen, dvs. § 21, stk. 3, i denne henseende er en »dokumentbestemmelse«. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i det materiale, der ligger til grund for den disciplinære reaktion. Adgangen til selve afgørelsen indebærer imidlertid, at den aktindsigtsøgende derved også i et vist omfang kan få indsigt i grundlaget for den disciplinære reaktion, idet afgørelsen om at tildele den offentligt ansatte f.eks. en advarsel i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22 og 24 vil indeholde en begrundelse for tildelingen af advarslen. Der kan derfor rejses det spørgsmål, om oplysningerne i begrundelsen for tildelingen af advarslen kan undtages efter navnlig § 33, nr. 5, hvis oplysningerne afspejler grundlaget for den disciplinære reaktion. Det kan ikke antages at være tilfældet, da det udtrykkeligt at forudsat, at der gælder en ret til aktindsigt i begrundelsen for den disciplinære reaktion, jf. bl.a. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 16 og 24 vedrørende det oprindelige lovforslag nr. L 76 af 14. november 1997 om aktindsigt i personalesager. Noget andet er, at oplysninger i begrundelsen om privatlivsforhold, herunder bl.a. afhængighed af spiritus mv., vil kunne undtages efter § 30, nr. 1, hvilket følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter lovens almindelige regler gælder for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover.”

Af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 16 vedrørende lovforslag nr. 76 af 14. november 1997 om aktindsigt i personalesager fremgår bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3, 2. pkt., gælder offentlighedsloven for så vidt angår ansatte i chefstillinger for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Efter bestemmelsens 3. pkt. gælder dette dog kun for et tidsrum af

to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.  
I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen hedder det bl.a.  
følgende (side 9):

"Det er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion - dvs. ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen - der er omfattet af loven. Andre dokumenter og oplysninger i sagen (der typisk alligevel ville kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 3) er ikke omfattet. Det gælder f.eks. udskrifter af protokollen fra tjenstlige forhør og forhørslederens beretning. Afgørelser om, at der *ikke* er grundlag for at iværksætte en disciplinær reaktion, er heller ikke omfattet. Navnlig i tilfælde, hvor det er almindeligt kendt, at der har verseret en disciplinærsag, vil den ansatte imidlertid ofte selv have en interesse i at offentliggøre en sådan afgørelse."

Det, der i de nævnte sager er omfattet af loven, er således selve afgørelsen, herunder den begrundelse for den disciplinære sanktion, der her gives, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Når de bagvedliggende oplysninger ikke i øvrigt er omfattet af loven, skyldes det i første række lovforslagets generelle målsætning om at begrænse adgangen til aktindsigt i personalesager, herunder også i disciplinærsager. Om de principielle overvejelser herom henvises til betænkningen, side 61 ff.

Hertil kommer, at det nævnte bagvedliggende materiale - som det også fremgår af de citerede bemærkninger - i vidt omfang allerede efter de gældende regler er undtaget fra retten til aktindsigt."

Af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., jf. L 33, fremsat den 26. marts 1998, fremgår bl.a. følgende:

"Det er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion - dvs. ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen - der er omfattet af loven. Andre dokumenter og oplysninger i sagen (der typisk alligevel ville kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 3) er ikke omfattet. Det gælder f.eks. udskrifter af protokollen fra tjenstlige forhør og forhørslederens beretning. Afgørelser om, at der ikke er grundlag for at iværksætte en disciplinær reaktion, er heller ikke omfattet. Navnlig i tilfælde, hvor det er almindeligt kendt, at der har verseret en disciplinærsag, vil den ansatte



imidlertid ofte selv have en interesse i at offentliggøre en sådan afgørelse. Indgår der i afgørelsen oplysninger om tidligere disciplinære reaktioner, er disse kun omfattet af loven, såfremt betingelserne i bestemmelsen for deres vedkommende er opfyldt. F.eks. vil en oplysning i afgørelsen om en tjenesteforseelse, der er begået før den pågældendes ansættelse i en chefstilling, ikke være omfattet af loven.

[...]

Oplysninger i afgørelsen m.v., som ikke særligt angår den disciplinære reaktion, skal bedømmes i overensstemmelse med de almindelige regler i den foreslåede bestemmelses stk. 2, 2. pkt., og stk. 3, 1. pkt. Det indebærer f.eks., at en eventuelt angivet privatadresse i afgørelsen ikke er omfattet af loven.”

#### *Offentlighedslovens § 23 og 28 – interne dokumenter og ekstrahering*

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1:

”**§ 23.** Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses  
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,  
[...].”

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 2. udgave 2020, side 488, om myndigheders brug af private konsulentfirmaer i forbindelse med udarbejdelse af rapporter:

”Konsulentrapporter, der udarbejdes af private konsulentfirmaer, vil som det klare udgangspunkt ikke kunne anses som interne dokumenter. Det gælder uanset om rapporten vedrører interne forhold i myndigheden, herunder samarbejdsforholdene, omstrukturering, organisering osv., ligesom det gælder selvom myndigheden løbende har medvirket aktivt i forbindelse med rapportens tilblivelse og udarbejdelse.”

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 28, stk. 1:

”**§ 28.** Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder

oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.”

Selvom et internt dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, skal der således – efter lovens almindelige regler – meddeles aktindsigt i visse oplysninger i det undtagne dokument (den såkaldte ekstraheringspligt), jf. § 28, stk. 1. Det gælder oplysninger om en sags faktiske grundlag samt eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne eller vurderingerne er relevante for sagen.

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 587-590, fremgår følgende om udtrykket ”en sags faktiske grundlag”:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, 1. pkt., er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om en sags faktiske grundlag, beror således ikke alene på oplysningens *indhold* (om oplysningen er faktisk eller ej), men også på, hvilke *funktioner* oplysningen tjener i den konkrete sag (supplerer sagens faktiske bevismæssige grundlag mv.). Som anført ovenfor under pkt. 2, er det ved vurderingen af, om nogle oplysninger skal ekstraheres, i øvrigt ikke afgørende, hvilken form oplysningerne optræder i (talepunkter mv.), men det afgørende er karakteren af de pågældende oplysninger.

[...]

Ekstraheringspligten omfatter som nævnt under pkt. 5.1 *egentlige faktuelle oplysninger*, der er indeholdt i et dokument undtaget fra aktindsigt. Det drejer sig således bl.a. om oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende, samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

[...]

Ekstraheringspligten omfatter som anført ovenfor under pkt. 5.1 – foruden egentlige faktuelle oplysninger – oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Som eksempel på sådanne oplysninger kan nævnes oplysninger om metoder og forudsætninger, som en myndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de »egentlige faktuelle oplysninger«.

I sagen FOB 2014-21 havde Transportministeriet undtaget ministeriets seneste to arbejdspladsvurderinger fra aktindsigt, da der var tale om interne dokumenter. Det fremgik af sagen, at mange af oplysningerne i APV'erne bestod af sammenfatninger af de tilkendegivelser, ministeriets medarbejdere var fremkommet med i besvarelsen af de spørgeskemaer, der lå til grund for undersøgelsen af arbejdsmiljøet. Nogle af disse svar byggede på rent faktuelle iagttagelser fra medarbejdernes side, mens andre byggede på medarbejdernes vurderinger af eller holdninger til bestemte spørgsmål.

I forhold til spørgsmålet om ekstraheringspligt af medarbejdernes svar/tilkendegivelser udtalte ombudsmanden bl.a., at:

”Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, omfatter ekstraheringspligten ud over egentlige faktuelle oplysninger også oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Vurderingen af, om en oplysning er ekstraheringspligtig, er derfor ikke i første række afhængig af, om oplysningen efter sin karakter må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad af, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

Vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse er derimod ikke omfattet af ekstraheringspligten.

De foretagne målinger og beskrivelser heraf i APV-materialet tjener til at kortlægge arbejdsmiljøet i Transportministeriet, med henblik på at ministeriet kan vurdere, hvilke tiltag der er nødvendige for eventuelt at forbedre miljøet. Det er på den baggrund min opfattelse, at de sammenfatninger af medarbejdernes svar (resultatet af målingerne), som findes i materialet, er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens §

28, selvom de i et vist omfang bygger på medarbejdernes vurderinger og holdninger.

[...]

I handlingsplandokumenterne er der i afsnittene om 'tiltag' oplysninger om, hvad Transportministeriet agter at foretage sig i anledning af konstaterede problemer. Det gælder også i et vist omfang i afsnittene med overskriften 'Bemærkninger'. Disse oplysninger må anses for Transportministeriets vurderinger med hensyn til 'sagens afgørelse', og de kan – i overensstemmelse med det ovenfor anførte – ikke anses for ekstraheringspligtige."

*Offentlighedslovens § 30, nr. 1 – undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold*

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 30, nr. 1:

**"§ 30.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om  
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og  
[...]"

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 632, fremgår følgende om de grundlæggende betingelser for anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1:

"Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre enkeltpersoners »private forhold«, må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de *efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Der er således tale om en retlig standard, der med tiden kan forrykke, hvilke oplysninger der kan undtages efter § 30, nr. 1. Det må i øvrigt antages, at bestemmelsen – i lighed med den tilsvarende bestemmelse i 1985-lovens § 12, stk. 1, nr. 1 – *bør undergives en relativt snæver fortolkning*, og at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet, navnlig må søges i en vurdering af, *om oplysningerne for en generel betragtning efter deres karakter kan betegnes som »følsomme«*. Er det tilfældet, kan oplysningerne undtages, uanset om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. Der skal således ikke foretages en konkret

interesseafvejning i det enkelte tilfælde for at afgøre, om en oplysning kan undtages efter § 30, nr. 1. Lovgivningsmagten har så at sige foretaget afvejningen og generelt afgrænset de undtagne oplysninger til at angå »private forhold«.

#### *Offentlighedslovens § 14 – meroffentlighedsprincippet*

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet:

**”§ 14.** Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

*Stk. 2.* Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

#### **Sådan vurderer vi sagen**

*[B] Kommunes afgørelse af 9. januar 2020*

[B] Kommune har med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, undtaget oplysninger fra aktindsigt om [C]s adresse og oplysninger om begrundelsen for den advarsel, han fik den 4. september 2018, og begrundelsen for kommunens opsigelse af ham den 21. februar 2019.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at [B] Kommune ikke kunne undtage oplysningerne om begrundelsen for [C]s advarsel og begrundelsen for kommunens opsigelse af ham fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., at retten til aktindsigt i visse disciplinære reaktioner over for ansatte i chefstillinger omfatter ansættelsesmyndighedens skrivelse med den endelige afgørelse i sagen.

Vi lægger derudover vægt på, at det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 16 vedrørende lovforslag nr. 76 af 14. november 1997 om aktindsigt i personalesager, som er citeret ovenfor,

at det indebærer, at det er selve afgørelsen, herunder den begrundelse for den disciplinære sanktion, der her gives, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24, som er omfattet af retten til aktindsigt.

Vi henviser i øvrigt til det ovenfor citerede fra Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 451-454.

Vi lægger desuden vægt på, at begrundelserne efter vores opfattelse ikke indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Ankestyrelsen beder på baggrund af ovenstående [B] Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i begrundelsen for advarslen og begrundelsen for kommunens opsigelse af [C].

Vi foretager ikke yderligere i forhold til kommunens afgørelse om at undtage [C]s adresse fra aktindsigt.

Vi lægger herved vægt på, at retten til aktindsigt i personalesager ikke omfatter oplysninger om den ansattes adresse. Det følger af offentlighedslovens § 21, stk. 3, 1. pkt. Vi henviser i den forbindelse til bemærkningerne til § 21, stk. 3, hvoraf det bl.a. fremgår, at en ansats privatadresse ikke er omfattet af retten til aktindsigt i personalesager.

#### *[B] Kommunes afgørelse af 13. januar 2020*

På baggrund af sagens oplysninger finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at tilsidesætte [B] Kommunes vurdering af, at de fire dokumenter, som kommunen gav delvis aktindsigt i den 13. januar 2020, er interne dokumenter.

Vi lægger vægt på kommunens oplysninger om, at dokumenterne ikke har været afgivet til udenforstående, og at eksterne, herunder f.eks. konsulenter, ikke har deltaget i udarbejdelsen af dokumenterne.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at trivselsmålingen fra juni 2018 og handleplanen for kommunikation fra oktober 2018 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag, som [B] Kommune ikke har givet aktindsigt i.

Vi lægger vægt på, at disse dokumenter bl.a. indeholder en sammenfatning af medarbejdernes svar i forbindelse med

trivselsmålingen af juni 2018, som efter Ankestyrelsens opfattelse må anses for at være ekstraheringspligtige oplysninger.

Vi henviser til, at ombudsmanden i FOB 2014-21 bl.a. udtalte, at sammenfatninger af medarbejdernes svar i forbindelse med APV'er (resultatet af målingerne), var ekstraheringspligtige, selvom de i et vist omfang byggede på medarbejdernes vurderinger og holdninger, fordi de skulle medvirke til at kortlægge arbejdsmiljøet med henblik på myndighedens vurdering af, hvilke tiltag der var nødvendige for en evt. forbedring af arbejdsmiljøet.

I forhold til handleplanen for kommunikation fra oktober 2018 har [B] Kommune henvist til, at dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, men at disse omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. På den baggrund har kommunen undtaget disse oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. Ankestyrelsen har forstået det sådan, at kommunen har undtaget dokumentet fra aktindsigt i sin helhed.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at [B] Kommune ikke var berettiget til at undtage oplysningerne fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Vi vurderer således, at om end der er oplysninger i handleplanen for kommunikation, som vedrører [C], har oplysningerne ikke en karakter, der gør, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

I forhold til de navne, som kommunen har undtaget fra aktindsigt i henholdsvis APV handleplanen for 2015-2018 og i trivselsmålingen fra juni 2018, foretager vi ikke yderligere, da vi ikke finder grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke er tale om ekstraheringspligtige oplysninger.

Ankestyrelsen beder på baggrund af ovenstående [B] Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i trivselsmålingen fra juni 2018 og handleplanen for kommunikation fra oktober 2018.

*[B] Kommunes afgørelse af 15. januar 2020*

Ankestyrelsen er enig med [B] Kommune i, at klager over [C], som indgår i hans personalesag, ikke er omfattet af retten til aktindsigt i personalesager.

Vi henviser til, at det efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. – ud over de konkrete oplysninger, der er nævnt i bestemmelsens 1. pkt. – alene er disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, der er omfattet af retten til aktindsigt i en personalesag, der vedrører en ansat i en chefstilling. Klager over en chef er således ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Vi foretager derfor ikke yderligere i forhold til [B] Kommunes afslag på aktindsigt i klager over [C].

#### *Samlet konklusion*

Ankestyrelsen beder på baggrund af ovenstående [B] Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i begrundelsen for advarslen og begrundelsen for kommunens opsigelse af [C] samt i trivselsmålingen fra juni 2018 og handleplanen for kommunikation fra oktober 2018.

[B] Kommune ses ikke at have taget stilling til meroffentlighed efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14.

Vi beder om, at [B] Kommune tager stilling til meroffentlighed i forbindelse med den fornyede behandling af sagen.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://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

Mia Enghardt Korsholm

**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