

Udskriftsdato: 13. maj 2025 (Gældende)

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: 20-27739

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

[A] og [B] har den 22. april 2020 sendt en henvendelse til Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand har den 18. juni 2020 videresendt henvendelsen til Ankestyrelsen. Det fremgår af henvendelsen, at [A] og [B] er utilfredse med, at vi den 17. april 2020 afviste at rejse en tilsynssag på baggrund af Norddjurs Kommunes afslag på aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand har bedt os svare på [A] og [B]'s henvendelse og samtidig forholde os til, om deres aktindsigtsanmodning vedrører en afgørelsessag, hvori de er part. Hvis vi kommer frem til, at det ikke er tilfældet, beder Folketingets Ombudsmand os overveje, om der er grundlag for at meddele [A] og [B] aktindsigt som led i retten til egenaces, indsigt efter databeskyttelsesreglerne eller aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at [A] og [B] ikke er parter i sagen. Vi finder derfor – uanset om der måtte være tale om en afgørelsessag – ikke grundlag for at tilsidesætte Norddjurs Kommunes vurdering af, at afgørelsen om aktindsigt skulle træffes efter offentlighedsloven.

Ankestyrelsen beder Norddjurs Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt og i den forbindelse tage stilling til, i hvilket omfang [A] og [B] kan få egenaces i de ønskede dokumenter efter offentlighedslovens § 8.

I forbindelse med kommunens nye behandling af sagen beder vi kommunen tage stilling til aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14. Vi beder også kommunen overveje, hvilken betydning vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 har for besvarelsen af anmodningen i relation til indsigt efter databeskyttelsesreglerne.

Sagens baggrund

[A] og [B] anmodede den 9. december 2019 Norddjurs Kommune om aktindsigt i al kommunikation, både skriftlig og mundtlig, i personalesagen vedrørende en skoleleder.

Norrdjurs Kommune gav den 20. december 2019 afslag på aktindsigt. Kommunen begrundede afslaget med følgende:

”Retten til aktindsigt omfatter som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, jfr. § 21 stk. 2 i offentlighedslovens. Undtaget er dog den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsforhold, lønmæssige forhold (dog med visse undtagelser) og tjenesterejser jfr. Offentlighedslovens § 21 stk. 3. Dette betyder, at de emner I har anmodet om aktindsigt i, ikke kan udleveres fra en medarbejders personalemappe jfr. Offentlighedslovens § 21.

Borgere, journalister og andre som søger aktindsigt, kan aldrig være part i en sag, når det drejer sig om en medarbejders personalemappe og kan derfor heller ikke få alle oplysninger udleveret, bortset fra de ovenfor nævnte. ”

[A] og [B] skrev den 10. januar 2020 bl.a. til kommunen, at de var parter i sagen, da sagen var rejst af dem. De skrev også, at de ikke søgte om aktindsigt i skolelederens ansættelsesforhold eller personalemappe, men alene i den af dem rejste klagesag, og at de derfor var parter i sagen, jf. forvaltningsloven.

Kommunen fastholdt den 4. februar 2020 sin afgørelse og vejledte om muligheden for at indbringe sagen for Ankestyrelsen. Kommunen henviste i sin genvurdering bl.a. til følgende:

”I henhold til Folketingets Ombudsmands skrivelse omkring partsbegrebet, skriver han i stk. 6.1. om anmeldere, forurettede og vidner. En borger bliver ikke part i en sag, blot fordi han eller hun ved sin henvendelse til en myndighed har givet anledning til, at myndigheden rejser sagen. ”

Kommunen oplyste også, at kommunen havde iværksat en undersøgelse på baggrund af [A] og [B]’s klage.

Kommunen sendte den 5. februar 2020 sagen til Ankestyrelsen. Vi afviste den 17. april 2020 at rejse en tilsynssag.

[A] og [B] skrev den 22. april 2020 til Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden videresendte den 18. juni 2020 deres henvendelse til Ankestyrelsen.

Det fremgår af ombudsmandens henvendelse, at en af ombudsmandens medarbejdere har været i telefonisk kontakt med Norddjurs Kommune. Under samtalerne oplyste kommunen, at [A] og [B]’s klage af 29. oktober 2019 vedrører skolelederens adfærd, og at klagen således ikke er relateret til en specifik beslutning truffet af skolelederen.

Det fremgår også af sagen, at [A] og [B] mener, at der skal gives aktindsigt efter forvaltningsloven, fordi de er parter i sagen vedrørende deres klage over skolelederen på [X]. [A] og [B] anførte bl.a. følgende i deres brev til Folketingets Ombudsmand:

”Der er tale om en sag, som vi selv har rejst, og vi har vitale, personlige interesser i den, da den konkret og aktuelt angår vore børns skolegang, opvækst og trivsel. Vi er parter i sagen, og det er som sådanne, vi søger aktindsigt. ”

Ankestyrelsen bad den 23. juni 2020 - i forlængelse af ombudsmandens og [A] og [B]’s henvendelse - Norddjurs Kommune om yderligere oplysninger. Vi bad om de undtagne akter i sagen om [A] og [B]’s klage over skolelederen. Vi spurgte samtidig, om de undtagne akter indgik på skolelederens personalesag.

Norddjurs Kommune sendte den 25. juni 2020 de akter, der ligger i skolelederens personalesag, og som vedrører [A] og [B]’s klage.

Sådan vurderer vi sagen

Partsstatus i en afgørelsessag

En parts anmodning om aktindsigt i en afgørelsessag skal vurderes efter forvaltningsloven. Hvis den, der anmoder om aktindsigt, ikke er part i (afgørelses)sagen, skal anmodningen vurderes efter offentlighedsloven.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men skal forstås i overensstemmelse med lovens forarbejder og praksis, herunder retspraksis og ombudsmandspraksis.

Af Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2013, s. 125, fremgår om forvaltningslovens partsbegreb:

”Lovens partsbegreb omfatter for det første ansøgere og adressater for en afgørelse, [...]. Herudover omfatter partsbegrebet andre, der har en væsentlig, retligt relevant og individuel interesse i sagens afgørelse.”

Følgende fremgår af lovforslaget til forvaltningsloven (lovforslag nr. L 132 fremsat den 15. marts 1984):

”Lovforslagets partsbegreb omfatter for det første ansøgere, dvs. personer, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende. Endvidere omfatter partsbegrebet klagere, dvs. personer, der som klageberettigede har indgivet klage til en rekursinstans i en dem vedkommende sag. Også personer, til hvem et forbud eller påbud rettes eller vil blive rettet, vil have stilling som part i den pågældende sag. [...]

I de særlige tilfælde, hvor der kan opstå tvivl, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. [...]

Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed rent faktisk giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen. Således vil den, der ved at rette henvendelse til f.eks. den kommunale tilsynsmyndighed giver anledning til, at tilsynsmyndigheden iværksætter en undersøgelse, ikke af denne grund få stilling som part i tilsynsmyndighedens sag eller den underliggende sag, der har givet anledning til henvendelsen.”

Følgende fremgår af Folketingets Ombudsmands overblik #3 på ombudsmandens hjemmeside om partsbegrebet:

”Et af kriterierne for partsstatus er, at borgeren har en **væsentlig** interesse i sagen og dens udfald. Afgørelsen skal således angå borgerens forhold med en vis intensitet og styrke.

Om en interesse er væsentlig, må afgøres konkret. Ved vurderingen kan der inddrages nogle hjælpeskriterier, bl.a. om sagens afgørelse får direkte virkning for borgeren, eller om virkningen er afledt.

[...]

Når udfaldet af en sag ikke har direkte og automatiske virkninger for en borger, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger af betydning for borgeren indtræder, vil borgerens interesse i sagen som oftest være så indirekte og usikker, at han eller hun ikke vil blive tillagt partsstatus.

[...]

Kriteriet om en **individuel** interesse indebærer, at partsstatus i en bestemt sag kun kan tilkomme en begrænset personkreds, der er konkret berørt.

[...]

Interessen skal desuden være **retlig**. Hermed sigtes (bl.a.) til, at en moralsk eller følelsesmæssig interesse i en sags udfald ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udløse partsstatus.

Er interessen meget stærk og anerkendelsesværdig, vil dette dog efter omstændighederne blive anset for tilstrækkeligt til at udløse partsstatus, uanset at det kan være tvivlsomt, om interessen kan karakteriseres som retlig. ”

På baggrund af sagens oplysninger vurderer vi, at [A] og [B] ikke har en så væsentlig, retligt relevant og individuel interesse i udfaldet af sagen om skolelederen, at de kan betragtes som parter i sagen.

Vi lægger vægt på, at der ud fra det oplyste er tale om en sag om skolelederens adfærd og eventuel personaleretlig reaktion herpå og ikke en specifik beslutning af betydning for [A] og [B]. Der er ikke oplysninger i sagen om, at udfaldet vil få væsentlig eller individuel betydning for dem. Det forhold, at [A] og [B] har klaget over skolelederen, medfører ikke i sig selv, at de er parter i sagen.

Vi finder derfor – uanset om der måtte være tale om en afgørelsessag – ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at afgørelsen om aktindsigt skulle træffes efter offentlighedsloven.

Egenaces

Af offentlighedslovens § 8 om egenaces fremgår:

”§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. ”

Følgende fremgår af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 742-743, om den tidligere gældende § 4, stk. 2, som svarer til den nuværende § 8:

”Efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, vedrører retten til egenaces alene oplysninger i dokumenter om den pågældendes ”personlige forhold”. [...] Det betyder på den ene side, at retten til egenaces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold, men på den anden side betyder det ikke, at retten

kun omfatter oplysninger om den pågældende person. Det er således tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes forhold. ”

Retten til egenaces er begrænset af de undtagelser, der fremgår af offentlighedslovens §§ 19-29 og § 35.

Det er offentlighedslovens § 21, der regulerer adgangen til aktindsigt i personalesager:

”§ 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.

[...]”

Som udgangspunkt er personalesager dermed undtaget fra aktindsigt, jf. § 21, stk. 2. Det gælder dog ikke i forhold til oplysninger, der er omfattet af § 8 om retten til egenaces.

På baggrund af de oplysninger, vi har modtaget fra Norddjurs Kommune, kan vi konstatere, at der indgår oplysninger om [A] og [B] i skolelederens personalesag.

Vi lægger til grund, at de dokumenter, som [A] og [B] ønsker aktindsigt i, udelukkende fremgår af personalesagen.

Som udgangspunkt er der ikke ret til aktindsigt i andres personalesager, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Som det fremgår af § 21, stk. 2, indeholder bestemmelsen imidlertid en særlig ret til egenaces i personalesager.

Ud fra en ordlydsfortolkning af § 21, stk. 2, er det Ankestyrelsens vurdering, at § 8 om egenaces (også) giver ret til egenaces i andres personalesager.

Norddjurs Kommune ses ikke at have taget stilling til [A] og [B]’s ret til egenaces i skolelederens personalesag.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Norddjurs Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt og i den forbindelse tage stilling til, i hvilket omfang [A] og [B] kan få egenaces i den ønskede kommunikation/klagesag efter offentlighedslovens § 8.

Databeskyttelsesreglerne

I tilfælde, hvor en person vil kunne få indsigt i oplysninger om sig selv efter reglerne i såvel databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven som offentlighedsloven, må forvaltningsmyndigheden træffe afgørelse om meddelelse af sådanne oplysninger på det for den pågældende mest gunstige retsgrundlag.

Det må antages at følge af myndighedens vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7, at den registrerede skal vejledes om sin retsstilling, eller at den pågældende myndighed af egen drift giver den registrerede indsigt efter det mest gunstige regelsæt eller eventuelt en kombination heraf. Vi henviser til side 193 f i Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven med kommentarer, Kristian Korfits Nielsen og Anders Lotterup, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2020.

Ankestyrelsens tilsyn kan kun tage stilling til regler, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det følger af kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. De databeskyttelsesretlige regler gælder ikke særligt for offentlige myndigheder.

Vi kan derfor ikke tage stilling til, om der er grundlag for at meddele [A] og [B] indsigt efter databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Overholdelse af databeskyttelsesreglerne hører under Datatilsynets kompetence.

Vi beder imidlertid Norddjurs Kommune om i forbindelse med sin nye behandling af sagen at overveje, hvilken betydning vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 har for besvarelsen af anmodningen.

Meroffentlighed

Princippet om meroffentlighed følger af offentlighedslovens § 14. Heraf fremgår:

”§ 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders 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. ”

Norddjurs Kommune ses ikke i forbindelse med sit afslag på aktindsigt at have taget stilling til aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Vi beder om, at kommunen i forbindelse med sin nye behandling af sagen tager stilling til dette.

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

Anne Birgitte Hassing

Kontorchef

Nanna Borggaard Rasmussen

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om forvaltningsloven nr. 433 af 22. april 2014

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

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

Forordning nr. 679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (databeskyttelsesforordningen)

Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven) nr. 502 af 23. maj 2018.