Udskriftsdato: 10. november 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i en advokatrapport, som indgik i en konkret personalesag. Sag nr. 24/03196

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Afslag på aktindsigt i en advokatrapport, som indgik i en konkret personalesag. Sag nr. 24/03196

Svar til klager

21. oktober 2024

Sag nr. 24/03196

Klage over Miljø- og Fødevareklagenævnet i en sag om aktindsigt i en advokatrapport

Jeg har nu færdigbehandlet din sag om aktindsigt i en advokatrapport hos Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved sin afgørelse af 13. december 2023, som er fastholdt den 3. maj 2024, har meddelt dig delvist afslag på aktindsigt i rapporten.

Nedenfor kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Du bad den 20. januar 2023 Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S om aktindsigt i bl.a. en advokatrapport af 20. december 2022, som selskabet havde fået udarbejdet.

Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S gav dig den 1. marts 2023 afslag på aktindsigt i bl.a. advokatrapporten og henviste i den forbindelse til regler i 2013-offentlighedsloven, herunder § 21, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter konkrete personalesager.

Den 18. juni 2023 ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet selskabets afgørelse af 1. marts 2023 og hjemviste sagen til fornyet behandling hos selskabet, bl.a. fordi afgørelsen om aktindsigt i advokatrapporten efter nævnets opfattelse skulle træffes efter reglerne i miljøoplysningsloven og dermed 1985-offentlighedsloven. Nævnet redegjorde nærmere herfor og bemærkede samtidig, at hvis selskabet ved den fornyede behandling af sagen vurderede, at en eller flere undtagelsesbestemmelser i 1985-offentlighedsloven fandt anvendelse, skulle selskabet iagttage afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Herefter gav Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S dig den 7. juli 2023 på ny afslag på aktindsigt i bl.a. advokatrapporten. Selskabet henviste til bl.a. 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter konkrete personalesager, og anførte, at advokatrapporten var udarbejdet til brug for en personalesag om en medarbejders ansættelsesforhold. Rapporten var således indhentet som led i undersøgelsen af nogle beskyldninger mod medarbejderen, og det fremgik specifikt af kommissoriet for advokatundersøgelsen, at rapporten skulle afdække, om visse konkrete forhold gav anledning til kritik, samt om der var grundlag for ansættelsesretlige reaktioner mv. Selskabet redegjorde samtidig for dets iagttagelse af afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Selskabet fandt

heller ikke grundlag for at udlevere (oplysninger fra) advokatrapporten til dig efter princippet om meroffentlighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrede den 13. december 2023 Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S' afgørelse af 7. juli 2023 om afslag på aktindsigt i bl.a. advokatrapporten. Nævnet var enig med selskabet i, at advokatrapporten vedrørte og indgik i en konkret personalesag, og at den derfor som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt, men selskabet skulle efter nævnets opfattelse udlevere de oplysninger i rapporten, der fulgte af 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt. (oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver mv). Om aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., hvorefter retten til aktindsigt – for så vidt angår ansatte i chefstillinger – omfatter oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, anførte nævnet, at rapporten var udarbejdet til brug for selskabets overvejelser om en eventuel disciplinær reaktion, men at den ikke indeholdt en "endelig afgørelse" om en sådan reaktion. Nævnet fandt ikke anledning til i øvrigt at tilsidesætte selskabets vurdering efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller selskabets vurdering af, at der ikke var grundlag for at udlevere (oplysninger fra) rapporten efter princippet om meroffentlighed.

Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S gav dig herefter den 20. december 2023 aktindsigt i bl.a. de oplysninger i advokatrapporten, der følger af § 2, stk. 3, 1. pkt., i 1985-offentlighedsloven. Du modtog således oplysninger om navnet på den tidligere medarbejder hos selskabet, hans stilling og hans arbejdsopgaver.

Den 3. maj 2024 fastholdt Miljø- og Fødevareklagenævnet over for dig, at advokatrapporten vedrører en konkret personalesag. Nævnet anførte, at det var indgået i nævnets vurdering, at oplysningerne i rapporten omhandler Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S' muligheder for eventuelle disciplinære reaktioner mod én medarbejder, og at rapporten var afgrænset til alene at omhandle denne medarbejder. Det var således nævnets vurdering, at advokatrapporten ikke indeholdt generelle personalemæssige spørgsmål, men en helt konkret gennemgang af, hvordan medarbejderen havde ageret, samt hvilke retlige handlemuligheder selskabet havde i den anledning. Det var på den baggrund nævnets vurdering, at rapporten indgik i og udelukkende var blevet benyttet i forbindelse med selskabets vurdering af den konkrete personalesag.

I en udtalelse af 16. august 2024 til ombudsmanden har Miljø- og Fødevareklagenævnet anført, at Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S den 6. august 2024 har oplyst bl.a., at advokatrapporten ikke indgår i andre sager hos selskabet end den konkrete personalesag, og at den ikke er udarbejdet til brug for et eller flere specifikke bestyrelsesmøder, men at rapporten har været behandlet i bestyrelsen. Nævnet har også anført, at nævnet ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte selskabets konkrete afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering af advokatrapporten i sin helhed. Nævnet har fundet det tungtvejende, at 1985-offentlighedsloven ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, og at dette formål er begrundet i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger anmoder om aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed ikke kan tiltrække og fastholde de bedst kvalificerede medarbejdere.

Du har klaget til ombudsmanden over Miljø- og Fødevareklagenævnets (delvise) afslag på aktindsigt i advokatrapporten og har til støtte herfor anført, at borgerne i Ringkøbing-Skjern Kommune bør have mulighed for at få aktindsigt i rapporten for at få indblik i, hvilke uregelmæssigheder der har været tale om, og hvordan det omhandlede kunne ske. Du har også anført, at du er uenig i, at advokatrapporten alene vedrører en personalesag og eventuelle personalemæssige reaktioner mod en konkret person.

2. Retsgrundlag

2.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 1, stk. 2, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), at loven gælder for "organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol".

Af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven følger det, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

I miljøoplysningslovens § 3 er fastsat, hvad der forstås ved miljøoplysninger.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (1985-offentlighedsloven).

Det følger af det anførte, at en aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven.

En konsekvens heraf er, at bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Bestemmelsen fastsætter, at adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bestemmelsen indeholder endvidere en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering. Den konkrete afvejningsregel indebærer således, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at afslå aktindsigt, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

I Azad Taheri Abkenar, Christian Østrup og Mohammad Ahsan, Miljøoplysningsloven med kommentarer (2023), s. 139, er anført bl.a. følgende om, hvorvidt hele dokumentet eller sagen omfattes af miljøoplysningsloven, hvis dokumentet eller sagen indeholder visse miljøoplysninger:

"Et hyppigt forekommende spørgsmål i praksis er, om det forhold, at der i en given sag er miljøoplysninger, betyder, at hele sagen (og dermed samtlige oplysninger i sagen, herunder oplysninger, der ikke kan karakteriseres som miljøoplysninger) omfattes af miljøoplysningsloven.

Udgangspunktet må være, at der – uanset sagens art – sondres mellem *miljøoplysninger* og *oplysninger, der ikke er miljøoplysninger*. Der synes ikke at være holdepunkter i miljøoplysningsdirektivet for, at ikke-miljøoplysninger i visse tilfælde kan udgøre miljøoplysninger. Det forhold, at visse (eller de fleste) oplysninger i en sag omfattes af begrebet miljøoplysninger, synes således ikke i sig selv at kunne indebære, at sagens øvrige oplysninger derved bliver miljøoplysninger. Der er med andre ord ikke noget til hinder for, at en sag kan indeholde både miljøoplysninger og oplysninger, der ikke er miljøoplysninger. "

I Azad Taheri Abkenar, Christian Østrup og Mohammad Ahsan, Miljøoplysningsloven med kommentarer (2023), s. 306 f., er anført bl.a. følgende om sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (konkrete personalesager):

"Det kan dog ikke antages, at konkrete personalesager – heller ikke i Miljøministeriet – omfattes af miljøoplysningslovens anvendelsesområde, idet sådanne sager næppe vil have karakter af miljøoplysninger. Se nærmere kommentaren til miljøoplysningslovens § 3, pkt. 5.2. Anmodninger om aktindsigt i konkrete personalesager skal derfor ikke afgøres efter miljøoplysningsloven.

…

De oplysninger, der er nævnt i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 3, kan imidlertid ikke antages at være omfattet af miljøoplysningslovens anvendelsesområde, idet disse oplysninger ikke har karakter af miljøoplysninger. Se nærmere kommentaren til miljøoplysningslovens § 3, pkt. 5.2. Anmodninger om aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, herunder de i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 3, nævnte oplysninger, skal derfor ikke afgøres efter miljøoplysningsloven. "

I sagen FOB 2020-5, der vedrørte aktindsigt i en sag om besættelse af stillingen som sekretariatschef for Klimarådet, udtalte ombudsmanden bl.a., at det ikke på forhånd kan udelukkes, at f.eks. en central organisatorisk foranstaltning eller aktivitet i forhold til Klimarådets virksomhed i visse tilfælde vil kunne anses for at påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens forstand. Ombudsmanden fandt imidlertid, at ansættelse af en sekretariatschef i første række er et spørgsmål af personalemæssig karakter, som ikke i sig selv kan siges at vedrøre forhold på miljøområdet, og at ansættelse af den ene kandidat frem for den anden kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde vil kunne tænkes at få en miljømæssig effekt, der kan påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. På den baggrund var det samlet set ombudsmandens opfattelse, at besættelse af stillingen som sekretariatschef ikke kunne anses for en foranstaltning eller aktivitet, der kunne påvirke miljøelementer eller faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2. De oplysninger, der var anmodet om aktindsigt i, udgjorde derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

2.2. Offentlighedsloven fra 1985

§ 2, stk. 2 og 3, i 1985-offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som ændret ved bl.a. lov nr. 276 af 13. maj 1998) har følgende ordlyd:

"§ 2. (…)

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges 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. "

I forarbejderne til § 2, stk. 2 og 3, er anført bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsens 2. pkt. [§ 2, stk. 2, 2. pkt.; min bemærkning] vil loven, bortset fra § 6 om notatpligt, som udgangspunkt heller ikke gælde for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager).

Bestemmelsens typiske anvendelsesområde vil være ’almindelige personalesager’, dvs. sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderen vedrørende f.eks. grundløn, merarbejdsvederlag og andre tillæg, ferieoversigter, sygelister, erklæringer om tavshedspligt, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler, oplysninger om intern rokering, oplysninger om tjenesterejser m.v.

Også sager vedrørende særlige forhold, f.eks. suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning af den ansatte, er omfattet af bestemmelsen. Det er uden betydning, om sagen behandles i særlige former. (…)

…

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 m.v. 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.

…

”3. For det andet er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven.

…

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. (…)

…

I de formentlig sjældne tilfælde, hvor der ikke træffes en formel afgørelse om en disciplinær reaktion, men hvor det af myndighedens afsluttende skrivelse i sagen fremgår, at der ville være grundlag for en reaktion af den nævnte karakter, er denne skrivelse omfattet af loven. Der kan f.eks. være tale om en

tilkendegivelse om, at der – som følge af, at den ansatte allerede frivilligt har påtaget sig andre arbejdsopgaver – ikke foretages yderligere i sagen, men at der ville have været grundlag for en overførelse til andet arbejde som disciplinær reaktion. ”

Jeg henviser til forarbejderne til § 2, stk. 2 og 3, i lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager), bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 894 ff.

I § 4, stk. 1, 2. pkt., i 1985-offentlighedsloven er det bestemt, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. (meroffentlighedsprincippet). I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Der vil efter princippet om meroffentlighed, jf. lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 3 [§ 2, stk. 3; min bemærkning], medmindre tavshedspligten er til hinder for det. Der må i den forbindelse foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. (…). ”

Jeg henviser til forarbejderne til § 4, stk. 1, 2. pkt., i lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager), bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 895.

3. Min vurdering

Miljø- og Fødevareklagenævnet har behandlet spørgsmålet om aktindsigt i hele advokatrapporten efter reglerne i miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven.

Som det fremgår under pkt. 2.1 ovenfor, er det antaget, at konkrete personalesager som udgangspunkt ikke er omfattet af miljøoplysningslovens anvendelsesområde.

Jeg har dog ikke under min behandling af sagen fundet anledning til at tage stilling til, om det er korrekt, at sagen om aktindsigt i advokatrapporten i sin helhed er blevet behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven fremfor – helt eller delvist – efter reglerne i 2013-offentlighedsloven. Det skyldes dels, at de regler i 1985-offentlighedsloven og 2013-offentlighedsloven om aktindsigt i personalesager, som er relevante ved behandlingen af din sag, er identiske, dels at afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indebærer en øget adgang til aktindsigt, jf. herom pkt. 2.1 ovenfor. I det følgende henviser jeg derfor – ligesom nævnet – til reglerne i miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven.

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., at lovens regler om aktindsigt som udgangspunkt ikke gælder for konkrete personalesager. Dette omfatter ifølge forarbejderne til bestemmelsen bl.a. sager vedrørende særlige forhold, f.eks. suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning af den ansatte, ligesom det er uden betydning, om sagen behandles i særlige former. Jeg henviser til pkt. 2.2 ovenfor.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har anført bl.a., at advokatrapporten vedrører en konkret personalesag, da rapporten omhandler Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S' muligheder for eventuelle disciplinære reaktioner mod en konkret medarbejder, og at advokatrapporten er afgrænset til alene at omhandle denne medarbejder. Nævnet har ligeledes anført, at advokatrapporten alene indgår i og udelukkende er blevet benyttet i forbindelse med selskabets vurdering af den konkrete personalesag, og at rapporten således ikke indgår i andre sager hos selskabet.

Efter det, som Miljø- og Fødevareklagenævnet har anført, og efter min gennemgang af sagens akter, herunder den omhandlede advokatrapport, må jeg lægge til grund, at advokatrapporten blev udarbejdet til og alene er blevet anvendt i relation til en konkret personalesag hos Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S. Jeg er på den baggrund enig med nævnet i, at advokatrapporten som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 3, jf. stk. 2, 2. pkt., at selv om lovens regler om aktindsigt som udgangspunkt ikke gælder for konkrete personalesager, gælder disse regler dog for oplysninger om bl.a. den ansattes navn, stilling og arbejdsopgaver og – for så vidt angår ansatte i chefstillinger – oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover.

Det fremgår, at du har modtaget oplysninger om navnet på den tidligere medarbejder, som advokatrapporten omhandler, hans stilling og hans arbejdsopgaver.

Jeg er enig med Miljø- og Fødevareklagenævnet i, at der ikke er oplysninger om disciplinære reaktioner i advokatrapporten, der er omfattet af retten til aktindsigt. Advokatrapporten udgør således ikke en endelig afgørelse om en disciplinær reaktion (eller en afsluttende skrivelse om, at der ville være grundlag for en sådan reaktion, men at den af andre årsager ikke iværksættes). Jeg henviser til, at det for så vidt angår oplysninger om disciplinære reaktioner kun er ansættelsesmyndighedens afsluttende skrivelse i sagen, der er omfattet af retten til aktindsigt, mens dokumenter og oplysninger om den proces og de undersøgelser, der ligger forud herfor, ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

Jeg har endvidere ikke fundet grundlag for at kritisere, at nævnet ikke har udleveret yderligere oplysninger efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller meroffentlighedsprincippet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Med venlig hilsen

Henrik Bloch Andersen

Kopi til: Miljø- og Fødevareklagenævnet