

Dansk Magisterforening
Nimbusparken
Peter Bangs Vej 32
2000 Frederiksberg

2. Statsamtmanden for Københavns Amt
3. Helsingør Kommune
+ kopi til CRI

Dato: **21 FEB. 2005**
Kontor: 2.k.kt.
J.nr.: 2004-2220/217-8
Sagsbeh.: hlh
Fil-navn: ED-akt/DM/udkast

Ved brev af 22. april 2004 med bilag har Dansk Magisterforening rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med klage over statsamtmanden for Københavns Amts udtalelser af 25. februar og 19. april 2004 vedrørende Helsingør Kommunes beslutning om at meddele Dansk Magisterforening afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende lønforholdene for de akademiske medarbejdere i Teknisk Forvaltning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af Dansk Magisterforenings klage.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med statsamtmanden for Københavns Amt i, at Helsingør Kommune var berettiget til at afslå Dansk Magisterforenings begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende lønforholdene for de akademiske medarbejdere i Teknisk Forvaltning under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Ved e-post af 23. oktober 2003 rettede Dansk Magisterforening henvendelse til Helsingør Kommune med anmodning om lønstatistiske oplysninger samt aktindsigt i lønforhold for samtlige akademiske medarbejdere ansat i Helsingør Kommune, Teknisk Forvaltning.

Helsingør Kommune meddelte ved brev af 30. oktober 2003 afslag på Dansk Magisterforenings anmodning om aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og § 13, stk. 1, nr. 5. Kommunen anførte bl.a. følgende som begrundelse for afslaget:

"... § 4 giver ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling. Det følger endvidere af OFL § 4, stk. 3, at den, der begærer aktindsigt, skal angive de dokumenter eller sag, som foreningen ønsker at blive gjort bekendt med.

Efter kommunens opfattelse er Dansk Magisterforenings anmodning for upræcis og opfylder ikke offentlighedslovens krav om konkretisering, hvorfor anmodningen på denne baggrund ikke imødekommes.



Kravet til konkretisering kunne fx opfyldes ved, at anmodningen om aktindsigt tog udgangspunkt i konkrete personers lønmæssige forhold.

Endvidere er det kommunens opfattelse, at foreningens anmodning om aktindsigt i samtlige a/c-medarbejderes lønforhold kan vurderes ud fra undtagelsesbestemmelsen i OFL § 13, stk. 1, nr. 5, hvoraf det fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses, såfremt hensyn til det offentliges økonomiske interesser taler herfor.

Efter konkret vurdering skønner kommunen, at en imødekommelse af foreningens begæring vil bringe kommunen i en vanskelig forhandlingsposition ved senere/andre forhandlinger af medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår, hvorfor foreningens ansøgning heller ikke på denne baggrund imødekommes.

..."

Ved brev af 7. november 2003 til Helsingør Kommune anførte Dansk Magisterforening under henvisning til forarbejderne til offentlighedsloven, den juridiske litteratur og ombudsmandspraksis, at foreningens begæring om aktindsigt lever op til kravene i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Dansk Magisterforening anførte, at foreningen ikke på det uvisse har søgt at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for foreningen, og at begæringen heller ikke kan ses som en "fishing expedition" i kommunens arkiver. Dansk Magisterforening henviste til, at foreningen havde kendskab til sagens eksistens, og at begæringen indeholdt de oplysninger, som var nødvendige for at finde frem til sagen. Foreningen anførte endvidere, at begæringen var konkret, da den vedrørte de akademiske medarbejdere i en enkelt forvaltning, hvorfor kommunen, efter Dansk Magisterforenings opfattelse, ikke med føje kunne hævde, at kommunen ikke på dette grundlag var i stand til at finde frem til oplysningerne i sagen.

Dansk Magisterforening tilkendegav, at det var foreningens opfattelse, at kommunen i medfør af almindelige principper om åbenhed i forvaltningen ville skulle oplyse navnene på medarbejderne i Teknisk Forvaltning, hvis Dansk Magisterforening havde anmodet herom, og at Dansk Magisterforening herefter med konkret angivelse af navnene ville kunne kræve at få oplyst de pågældende medarbejderes uddannelsesbaggrund og lønoplysninger, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3. Efter Dansk Magisterforenings opfattelse ville det derfor være mindre ressourcekrævende for kommunen at besvare Dansk Magisterforenings begæring om aktindsigt på det foreliggende grundlag.

Ved brev af 19. november 2003 med bilag til Dansk Magisterforening meddelte Helsingør Kommune, at kommunen fastholdt afslaget på aktindsigt, dog nu kun med den begrundelse, at anmodningen var for upræcis og ikke opfyldte offentlighedslovens krav om konkretisering. Det fremgår endvidere af brevet, at Dansk Magisterforening ved e-post af 7. november 2003 havde anmodet om aktindsigt i oplysninger om stilling, arbejdsopgaver og løn for 26 navngivne medarbejdere, og at kommunen imødekom denne anmodning.

Ved brev af 24. november 2003 med bilag klagede Dansk Magisterforening til det tidligere Tilsynsråd for Frederiksborg Amt over Helsingør Kommunes afslag på den generelle anmodning om aktindsigt vedrørende kommunens akademiske medarbejdere i Teknisk Forvaltning.

Ved brev af 3. februar 2004 med bilag oplyste Helsingør Kommune til statsamtmanden for Københavns Amt, at der i kommunens tekniske forvaltning er ansat ca. 330 medar-



bejdere fordelt på mange stillingskategorier. Kommunen oplyste endvidere, at Dansk Magisterforening havde fremsat aktindsigtsbegæring i 41 navngivne personers personalesager, hvilke begæring var imødekommet.

Ved brev af 6. februar 2004 til statsamtmanden for Københavns Amt anførte Dansk Magisterforening, at alternativet til foreningens anmodning om aktindsigt i oplysninger vedrørende Teknisk Forvaltnings akademiske medarbejdere var en anmodning til kommunen om at oplyse navnene på alle medarbejderne i Teknisk Forvaltning, hvorefter Dansk Magisterforening kunne bede kommunen om indsigt i uddannelsesbaggrund og lønoplysninger og derved udskille de akademiske medarbejdere.

Statsamtmanden for Københavns Amt udtalte ved brev af 25. februar 2004 følgende:

"...

Tilsynets udtalelse

I henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Ifølge den kommenterede forvaltningslov [offentlighedslov] giver bestemmelsen en myndighed ret til at meddele afslag på aktindsigt selv om genstanden for begæringen er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager.

Efter Tilsynets opfattelse er Dansk Magisterforenings anmodning om aktindsigt i samtlige akademiske medarbejders personalesager i Teknisk Forvaltning i Helsingør Kommune at betragte som en anmodning om aktindsigt i en ubestemt flerhed af sager.

Tilsynet finder derfor, at kommunen har været berettiget til at afslå Dansk Magisterforenings anmodning i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 3.

..."

Ved brev af 6. april 2004 til statsamtmanden for Københavns Amt tilkendegav Dansk Magisterforening, at foreningen fortsat fandt, at Helsingør Kommunes afslag på aktindsigt ikke var berettiget.

Dansk Magisterforening anførte bl.a., at foreningens anmodning om aktindsigt ikke havde til hensigt at skabe adgang til en ubestemt men derimod til en bestemt flerhed af sager, idet anmodningen var afgrænset i forhold til en enkelt forvaltning (Teknisk Forvaltning), i forhold til en enkelt medarbejdergruppe (de akademiske medarbejdere) og i forhold til et enkelt aspekt af de pågældende personers ansættelsesforhold, nemlig løn.

Dansk Magisterforening henviste endvidere til Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) side 11-12 og betænkning nr. 1349 om aktindsigt i personalesager (1997) side 73 og anførte, at det heraf fremgår, at det ved førstegangs-begæring om aktindsigt normalt vil være en forudsætning for afslag, at der er tale om et overordentligt stort antal sager, og at den pågældende helt åbenbart ikke har nogen rimelig interesse i sagerne.



Statsamtmanden for Københavns Amt meddelte ved udtalelse af 19. april 2004 Dansk Magisterforening, at statsamtmanden fastholdt udtalelsen af 25. februar 2004 med den deri anførte begrundelse. Statsamtmanden udtalte endvidere følgende:

"...

Tilsynet kan som i nævnte udtalelse henvise til den kommenterede offentlighedslov, 3. udgave, side 127. Her er tillige anført Justitsministeriets sag L.A. 1971-54003-40, hvor Justitsministeriet fandt, at et reklame-servicebureau som følge af offentlighedslovens § 1, stk. 2, som svarer til den nuværende § 4, stk. 3, ikke havde krav på at blive gjort bekendt med adressemateriale på danske vognmænd med kørselstilladelse til udlandet, herunder på vognmænd med såkaldt særtilladelse, i den form, at bureauet skulle have adgang til at gennemgå dokumenterne i de sager, hvori der inden for en bestemt periode var meddelt sådanne tilladelser. Bureauet kunne heller ikke forlange at blive gjort bekendt med fortegnelser, der årligt blev udarbejdet af ministeriet for offentlige arbejder, over de vognmænd, der havde fået meddelt tilladelser af den nævnte art. Ministeriets begrundelse for afslaget var følgende:

"En imødekommelse af den foreliggende begæring om aktindsigt vil i realiteten medføre, at efterfølgende begæringer om at blive gjort bekendt med hver enkelt af de sager, der er opført på fortegnelserne over meddelte eksportkørselstilladelser, ikke vil kunne afslås under henvisning til offentlighedslovens § 1, stk. 2, og vil for så vidt indebære en omgåelse af denne bestemmelse."

Efter tilsynets opfattelse kan Deres anmodning om aktindsigt i samtlige akademiske medarbejderes personalesager i Teknisk Forvaltning i Helsingør Kommune sidestilles med nævnte sag, idet anmodningerne om aktindsigt i begge sager tilsigter at give adgang til en ubestemt flerhed af sager.

Ved en ubestemt flerhed af sager menes, at ansøgeren om aktindsigt ikke ved ansøgningen har kendskab til, hvilke og hvor mange sager, der søges om aktindsigt i.

..."

Ved brev af 22. april 2004 med bilag har Dansk Magisterforening klaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over statsamtmanden for Københavns Amts udtalelser af 25. februar og 19. april 2004. Dansk Magisterforening har bl.a. anført, at Justitsministeriets sag L.A. 1971-54003-40 efter foreningens opfattelse ikke er sammenlignelig med Dansk Magisterforenings anmodning om aktindsigt, hverken i relation til det materiale, som anmodningen omfattede, eller i relation til konsekvenserne af anmodningen. Foreningen har endvidere anført, at navnene på ansatte i den offentlige forvaltning normalt er offentlige tilgængelige, og at det efter foreningens opfattelse er en omgåelse af offentlighedsloven, såfremt Helsingør Kommune kræver, at Dansk Magisterforening skal oplyse navnene på medarbejdere, som for kommunen er let identificerbare. Foreningen har hertil anført, at hverken kommunen eller Tilsynet har gjort gældende, at kommunen ikke har været i stand til at identificere de pågældende sager, og at det må forudsættes, at kommunen er bekendt med, hvilke af medarbejderne i en given forvaltning, der er akademikere.

Ved brev af 26. maj 2004 med bilag til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har statsamtmanden for Københavns Amt henholdt sig til sine udtalelser af 25. februar og 19. april 2004.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse



Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. januar 2004 af fem statsamtmand. Det er således statsamtmanden for Københavns Amt, der fører tilsyn med Helsingør Kommune.

Statsamtmandens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsamtmanden fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning. Statsamtmanden kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Statsamtmanden kan endvidere ikke tage stilling til, hvorvidt kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik.

Der henvises til §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for de fem statsamtmand, herunder statsamtmanden for Københavns Amt, men Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsamtmanden har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

§ 4 i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000) har følgende ordlyd:

" § 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, med mindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

I bemærkningerne til lovforslaget (FT 1985-86, Tillæg A, sp. 211f) er anført følgende vedrørende bestemmelsen i § 4, stk. 3:

"Bestemmelsen i stk. 3 svarer til den gældende lovs § 1, stk. 2. Det er præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse af den sag eller af de dokumenter, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Det betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Der henvises til beskrivelsen af bestemmelsens anvendelse i praksis i betænkningen side 118 ff. og offentlighedsudvalgets overvejelser side 129 ff.



Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.”

Justitsministeriet har i vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (1986) anført følgende om identifikationskravet:

”Begæringens form og indhold

17. Efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl.a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæring om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, med mindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

I øvrigt kan det ikke udtømmende angives, hvor specificeret angivelsen af sagen eller dokumentet i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder sådanne oplysninger, at det efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m.v. er muligt at finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer er ikke nødvendig, men heller ikke altid tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det fremhæves, at der, som nævnt ovenfor under pkt. 6, ikke i almindelighed vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.
...”

Offentlighedslovens § 4, stk. 3, giver således som udgangspunkt ikke en myndighed adgang til at afvise udlevering af bestemte dokumenter under henvisning til manglende angivelse af sagen, hvis myndigheden dog på andet grundlag kan identificere det eller de konkrete dokumenter, der ønskes udleveret. Bestemmelsen gør det dog berettiget at meddele afslag, uanset at genstanden for begæringen er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager, herunder alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, eller alle sager af en bestemt art.

Der henvises endvidere til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 126f.

Dansk Magisterforenings anmodning om aktindsigt ved e-post af 23. oktober 2003 tilsigter efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager, idet anmodningen omfatter alle sager af en bestemt art, nemlig



alle sager vedrørende alle akademikere i kommunens tekniske forvaltning. Anmodningen indikerer således ikke et vist kendskab til eksistensen af de sager, som Dansk Magisterforening ønsker at blive gjort bekendt med.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således, at Helsingør Kommune kunne afslå Dansk Magisterforenings anmodning om aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er således enig i den retsopfattelse, statsamtmanden for Københavns Amt har givet udtryk for vedrørende offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til spørgsmål om skønsudøvelse, herunder til spørgsmål om hvorvidt Helsingør Kommune har overholdt principperne for god forvaltningsskik.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Helsingør Kommune ved brev af 30. oktober 2003 har vejledt Dansk Magisterforening om muligheden for konkretisering af aktindsigtsanmodningen, samt at kommunen har imødekommet foreningens efterfølgende konkretiserede anmodninger om aktindsigt.

For så vidt angår det af Dansk Magisterforening anførte vedrørende betænkning nr. 1349 om aktindsigt i personalesager, skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at bl.a. følgende fremgår af betænkningen side 73:

"4.3. "Massebegæringer".

Et særligt spørgsmål om aktindsigt i personalesager er spørgsmålet om de såkaldte "massebegæringer", f.eks. begæringer om aktindsigt i personalesager vedrørende samtlige ansatte i en bestemt myndighed, jf. ovenfor kapitel 2, pkt. 3.4.

Det spørgsmål, som sådanne begæringer rejser, vedrører ikke specielt de hensyn, der er omtalt ovenfor under pkt. 2, og som generelt taler for en begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager. Det vedrører i højere grad – i det omfang, begæringerne i øvrigt er tilstrækkeligt konkretiserede, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3 – hensynet til myndighedernes ressourceanvendelse. Det er selvsagt en væsentlig arbejdsmæssig belastning for f.eks. en større kommune at skulle behandle begæringer om aktindsigt i personalesager vedrørende samtlige ansatte i kommunen.

På samme måde som spørgsmålet om inddragelse af den ansatte, jf. ovenfor pkt. 4.1, er det her omtalte spørgsmål ikke specielt knyttet til aktindsigt i personalesager, men opstår i princippet i alle tilfælde, hvor der begæres aktindsigt i et meget stort antal sager. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør en stillingstagen til spørgsmålet derfor ske i forbindelse med en eventuel senere generel revision af offentlighedsloven.

Som anført ovenfor i kapitel 2, pkt. 3.4., er det i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) anført, at der uden udtrykkelig hjemmel i offentlighedsloven i et vist omfang kan gives afslag på sådanne massebegæringer. I vejledningen anføres bl.a., at det i tilfælde af førstegangs-begæringer normalt vil være en forudsætning, at der er tale om et overordentligt stort antal sager, således, at en gennemgang af sagerne med henblik på aktindsigt vil være særdeles ressourcekrævende, og at den pågældende helt åbenbart ikke har nogen rimelig interesse i sagerne.

..."

