

KOMMUNALAFDELINGEN

Danmarks Radio
Att.: Søren Nielsen
Postboks 72
9100 Aalborg

21 JUNI 2000

2.-6. se bagest

Dato:
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1999/1220/835-3
Sagsbeh.: MLU
Fil-navn: udt konk/akt/chefstilling

I brev af 2. maj 1999 har De rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelse af 23. april 1999 om [redacted] Kommunes afslag på en anmodning om aktindsigt i en fratrædelsesaftale for en skoleinspektør.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigsministeriet er mest tilbøjelig at mene, at skoleinspektør [redacted] må anses for omfattet af udtrykket "ansatte i chefstillinger" i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

Det er derfor Indenrigsministeriets opfattelse, at Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt ikke ved sin udtalelse om, at meget taler for, at [redacted] var omfattet af offentlighedslovens chefbegreb, har tilsidesat lovgivningen eller har udtrykt en urigtig retsopfattelse.

På den baggrund finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at fastslå, at Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt har tilsidesat lovgivningen ved at undlade at anvende sanktioner efter § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse over for medlemmer af [redacted] Byråd.

Indenrigsministeriet foretager derfor ikke videre i anledning af Deres henvendelse.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse af Deres klage, som skyldes, at der for tiden er et stort antal sager under behandling i ministeriet, hvorfor ikke alle sager kan behandles så hurtigt, som det er ønskeligt.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Den 30. september 1998 anmodede De [redacted] Kommune om aktindsigt i sagen vedrørende "uansøgt afsked af skoleinspektør [redacted] fra J. [redacted] Centralskole".

Ved brev af 30. september 1998 meddelte [redacted] Kommune Dem, at der ikke fandtes en sådan sag i [redacted] Kommune, men at der derimod fandtes en sag om en aftale om fratrædelse indgået mellem [redacted], Danmarks Lærerforening og [redacted] Kommune. [redacted] Kommune afslog i brevet endvidere Deres anmodning om aktindsigt, idet kommunen henviste til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 3, om aktindsigt i personalesager.

Ved brev af 5. oktober 1998 klagede De til Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt over [redacted] Kommunes afslag på aktindsigt.

På grundlag af Deres klage anmodede tilsynsrådet ved brev af 19. oktober 1998 [redacted] Byråd om en udtalelse om sagen.

Ved brev af 9. november 1998 til Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt udtalte [redacted] Byråd bl.a. følgende:

"Afslaget på aktindsigt er ikke begrundet med, at der ikke findes en sag om uansøgt afsked af skoleinspektør [redacted] fra [redacted] Centralskole. Der er blot tale om en konstatering og en oplysning til ansøgeren – som det vil fremgå af vedlagte kopi af svar af 30. september 1998.

Afslaget på aktindsigt er derimod givet med baggrund i lov nr. 276 af 13. maj 1998, § 2, stk. 3, med tilhørende bemærkninger. I loven står: "For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover". Hermed er det fastslået, at der ikke er offentlighed i sådanne sager – altså heller ikke disciplinære reaktioner, der ender i en aftale om fratrædelse – når der ikke er tale om chefer.

Med baggrund i den definition af ordet "chefer", der findes i bemærkningerne til lovforslaget, er det vores opfattelse, at [redacted] som skoleinspektør ikke er omfattet af denne betegnelse. Bemærkningerne vedlægges.

Det er derfor byrådets opfattelse, at afslaget på aktindsigt er givet efter lovens ånd og bogstav."

Ved brev af 12. november 1998 fremsendte Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt [redacted] Byråds udtalelse til Dem med anmodning om eventuelle bemærkninger.

I brev af 23. november 1998 til Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt anførte De følgende:

"Det er fortsat min opfattelse, at skoleinspektør [redacted] er at betragte som chef – i hvert fald i den forstand, at han har bemyndigelse til (at indstille personale til) ansættelse og afskedigelse. Desuden har han en udvidet loyalitetspligt over for kommunen og byrådet – en pligt, han blev fældet på, da han udtalte sig på en for politikerne stærkt kritisabel måde.

Desuden er det værd at nævne, at den begrænsede aktindsigt blev indført for at skåne det såkaldte "frontliniepersonale" (eks. socialrådgivere og fængselspersonale) mod aktindsigt i deres personalemapper.

Af den skriftlige fremsættelse af lovforslaget (14.11.97) fremgår også, at den af ministeren nedsatte arbejdsgruppe har villet gøre en forskel på, hvilke disciplinærforselser der fortsat skal kunne undergives offentlig

kontrol. I afsnit 4.2.2. skriver ministeren, at der typisk ikke er "samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser (min understregning) som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer."

Af Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelse i sagen af 23. april 1999 fremgår bl.a. følgende:

"Efter de oplysninger, som foreligger for Tilsynsrådet, lægger Tilsynsrådet til grund, at aftalen om afsked i den foreliggende sag må sidestilles med en afsked begrundet i disciplinære forhold.

Byråd har overfor Tilsynsrådet gjort gældende, at der i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. punktum, ikke er offentlighed i sager om disciplinære reaktioner, der ender i en aftale om fratrædelse, når der er tale om ikke-chefer. Efter Byråds opfattelse var stilling ikke omfattet af chefbegrebet.

I Deres brev af 23. november 1998 gør De derimod gældende, at som skoleinspektør må anses for at være chef, og at der dermed er adgang til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

I forarbejderne til lovændringen (L 33), betænkning nr. 1349/1997 er på side 107 (rettelig side 70) anført følgende bidrag til fortolkningen af udtrykket "chefstillinger":

"Der er efter arbejdsgruppens opfattelse typisk ikke samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser, som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører. I sidstnævnte tilfælde, hvor det ofte vil dreje sig om personer med betydelig indflydelse på offentlige anliggender, er der efter arbejdsgruppens opfattelse et væsentligt behov for en vis adgang til aktindsigt i oplysninger om tjenesteforseelser."

I Folketingstidende 1997/98, 2. samling tillæg B, forhandlingerne p. 281, er det anført, at chefbetegnelsen har en snæver betydning, idet kun kontorchefer og derover er omfattet. Omsat til lønrammer betragtes ansatte i lønramme 36, tilsvarende niveau eller derover som chefer.

Tilsynsrådet kan endvidere som fortolkningsbidrag henvise til "Offentlighedsloven med kommentarer" af John Vogter 3. udgave 1998 p. 102, hvor der er anført følgende:

"Begrebet chefstilling omfatter kontorchefgruppen og højere stillinger. I dag svarer det typisk til ansatte i lønramme 36 og derover. Kontorpersonale, særligt sagkyndige uden chefstilling, fuldmægtige, teknisk administrativt personale, sagsbehandlere og tilsvarende er ikke omfattet af bestemmelsen. Generelt må der efter forarbejderne lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de i bemærkningerne til lovforslaget nævnte eksempler på kontorchefer, direktører, vicedirektører, departementschefer m.v."

Forarbejderne til loven indeholder ikke yderligere bidrag til afgrænsningen af chefbegrebet, og efter de oplysninger Tilsynsrådet har, er der ikke praksis på området.

Ifølge telefonisk oplysning fra Kommune var ansat på løntrin 49, hvilket svarer til lønramme 36.

Efter Tilsynsrådets opfattelse er den lønmæssige klassifikation ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, om en stilling er omfattet af offentlighedslovens chefbegreb i § 2 stk. 3, 2. punktum. Vurderingen må også afhænge af stillingens indhold, herunder især graden af ledelseskompetence.

Af sagen fremgår, at [redacted] Centralskole på daværende tidspunkt havde ca. 470 elever og ca. 40 lærere. [redacted] var tjenestemandsansat. [redacted] havde ikke ansættelseskompetence, men indstillingskompetence.

[redacted] havde ansvaret for den daglige ledelse af skolen. Han havde dog ikke ansvaret for lønningerne, men derimod ansvaret for resten af skolens økonomi (vedligeholdelse, indkøb m.v.).

Hverken for så vidt angår ledelsesbeføjelser eller løn var [redacted] stilling derfor på niveau med topchefstillinger som bl.a. departementschef og kommunaldirektør, der konkret er nævnt i forarbejderne til lovændringen.

På den anden side faldt [redacted] stilling som skoleinspektør heller ikke ind under de i lovforarbejderne nævnte eksempler på ikke-chefer - kontorpersonele, medarbejdere uden ledelsesbeføjelser m.v. Med andre ord var [redacted] stilling som skoleinspektør i lønramme 36 et grænsetilfælde i forhold til offentlighedslovens chefbegreb.

Efter en samlet vurdering finder Tilsynsrådet, at meget taler for, at [redacted] var omfattet af offentlighedslovens chefbegreb.

Tilsynsrådet har herved bl.a. lagt vægt på, at stillingen var klassificeret i den lønramme, som i forarbejderne til ændringen af offentlighedsloven er nævnt som minimumsgrænsen for at betragte stillingen som en chefstilling. Tilsynsrådet har endvidere lagt vægt på, at [redacted] Centralskole er en mellemstor skole, hvor [redacted] havde det daglige ledelsesansvar for et ikke ubetydeligt antal lærere. Endelig har Tilsynsrådet lagt vægt på, at en skoleinspektør generelt har mange officielle opgaver og pligter, hvor offentligheden opfatter ham/hende som chef for skolen.

Tilsynsrådet kan dog ikke fastslå, at [redacted] Kommune har handlet klart ulovligt ved at opfatte [redacted] stilling som en ikke-chefstilling og dermed givet afslag på aktindsigt i fratrædelsessagen.

For at Tilsynsrådet i henhold til den kommunale styrelseslovs § 61 kan iværksætte tvangsforanstaltninger overfor ulovlige kommunale beslutninger, kræves der bl.a., at den pågældende kommune har handlet klart ulovligt. En sådan klarhed foreligger efter Tilsynsrådets opfattelse ikke i den konkrete sag, og Tilsynsrådet foretager sig derfor ikke yderligere i sagen.

Tilsynsrådet finder dog anledning til at bemærke, at [redacted] Kommunes afslag af 30. september 1998 på aktindsigt burde have været mere fyldestgørende begrundet, jfr. forvaltningslovens § 24 stk. 1, hvor det er anført, at en afgørelses begrundelse bl.a. skal indeholde de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

[redacted] Kommunes afslag af 30. september 1998 indeholdt ingen oplysninger om, at kommunen ikke opfattede [redacted] som chef, og at dette var begrundelsen for afslaget på aktindsigt. Dette burde efter Tilsynsrådets opfattelse have været meddelt Dem sammen med afslaget.

Idet De imidlertid i forbindelse med sagens behandling i tilsynsrådet har modtaget den manglende begrundelse, foretager tilsynsrådet sig heller ikke yderligere vedrørende dette forhold."

Ved brev af 29. april 1999 til Dem fastholdt [redacted] Kommune afslaget på aktindsigt under henvisning til, at det i tilsynsrådets udtalelse af 23. april 1999 er anført, at det ikke kan fastslås, at [redacted] Kommune har handlet klart ulovligt ved at opfatte [redacted] stilling som en ikke-chefstilling og dermed give afslag på aktindsigt i fratrædelsessagen.

Ved brev af 12. maj 1999 afgav Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt efter anmodning fra Indenrigsministeriet en udtalelse i sagen, hvori tilsynsrådet henholdt sig til det i tilsynsrådets udtalelse af 23. april 1999 anførte.

Efter anmodning fra Indenrigsministeriet afgav Justitsministeriet ved brev af 15. oktober 1999 en udtalelse i anledning af sagen. Af Justitsministeriets udtalelse af 15. oktober 1999, hvoraf De har modtaget kopi, fremgår bl.a. følgende:

"3. Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, indeholder offentlighedsloven ikke nogen definition af chefbegrebet i lovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

I forarbejderne til loven er det bl.a. anført, at chefbegrebet – for så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning - omfatter kontorchefer og derover. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorpersonale ikke være omfattet.

Det anføres videre i forarbejderne til loven, at det ikke er muligt at gøre udtømmende op med indholdet af chefbegrebet, og at der i andre tilfælde end dem, der udtrykkeligt er nævnt, må lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler. For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold anføres det, at der, som lønforholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

I forarbejderne til loven er der ikke taget stilling til, om en skoleinspektør vil være omfattet af chefbegrebet i lovens § 2, stk. 3, 2. pkt. Spørgsmålet ses heller ikke behandlet i den forvaltningsretlige litteratur. Spørgsmålet kan derfor give anledning til en vis tvivl.

Ved vurderingen af, om den her omhandlede stilling som skoleinspektør må anses for en "chefstilling" efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., må der efter Justitsministeriets opfattelse for det første lægges vægt på, at der til den pågældende stilling - som til alle andre stillinger som skoleinspektør - efter folkeskoleloven er knyttet en række ledelsesbeføjelser.

Det fremgår således af folkeskolelovens § 45, stk. 1, at skoleinspektøren har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen. Endvidere leder og fordeler skoleinspektøren arbejdet mellem skolens ansatte, ligesom inspektøren træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever, jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2. Hertil kommer, at skoleinspektøren udarbejder forslag til skolebestyrelsen vedrørende principper for skolens virksomhed, og forslag til skolens budget inden for de rammer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, jf. folkeskolelovens 45, stk. 3.

Der må endvidere - hvad særligt angår den her omhandlede stilling som skoleinspektør - lægges vægt på, at der var tale om en tjenestemandstilling på løntrin 49 svarende til lønramme 36, og at den pågældende var inspektør for en forholdsvis stor skole med ca. 470 elever og 40 lærere. På den anførte baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjeligt til at mene, at den foreliggende stilling som skoleinspektør må anses som en chefstilling i offentlighedslovens § 2, stk. 3's forstand."

Indenrigsministeriets udtalelse:

De for hvert amt nedsatte tilsynsråd fører tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

Tilsynsrådene kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Offentlighedslovens § 2 blev ændret ved lov nr. 276 af 13. maj 1998, og Deres adgang til aktindsigt i [redacted] Kommunes sag om en fratrædelsesaftale vedrørende [redacted] skal vurderes efter de herefter gældende regler.

§ 2, stk. 2 og 3, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 276 af 13. maj 1998), er sålydende:

"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."

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., gælder loven som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste. Loven gælder dog efter § 2, stk. 3, for en række nærmere angivne oplysninger i konkrete personalesager, herunder for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover for så vidt angår "ansatte i chefstillinger" i et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet. Bestemmelsen i § 2, stk. 3, betyder, at spørgsmålet om aktindsigt for disse oplysningers vedkommende skal afgøres efter lovens almindelige regler.

På grundlag af [redacted] Kommunes oplysninger til sagen lægger Indenrigsministeriet ligesom tilsynsrådet til grund, at aftalen om fratrædelse indgået mellem [redacted], Danmarks Lærerforening og [redacted] Kommune må anses som en afskedigelse begrundet i disciplinære forhold. Indenrigsministe-

riet forudsætter på baggrund af de foreliggende oplysninger, at denne afgørelse på tidspunktet for Deres anmodning om aktindsigt ikke var mere end to år gammel.

Udtrykket "ansatte i chefstillinger" er ikke nærmere præciseret i ordlyden af offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Forarbejder til bestemmelsen samt ordlyden af § 45 i folkeskoleloven er gengivet i Justitsministeriets udtalelse af 15. oktober 1999.

Justitsministeriet har udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt en skoleinspektør er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, kan give anledning til tvivl. Justitsministeriet har endvidere udtalt, at ministeriet er mest tilbøjeligt til at mene, at den foreliggende stilling som skoleinspektør må anses som en chefstilling i offentlighedslovens § 2, stk. 3's forstand.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund mest tilbøjeligt til at mene, at skoleinspektør Keld Kjeldsen må anses for omfattet af udtrykket "ansatte i chefstillinger" i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

Det er derfor Indenrigsministeriets opfattelse, at Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt ikke ved sin udtalelse om, at meget taler for, at [redacted] var omfattet af offentlighedslovens chefbegreb, har tilsidesat lovgivningen eller har udtrykt en urigtig retsopfattelse.

§ 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder."

Det er såvel i administrativ praksis som i domspraksis antaget, at det er en betingelse for anvendelse af tvangsbøder efter § 61, stk. 2, at der foreligger den fornødne klarhed, dvs. at der ikke må være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

Der kan henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 216 f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 511 ff.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at fastslå, at Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt har tilsidesat lovgivningen ved at undlade at anvende sanktioner efter § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse over for medlemmer af [redacted] Byråd.

Indenrigsministeriet foretager derfor ikke videre i anledning af Deres henvendelse.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt og [redacted] Kommune.

Med venlig hilsen

Lise Brandi-Hansen

2. Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt, Aalborghus Slot, Slotspladsen 1, 9000 Aalborg
3. [REDACTED] Kommune, Rådhuset, Lundbakvej 5, 9490 [REDACTED]
4. Ingeniørforbundet i Danmark, Att.: Michael M. Jessen, Kalvebod Brygge 31 – 33, 1780 København V
5. Stikelbergs Buro, Att.: Henrik Stanek, Jægergårdsgade 14, 3., 8000 Århus C
6. Justitsministeriet, Slotsholmsgade 10, 1216 København K

2. Not.

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 1998-951/219.

Lise Brandi-Hansen

3. – 6. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Lise Brandi-Hansen