



Svar til medie

## Afslag på aktindsigt i Justitsministeriets rådgivning i forbindelse med disciplinærsag

Jeg har nu færdigbehandlet sagen om Statsministeriets afgørelse af 29. september 2022 om delvist afslag på aktindsigt i Justitsministeriets rådgivning vedrørende statsministerens habilitet i en disciplinærsag.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere, at Statsministeriet ikke udleverede flere oplysninger til dig.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.

...

I det følgende kan du læse nærmere om resultatet af min undersøgelse.

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Sagens omstændigheder

Den 30. august 2022 bad du Justitsministeriet om aktindsigt. Du henviste til, at direktøren for Medarbejder- og Kompetencestyrelsen på en pressebriefing havde oplyst, at styrelsen efter rådgivning fra Justitsministeriet havde vurderet, at statsministeren ikke var inhabil i forhold til bedømmelsen af Minkkommissionens kritik af Statsministeriets departementschef. Du bad på den baggrund om aktindsigt i "Justitsministeriets rådgivning til Medarbejder- og Kompetencestyrelsen" samt en aktliste.

Fire af de dokumenter, som Justitsministeriet identificerede i den forbindelse, indgik ifølge ministeriet i en personalesag, som Medarbejder- og Kompetencestyrelsen havde oprettet i anledning af styrelsens bistand til statsministeren

6. marts 2024

Sag nr. 23/03753

**Folketingets  
Ombudsmand**  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
33 13 25 12  
[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Oplysning om telefontid  
og mulighed for personlig  
henvendelse findes på  
[ombudsmanden.dk/kontakt](http://ombudsmanden.dk/kontakt)

som led i den personaleretlige opfølgning på Minkkommissionens beretning. Efter at statsministeren havde truffet afgørelse i sagen, var sagen blevet overført til Statsministeriet. Justitsministeriet oversendte derfor de nævnte dokumenter til Statsministeriet til videre foranstaltning, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 1, 1. pkt. Det følger af bestemmelsen, at hvis der bliver fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed, afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes.

Den 29. september 2022 afslog Statsministeriet efter en søgning i ministeriets journalsystem din anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2, idet de identificerede dokumenter alle indgik i en personalesag. Ministeriet udleverede dog oplysninger om departementschefens navn og stillingsbetegnelse efter offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Statsministeriet fandt ikke grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Det fremgår, at ministeriet i den forbindelse foretog en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 21, stk. 2, og på den anden side den interesse, du har i, at anmodningen imødekommes fuldt ud.

I et brev af 5. juli 2023 til dig og i en udtalelse af 4. september 2023 til mig har Statsministeriet henholdt sig til afgørelsen af 29. september 2022.

I en supplerende udtalelse af 2. november 2023 har Statsministeriet anført, at det ikke afskærer ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 21, stk. 2, at materialet også indgår i en sag i Justitsministeriet vedrørende rådgivning i den konkrete personalesag mod Statsministeriets departementschef. Den sag, som Justitsministeriet oprettede med henblik på at rådgive i personalesagen vedrørende Statsministeriets departementschef, må efter Statsministeriets opfattelse betragtes som en sag vedrørende et særligt ansættelsesmæssigt (tjenesteligt) forhold (omfattet af § 21, stk. 2), idet sagen vedrører rådgivning i forbindelse med behandlingen af en konkret personalesag, der kan medføre disciplinære sanktioner for en enkelt medarbejder.

Desuden har Statsministeriet på min forespørgsel i fortrolig form udtalt sig om, hvorvidt (dele af) materialet indgår i andre sager.

Du har gjort gældende, at Justitsministeriets rådgivning er en juridisk vurdering af statsministerens habilitet, og at der dermed ikke er tale om en anmodning om aktindsigt i departementschefens personlige forhold. Efter din opfattelse vil eventuelle personlige forhold være en gengivelse af Minkkommissionens kritik, som er offentliggjort, eller som kan overstreges.

## 2. Retsgrundlag

Efter § 21, stk. 2, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste.

I forarbejderne til bestemmelsen er anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen er begrundet i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer 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.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på ’almindelige personalesager’, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Uden for bestemmelsen falder såkaldte generelle personalesager samt sager om ansættelse og forfremmelse. De sidstnævnte sagstyper er omfattet af bestemmelsen i stk. 1. I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5.”

Jeg henviser til forarbejderne til bestemmelsen i § 21 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 86.

Mohammad Ahsan anfører i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 462, bl.a. følgende om bestemmelsens anvendelsesområde:

”Bestemmelsen omfatter også sager vedrørende ’særlige ansættelsesmæssige (tjenstlige) forhold’ vedrørende den enkelte ansatte, f.eks. sa-

ger vedrørende suspension, afskedigelse eller disciplinærfølgning, ligesom bestemmelsen omfatter sager om overvejelser om eventuelle tjenstlige forhør.

...

Undtagelsesbestemmelsen gælder også i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder, jf. de specielle bemærkninger til § 21, stk. 2. Det gælder f.eks. de tilfælde, hvor Moderniseringsstyrelsen eller Justitsministeriet som led i bistand til et andet ministerium opretter en sag om afskedigelse af en medarbejder ansat i det pågældende ministerium.”

I en udtalelse af 17. juni 2015 (sag [15/01608](#)) – som kan findes på [www.offentlighedsportalen.dk](#) – var nogle redegørelser og bemærkninger hertil om samarbejdet i en kommission i første omgang journaliseret på en generel sag om kommissionen. Efterfølgende blev der oprettet en særskilt sag vedrørende samarbejdsvanskeligheder i kommissionen, hvor de nævnte dokumenter tillige blev journaliseret. Efter ombudsmandens opfattelse kunne meget tale for, at den generelle sag – uanset den journaltekniske behandling – reelt skulle anses for at bestå af to selvstændige sager: En generel sag og en konkret personalesag. I så fald ville de nævnte dokumenter indgå i den konkrete personalesag, og de ville derfor kunne undtages fra aktindsigt direkte med hjemmel i offentlighedslovens § 21, stk. 2.

I en anden udtalelse af 17. oktober 2016 (sag [16/03444](#)) – som også kan findes på [www.offentlighedsportalen.dk](#) – kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Justitsministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 21, stk. 2, havde undtaget en sag om ministeriets bidrag til Moderniseringsstyrelsens stillingtagen til offentlighedens adgang til at overvære eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med en sag om formodet svindel med refusion af udbytteskat. Der var tale om korrespondance mellem Justitsministeriet og flere andre myndigheder i relation til konkrete sager om eventuel iværksættelse af tjenstlige forhør over for de hjemsendte chefer i SKAT.

Udgangspunktet i offentlighedslovens § 21, stk. 2, modificeres i § 21, stk. 3, 2. pkt., idet oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt i et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet, jf. § 21, stk. 3, 3. pkt.

Bestemmelsen i § 21, stk. 3, svarer indholdsmæssigt til § 2, stk. 3, i den tidligere gældende offentlighedslov. I forarbejderne hertil er anført følgende om bestemmelsens rækkevidde:

”Det er kun oplysninger om selve den disciplinære reaktion – dvs. ansettelsesmyndighedens 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.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98, tillæg A, s. 888 ff.

Det følger af offentlighedslovens § 14, stk. 2, at princippet om meroffentlighed også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter lovens §§ 19-21. I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 2, vil dog formentligt alene have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af § 20 (lovgivningssager), samt straffesager der vedrører juridiske personer.”

Jeg henviser til bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 78.

Princippet om meroffentlighed fandt også anvendelse efter den tidligere gældende offentlighedslov. Følgende er anført herom i bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 (s. 895):

”Der vil efter princippet om meroffentlighed (...) kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 3, 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. Det forudsættes i den forbindelse, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.”

### 3. Min vurdering

Det materiale, som du har anmodet om aktindsigt i, vedrører rådgivning om statsministerens habilitet i forhold til at træffe afgørelse over for Statsministeriets departementschef i den disciplinærsag, der udsprang af Minkkommissionens beretning.

Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med Statsministeriet i, at det materiale, som ministeriet har afslået at give dig aktindsigt i, indgår i en personalesag i ministeriet. Det kan derfor som udgangspunkt undtages efter offentlighedslovens § 21, stk. 2. Jeg henviser i den forbindelse til, at offentlighedslovens § 21, stk. 2, også omfatter oplysninger om personaleretlige spørgsmål af processuel karakter, der er knyttet til konkrete personalesager, jf. bl.a. sag [16/03444](#), som er omtalt ovenfor under pkt. 2.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg spurgt Statsministeriet til det omhandlede materiales inddragelse i bl.a. sager i Justitsministeriet.

De dokumenter, som du søgte om aktindsigt i hos Justitsministeriet, og som ministeriet derfor sendte til Statsministeriet, indgår således selvsagt også i en sag i Justitsministeriet. Som anført i pkt. 1 ovenfor har Statsministeriet anført, at den sag, som Justitsministeriet har oprettet med henblik på at rådgive i personalesagen vedrørende Statsministeriets departementschef, må betragtes som en sag vedrørende et særligt ansættelsesmæssigt (tjenstligt) forhold omfattet af § 21, stk. 2. Statsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at sagen vedrører rådgivning i forbindelse med behandlingen af en konkret personalesag, der kan medføre disciplinære sanktioner for en enkelt medarbejder.

Det er jeg enig i. Jeg henviser til, at bestemmelsen i § 21, stk. 2, ifølge forarbejderne også finder anvendelse i forhold til personalesager hos andre end ansættelsesmyndigheden, herunder når en anden myndighed rådgiver ansættelsesmyndigheden i relation til personalesagen, jf. pkt. 2 ovenfor. Jeg er opmærksom på, at Justitsministeriet ved sin behandling af din aktindsigtsanmodning ikke anså andre dokumenter på samme sag i ministeriets journalsystem for at indgå i en personalesag. En journalsag kan imidlertid i forvaltningsretlig forstand bestå af flere forskellige sager, jf. bl.a. sag [15/01608](#), der er omtalt under pkt. 2, og mere generelt herom Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 73 f.

Jeg har efter en gennemgang af Statsministeriets (fortrolige) udtalelse om, hvorvidt (dele af) materialet i øvrigt måtte indgå i andre sager, ikke fundet anledning til at fortsætte min undersøgelse af dette spørgsmål. Det skyldes, at der efter min opfattelse ikke er udsigt til, at jeg herved vil kunne hjælpe dig til at få aktindsigt i flere oplysninger.

Materialet skal endvidere ikke udleveres efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 3. pkt., om aktindsigt i visse disciplinære reaktioner over for ansatte i chefstillinger, idet retten til aktindsigt heri alene omfatter selve den disciplinære reaktion. Jeg henviser herved til pkt. 2 ovenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, har Statsministeriet – som du også har anført – mulighed for efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14 at give aktindsigt i oplysninger i sagen, der ikke er omfattet af tavshedspligt.

I den foreliggende sag har Statsministeriet – sådan som det kræves efter offentlighedslovens § 14 – foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag § 21, stk. 2 (dvs. hensynet til ansatte og til det offentliges fastholdelse og rekruttering heraf), og på den anden side hensynet til den interesse, du har i, at anmodningen imødekommes fuldt ud. Statsministeriet har på den baggrund vurderet, at der ikke er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2.

Jeg har ikke tilstrækkelige holdepunkter for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed i sagen. Det gælder, uanset at de pågældende oplysninger angår en vurdering af en anden persons habilitet til at behandle sagen og således ikke medarbejderens egne forhold.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

**Kopi til:**  
Statsministeriet