

Kommunernes Landsforening  
Gyldenløvesgade 11  
1600 København V

2. se bagest

Dato: 23 MRS. 2001  
Kontor: 4. kommunekontor  
J. nr.: 2000/1219-21  
Sagsbeh.: MHB  
Fil-navn: Konkret/KL-lukkede døre-2

Kommunernes Landsforening har i brev af 18. oktober 2000 (j.nr. 65.01-0342/00) anmodet Indenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt den ændring af offentlighedslovens § 2, der skete med lov nr. 276 af 13. maj 1998, hvormed konkrete personalesager som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde, medfører en ændring af den fortolkning af § 10 i lov om kommunernes styrelse for så vidt angår behandlingen af personalesager i kommunalbestyrelserne, som Indenrigsministeriet blandt andet i et svar af 17. marts 1994 til Folketingets Kommunaludvalg har gjort rede for.

Kommunernes Landsforening har blandt andet anført, at de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., efter landsforeningens opfattelse ligeledes må gøre sig gældende i relation til spørgsmålet om kommunalbestyrelsens adgang til at behandle personalesager for lukkede døre. Kommunernes Landsforening har endvidere anført, at det er landsforeningens erfaring, at der blandt tilsynsrådene er en uensartet praksis på området.

§ 10, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999) fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 380 af 14. juni 1995. Bestemmelsen blev ved denne lov ændret således, at kommunalbestyrelsen ikke længere kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes "ønskeligt", men alene når det findes "nødvendigt".

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 10. Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden."

I bemærkningerne til bestemmelsen er følgende anført:

"Adgangen til at behandle sager for lukkede døre er en undtagelse fra den almindelige regel om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

I den af Indenrigsministeriet udsendte normalforretningsordenen for kommuner er i § 1, stk. 2, angivet nogle sagskategorier, der som udgangspunkt skal behandles for lukkede døre.

Da hensynet til at opnå en fri og åben debat ikke kan begrunde dørlukning, og da dørlukning som nævnt må have undtagelsens karakter, foreslås det, at ordene "eller ønskeligt" udgår af bestemmelsen om adgange til at træffe beslutning om dørlukning. Herved præciseres det, at en sag ikke kan behandles for lukkede døre alene som følge af, at dette anses for hensigtsmæssigt, uanset at der ikke er tale om en sag, hvori der indgår eller kan forventes at indgå en omtale af fortrolige forhold."

Hensynet bag styrelseslovens § 10, stk. 1, er – i lighed med hensynet bag offentlighedsloven – blandt andet at sikre den demokratiske kontrol med kommunalbestyrelses beslutninger. Det er en væsentlig forudsætning for at føre denne demokratiske kontrol, at forhold af offentlig interesse kan blive afdækket og debatteret, ligesom offentlighed i forvaltningen og mødeoffentlighed kan bidrage til at undgå mistillid til forvaltningen og forhindre, at der opstår og udbredes urigtige forestillinger om forvaltningens virksomhed.

§ 1, stk. 2, nr. 1, i normalforretningsordenen er affattet således:

"Stk. 2. Følgende sager skal – medmindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer en anden bestemmelse – behandles for lukkede døre:

1) Sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold."

Udtrykket "personlige forhold" i § 1, stk. 2, nr. 1, i normalforretningsordenen skal forstås i overensstemmelse med styrelseslovens § 10, stk. 1. Det er således alene "nødvendigt" at behandle sager for lukkede døre, såfremt der ved sagens behandling vil blive – eller forventes at blive – fremdraget fortrolige oplysninger, der er omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt – lovens § 27.

Reglerne i offentlighedsloven om offentlighedens adgang til aktindsigt kan give vejledning om, hvorvidt der foreligger oplysninger af fortrolig karakter. Oplysninger om personer, der ikke ville kunne være nægtet udleveret efter reglerne i offentlighedsloven, vil således i almindelighed ikke være fortrolige. Det forhold, at en oplysning ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, indebærer imidlertid ikke i sig selv, at oplysningen kan anses som fortrolig.

§ 27, stk. 1, nr. 6, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) har følgende ordlyd:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

.....

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold,"

Efter § 27, stk. 1, nr. 6, kan hensynet til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold begrunde tavshedspligt.

Det afgørende for, om en oplysning må anses for fortrolig, må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Indholdet af denne standard vil naturligvis ændre sig i kraft af en ændret opfattelse i samfundet.

Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende, vil utvivlsomt være omfattet af tavshedspligten. Det samme gælder oplysninger om interne familieforhold, f.eks. stridigheder og oplysning om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde. Herudover vil f.eks. oplysninger om indtægts- og formueforhold, arbejds-, uddannelses- og ansættelsesmæssige forhold efter omstændighederne også kunne være fortrolige.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg., 1999, side 497.

Bestemmelsen i offentlighedsloven § 2 blev ændret ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 på baggrund af anbefalingerne i betænkning 1349/1997 om aktindsigt i personalesager.

Offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, - hvoraf § 2, stk. 2, 1. pkt., er en videreførelse af den hidtidige § 2, stk. 1, 2. pkt. - har nu følgende ordlyd:

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

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., i offentlighedsloven indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager) som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde. Hovedreglen er således, at sådanne sager ikke længere er undergivet aktindsigt.

Samtidig gøres der en række undtagelser til denne hovedregel. Oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser vil fortsat være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det samme gælder – for så vidt angår ansatte i chefstillinger – oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Dette sidste gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Spørgsmålet er herefter, om ændringen af offentlighedslovens § 2 om adgangen til aktindsigt i personalesager tillige indebærer en ændring af, hvorvidt oplysningerne i personalesagerne generelt er fortrolige.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1997/1998, tillæg A, 2. samling, side 889-897), at lovændringen kun har betydning for offentlighedens adgang til aktindsigt i personalesager. Lovændringen berører ikke de særlige regler om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4. Indgår der f.eks. i en klagesag i forvaltningen oplysninger om de pågældende medarbejders personalemæssige forhold med henblik på at supplere det faktiske afgørelsesgrundlag, vil disse oplysninger være undergivet aktindsigt for sagens parter efter forvaltningsloven.

Følgende er endvidere anført i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1997/1998, tillæg A, side 890 f.

”Lovforslaget indebærer heller ikke nogen ændring i spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger i personalesager er fortrolige og dermed omfattet af myndighedernes tavshedspligt efter straffelovens og forvaltningslovens regler herom. Det betyder bl.a., at myndighederne kan opfylde aftale- eller overenskomstbestemte høringspligter over for faglige organisationer i forbindelse med sager om afskedigelse m.v. i samme omfang som i dag.”

Det følger videre af bemærkningerne til lovforslaget, jf. side 895, at man, for så vidt angår princippet om meroffentlighed, ikke tilsigter ændringer. Der er således – i det omfang, reglerne om tavshedspligt tillader det – ikke noget til hinder for at give aktindsigt i dokumenter og oplysninger i personalesager, som er undtaget fra aktindsigt.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om adgangen til at behandle personalesager, herunder afskedigelsessager, for lukkede døre fortsat skal vurderes på baggrund af reglerne om tavshedspligt.

Endvidere er det, på baggrund af det i bemærkningerne til lovforslaget om ændringen af offentlighedslovens § 2 anførte, Indenrigsministeriets opfattelse, at ændringen af offentlighedslovens regler om aktindsigt i personalesager ikke har betydning ved vurderingen af, om en oplysning er fortrolig.

Det vil således fortsat kræve en konkret vurdering af den enkelte sag, hvorvidt der heri kan forventes at indgå oplysninger, der er fortrolige. Afskedigelsessager vil således ikke i almindelighed kunne behandles for lukkede døre.

Hvis der ved en personalesags behandling vil fremkomme eller forventes at fremkomme fortrolige, personlige oplysninger, vil hele sagen normalt skulle forhandles for lukkede døre. En formodning om, at der eventuelt vil kunne forekomme oplysninger af fortrolig karakter, vil derimod ikke i sig selv kunne begrunde en dørlukning.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis det under behandlingen af et dagsordenspunkt på et offentligt møde viser sig påkrævet at fremdrage forhold af fortrolig karakter, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, at den videre behandling af sagen foregår for lukkede døre.

For så vidt angår behandling af sager om ansættelse og forfremmelse bemærkes, at efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., er sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige fortsat undtaget fra aktindsigt. Undtagelsen er begrundet i, at en adgang til aktindsigt ville give anledning til væsentlige betænkeligheder både af hensyn til offentlige interesser, navnlig ønsket om i videst mulig omfang at tiltrække kvalificerede ansøgere, og private interesser, navnlig hensynet til at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold. Disse hensyn gør sig efter Indenrigsministeriets opfattelse fortsat også gældende i relation til spørgsmålet om adgangen til at behandle sådanne sager for lukkede døre. Ved bedømmelsen af ansøgninger vil der typisk blive inddraget fortrolige personlige forhold, idet bedømmelsen vil bero på en helhedsvurdering, hvori indgår ansøgerens hidtidige karriere og deres helbred, personlighed m.v.

Hvis Kommunernes Landsforening ønsker at drøfte problemstillingen på et møde, er landsforeningen velkommen til at vende tilbage til ministeriet.

Kopi af dette brev er sendt til samtlige tilsynsråd til orientering.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. Samtlige tilsynsråd.

2. Not. (+ bilag):

Hvilket herved meddeles til orientering.

Kopi af Indenrigsministeriets svar af 17. marts 1994 til Folketingets Kommunaludvalg vedlægges til orientering.

Pernille Christensen