

Borger (A)

Sagsnr.
2014 - 6337

Vedrørende aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste

Doknr.
137486

Ved e-mail af 9. januar 2014 har du rettet henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet vedrørende Statsforvaltningens udtalelse af 9. januar 2014 om Region Sjællands afslag på aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Dato
22-09-2014

Statsforvaltningen har til brug for ministeriets behandling udleveret en kopi af sagens akter til ministeriet samt afgivet en udtalelse om sagen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved brev af 6. maj 2014 meddelt dig, at ministeriet har taget sagen op til behandling, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014).

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet sin behandling af sagen.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret arbejdsfortjeneste efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, hvis de oplysninger om lønmæssige forhold, som måtte kunne udledes af oplysningerne om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, efter den dagældende offentlighedslovs regler kunne undtages fra aktindsigt.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Region Sjælland i forbindelse med sin afgørelse om aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ikke har foretaget den konkrete vurdering, som var forudsat i lovgivningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke herved taget stilling til, om der herefter måtte være dokumenter eller oplysninger i sagen, som Region Sjælland efter offentlighedsloven er forpligtet til at meddele aktindsigt i. Ministeriet bemærker i den sammenhæng, at en nærmere stillingstagen hertil vil skulle foretages af Statsforvaltningen som tilsynsmyndighed i første instans og ske på baggrund af en fuldstændig prøvelse af sagens retlige og faktiske forhold efter indhentelse af de dokumenter og oplysninger, der er meddelt afslag på aktindsigt i.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i sammenhæng hermed bemærke, at Region Sjællands vurdering af anmodningen i forbindelse med en genoptagelse af sagen vil skulle foretages efter reglerne i den nugældende offentlighedslov, jf. den nugældende offentlighedslovs § 42, stk. 2.



Økonomi- og Indenrigsministeriet har dags dato anmodet Region Sjælland om at orientere Statsforvaltningen om, hvad regionen agter at foretage i anledning af ministeriets udtalelse.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet dags dato meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse.

Kopi af dette brev er endvidere sendt til Folketingets Ombudsmand.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagen og en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Ved e-mail af 20. august 2013 anmodede du Region Sjælland om aktindsigt på følgende vis:

"Jeg skal derfor med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen anmode om aktindsigt i de valg herom, der herefter er foretaget siden 1.1.2010. Jeg skal endvidere for de pågældende medlemmer bede om indsigt i de udbetalinger, der herefter er foretaget til de pågældende medlemmer."

Region Sjælland besvarede ved e-mail af 28. august 2013 anmodningen om aktindsigt. Regionen Sjælland oplyste i den forbindelse, hvilke regionsrådsmedlemmer der siden 1. januar 2010 har valgt at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste mod en reduktion af det faste vederlag.

Region Sjælland afslog derimod den del af anmodningen, der omhandlede udbetalinger foretaget til de pågældende regionsrådsmedlemmer med følgende begrundelse:

"Regionsrådets medlemmer er valgt iht. lov om kommunale og regionale valg til at varetage det pågældende hverv. Hvervet varetages således ikke som led i et ansættelsesforhold mellem regionen og den pågældende. Oplysninger om medlemmernes tabte arbejdsfortjeneste er derfor ikke omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Det er regionens vurdering, at de udbetalinger af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, som regionen har foretaget til de enkelte regionsrådsmedlemmer, er oplysninger om medlemmets private økonomiske forhold, idet der herved røbes oplysninger om medlemmets indkomstforhold i dennes private erhverv. Som støtte herfor henvises til "Lov om kommunernes styrelse med kommentarer", hvoraf det af kommentaren fremgår, at "Oplysninger om, hvad et kommunalbestyrelsesmedlem modtager i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, er som følge af sammenhængen mellem erstatningsbeløbet og den pågældendes personlige indkomst undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold.

Under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, kan vi derfor ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt heri."

Region Sjælland sendte efter anmodning fra dig din anmodning om aktindsigt samt regionens svar herpå til Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har ved brev af 9. januar 2014 udtalt:

"Følgende fremgår af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold."



Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 16:

”§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelses medlemmer. -----

Stk. 5. Et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. ----- ”

Oplysninger om, hvad et kommunalbestyrelsesmedlem modtager i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, er som følge af sammenhængen mellem erstatningsbeløbet og den pågældendes personlige indkomst undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen, m.fl. 2. udgave, side 164.

Da oplysninger om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til kommunalbestyrelsesmedlemmer er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, har Region Sjælland ikke handlet ulovligt ved at give dig afslag på aktindsigt i oplysninger om kommunens udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til regionsmedlemmer i Region Sjælland.

Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke yderligere i anledning af din henvendelse.”

Du har ved e-mail af 9. januar 2014 anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om at indlede en tilsynssag på baggrund af Statsforvaltningens udtalelse af samme dato:

”[...] Jeg fremsender i den anledning til dig den mail som jeg netop har modtaget fra tilsynet statsforvaltningen af 9.1.2014. Det drejer sig om region Sjælland.

Mailen er underskrevet af [navn på sagsbehandler i Statsforvaltningen udeladt], som jeg netop har henvendt mig til telefonisk. Samtalen drejede sig om følgende punkter:

[...]

Jeg tilkendegav, at offentlighedskommissionen i sin betænkning af 2009 meget grundigt understregede, at undtagelsesreglen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 skulle anvendes meget restriktivt, og at dette måtte indebære, at statsforvaltningen grundigt skulle have vurderet offentlighedskommissionens betragtninger. Det havde [navn på sagsbehandler i Statsforvaltningen udeladt] imidlertid slet ikke gjort, men blot henholdt sig til, at den allersidste version af den kommenterede styrelseslov indeholdt en bemærkning om, "retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private herunder økonomiske forhold".

Formålet med denne bestemmelse er naturligvis at beskytte borgere, som i mange sagsammenhænge er nødt til at fremkomme med oplysninger af privat karakter, som de har et selvfølgelig krav på at kommunen beskytter. Jeg anerkender, at en eller anden mig ukendt jurist har indskrevet dette i den sidste version af den kommenterede styrelseslov. Men det er jo blot et fortolkningsbidrag, og efter min opfattelse en klar overtrædelse af offentlighedsloven, og også klart i modstrid med offentlighedskommissionens bemærkninger. Jeg føler mig også overbevist om, at havde offentlighedskommissionen i sit arbejde bearbejdet breve af [navn på sagsbehandler i Statsforvaltningen udeladt] kaliber, havde kommissionen klart taget afstand fra dem.

Jeg understregede på baggrund af kommissionens klare tilkendegivelser, at statsforvaltningen i sin afgørelse klart burde have forholdt sig til kommissionens meget tydelige tilkendegivelse af, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 skulle anvendes meget restriktivt. Det er derfor min klare opfattelse, at [navn på sagsbehandler i Statsforvaltningen udeladt] henvisning til denne bestemmelse i offentlighedsloven overtræder lovens intention og indhold.

Jeg har gentagne gange overfor statsforvaltningen bedt om en begrundelse i forvaltningslovens § 24 hvorfor to månedlige betalinger til et kommunalbestyrelsesmedlem efter statsforvaltningens opfattelse juridisk bliver opfattet helt forskelligt.



a. Kommunalbestyrelsesmedlem Hansen modtager i reduceret vederlag og vederlag for medlemskab i to stående udvalg i november måned 5.300 kr.

b. Herudover modtager kommunalbestyrelsesmedlem Hansen i november måned 4.800 kr. i tabt arbejdsfortjeneste.

Jeg spurgte og gentog overfor [navn på sagsbehandler i Statsforvaltningen udeladt], hvordan det kunne være at de 5.300 kr. ikke var omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, men tværtimod blev udbasuneret fuldt offentligt for enhver der ville interessere sig for det, mens de 4.800 kr. derimod var hemmeligt stemplede og beskyttet af § 12, stk. 1, nr. 1.

[...]

Jeg skal bede dig om, at sørge for, at statsforvaltningen respekterer lov om offentlighed i forvaltningen i den aktuelle sag.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved brev af 20. februar 2014 anmodet Statsforvaltningen om en kopi af sagens akter samt en udtalelse til brug for ministeriets overvejelser om at indlede en tilsynssag.

Statsforvaltningen har ved brev af 25. februar 2014 fremsendt sagens akter til ministeriet og i den sammenhæng udtalt:

”Statsforvaltningen skal udtale følgende:

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.”

Følgende fremgår af Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven side 650:

”Efter § 12, stk. 1, nr. 1, kan oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold også undtages fra aktindsigt. Bestemmelsens formulering – ”private, herunder økonomiske forhold” – indebærer, at der skal være tale om oplysninger, som vedrører den pågældendes privatøkonomi, hvis der skal ske undtagelse af oplysninger med den begrundelse, at der er tale om enkeltpersoners økonomiske forhold.

Oplysningen om, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige, vil således kun kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, hvis oplysningen i øvrigt afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet for så vidt angår oplysninger om, at en person modtager bolig-sikring af en bestemt størrelse eller får en indtægtsafhængig pension mv., idet man på baggrund af oplysning om den pågældendes ydelse, vil kunne slutte sig til oplysninger om modtagerens privatøkonomi.”

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 1 og stk. 5, som ifølge regionslovens § 11, stk. 1, også gælder for medlemmer af regionsrådene:

”§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer.-----

Stk. 5. Et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. I så fald reduceres det faste vederlag.-----”

Bestemmelsen forudsætter således, at det pågældende regionsmedlem kan dokumentere, at han ved deltagelse i de bestemmelsen omfattede møder mv. har lidt et tab i forbindelse med varetagelsen af et bestemt erhverv.



Regionsmedlemmers modtagelse af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste vil afspejle regionsmedlemmets indtægter fra det pågældende erhverv og således efter Statsforvaltningens opfattelse afsløre oplysninger om regionsmedlemmets private økonomiske forhold, jf. lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2010, side 164.

Statsforvaltningen fastholder således udtalelsen af 9. januar 2014, hvorefter Statsforvaltningen efter kommunestyrelseslovens § 48 a ikke fandt grundlag for at tage Region Sjællands afslag på aktindsigt til [A] i udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til regionsmedlemmer op til behandling.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet oplyste ved brev af 6. maj 2014 til dig, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op til behandling, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse

1. Tilsynsmyndighedernes kompetence

Tilsynet med regionerne varetages af Statsforvaltningen, jf. § 30 i regionsloven (lovbekendtgørelse nr. 187 af 27. februar 2014).

Statsforvaltningen fører tilsyn med regionerne efter reglerne i kapitel 6 i lov om kommunernes styrelse, jf. regionslovens § 31.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om regionernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling i den pågældende sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af regionale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, jf. regionslovens § 31.

2. Retsgrundlaget

2.1. Den dagældende offentlighedslov

2.1.1. Den dagældende offentlighedslovs § 2

§ 2 i den dagældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer), der gjaldt på tidspunktet for Region Sjællands behandling af din aktindsigtsansøgning af 20. august 2013, havde følgende ordlyd:

§ 2. [...]

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.

Stk. 4. [...]

§ 2, stk. 2-4, fik sin dagældende ordlyd ved ændring af offentlighedsloven ved lov nr. 276 af 13. maj 1998.

I bemærkningerne til lovforslaget er følgende bl.a. anført om de oplysninger, der efter bestemmelsen var omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt (Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, bind II, side 892 h.sp.):

"Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der herefter bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppens principielle udgangspunkt været, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen har ment at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentligste dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have en reel interesse i."

Endvidere er følgende anført om karakteren af de oplysninger, der var omfattet af bestemmelsen (Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, bind II, side 895 f.):

"Omfattet af loven er efter bestemmelsen for det første en række mere "standardmæssige" oplysninger. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

(...)

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn m.v., men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension m.v."

I Offentlighedsloven med kommentarer, John Vogter, 3. udgave, 1998, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 96, er følgende anført om bestemmelsens anvendelsesområde:

"Personer, der virker i offentlig tjeneste, uden at dette beror på ansættelse, kan ligeledes ikke antages at være omfattet af undtagelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt. Det gælder f.eks. ministre, borgmestre, udvalgsformænd og andre, hvis virke hviler på offentlige valg m.v., samt alle, hvis virke beror på borgerligt ombud. Oplysninger om forudsætninger og vilkår for disse personers virke, udøvelsen af deres hverv og klagesager vedrørende deres adfærd eller udøvelsen af hvervet er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, herunder undtagelsesbestemmelserne i §§ 12 og 13."

2.1.2. Den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1

Den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, havde følgende indhold:

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,

2) [...]



Bestemmelsen er nærmere beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 643 ff. under betænkningens beskrivelse af, hvad der på daværende tidspunkt var gældende ret:

"2. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold

2.1. Baggrund og formål

Det er i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, fastsat, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Denne bestemmelse er med en enkelt, sproglig ændring en videreførelse af 1970-lovens § 2, stk. 1, nr. 1, der undtog oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1's undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, har til hensigt at beskytte "privatlivets fred". Dette er ikke direkte fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men Offentlighedskommissionen fremhævede i betænkning nr. 325/1963, side 48, mere generelt, at man ved indførelse af en offentlighedsordning "naturligvis [...] vil gøre undtagelser [fra offentlighedsordningen], der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv".

2.2. Almindelige bemærkninger

[...]

2.2.2. Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, er det afgørende, om oplysningen efter sin karakter generelt vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er således ikke en forudsætning for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne vedrører.

[...]

Det følger af det anførte, at der ikke skal foretages en konkret interesseafvejning i det enkelte tilfælde for at afgøre, om en oplysning kan undtages med hjemmel i § 12, stk. 1, nr. 1. Lovgivningsmagten har så at sige foretaget afvejningen og generelt afgrænset de undtagne oplysninger til at angå "private forhold".

Heri ligger på den ene side, at et samtykke til aktindsigt fra den, oplysningerne angår, formelt set ikke indebærer en pligt for myndigheden til at meddele aktindsigt. De pågældende oplysninger kan således fortsat undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Samtykket vil dog betragtes som et afkald på den beskyttelse af vedkommende, der ligger i bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, og der bør i et sådant tilfælde i almindelighed meddeles aktindsigt i oplysningen efter meroffentlighedsprincippet.

[...]

Det er i øvrigt uden betydning for afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt, hvilken begrundelse den aktindsigtssøgende har givet i forbindelse med indgivelsen af en begæring om aktindsigt eller i øvrigt, hvilken interesse den pågældende har i sagen.

[...]

2.3. Hvilke oplysninger om enkeltpersoner kan undtages fra aktindsigt

2.3.1. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der vedrører "private forhold", er det afgørende navnlig, om "oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab", jf. Folketingstidende



1985-86, tillæg A, sp. 226. Der er således tale om en retlig standard, der med tiden kan forrykke, hvilke oplysninger der kan undtages efter den nævnte bestemmelse.

Det anførte indebærer i øvrigt, at oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, håndbøger mv., ikke vil kunne undtages fra aktindsigt. De er allerede kommet til offentlighedens kundskab. Det gælder eksempelvis adresseoplysninger i folkeregisteret, medmindre der er tale om beskyttede adresser.

Det er antaget, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, bør undergives en relativt snæver fortolkning, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986. Udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af bestemmelsen, må således navnlig søges i vurdering af, hvorvidt oplysningerne for en generel betragtning kan betegnes som "følsomme", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

[...]

2.4. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold

Efter § 12, stk. 1, nr. 1, kan oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold også undtages fra aktindsigt. Bestemmelsens formulering – "private, herunder økonomiske, forhold" – indebærer, at der skal være tale om oplysninger, som vedrører den pågældendes privatøkonomi, hvis der skal ske undtagelse af oplysninger med den begrundelse, at der er tale om enkeltpersoners økonomiske forhold.

Oplysningen om, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige, vil således kun kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, hvis oplysningen i øvrigt afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet for så vidt angår oplysninger om, at en person modtager bolig sikring af en bestemt størrelse eller får en indtægtsafhængig pension mv., idet man på baggrund af oplysning om den pågældende ydelse, vil kunne slutte sig til oplysninger om modtagerens privatøkonomi."

Endvidere er der i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 1004, anført:

"Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre »private forhold«, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen."

I Offentlighedsloven med kommentarer, John Vogter, 3. udgave, 1998, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 221, er følgende anført om fortolkning af § 12, stk. 1, nr. 1:

"Oplysninger om, hvad offentligt ansatte får udbetalt i merarbejdsvederlag (se nu også § 2, stk. 2, stk. 2, 2. pkt., jf. § 2, stk. 3), eller hvad medlemmer af en kommunalbestyrelse får for varetagelse af hverv, der udføres efter valg eller indstilling fra kommunalbestyrelsen, vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse."

I Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave, 2010, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 164, er følgende anført om anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, i forhold til oplysninger om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste:

"Oplysninger om, hvad et kommunalbestyrelsesmedlem modtager i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, er som følge af sammenhængen mellem erstatningsbeløbet og den pågældendes personlige indkomst undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold."



I Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 42, er følgende anført:

"42. Efter § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt således ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen. Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun oplysninger, som efter en generel vurdering må siges at angå »privatlivets fred«, d.v.s. oplysninger som med rimelig grund kan forlanges unddraget offentligheden. Bestemmelsen bør undergives en relativt snæver fortolkning. Oplysninger af særlig følsom karakter, som f.eks. oplysninger af den karakter, der er nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 1, vil dog utvivlsomt være omfattet af undtagelsesadgangen. [...]"

Om samspillet mellem den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 3, og § 12, stk. 1, nr. 1, er følgende anført i Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, 2002, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 424:

"Sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste blev i 1998 generelt undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt. (jf. side 400) Oplysninger om ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser er forsat undergivet aktindsigt, dog med forbehold af at de ikke kan undtages efter de øvrige undtagelsesbestemmelser. § 12, stk. 1, nr. 1, har således fortsat en vis betydning for så vidt angår oplysninger i personalesager. Dertil kommer at de pågældende oplysninger også kan indgå i generelle personalesager eller andre sagstyper end personalesager. Hvis det er tilfældet, skal oplysningerne udleveres medmindre de kan undtages i henhold til offentlighedslovens §§ 12 eller 13.

Hvad en offentligt ansat tjener eller modtager til dækning af tjenesterejser, kan ikke betragtes som oplysninger om private forhold; derimod må oplysninger om hvorledes de udbetalte beløb er benyttet af den pågældende i tiden uden for tjenesten, som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt. Lønsedler er kun delvis omfattet af aktindsigt; oplysninger om skattefradrag og løntræk kan undtages i henhold til § 12, stk. 1, nr. 1."

2.2. Den nugældende offentlighedslov

2.2.1. Den nugældende offentlighedslovs § 21

Den 1. januar 2014 trådte den nugældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013) i kraft.

§ 2 i den dagældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) er med enkelte ændringer videreført i den nugældende offentlighedslov. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. [...]

Stk. 5. [...]

Stk. 6. [...]

Følgende er anført under de specielle bemærkninger til § 21 (Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 144 som fremsat 7. februar 2013 under folketingssamling 2012-2013, side 85 f.):



”Bestemmelsen i stk. 1 undtager sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste fra retten til aktindsigt, mens andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige (suspension, afskedigelse m.v.), som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 2, 1. pkt., mens bestemmelserne i stk. 2, 3 og 5 indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., og stk. 3 og 4. Der henvises herom til henholdsvis pkt. 4.1.1.10, jf. pkt. 3.4.1.3, og pkt. 4.1.1.11, jf. pkt. 3.4.1.4, i lovforslagets almindelige bemærkninger.”

[...]

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

[...]

Bestemmelsen i stk. 2 indeholder en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager) og svarer som nævnt indholdsmæssigt til gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., samt stk. 3 og 4.

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.

[...]

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i stk. 3, 1. pkt., er bestemt, at visse »standardprægede« oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver – er omfattet af loven.

For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i stk. 3, 2. pkt., er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.



Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i stk. 2-3 henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 6 (side 466 ff.).

[...]"

2.2.2. Den nugældende offentlighedslovs § 30, nr. 1

§ 12 i den dagældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer), er uændret videreført i den nugældende offentlighedslovs § 30.

Offentlighedslovens § 30 har følgende ordlyd:

"§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
2) [...]"

I lovforslaget til den nugældende offentlighedslov er følgende anført under de specielle bemærkninger til § 30 (Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 144 som fremsat 7. februar 2013 under folketingssamling 2012-2013, side 102 f.):

"Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v. Der henvises om denne bestemmelse generelt til pkt. 4.1.1.16, jf. pkt. 3.4.3.1 og pkt. 3.4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre »private forhold«, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. [...]"

I Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 518, er bl.a. følgende anført om fortolkning af § 30, nr. 1:

"Herudover vil oplysninger om *privatpersoners indtægts- og formueforhold*, herunder oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold, der er i en myndigheds besiddelse, også kunne undtages efter § 30, nr. 1, da oplysningerne har en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det samme gælder de (særlige) tilfælde, hvor en myndighed måtte være i besiddelse af en offentligt ansat lønmæssige forhold, der relaterer sig til den pågældendes private beskæftigelse (f.eks. undervisningsvirksomhed), jf. også pkt. 3.4. i kommentaren til § 21, stk. 3. I sådanne tilfælde er det således ikke et krav, at de lønmæssige oplysninger afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan, da oplysningerne i sig selv vedrører enkeltpersoners "private, herunder økonomiske, forhold". Derimod vil oplysninger om *offentligt ansattes lønmæssige forhold* ikke være omfattet af § 30, nr. 1, men vil være undergivet aktindsigt efter § 21, stk. 3."

2.2.3. Den nugældende offentlighedslovs § 42, stk. 2.



Det følger af offentlighedslovens overgangsbestemmelser, at anmodninger om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden den 1. januar 2014 skal afgøres efter den nugældende offentlighedslov, jf. lovens § 42, stk. 2.

Følgende er anført under de specielle bemærkninger til § 42, stk. 2 (Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 144 som fremsat 7. februar 2013 under folketings-samling 2012-2013, side 113 v.sp.):

”Det foreslås endvidere i stk. 2, at begæringer om aktindsigt, som er indgivet før tidspunktet for lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov. Dette indebærer bl.a., at sager, dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis dette følger af lovforslagets §§ 19-33 eller § 35.

Såfremt en afgørelse om aktindsigt er truffet inden lovens ikrafttræden, men først påklages efter lovens ikrafttræden, skal klagen afgøres efter de (på det tidspunkt) tidligere gældende regler. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor en klage indgives inden lovens ikrafttræden, men endnu ikke er færdigbehandlet ved lovens ikrafttræden. Klageren vil i det omhandlede tilfælde ved at fremsætte en ny anmodning efter lovens ikrafttræden kunne få sin ret til aktindsigt bedømt efter de nye regler.”

2.3. Erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste

Reglerne om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste følger af § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, der har følgende ordlyd:

Stk. 5. Et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. I så fald reduceres det faste vederlag. Valget foretages med virkning for et regnskabsår ad gangen. Erstatning ydes for deltagelse i de i stk. 1, litra a-e, nævnte møder m.v. Herudover kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde erstatning til et medlem for udførelse af de i stk. 1, litra f, nævnte aktiviteter. Erstatningen kan pr. dag højst udgøre det femdobbelte af det diætbeløb, som af økonomi- og indenrigsministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed, jf. § 16 a, stk. 2. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om ydelse af erstatningen, herunder om reduktion af det faste vederlag.

Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse for regionsrådsmedlemmer, jf. regionslovens § 11, stk. 1.

Økonomi- og indenrigsministeren har med hjemmel i § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse fastsat nærmere regler om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i § 5 i bekendtgørelse nr. 794 af 25. juni 2014 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv:

§ 5. Et medlem af regionsrådet kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse. For et medlems deltagelse i regionsrådets konstituerende møde og til en stedfortræder, der indkaldes til enkelte møder i regionsrådet, jf. § 7, stk. 1, 3. pkt., ydes erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 3 og 4, i lov om kommunernes styrelse. Til den, der uden at være medlem af regionsrådet deltager i de møder m.v., der er nævnt i regionslovens § 11, stk. 1, jf. § 16, stk. 1, litra a-f, i lov om kommunernes styrelse, kan regionsrådet beslutte at yde erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 3 og 4, i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Erstatningen for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste kan pr. dag højst udgøre det femdobbelte af diætsatsen i § 4, stk. 2, 1. pkt. Regionsrådet afgør, om erstatningskravet kan anses for dokumenteret.

Bestemmelsen er i uændret form videreført fra bekendtgørelse nr. 1460 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv, der gjaldt på tidspunktet for Regions Sjællands behandling af anmodningen om aktindsigt.

Udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste forudsætter, at det pågældende regionsrådsmedlem har dokumenteret et økonomisk tab på grund af deltagelse i de ovenfor nævnte møder m.v.



I ministeriets vejledning nr. 10 af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv, afsnit 2.1.3.2., er følgende anført om dokumentation for tabet:

”Erstatning for tabt arbejdsfortjeneste forudsætter, at der er lidt et tab i forbindelse med varetagelsen af et regionalt hverv.

Loven sonderer ikke mellem hovederhverv og bierhverv. Indtægtstab, der skyldes, at den pågældende ikke kan varetage bibeskæftigelse på grund af et regionalt hverv, kan også kræves erstattet.

Erstatningsbeløbet omfatter alle mistede økonomiske ydelser i forbindelse med fraværet, herunder feriegodtgørelse, manglende pensionsindbetalinger m.v.

Erstatningen ydes for selve mødetiden m.v. og den samlede rejsetid i forbindelse med mødet m.v. Forberedelsestid i forbindelse med møder m.v. kan ikke indgå i erstatningsberegningen.

Da det er det tab, der faktisk lides i forbindelse med deltagelse i møder m.v., der skal erstattes, kan der som udgangspunkt ikke ydes erstatning ud over den tid, der medgår til selve mødet m.v. og befordring frem og tilbage. Kun hvis indholdet eller karakteren af vedkommendes arbejde gør, at regionsrådsmedlemmet lider tab derudover, kan dette tab erstattes. Regionsrådet må i givet fald tage stilling til, hvorvidt arbejdsforholdet har en sådan karakter, at der kan dokumenteres indtægtstab for en hel arbejdsdag eller et vist antal timer, uanset at varetagelsen af det regionale hverv ikke har haft en tilsvarende tidsmæssig udtrækning.

Der er ikke noget krav om, at det pågældende regionsrådsmedlem skal søge at begrænse sit tab ved så vidt muligt at få omlagt sin arbejdstid, og der består ikke nogen adgang for regionsrådet til at stille krav herom. Det vil formentlig være vanskeligt at påvise et tab, såfremt et regionsrådsmedlem vælger at bruge f.eks. opsparet flexetid til at varetage det regionale hverv.

Det er regionsrådet, der afgør, om tabet kan anses for dokumenteret.

For lønmodtageres vedkommende vil en skriftlig erklæring fra vedkommendes arbejdsgiver normalt være tilstrækkelig dokumentation.

For selvstændige erhvervsdrivende, der driver virksomhed i selskabsform, vil det lidte tab ofte ikke umiddelbart give sig udtryk i reduceret indtjening, men tabet vil i stedet manifestere sig som et formuetab i selskabet. Dette har principielt ingen betydning for retten til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

Regionsrådet vil normalt kunne anse tabet for dokumenteret ved en erklæring fra den pågældende selvstændige erhvervsdrivende, forudsat at de foreliggende omstændigheder i øvrigt sandsynliggør, at det påståede tab er lidt.”

3. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering af retten til aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 3

Region Sjælland anførte i e-mail af 28. august 2013, at oplysninger om regionsrådsmedlemmers udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ikke var omfattet af retten til aktindsigt i lønmæssige forhold efter den dagældende offentligheds § 2, stk. 3.

Det fulgte af offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1.pkt., at loven fandt anvendelse for nærmere angivne oplysninger, herunder oplysninger om lønmæssige forhold, i ”andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste”, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt. Med ”andre sager” blev bestemmelsen afgrænset i forhold til sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, som loven ikke fandt anvendelse for, jf. § 2, stk. 2, 1. pkt.

Oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste udgør oplysninger om vederlag, som et kommunalbestyrelses- eller regionsrådsmedlem modtager for varetagelsen af hvervet som folkevalgt.



Økonomi- og Indenrigsministeriet er på denne baggrund enig med Region Sjælland i, at der ikke i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 3, fandtes hjemmel til at give aktindsigt i oplysninger om udbetalinger af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Dette gjaldt uanset, at pågældende regionsrådsmedlem måtte være offentligt ansat og derved i øvrigt omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3. De oplysninger, som offentlighedsloven fandt anvendelse på efter denne bestemmelse, udgjorde således alene oplysninger knyttet til sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 3, jf. stk. 2. Der henvises herved til det i afsnit 2.1.1. anførte ovenfor.

Anmodningen om aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste skulle derfor afgøres efter offentlighedslovens almindelige regler, herunder undtagelsesbestemmelsen i § 12.

4. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering af adgangen til at undtage oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste fra retten til aktindsigt efter den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1

4.1. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold

Region Sjælland begrundede regionens afslag på aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning af dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til enkelte af regionsrådets medlemmer med henvisning til, at oplysningerne udgjorde oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, der på afgørelsestidspunktet var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at oplysninger om, hvad et regionsrådsmedlem har modtaget i vederlæggelse, i sig selv ikke udgør økonomiske oplysninger, der kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1. Afgørende for anvendelsen af bestemmelsen var, om oplysningerne, som anført i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og i den juridiske litteratur, jf. ovenfor afsnit 2.1.2., i øvrigt afslørede noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan.

Et regionsrådsmedlem kan, i medfør af § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, jf. regionslovens § 11, stk. 1, mod en reduktion i det faste vederlag, der ydes for varetagelse af hvervet som regionsrådsmedlem, vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste forudsætter, at det pågældende regionsrådsmedlem har dokumenteret et økonomisk tab på grund af deltagelse i de i den kommunale styrelseslovs § 16, stk. 1, litra a – e, nævnte møder m.v.

Sammenhængen mellem udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og det økonomiske tab, som den pågældende regionsrådsmedlem har lidt, medfører, at udbetalingens størrelse afspejler den pågældendes indkomstforhold i den periode, hvor vedkommende har lidt et økonomisk tab grundet varetagelse af hvervet som regionsrådsmedlem.

Oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste vil således efter omstændighederne eksempelvis kunne danne baggrund for en opgørelse af den timeløn, som regionsrådsmedlemmet oppebærer. For selvstændige erhvervsdrivende, der driver virksomhed i selskabsform, vil det lidte tab ofte ikke umiddelbart give sig udtryk i reduceret indtjening, men tabet vil i stedet manifestere sig som et formuetab i selskabet. I disse tilfælde kan størrelsen på erstatning for tabt arbejdsfortjeneste på samme måde indeholde oplysninger om den pågældende selvstændiges personlige indkomstforhold og derved om den pågældendes privatøkonomi som sådan.



Oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste indeholder således på grund af sammenhængen med det økonomiske tab, der er lidt, efter ministeriets opfattelse oplysninger om den pågældendes økonomiske forhold i det tidsrum, hvor vedkommende som regionsrådsmedlem har deltaget i det møde m.v., der søges erstatning for. Oplysningerne må derfor betragtes som oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold.

4.2. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold fra retten til aktindsigt

Hvorvidt oplysningerne herefter kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, må efter ministeriets opfattelse bero på en vurdering af, hvorvidt oplysningerne, som anført i betænkning nr. 1510/2009 efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Region Sjælland ikke generelt kunne afslå aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i medfør af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, uden at have foretaget en konkret vurdering.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at den konkrete vurdering skulle omfatte, hvorvidt der efter offentlighedslovens regler ville være adgang til aktindsigt i de oplysninger om lønmæssige forhold, som måtte kunne udledes af de oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, der var søgt aktindsigt i. Ministeriet finder i den forbindelse, at Region Sjælland i vurderingen skulle inddrage, om det enkelte regionsrådsmedlem var offentligt eller privat ansat m.v.

Det bemærkes herved, at der som udgangspunkt er ret til aktindsigt i oplysninger om de vederlag, som regionsrådsmedlemmer oppebærer for varetagelsen af hvervet i regionsrådet og rådets udvalg. Endvidere er det ved § 16 e i lov om kommunernes styrelse, der tillige gælder for regionsrådsmedlemmer, jf. regionslovens § 12, pålagt regionsrådene at offentliggøre oplysninger om vederlag, som regionsrådsmedlemmer måtte oppebære for udførelsen af andre hverv end medlemskab af regionsrådets udvalg eller underudvalg, når hvervet udføres efter valg eller forslag fra regionen.

Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste adskiller sig fra den øvrige vederlæggelse grundet sammenhængen med det pågældende regionsrådsmedlems indkomstforhold, jf. ovenfor, på en sådan måde, at oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, hvis de oplysninger om lønmæssige forhold, som måtte kunne udledes af oplysningerne om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, efter den daværende offentlighedslovs regler kunne undtages fra aktindsigt.

Der henvises herved til, at formålet med § 12, stk. 1, nr. 1, var beskyttelse af privatlivets fred, og at bestemmelsen efter sin ordlyd direkte omfatter enkeltpersoners økonomiske oplysninger. Ministeriet bemærker i den sammenhæng, at det følger af § 12, stk. 1, nr. 1, og af betænkning nr. 1510/2009, at det derimod ikke er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne vedrører. Der skal således ikke foretages en konkret interesseafvejning af, om en oplysning kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

For så vidt angår offentligt ansatte fandt offentlighedsloven som omtalt ovenfor anvendelse i forhold til oplysninger om bl.a. den ansattes lønmæssige forhold, jf. den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 3. Retten til aktindsigt i oplysninger om lønmæssige forhold efter § 2, stk. 3, kunne dog begrænses, når oplysningerne i øvrigt afslørede forhold om den pågældendes privatøkonomi, herunder, som omtalt ovenfor, oplysninger om skattefradrag og løntræk.



Økonomi- og Indenrigsministeriet finder ikke grundlag for at antage, at hensynet til privatlivets fred i forhold til enkeltpersoners lønmæssige forhold uden for anvendelsesområdet af § 2, stk. 3, skal tillægges forskellig vægt afhængig af, om der søges om aktindsigt direkte i oplysninger om lønmæssige forhold, eller om der søges aktindsigt i oplysninger om udbetaling for erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, hvoraf selvsamme oplysninger om lønmæssige forhold kan udledes.

I det omfang der efter en konkret vurdering ville være adgang til aktindsigt i oplysninger om et regionsrådsmedlems lønmæssige forhold efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, fandt offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, efter økonomi- og indenrigsministeriets opfattelse ikke anvendelse på oplysninger om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at det beskyttelseshensyn i forhold til afsløring af oplysninger om regionsrådsmedlemmers lønmæssige forhold, der kunne begrunde undtagelse for retten til aktindsigt, ikke kunne antages at gøre sig gældende, når der efter offentlighedsloven kunne meddeles aktindsigt i disse oplysninger. Oplysningerne ville da ikke have en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet burde kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Der er derimod ikke efter lovgivningen en tilsvarende adgang til oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold samt om selvstændiges personlige indkomstforhold, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt vil være omfattet af den dagældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Region Sjælland i forbindelse med sin afgørelse om aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ikke har foretaget den konkrete vurdering, som var forudsat i lovgivningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke herved taget stilling til, om der herefter måtte være dokumenter eller oplysninger i sagen, som Region Sjælland efter offentlighedsloven er forpligtet til at meddele aktindsigt i. Ministeriet bemærker i den sammenhæng, at en nærmere stillingstagen hertil vil skulle foretages af Statsforvaltningen som tilsynsmyndighed i første instans og ske på baggrund af en fuldstændig prøvelse af sagens retlige og faktiske forhold efter indhentelse af de dokumenter og oplysninger, der er meddelt afslag på aktindsigt i.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i sammenhæng hermed bemærke, at Region Sjællands vurdering af anmodningen i forbindelse med en genoptagelse af sagen vil skulle foretages efter reglerne i den nugældende offentlighedslov, jf. lovens § 42, stk. 2. Vurderingen af, hvorvidt der efter den nugældende offentlighedslov skal meddeles aktindsigt i oplysninger om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, må efter ministeriets opfattelse bero på en fortolkning af særligt lovens § 21, stk. 1-3, samt § 30, nr. 1, der, som redegjort ovenfor i afsnit 2.2.1 og 2.2.2., i sit indhold er en videreførelse af den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 og 3, samt § 12, stk. 1, nr. 1.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har dags dato anmodet Region Sjælland om at orientere Statsforvaltningen om, hvad regionen agter at foretage i anledning af ministeriets udtalelse.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet dags dato meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse.



Kopi af dette brev er endvidere sendt til Folketingets Ombudsmand, der ved brev af 18. juni 2014 har anmodet herom.

Kopi af dette brev vil blive offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann