

Udskriftsdato: 21. december 2025

FOU nr 2009.0104 (Gældende)

2009 1-4. Aktindsigt i journalliste i Arbejdstilsynet

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 1395 af 27/12/2008 § 79 - LOV nr 433 af 04/06/2009 § 5,13 og 14

2009 1-4. Aktindsigt i journalliste i Arbejdstilsynet

Resumé

En journalist bad om aktindsigt i journallisten i de sager som Arbejdstilsynet eventuelt måtte have vedrørende en bestemt afdeling på et sygehus.

Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet afslog at give aktindsigt med den begrundelse at en udlevering af det ønskede materiale ville afsløre om der var foretaget anmeldelser til Arbejdstilsynet af den pågældende sygehusafdeling. Efter myndighedernes opfattelse ville en sådan afsløring være i strid med formålet med arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, der forbød at afsløre over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant at et tilsynsbesøg skete som følge af en klage.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere at myndighederne mente at arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, var en særlig tavshedspligtsbestemmelse der begrænsede pligten til at give oplysninger efter offentlighedsloven. Da tavshedspligtsbestemmelsen i arbejdsmiljøloven kun krævede hemmeligholdelse over for ”arbejdsgiveren eller dennes repræsentant”, skulle hjemlen til at undtage materialet fra aktindsigt i forhold til journallisten – formelt set – findes i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Denne bestemmelse måtte dog forstås i overensstemmelse med princippet i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2.

Ombudsmanden var enig med myndighederne i at der efter offentlighedsloven som udgangspunkt skal gives aktindsigt i en sags journallister. I sager hos Arbejdstilsynet med meget få dokumenter hvor der ikke er foretaget tilsyn, mente ombudsmanden dog at det vil være berettiget at give afslag på aktindsigt i journallisten som sådan for ikke at afsløre at der foreligger en klage.

Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere at Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet ikke havde givet journallisten aktindsigt i den eller de eventuelle journallister. Ombudsmanden kritiserede dog Arbejdstilsynets begrundelse og myndighedernes sagsbehandlingstid.

(J.nr. 2008-3848-001).

Ombudsmandens udtalelse

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Sagen drejer sig om hvorvidt du har krav på at få aktindsigt i en eventuel journalliste i en sag hos Arbejdstilsynets om tilsyn mv. på en bestemt afdeling på et sygehus i perioden fra 2001 og fremefter.

Efter reglen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, må en medarbejder ved Arbejdstilsynet ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant oplyse at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage. Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet har som begrundelse for afslaget på aktindsigt bl.a. henvist til offentlighedslovens § 14. Jeg må forstå myndighederne sådan at de mener at arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i offentlighedslovens § 14’s forstand, også i forhold til dig som journalist. Myndighederne har også henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg vil derfor undersøge om disse bestemmelser som myndigheden har henvist til, kan føre til at du nægtes aktindsigt i en eventuel journalliste. Jeg vil også tage stilling til myndighedernes begrundelse for afslaget og til deres sagsbehandlingstid.

2. Myndighedernes afslag på aktindsigt

a) Den almindelige adgang til aktindsigt begrænses af særlige tavshedspligtsbestemmelser

Hovedreglen efter offentlighedsloven er at enhver har ret til aktindsigt, jf. § 4, stk. 1. Denne adgang begrænses ikke af almindelige tavshedspligtsregler i f.eks. straffeloven og forvaltningsloven.

Hvis der derimod er tale om særlige tavshedspligtsregler, begrænser disse adgangen til aktindsigt. Det følger af offentlighedslovens § 14 der lyder sådan:

'14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.'

Hvis de oplysninger der anmodes om aktindsigt i, er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse i offentlighedslovens § 14's forstand, skal der således umiddelbart gives afslag på disse uden at der skal foretages en konkret vurdering af de involverede interesser.

Spørgsmålet er for det første om det er korrekt at arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i offentlighedslovens § 14's forstand, og herefter om den kan anvendes over for dig som journalist i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning.

b) Nærmere om arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2

Arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2 har følgende ordlyd:

'§ 79

...

Stk. 2. En medarbejder ved Arbejdstilsynet må ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.'

Som det fremgår af bestemmelsen, omfatter tavshedspligten ikke kun identiteten på en eventuel klager, men selve det forhold at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage. Efter bestemmelsens ordlyd gælder tavshedspligten alene over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.

Det fremgår af forarbejderne til arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, at bestemmelsen erstatter bestemmelsen i § 50, stk. 2, sidste pkt., i tidligere gældende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse.

§ 50, stk. 2, næstsidste og sidste pkt. i den tidligere gældende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse havde følgende ordlyd:

'Arbejderne eller deres tillidsmænd har fri adgang til at gøre anmeldelse til arbejdstilsynet om mangler eller uoverensstemmelser med loven i den virksomhed, hvori de er beskæftiget (...) Sådan anmeldelse skal betragtes som strengt fortrolig, og den tilsynsførende må ikke overfor arbejdsgiveren eller hans repræsentant tilkendegive, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en indgået klage.'

Af forarbejderne til denne tidligere bestemmelse fremgår det at bestemmelsen er indsat for at bringe loven i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 81 om arbejdstilsyn inden for industri og handel der blev indgået på den internationale arbejdskonference i 1947. Konventionen er oversat til dansk, og den danske tekst er offentliggjort ved bekendtgørelse nr. 30 af 11. august 1959. I den danske oversættelse har konventionens artikel 15 følgende ordlyd:

'Artikel 15

Med de undtagelser, der måtte blive fastsat ved national lov eller administrativ bestemmelse,

...

- (c) skal fabriksinspektørerne iagttage absolut tavshed med hensyn til kilden til en klage, ved hvilken en mangel eller en overtrædelse af lovbestemmelserne er bragt til deres kundskab, og undlade over for arbejdsgiveren eller hans repræsentant at røbe, at tilsyn blev foretaget som følge af en sådan klage.'

Indtil vedtagelsen af lov nr. 247 af 8. juni 1979 var det udgangspunktet i arbejdsmiljøloven (og før den i lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse) at Arbejdstilsynets medarbejdere havde en helt generel pligt til at hemmeligholde alt hvad de blev vidende om gennem deres arbejde.

Denne tavshedspligt blev betragtet som en særlig tavshedspligtsbestemmelse i forhold til den dagældende offentlighedslovs § 7 (der svarede til den nugældende offentlighedslovs § 14). Se bl.a. bilag til betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 288 ff, og bilag 16 til betænkningen.

Da arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, blev vedtaget som en del af lov nr. 681 af 23. december 1975 (og tidligere i § 50, stk. 2, sidste pkt., i lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse), fremstod bestemmelsen således ikke som en undtagelse til et generelt offentlighedsprincip, men derimod som en uddybning og præcisering af den helt generelle pligt for Arbejdstilsynets medarbejdere til at hemmeligholde alt hvad de blev vidende om gennem deres arbejde.

Ved vedtagelsen af lov nr. 247 af 8. juni 1979 om ændring af lov om arbejdsmiljø blev arbejdsmiljølovens § 79, stk. 1, om Arbejdstilsynets tavshedspligt ændret med den konsekvens at tilsynets sager som udgangspunkt blev omfattet af det almindelige offentlighedsprincip i offentlighedsloven. Ved denne lejlighed valgte man imidlertid at bevare den særlige bestemmelse i § 79, stk. 2.

c) *Hvornår er en tavshedspligtsbestemmelse omfattet af offentlighedslovens § 14, og er arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, en sådan bestemmelse?*

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 14 fremgår bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 230:

’I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs

§ 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og tjenestemandsløvgivningen, herunder de kommunale tjenestemandsvedtægter, eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der herved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det samtidigt hermed fremsatte forslag til forvaltningslov. Bestemmelser, der f.eks. alene har til formål at præcisere eller udvide kredsen af personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.’

Det fremgår således af forarbejderne at bestemmelser som præciserer tavshedspligtens *omfang*, må betragtes som særlige tavshedspligtsbestemmelser.

I betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision er det på s. 289 anført at den dagældende bestemmelse i offentlighedslovens § 7 (der svarer til den nugældende § 14) ’må (...) antages at omfatte bestemmelser i særlovgivningen der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt *med hensyn til visse nærmere angivne forhold*’. På side 300 ff i betænkningen har udvalget systematiseret de særlige tavshedspligtsforskrifter i tre grupper. Den ene gruppe udgøres af bestemmelser ’der foretager en *præcisering af tavshedspligtens omfang gennem en angivelse af forholdsvis snævert afgrænsede forhold*, der er undergivet tavshedspligt’. Det konkluderes om tavshedspligtsbestemmelser af denne type at de klart bør have gennemslagskraft i forhold til offentlighedsloven og tillægges virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet.

Det er min opfattelse at bestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er en sådan bestemmelse som præciserer tavshedspligtens omfang gennem en angivelse af snævert afgrænsede forhold der er undergivet tavshedspligt. Dermed er jeg enig med Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet i at bestemmelsen

må betragtes som en særlig tavshedspligtsbestemmelse i offentlighedslovens § 14's forstand. Jeg henviser også til betænkning 998/1984 om tavshedspligt, s. 91.

d) Offentlighedslovens § 13

Offentlighedslovens § 14, 1. pkt., angiver ikke i sig selv i hvilket omfang en myndighed er forpligtet til at give aktindsigt i en konkret oplysning der måtte være omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse. Dette må afgøres på baggrund af en fortolkning af den relevante tavshedspligtsbestemmelse. Jeg henviser i den forbindelse til min undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen optrykt i Folketingets Ombudsmands Beretning for 2005, s. 621 ff*, navnlig s. 672-681.

Bestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, regulerer ifølge sin ordlyd alene muligheden for at oplyse *arbejdsgiveren eller dennes repræsentant* om at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage, og gælder således formelt set ikke i forhold til dig som journalist. Hjemlen til at undtage oplysningerne fra aktindsigt i forhold til dig skal derfor – igen formelt set – findes i offentlighedslovens § 13. Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet har da også henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Normalt kan en begæring om aktindsigt kun afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

Jeg mener imidlertid at den særlige tavshedspligtsbestemmelse i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er normerende for den vurdering der skal foretages efter offentlighedslovens § 13. Det betyder at oplysningen om hvorvidt der foreligger en klage til Arbejdstilsynet, og i givet fald fra hvem, som den helt klare hovedregel kan undtages fra aktindsigt – også i forhold til andre end arbejdsgiveren og dennes repræsentant med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg har fra Beskæftigelsesministeriet under sagens behandling fået oplyst at ministeriet overvejer at tage skridt til at ændre bestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2. Jeg har i den forbindelse samtidig hermed skrevet til Beskæftigelsesministeriet at det kunne overvejes at ændre bestemmelsen sådan at der heller ikke over for andre end arbejdsgiveren eller dennes repræsentant kan gives oplysninger om hvorvidt der er indgivet en klage, og i givet fald af hvem. Dvs. at udvide kredsen af personer over for hvem den særlige tavshedspligtsregel har direkte virkning. Bestemmelsen har alligevel reelt en sådan virkning, og der kunne derfor opnås en større klarhed over for borgerne ved at ændre bestemmelsen som anført. Se bl.a. pkt. 2.1. i Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005 om lov kvalitet.

e) Afslag på indsigt i journalister

Spørgsmålet er herefter om det jeg har skrevet ovenfor, også medfører at (oplysninger i) en journaliste vil kunne undtages fra aktindsigt.

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, at den der søger om aktindsigt i en sag, har et selvstændigt krav på at få aktindsigt i den pågældende sags journal eller journalkort.

Formålet med bestemmelsen er for det første at den aktindsigtssøgende herigennem skal kunne få oplysninger om sagens samlede behandling hos myndigheden. For det andet – og væsentligst – er formålet at give den aktindsigtssøgende mulighed for at kontrollere om den aktindsigtssøgende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter den pågældende mener at have krav på aktindsigt i. Jeg henviser herved til Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1354, betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 142, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 141-142, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241 ff* (s. 268), og for 1994, s. 84 ff*.

Som beskrevet ovenfor var hensigten med ændringen af arbejdsmiljølovens

§ 79, stk. 1, ved lov nr. 247 af 8. juni 1979 om ændring af lov om arbejdsmiljø at tilsynets sager som udgangspunkt skulle være omfattet af det almindelige offentlighedsprincip i offentlighedsloven.

Som følge heraf skal der – også i Arbejdstilsynets sager – som udgangspunkt gives aktindsigt i den (eller de) relevant(e) journalliste(r). I det omfang der er hjemmel til det i offentlighedsloven, kan myndighederne eventuelt undtage enkelte oplysninger fra journalisten. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 84, som Beskæftigelsesministeriet også henviser til i sin afgørelse af 4. november 2008.

Så vidt jeg forstår Arbejdstilsynets afgørelser af 4. og 8. februar 2008, Arbejdstilsynets udtalelser af 27. maj 2008 og 10. februar 2009 samt Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 4. november 2008 og udtalelse af 13. maj 2009, er myndighederne enige med mig i dette udgangspunkt. Normalt vil der således i forbindelse med en aktindsigtsanmodning skulle gives aktindsigt i den tilhørende journalliste. Dette udgangspunkt gælder også selv om sagen er startet ved indgivelse af en klage. Hvis der er oplysninger i listen som viser at der er indgivet en klage, og af hvem, vil disse oplysninger som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1. De øvrige oplysninger i listen skal meddeles efter offentlighedslovens § 13, stk. 2.

I sager hvor der kun foreligger meget få dokumenter, f.eks. en klage (og eventuelt et svar herpå), men hvor der ikke er foretaget tilsyn, mener jeg imidlertid at udgangspunktet kan fraviges. I en sådan sag vil der som udgangspunkt ikke være dokumenter der kan gives aktindsigt i, jf. ovenfor. I journallisten vil alle oplysninger også stort set skulle undtages fra aktindsigt for ikke at afsløre at der foreligger en klage. Jeg mener på den baggrund at det i sådanne sager vil være berettiget at Arbejdstilsynet afviser at give aktindsigt i journalisten som sådan.

Jeg mener på den baggrund ikke at jeg har grundlag for at kritisere Arbejdstilsynets og Beskæftigelsesministeriets afgørelser om ikke at give dig aktindsigt i eventuelle journalister vedrørende tilsyn mv. på afdelingen på sygehuset.

3. Arbejdstilsynets begrundelse for afgørelsen

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Kravene til en begrundelses indhold findes i forvaltningslovens § 24. Bestemmelsen lyder sådan:

’§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.’

Som det fremgår af § 24, stk. 3, kan en begrundelses indhold begrænses hvis partens interesse i at få en begrundelse der opfylder kravene i stk. 1, må vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser. Jeg er enig med Beskæftigelsesministeriet i at hensynet til at det ikke afsløres at der har foreligget en klage fra en ansat, kan være en interesse omfattet af § 24, stk. 3. Jeg er dermed også enig i at begrundelsen for et afslag på aktindsigt hos Arbejdstilsynet, herunder i en journalliste, efter omstændighederne vil kunne begrænses efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Jeg mener dog at den begrundelse som Arbejdstilsynet gav for sit afslag på aktindsigt af 4. februar 2008, kunne være mere fyldestgørende end tilfældet var. Arbejdstilsynet burde efter min opfattelse mere præcist have angivet efter hvilke retsregler afgørelsen var truffet, dvs. svarende til den angivelse der var i den udtalelse som Arbejdstilsynet efterfølgende den 12. august 2008 sendte til Beskæftigelsesministeriet

i forbindelse med din klage dertil. I denne udtalelse redegjorde tilsynet for anvendelsen af reglerne i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, og i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og § 14.

Jeg mener at det er beklageligt at Arbejdstilsynets begrundelse ikke var tilstrækkelig. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

4. Sagsbehandlingstiden

Både Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet har i deres udtalelser til mig beklaget sagsbehandlingstiden. Jeg er enig med tilsynet og ministeriet i denne beklagelse. Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet og tilsynet bekendt med min opfattelse.”

Sagsfremstilling

Den 18. januar 2008 bad en journalist (A) Arbejdstilsynet om at få aktindsigt i ”samtlige dokumenter vedrørende tilsyn, henvendelser, sagsbehandling, principielle afgørelser mv., som Arbejdstilsynet har foretaget og/eller modtaget vedr. (...) afdeling på (...) Sygehus (...) i perioden fra 2001 frem til dags dato.”

A bad i samme forbindelse om at modtage en dokumentoversigt hvoraf samtlige dokumenter i sagen fremgik – også dem, der eventuelt måtte undtages fra aktindsigten.

A oplyste at sagen af hensyn til hendes journalistiske arbejde var af hastende karakter, og bad om at modtage svar inden den 1. februar 2008.

Den 21. januar 2008 bekræftede Arbejdstilsynet at det havde modtaget A's ansøgning, og at den var sendt til det relevante tilsynscenter.

Den 29. januar 2008 oplyste Arbejdstilsynet, Tilsynscenter 2, at A's anmodning var under behandling, men at det af forskellige grunde ikke var muligt at træffe afgørelse inden 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. Tilsynet forventede dog at kunne sende en endelig afgørelse inden den 5. februar 2008.

Den 4. februar 2008 afslog Arbejdstilsynet, Tilsynscenter 2, A's anmodning og skrev i den forbindelse bl.a.:

”Arbejdstilsynet har i den anførte periode ikke aflagt besøg på (...) afdeling på (...) Sygehus og kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt.”

Som hjemmel for afgørelsen henviste Arbejdstilsynet til offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Den 6. februar 2008 ringede A til Arbejdstilsynet, og hun fik i den forbindelse oplyst at Arbejdstilsynet ikke kunne oplyse om der forelå en klage fra nogle ansatte, på grund af tavshedspligtsbestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2.

På baggrund af telefonsamtalen bad A efterfølgende Arbejdstilsynet om at revurdere sagen og om at modtage aktindsigt i en eventuel journalliste vedrørende den sag hun havde søgt om aktindsigt i.

Arbejdstilsynet fastholdt sin tidligere afgørelse med den anførte begrundelse, og den 11. februar 2008 klagede A herover til Beskæftigelsesministeriet.

Den 21. februar 2008 oplyste Beskæftigelsesministeriet A om at behandlingen af klagen afventede principielle overvejelser om hvorvidt det var ministeriets departement eller Arbejdsmiljøklagenævnet der havde kompetence til at behandle klagen.

Samme dag præciserede A i en e-mail til ministeriet at hun alene klagede over at hun ikke kunne få udleveret en journalliste hvor eventuelle fortrolige oplysninger som navne mv. var fjernet.

Den 12. marts oplyste Beskæftigelsesministeriet at kompetencespørgsmålet tidligst kunne afklares medio april 2008.

Den 6. maj 2008 bad Beskæftigelsesministeriet Arbejdstilsynet om en udtalelse i anledning af klagen. Ministeriet bad om at få svaret så hurtigt som muligt da sagen havde trukket ud som følge af overvejelserne om kompetencespørgsmålet.

Den 27. maj 2008 sendte Arbejdstilsynet, Tilsynscenter 2, en udtalelse til Beskæftigelsesministeriet.

Ved e-mail af 8. juli 2008 oplyste Beskæftigelsesministeriet at ministeriet mente at have behov for en uddybning af dele af Arbejdstilsynets udtalelse. Grundet sommerferien kunne ministeriet ikke oplyse hvornår en afgørelse forventedes at foreligge. Ministeriet beklagede sagsbehandlingstiden.

Den 15. juli 2008 bad Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse fra Arbejdstilsynet om hvorledes arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, anvendes i sager hvor der er anmodet om aktindsigt af journalister eller andre efter offentlighedsloven.

Den 12. august 2008 sendte Arbejdstilsynet, Tilsynscenter 2, den supplerende udtalelse til Beskæftigelsesministeriet.

Den 4. november 2008 erklærede Beskæftigelsesministeriet sig enig i Arbejdstilsynets afgørelse af 4. februar 2008 – dog med en noget mere udførlig begrundelse. I brevet skrev ministeriet bl.a.:

”Beskæftigelsesministeriet har i brev af 15. august 2008 anmodet Arbejdstilsynet om en udtalelse om, hvorledes § 79, stk. 2, i arbejdsmiljøloven forholder sig til anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven, idet bestemmelsen efter sin ordlyd kun kan anvendes for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.

Arbejdstilsynet har i den forbindelse bemærket følgende:

’I 79, stk. 2, er fastsat, at ’En medarbejder ved Arbejdstilsynet må ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.’

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at den udtrykkelige bestemmelse om anonymitet for klageren i forhold til arbejdsgiverne eller dennes repræsentant må antages at gribe ind i partsoffentligheden, jf. lov om offentlighed i forvaltningen. Således afskæres arbejdsgiveren fra at blive gjort bekendt med, at en ansat har klaget over arbejdsmiljøet, også selvom vedkommende arbejdsgiver er part i sagen.

§ 79, stk. 2, i arbejdsmiljøloven er en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere gældende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse. Her fremgår det af § 50, stk. 2, 3. og 4. pkt., at: ’arbejderne eller deres tillidsmænd har fri adgang til at gøre anmeldelse til Arbejdstilsynet om mangler eller uoverensstemmelser med loven i den virksomhed, hvori de er beskæftiget, men manglen eller uoverensstemmelsen bør dog i almindelighed først søges afhjulpet ved henvendelse til arbejdsgiveren eller dennes repræsentant. Sådan anmeldelse skal betragtes som *strengt fortrolig*, og den tilsynsførende må ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant tilkendegive, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en indgået klage.’

Det er således tydeligt, at § 79, stk. 2, ikke som udgangspunkt omfatter en større personkreds end arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.

Baggrunden for dette kan meget vel være, at journalister og lignende ikke på den tid hvor disse regler blev til, spillede nogen væsentlig rolle som kontrollant vedrørende forhold mellem myndighed og borger.

Arbejdstilsynet er dog som bekendt af den opfattelse, at § 79, stk. 2, i dag må tillægges betydelig vægt, når Arbejdstilsynet sagsbehandler en anmodning om aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven.

I den konkrete sag er Arbejdstilsynets afgørelse truffet med eksplicit hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 1. Bestemmelsen henviser til undtagelserne fra aktindsigt i lovens § 7-14, hvor § 14 og § 13, stk. 1, nr. 6, vurderes at være aktuelle i denne sammenhæng.

Offentlighedslovens § 14 fastsætter, at ’pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.’

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 fastsætter, at 'retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Arbejdstilsynet lægger således vægt på, at skadevirkningen typisk vil kunne være den samme ved at meddele oplysningen til fx en journalist, som den er ved at kommunikere direkte med arbejdsgiveren herom. Samarbejdsklimaet vil kunne blive alvorligt forværret, hvis arbejdsgiveren bliver bekendt med, at de ansatte har henvendt sig eksternt for at få hjælp til at løse problemerne på virksomheden.'

Beskæftigelsesministeriet tiltræder Arbejdstilsynets afgørelse af 4. februar 2008, hvorefter der ikke kan gives aktindsigt i dokumenter vedrørende tilsyn, henvendelser, sagsbehandling, principielle afgørelser, m.v., som Arbejdstilsynet har foretaget og/eller modtaget vedrørende (...) afdeling på (...) Sygehus i perioden 2001 og frem til i dag.

I e-mail af 21. februar 2008 har De afgrænset anmodningen om aktindsigt til indsigt i journallisten over de dokumenter, som er blevet undtaget fra retten til aktindsigt.

Beskæftigelsesministeriet kan oplyse, at den, som søger om aktindsigt i en sag, har et selvstændigt krav på indsigt i den pågældende sags journal, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Det betyder, at en myndighed som udgangspunkt ikke kan give afslag på aktindsigt i en journal med henvisning til at sagens dokumenter helt eller delvis er undtaget fra retten til aktindsigt.

Kun i tilfælde hvor journallisten i sig selv indeholder oplysninger, der kan henføres under undtagelserne til retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, kan en offentlig myndighed nægte aktindsigt i journalen, se også FOB 1994.84, hvor ombudsmanden gik ind i en klage over spørgsmålet om, hvorvidt Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet havde pligt til at udlevere journalerne om generaldirektoratets sag om privatisering af Tele Danmark A/S.

Beskæftigelsesministeriet er af den opfattelse, at en udlevering af journalliste om tilsyn, henvendelse, sagsbehandling, principielle afgørelser, m.v., som Arbejdstilsynet måtte have foretaget og/eller modtaget vedrørende (...) afdeling på (...) Sygehus i perioden 2001 og frem til i dag, er omfattet af undtagelsen til retten til aktindsigt. En udlevering af journallister i pågældende tilfælde vil i sig selv være nok til at oplyse, om der i det hele taget foreligger anmeldelser af (...) afdeling på (...) Sygehus.

Formålet med arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, vil miste sin betydning, hvis man ved anmodning om aktindsigt i en journalliste kan få oplysninger om, hvorvidt der er foretaget anmeldelse til Arbejdstilsynet.

Beskæftigelsesministeriet tiltræder derfor også på dette område Arbejdstilsynets afgørelse af 4. februar 2008."

Den 5. november 2008 klagede A til mig, og den 13. november 2008 bad jeg Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet om en udtalelse om sagen. Jeg bad navnlig myndighederne oplyse om afslaget gjaldt hele journallisten. Hvis de hensyn der havde begrundet afslaget, kun gjorde sig gældende for en del af journallisten, bad jeg myndighederne oplyse om de havde overvejet at meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Jeg bad endvidere Beskæftigelsesministeriet oplyse hvilken undtagelse i offentlighedsloven ministeriet sigtede til i afgørelsen, og om ministeriet var enig i Arbejdstilsynets henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og § 14.

Endelig bad jeg ministeriet oplyse om begrundelsen for ministeriets afgørelse på dette punkt opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, hvorefter begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler den er truffet efter.

Den 13. maj 2009 modtog jeg ministeriets og tilsynets udtalelser. Da jeg for en ordens skyld hørte om ministeriet og tilsynet var indforståede med at jeg sendte udtalelserne til A, bad Arbejdstilsynet om at hun kun fik indsigt i dele af udtalelsen.

Den 15. juni 2009 modtog jeg en version af Arbejdstilsynets udtalelse af 10. februar 2009 hvor tilsynet havde slettet de dele af udtalelsen som tilsynet ikke ønskede at A fik i høring.

I den udtalelse fra Arbejdstilsynet A fik i høring, skrev tilsynet bl.a.:

”Arbejdstilsynet kan udtale følgende:

Klagesagen vedrører efter Arbejdstilsynets opfattelse alene afslaget på at udlevere en journalliste (...). Når Arbejdstilsynet ikke mener, at der i den konkrete sag skal være adgang til aktindsigt i journalliste (...) skyldes det som bekendt, jf. Arbejdstilsynets udtalelse af 27. maj 2008, at den indkomne klage over arbejdsmiljøforholdene på (...) afdeling på (...) Sygehus er det eneste dokument på sagen, som aktindsigtsanmodningen omfatter, og at også udlevering af journalliste (...) vil udgøre et brud på tavshedspligten.

Ved dette brev konkluderede Arbejdstilsynet følgende:

’Arbejdstilsynet fastholder hermed afgørelsen vedrørende afslag på aktindsigt (...) jf. nævnte bestemmelse i offentlighedsloven der skal sammenholdes med principperne bag § 79, stk. 2, i arbejdsmiljøloven. (...)

Arbejdstilsynets medarbejdere har fået nærmere retningslinjer for udøvelsen af tavshedspligten, jf. C.5: Kvalitetsprocedurer for afgørelser. Heraf fremgår bl.a., at der er tale om ’en særregel om tavshedspligt for Arbejdstilsynet, og den er meget vigtig at være opmærksom på i forbindelse med tilsynsbesøg, behandling af sager, og når man træffer en afgørelse. Arbejdstilsynet skal derfor altid undgå at fortælle, at der er tale om en klage. Klageren skal sikres anonymitet, og Arbejdstilsynet må under ingen omstændigheder prøve at få klageren til at give afkald på sin anonymitet over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant. Dette gælder uanset hvem der klager.’

Arbejdstilsynet er naturligvis enig med klager i, at en journalliste principielt er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedsloven § 5, stk. 1, nr. 2, men i det konkrete tilfælde fandt Arbejdstilsynet, at der måtte gøres en undtagelse.

(...)

Arbejdstilsynet er som bekendt klar over, at der anlægges en udvidende fortolkning af § 79, stk. 2, når den også lægges til grund ved journalisters anmodning om aktindsigt.

Der henvises i øvrigt til Beskæftigelsesministeriets brev af 4. november 2008 om fastholdelse af afslag på aktindsigt. Her udtaler Arbejdstilsynet følgende:

’I § 79, stk. 2, er fastsat, at ’En medarbejder ved Arbejdstilsynet ikke må overfor arbejdsgiveren eller dennes repræsentant oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.’

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at den udtrykkelige bestemmelse om anonymitet for klageren i forhold til arbejdsgiveren eller dennes repræsentant må antages at gribe ind i partsoffentligheden, jf. lov om offentlighed i forvaltningen. Således afskæres arbejdsgiveren fra at blive gjort bekendt med, at en ansat har klaget over arbejdsmiljøet, også selvom vedkommende arbejdsgiver er part i sagen.

§ 79, stk. 2, i arbejdsmiljøloven er en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere gældende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse. Her fremgår det af § 50, stk. 2, 3. og 4. pkt., at: ’arbejderen eller deres tillidsmænd har fri adgang til at gøre anmeldelse til Arbejdstilsynet om mangler og uoverensstemmelser med loven i den virksomhed, hvori de er beskæftiget, men manglen eller uoverensstemmelsen bør dog i almindelighed først søges afhjulpet ved henvendelse til arbejdsgiveren eller dennes repræsentant. Sådan anmeldelse skal betragtes som strengt fortrolig, og den tilsynsførende må ikke overfor arbejdsgiveren eller dennes repræsentant tilkendegive, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.’

Det er således tydeligt, at § 79, stk. 2, ikke som udgangspunkt omfatter en større personkreds end arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.

Baggrunden for dette kan meget vel være, at journalister og lignende ikke på den tid, hvor disse regler blev til, spillede nogen væsentlig rolle som kontrollant vedrørende forhold mellem myndighed og borger.

Arbejdstilsynet er som bekendt af den opfattelse, at § 79, stk. 2, i dag må tillægges betydelig vægt, når Arbejdstilsynets sagsbehandler en anmodning om aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven.

I den konkrete sag er Arbejdstilsynets afgørelse truffet med eksplicit hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 1. Bestemmelsen henviser til undtagelsesbestemmelserne fra aktindsigt i lovens §§ 7-14, hvor § 14 og § 13, stk. 1, nr. 6, vurderes at være aktuelle i denne sammenhæng.

Offentlighedslovens § 14 fastsætter, at 'pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.'

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 fastsætter, at 'retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Arbejdstilsynet lægger således vægt på, at skadevirkningen typisk vil kunne være den samme ved at meddele oplysningen til fx en journalist, som den er ved at kommunikere direkte med arbejdsgiveren herom. Samarbejdsklimaet vil kunne blive alvorligt forværret, hvis arbejdsgiveren bliver bekendt med, at de ansatte har henvendt sig eksternt for at få hjælp til at løse problemerne i virksomheden.'

Arbejdstilsynet er enig med klager i, at sagens behandling har taget længere tid end sædvanligt og skal derfor beklage sagsbehandlingstiden."

I sin udtalelse af 13. maj 2008 skrev Beskæftigelsesministeriet bl.a.:

"Beskæftigelsesministeriets udtalelse om adgangen til aktindsigt

Efter arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, må en medarbejder ved Arbejdstilsynet ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.

Det fremgår af Arbejdstilsynets udtalelse, at:

(...)

Beskæftigelsesministeriet er enig med Arbejdstilsynet i, at formålet med bestemmelsen i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, ville være forspildt, hvis andre end de nævnte kunne få aktindsigt i en journalliste, der kan røbe, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en anmeldelse.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse finder offentlighedslovens § 14 anvendelse i den konkrete situation. Som det fremgår af Arbejdstilsynets udtalelse, er baggrunden for den udtrykkelige bestemmelse i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, ønsket om anonymitet for klageren i forhold til arbejdsgiveren eller dennes repræsentant. Således afskæres arbejdsgiveren fra at blive gjort bekendt med, at en ansat har klaget over arbejdsmiljøet, også selvom vedkommende arbejdsgiver er part i sagen.

Beskæftigelsesministeriet er opmærksomt på, at anvendelsen af offentlighedslovens § 14 er ganske snæver. Efter ministeriets opfattelse er den angivne anvendelse af offentlighedslovens § 14 på arbejdsmiljølovgivningen meget snæver. Ministeriet har lagt vægt på, at personkredsen alene er en klager, og selve tavshedspligten alene omfatter spørgsmålet om, hvem der kan have klaget til Arbejdstilsynet. Oplysninger i øvrigt efter arbejdsmiljøloven er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Beskæftigelsesministeriets begrundelse for afslag på aktindsigt i journallisten

Beskæftigelsesministeriet har på baggrund af Ombudsmandens forespørgsel følgende begrundelse for at give afslag på aktindsigt i journallisten:

Det fremgår af forvaltningslovens § 24, stk. 3, at begrundelsens indhold i øvrigt kan begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at

burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse vil en begrundelse for afslaget skulle indeholde en bekræftelse på, at der har foreligget en anmeldelse fra en ansat. Ministeriet vil derfor ikke yderligere uddybe afslaget, men henholde sig til Arbejdstilsynets mulighed for også for fremtiden at foretage tilsyn efter anmeldelse fra en ansat.

Sagsbehandlingstiden

(...)

Beskæftigelsesministeriet er enig med klager i, at sagens behandling har taget længere tid end sædvanligt og skal derfor beklage den lange sagsbehandlingstid.”

Den 17. juni bad jeg om at få A's eventuelle kommentarer til myndighedernes udtalelser inden 4 uger. Den 27. juli 2009 skrev jeg til A at da jeg ikke havde modtaget nogle bemærkninger fra hende, ville jeg behandle sagen på det foreliggende grundlag.

NOTER: (*) FOB 1989, s. 241, FOB 1994, s. 84, og FOB 2005, s. 621.