

Udskriftsdato: 21. december 2025

FOU nr 2023.37 (Gældende)

2023-37. Borger havde som udgangspunkt ret til indsigt i oplysninger om sig selv i en andens personalesag

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 145 af 24/02/2020 § 8 og § 21, stk. 2

2023-37. Borger havde som udgangspunkt ret til indsigt i oplysninger om sig selv i en andens personalesag

En borger klagede til et stift over en sognepræst. Stiftet sendte klagen i høring hos sognepræsten, som herefter sendte en udtalelse til stiftet. Borgeren bad om aktindsigt i udtalelsen, hvilket stiftet afviste. Stiftets afgørelse blev stadfæstet af Kirkeministeriet, som fandt, at borgeren ikke var part i den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrørte, og at anmodningen derfor skulle behandles efter reglerne i offentlighedsloven.

Kirkeministeriet afviste at give borgeren aktindsigt efter offentlighedslovens § 8 om egenaces under henvisning til, at sognepræstens udtalelse indgik i en personalesag, som ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Ministeriet anførte bl.a., at en offentligt ansat kan få egenaces i sin egen personalesag, men at man ikke kan få indsigt i andres personalesager.

Ombudsmanden kunne ikke tilsidesætte Kirkeministeriets vurdering af, at borgeren ikke var part i den pågældende klagesag. Ombudsmanden fandt imidlertid, at retten til egenaces efter offentlighedslovens § 8 i personalesager omfattet af § 21, stk. 2, ikke kun gælder for den ansatte selv, men også for andre, hvis personlige forhold omtales i personalesagen. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på ordlyden af bestemmelserne i offentlighedslovens § 8 og § 21, stk. 2, bestemmelsernes forarbejder og de hensyn, som ligger bag reglerne om egenaces.

Ombudsmanden fandt endvidere, at det var beklageligt, at Kirkeministeriet ikke forud for afgørelsen af borgerens anmodning om aktindsigt havde indhentet det dokument, som borgeren havde fået afslag på aktindsigt i.

Ombudsmanden henstillede til Kirkeministeriet at genoptage aktindsigtssagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

(Sag nr. 23/03535)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Sagen drejer sig om X Stifts og Kirkeministeriets afslag på aktindsigt i forbindelse med en sag, hvor du har klaget over en sognepræst til X Stift.

Du klagede over sognepræsten til X Stift i efteråret 2022. Stiftet sendte din klage i høring hos sognepræsten, som herefter sendte en udtalelse til stiftet. Ved mail af 14. december 2022 til X Stift bad du om at få aktindsigt i denne udtalelse.

X Stift afslog den 22. december 2022 din anmodning om aktindsigt med henvisning til, at udtalelsen indgår i en ansættelsessag og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Stiftet anførte i den forbindelse, at udtalelsen ikke indeholder de oplysningstyper, som efter offentlighedslovens § 21, stk. 3 og 4, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler. Stiftet fandt ikke grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Den 22. december 2022 klagede du over X Stifts afslag på aktindsigt. Du anførte i din klage bl.a., at du er part i den sag, hvor du har klaget over sognepræsten.

Kirkeministeriet stadfæstede den 16. januar 2023 X Stifts afslag på aktindsigt. Ministeriet fandt i den forbindelse, at du ikke er part i den pågældende klagesag, og anførte, at det forhold, at man anmelder en sag eller indgiver en klage, ikke i sig selv medfører, at man får partsstatus i sagen, heller ikke selv om man ved sin anmeldelse eller klage har tilkendegivet en betydelig subjektiv interesse for sagen. Ministeriet tilkendegav endvidere, at der ikke for ministeriet forelå oplysninger, der indikerede, at du skulle være part i sognepræstens personalesag.

Herudover henviste Kirkeministeriet – ligesom X Stift – til, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven med enkelte undtagelser ikke omfatter sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Den 20. marts 2023 fastholdt Kirkeministeriet afslaget på aktindsigt. Ministeriet tog i den forbindelse også stilling til, om du kunne få indsigt i oplysninger om dig selv efter offentlighedslovens § 8 (om såkaldt egenaces) eller efter databeskyttelsesforordningen og -loven. Det afviste ministeriet og anførte i den forbindelse, at en offentligt ansat kan få egenaces efter offentlighedslovens § 8 i sin egen personalesag, men ikke i andres personalesager. Ministeriet henviste i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 9847 af 19. december 2013). I forhold til spørgsmålet om indsigt efter databeskyttelsesforordningen og -loven henviste ministeriet til, at en forvaltningsmyndighed kan undtage oplysninger fra indsigt efter forordningens artikel 15, stk. 1, i samme omfang som efter offentlighedslovens regler om egenaces, jf. databeskyttelseslovens § 22, stk. 3. Det fremgår af sagen, at Kirkeministeriet ikke indhentede den udtalelse, som du havde bedt om aktindsigt i, til brug for sin vurdering af sagen.

Den 20. marts 2023 klagede du til mig, og ved brev af 2. maj 2023 henviste jeg dig i den forbindelse til at klage til Datatilsynet, så Datatilsynet i første omgang kunne forholde sig til Kirkeministeriets afslag på indsigt efter reglerne i databeskyttelsesforordningen.

Ved en afgørelse af 5. juli 2023 afviste Datatilsynet at realitetsbehandle din klage. Datatilsynet henviste til, at det følger af databeskyttelseslovens § 22, stk. 3, at oplysninger kan undtages fra retten til indsigt efter databeskyttelsesforordningen i samme omfang som efter offentlighedslovens §§ 19-29 og § 35, og at det i den konkrete sag betyder, at en stillingtagen til spørgsmålet om indsigt efter databeskyttelsesforordningen forudsætter en vurdering efter offentlighedslovens § 21, stk. 2. Datatilsynet anførte, at Kirkeministeriet har foretaget denne vurdering, og at Datatilsynet ikke har andre eller bedre forudsætninger end Kirkeministeriet for at vurdere, om der kan ske undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Du har i din klage til mig anført navnlig, at du er part i sagen, hvor du har klaget over en sognepræst, og at den udtalelse, som den pågældende har afgivet i sagen, omhandler dig.

X Stift og Kirkeministeriet har i deres udtalelser til mig fastholdt deres afgørelser med de anførte begrundelser.

2. Retsgrundlag

2.1. Partsstatus

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven. Det er imidlertid almindeligt antaget, at partsbegrebet typisk omfatter den eller dem, som en afgørelse vil blive stilet til (afgørelsens adressat). Også andre end adressater kan imidlertid være parter. Dette afhænger af, om de pågældende kan anses for at have en væsentlig, individuel og retligt relevant interesse i sagen og dens udfald.

Væsentlighedsbetingelsen betyder normalt, at afgørelsen skal angå den pågældendes forhold med en vis intensitet og styrke, mens kravet om en retlig interesse indebærer bl.a., at en moralsk eller følelsesmæssig interesse i en sags udfald ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udløse partsstatus.

En person, der ved en anmeldelse har givet anledning til, at der rejses en sag, er normalt ikke part i sagen. Den pågældende person kan dog være således involveret i sagen på andet grundlag, at det kan begrunde partsstatus for den pågældende, men anmeldelsen i sig selv gør det ikke, uanset at den pågældende ved sin anmeldelse har tilkendegivet en betydelig subjektiv interesse for sagen.

Partsbegrebet er nærmere omtalt i bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 129 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 97 ff. Jeg henviser endvidere til overblik #3 om partsbegrebet i Myndighedsguiden, som du kan finde på min hjemmeside, www.ombudsmanden.dk.

2.2. Offentlighedslovens § 8

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.”

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

”Bestemmelsen er identisk med den gældende lovs § 4, stk. 2, og har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, s. 71. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 742, er anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsens praktiske betydning er for det første at indrømme egenaces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed, og for det andet at give aktindsigt til personer, der ikke er part i en afgørelsessag, men hvis personlige forhold omtales i sagen.”

2.3. Offentlighedslovens § 21, stk. 2

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2, har følgende ordlyd:

”§ 21. (...)

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.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

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

...

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.

...

Det følger af bestemmelsen, at lovens § 8 om *egenaces* gælder i sager, der er omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer bl.a., at en offentligt ansat kan få indsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8. Endvidere gælder lovens § 13 om *notatpligt* i sager omfattet af stk. 2, i det omfang der træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

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

Der er i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 467, anført bl.a. følgende:

”(...) § 2, stk. 2, 2. pkt., henviser til offentlighedslovens § 4, stk. 2, om *egenaces*. Efter denne bestemmelse kan den, hvis personlige forhold er nævnt i et dokument – med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14 – forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom, medmindre de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod. Henvisningen til § 4,

stk. 2, indebærer, at en offentlig ansat i samme omfang som før indførelsen af bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt. vil have ret til aktindsigt i sin egen personalesag. ”

I Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 9847 af 19. december 2013) er der anført bl.a. følgende i forbindelse med omtalen af offentlighedslovens § 21, stk. 2:

”5.3.5. Egenaces og notatpligt

En offentligt ansat kan få aktindsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8 om egenaces. ”

2.4. Egenaces efter den tidligere offentlighedslov

2.4.1. § 4, stk. 2, i offentlighedsloven fra 1985

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 8, at bestemmelsen viderefører bestemmelsen om egenaces i § 4, stk. 2, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 25 (de almindelige bemærkninger, pkt. 4.1.1.6), der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Bestemmelsen i § 4, stk. 2, i offentlighedsloven fra 1985 havde følgende ordlyd:

”§ 4. (...)

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. ”

Bestemmelsen indeholdt således ikke en henvisning til den bestemmelse om undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold fra aktindsigt, som i 1998 blev indført i den tidligere offentlighedslov som § 2, stk. 2, 2. pkt., og som er nærmere omtalt i pkt. 2.4.2 umiddelbart nedenfor.

2.4.2. § 2, stk. 2, 2. pkt. i offentlighedsloven fra 1985

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 21, stk. 2, at bestemmelsen viderefører § 2, stk. 2, 2. pkt., i offentlighedsloven fra 1985. Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 25 (de almindelige bemærkninger, pkt. 4.1.1.11.), der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, i offentlighedsloven fra 1985 havde følgende ordlyd:

”§ 2. (...)

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 [om notatpligt] 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. ”

Bestemmelsen i 2. pkt. om undtagelse af ”andre sager” om enkeltpersoners ansættelsesforhold blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og bygger på betænkning nr. 1349 af 1997 om aktindsigt i personalesager.

Det lovforslag, der ligger til grund for bestemmelsen, blev oprindelig fremsat den 14. november 1997 (lovforslag nr. L 76) og blev herefter genfremsat den 26. marts 1998 (lovforslag nr. L 33). Lovforslagene kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (1. og 2. samling), tillæg A, sp. 1754 ff. (1. samling) og sp. 888 ff. (2. samling).

I det oprindeligt fremsatte lovforslag (nr. L 76) havde forslaget til § 2, stk. 2, 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. ”

Det oprindelige forslag til bestemmelsen indeholdt således ikke en henvisning til bestemmelsen om egenaces i § 4, stk. 2, i offentlighedsloven fra 1985.

I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 76 besvarede Justitsministeriet en række spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om forslaget. Et af spørgsmålene (spørgsmål nr. 17) havde følgende ordlyd:

”I hvilket omfang har en ansat selv aktindsigt i egen personalesag, herunder en eventuel disciplinærsag? ”

Af Justitsministeriets besvarelse fremgår bl.a. følgende:

”Lovforslagets § 2, stk. 2, 2. pkt., indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste – med de undtagelser, der fremgår af bestemmelsens stk. 3 og 4 – ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Det indebærer i princippet, at heller ikke bestemmelsen om egenaces i lovens § 4, stk. 2, vil gælde for personalesager, jf. om bestemmelsen nærmere John Vogter, a.st., side 91 ff.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre en begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt i personalesager. Det er ikke hensigten at begrænse den ansattes egen adgang til aktindsigt i sin personalesag. På den baggrund er det forudsat, at der efter princippet om meroffentlighed fortsat gives den ansatte adgang til aktindsigt i vedkommendes egen personalesag efter de principper, der gælder i dag. Noget sådant vil efter Justitsministeriets opfattelse også følge af principperne om god forvaltningsskik og hensynsfuld personaleadministration. ”

Spørgsmålet og besvarelsen fremgår på s. 84-85 i bilag 1 til Retsudvalgets betænkning af 30. april 1998 til lovforslag nr. L 33 af 14. november 1997. Betænkningen kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling), tillæg B, sp. 74 ff.

Ved genfremsættelsen af lovforslaget den 26. marts 1998 (lovforslag nr. L 33) var der i forslaget til § 2, stk. 2, 2. pkt., tilføjet en henvisning til § 4, stk. 2, om egenacces.

Af justitsministerens skriftlige fremsættelse af lovforslaget fremgår i den forbindelse følgende:

”Formålet med lovforslaget, der er en stort set uændret genfremsættelse af lovforslag L 76 af 14. november 1997, er at gennemføre en begrænsning i retten til aktindsigt i offentligt ansattes personalesager.

...

Lovforslaget svarer derfor stort set til det lovudkast, som arbejdsgruppen har udarbejdet, og som var indeholdt i lovforslag L 76. Det er dog nu i selve lovteksten præciseret, at retten til egen acces ikke berøres. Det betyder bl.a., at den ansatte vil have adgang til aktindsigt i sin egen personalesag i samme omfang som i dag. Endvidere er lovforslagets bemærkninger justeret på enkelte mindre væsentlige områder.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager), sp. 899. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling) tillæg A.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der anført følgende:

”Det foreliggende lovforslag er en stort set uændret genfremsættelse af lovforslag L 76. Det er dog nu i selve lovteksten præciseret, at retten til egen acces i personalesager ikke berøres.

...

2. Lovforslagets indhold i hovedtræk.

Lovforslaget indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager) som udgangspunkt bliver undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde. Hovedreglen vil således være, at sådanne sager ikke er undergivet aktindsigt, idet retten til egen acces dog vil gælde i samme omfang som i dag, jf. ovenfor pkt. 1.

...

Udgangspunktet for arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt der er behov for en ændring af offentlighedsloven, har været, at princippet om offentlighed i forvaltningen grundlæggende er et godt og rigtigt princip. Det er bl.a. en væsentlig forudsætning for, at der kan føres demokratisk kontrol med forvaltningen, således at forhold af offentlig interesse kan blive afdækket og debatteret.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der derfor kun gøres undtagelser fra offentlighedsordningen, såfremt væsentlige offentlige eller private interesser gør sig gældende.

Arbejdsgruppen peger på, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at sagens dokumenter og oplysninger ingen interesse har for den pågældende. Det indebærer ofte, at der efter begæring skal udleveres dokumenter og oplysninger, som må siges at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden. Som eksempler fra personalesager nævnes oplysninger om ikke-beskyttet privatadresse, ikke-hemmeligt telefonnummer, visse oplysninger om civilstand, ferieoversigter m.v.

Erfaringerne viser efter arbejdsgruppens opfattelse, at denne ordning giver anledning til helt særlige problemer på personalesagsområdet.

Arbejdsgruppen lægger herved navnlig vægt på den utryghed og usikkerhed, der kan følge af, at der, f.eks. som reaktion på en tjenstlig handling, som led i almindelig nysgerrighed eller som led i et rent privat mellemværende mellem ansøgeren og den ansatte, begæres aktindsigt i oplysninger, som den ansatte kan betragte som følsomme, og som efter den ansattes opfattelse – ofte med rette – må anses for helt irrelevante i forhold til en saglig bedømmelse af den pågældendes udførelse af sin tjeneste. Særligt for så vidt angår begæringer om aktindsigt, der fremsættes som reaktion på tjenstlige handlinger, peger arbejdsgruppen på, at det i mange tilfælde må anses for mest rimeligt og naturligt at henvise den pågældende til at 'gå efter bolden' ved at klage til en eventuel overordnet myndighed m.v. over den trufne afgørelse eller den udviste adfærd i stedet for at 'gå efter manden' ved at begære aktindsigt i den ansattes personalesag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er den nævnte utryghed og usikkerhed – sammenholdt med, at en række af de pågældende oplysninger som nævnt må anses for at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden – uacceptabel.

...

På baggrund af de anførte synspunkter giver arbejdsgruppen i betænkningen udtryk for, at der er behov for en begrænsning i retten til aktindsigt i personalesager. Under hensyn til de nævnte helt særlige forhold på personalesagsområdet vil en sådan begrænsning efter arbejdsgruppens opfattelse kunne ske, uden at der herved brydes med væsentlige principper bag offentlighedsordningen. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager), sp. 889 og 891. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling), tillæg A.

I de specielle bemærkninger til forslaget til § 2, stk. 2, 2. pkt., er der anført følgende:

”Til hovedreglen om, at konkrete personalesager ikke er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, gøres der ved henvisningerne til stk. 3 og § 4, stk. 2, to undtagelser. (...) Den anden undtagelse indebærer, at bestemmelsen i lovens § 4, stk. 2, om egen acces vil gælde i konkrete personalesager på samme måde som i dag. Den ansatte vil således i samme omfang som hidtil have ret til aktindsigt i sin egen personalesag. Er der tale om en afgørelsessag, som den ansatte er part i, f.eks. en disciplinærsag, har reglerne om egen acces ikke selvstændig betydning, idet spørgsmålet om aktindsigt i disse tilfælde afgøres efter reglerne om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager), sp. 895. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1997-98 (2. samling), tillæg A.

2.5. Juridisk litteratur mv.

Om adgangen til at få aktindsigt som led i egenaces anfører Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 467 f., følgende:

”Retten til egenaces efter offentlighedslovens § 8 er alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 19-29 og § 35, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Bestemmelsen sikrer dermed en mere vidtgående ret til indsigt i egne forhold end efter offentlighedslovens almindelige regler. Den skal ses i sammenhæng med, at der forekommer tilfælde, hvor en enkeltpersons personlige forhold er omtalt i en sags dokumenter, men hvor den pågældende ikke kan anvende forvaltningslovens videregående regler om aktindsigt, enten fordi sagen ikke har karakter af en afgørelsessag, eller fordi den pågældende ikke er part i afgørelsessagen. Virkningen af § 8 er her, at den pågældende får indsigt i oplysninger om sig selv i grundlæggende samme omfang, som det er tilfældet for parter efter forvaltningslovens regler, se hertil FOB 1992.60 og FOB 2002.358.”

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), anfører på s. 257 og 469 følgende:

”I forlængelse af det anførte bemærkes, at det, uanset at det af § 8 følger, at retten til egenaces gælder med de undtagelser, der følger af bl.a. § 21, stk. 1, om ansættelses- og forfremmelsessager, må antages, at den, der har søgt om ansættelse eller forfremmelse, efter § 8 vil kunne få indsigt i ansættelses- eller forfremmelsessagen i forhold til notatpligtige oplysninger om den pågældende selv, jf. de specielle bemærkninger til § 21, stk. 1, samt pkt. 2.4 i kommentaren til § 21, stk. 1. Det fremgår i øvrigt af ordlyden af § 21, stk. 2, at der gælder en ret til egenaces i den ansattes egne konkrete personalesag.

...

Det følger i øvrigt af bestemmelsen i § 21, stk. 2, at den, som den konkrete personalesag vedrører (den ansatte), efter § 8 om egenaces har ret til at få aktindsigt i sin egen personalesag. I det omfang der i forvaltningslovens forstand er tale om en afgørelsessag, hvori den ansatte er part, f.eks. en disciplinærsag, vil dokumenterne i sagen være undergivet aktindsigt for den ansatte efter regler om partsaktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4.”

Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave (2013), anfører på s. 162-163 følgende:

”I § 21 stk. 2 er det udtrykkeligt bestemt, at retten til *egen acces* efter § 8 gælder såvel i sager om ansættelse og forfremmelse samt i de øvrige konkrete personalesager. Denne modifikation får først og fremmest til følge, at den pågældende ansatte/ansøger har ret til indsigt i oplysninger om sine egne personlige forhold i personalesagen – dog således, at der efter en *konkret vurdering* kan gøres undtagelse i henhold til §§ 31-33 eller hvis hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Hvis en personalesag indeholder oplysninger om andre end den ansattes personlige forhold, har disse personer også ret til egen acces i oplysningerne om sig selv.”

Ankestyrelsen har i en tilsynsudtalelse af 9. november 2020 fundet, at "[u]d fra en ordlydsfortolkning af § 21, stk. 2, er det Ankestyrelsens vurdering, at § 8 om egenaces (også) giver ret til egenaces i andres personalesager". Udtalelsen kan findes på offentlighedsportalen.dk.

2.6. Klagesagsbehandling i aktindsigtssager

Den myndighed, der som klagemyndighed skal behandle en sag om afslag på aktindsigt, skal i almindelighed foretage en fuldstændig efterprøvelse af alle sagens faktiske og retlige spørgsmål. I dette – og i det almindelige forvaltningsretlige officialprincip – ligger i almindelighed også, at klagemyndigheden må indhente de sager og dokumenter, som der er givet afslag på aktindsigt i. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med Kommentarer, 3. udgave (2022), s. 906.

Se f.eks. ombudsmandens sager i [FOB 2020-17](#), [FOB 2018-25](#), [FOB 2005-170](#) og [FOB 2000-399](#).

3. Min vurdering

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Kirkeministeriets vurdering af, at du ikke er part i den sag, som din anmodning om aktindsigt vedrører, og at din anmodning om aktindsigt derfor skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven. Jeg lægger herved vægt på, at den omstændighed, at du ved at indgive en klage har givet anledning til, at X Stift har rejst en sag over for en sognepræst, ikke i sig selv indebærer, at du bliver part i sagen, og at der heller ikke i øvrigt foreligger oplysninger i sagen om forhold, der indebærer, at du har partsstatus i sagen. Jeg henviser nærmere til pkt. 2.1 ovenfor.

Sagens hovedspørgsmål er herefter, om retten til egenaces efter offentlighedslovens § 8 i personalesager omfattet af § 21, stk. 2, kun gælder for den ansatte selv eller også gælder for andre, hvis personlige forhold omtales i personalesagen.

Kirkeministeriet har som grundlag for, at man alene kan få egenaces efter offentlighedslovens § 8 i sin egen personalesag, henvist til Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven og ordlyden af § 8, hvorefter bestemmelsen gælder med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35. I Justitsministeriets vejledning fremgår det bl.a., at en offentligt ansat kan få aktindsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8 om egenaces.

Heroverfor står imidlertid, at ordlyden af § 21, stk. 2, indeholder en generel henvisning til § 8 som en undtagelse fra afskæringen af aktindsigt i personalesager. § 21, stk. 2, foreskriver således, at retten til aktindsigt "bortset fra bestemmelsen i § 8" ikke omfatter "andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4". Endvidere omfatter § 8 enhver, "hvis personlige forhold er omtalt i et dokument".

På den baggrund finder jeg – ligesom Ankestyrelsen i den ovenfor i pkt. 2.5 omtalte tilsynsudtalelse – at en naturlig sproglig forståelse af bestemmelserne isoleret set må føre til, at retten til egenaces i en offentligt ansats personalesag ikke er begrænset til kun at gælde for den ansatte selv.

Der er endvidere efter min opfattelse ikke de fornødne holdepunkter i offentlighedslovens forarbejder til at fortolke bestemmelserne i § 8 og § 21, stk. 2, anderledes end efter denne naturlige ordlydsfortolkning.

Af forarbejderne til § 21, stk. 2, fremgår det, at retten til egenaces i personalesager blev indført på baggrund af spørgsmål om den ansattes adgang til aktindsigt i sin egen personalesag og dermed for at sikre denne adgang. Det er imidlertid ikke i forarbejderne anført, at bestemmelsen om egenaces skulle være begrænset til sådanne tilfælde.

Ifølge forarbejderne til den lov fra 1998, hvor bestemmelsen, der i dag fremgår af § 21, stk. 2, blev indført, var formålet med ændringen ”at gennemføre en begrænsning i *offentlighedens* adgang til aktindsigt i personalesager” (fremhævet af mig og se pkt. 2.4.2 ovenfor).

Det anføres videre, at retten til egenaces i personalesager efter lovændringen vil gælde ”i samme omfang” som tidligere (hvor egenaces i andre personers personalesager ikke generelt var afskåret, men var undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler).

Det fremgår også af forarbejderne til 1998-loven, at det er ”i selve lovteksten præciseret, at retten til egen acces ikke berøres. Det betyder *bl.a.*, at den ansatte vil have adgang til aktindsigt i sin egen personalesag i samme omfang som i dag” (fremhævet af mig). På tilsvarende måde anføres det i forarbejderne til den nuværende offentlighedslovs § 21, stk. 2, at ”[d]et følger af bestemmelsen, at lovens § 8 om egenaces gælder i sager, der er omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer *bl.a.*, at en offentligt ansat kan få indsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8” (ligeledes fremhævet af mig).

Endelig tilsiger sammenhængen mellem de hensyn, der ligger bag reglerne om på den ene side egenaces og på den anden side begrænsningerne i aktindsigt i personalesager, efter min opfattelse, at en person, der er omtalt i en offentligt ansats personalesag, har ret til indsigt i oplysninger om sig selv:

Formålet med offentlighedsloven er således at give enhver adgang til indsyn i forvaltningen. Endvidere må lovens særlige begrænsning i adgangen til aktindsigt i personalesager ifølge forarbejderne til 1998-loven ses i lyset af, at en række af de oplysninger, der normalt findes på en sådan sag, ”må anses for at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden”, og at offentlighedslovens almindelige regler ikke giver hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at sagens dokumenter og oplysninger ingen interesse har for den pågældende.

Formålet med adgangen til indsigt i oplysninger om en selv adskiller sig i flere væsentlige henseender fra formålet med offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Således er retten til egenaces indskrevet som en grundlæggende individuel rettighed i artikel 8, stk. 2, 2. pkt., i EU’s Charter om grundlæggende rettigheder, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har indfortolket en ret til egenaces i EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. domme af 7. december 2017 i sag 12504/09, Yonchev mod Bulgarien, af 25. september 2012 i sag 33783/09, Godelli mod Italien, og af 28. april 2009 i sag 32881/04, K. H. mod Slovakiet.

Endvidere er reglerne om egenaces ikke på samme måde som i øvrigt for offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt begrundet i synspunkter om, at åbenhed understøtter bl.a. informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet og offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1. Hovedsynspunktet er derimod – som fremhævet i bl.a. databeskyttelsesforordningens præambeltraktning 63 – at den registrerede skal kunne forvisse sig om og kontrollere lovligheden af behandlingen af personoplysninger om den pågældende. Disse hensyn gør sig efter min opfattelse også gældende i sager, hvor oplysningerne om den registrerede befinder sig på en anden persons personalesag.

Offentlighedslovens regler om egenaces er på den baggrund generelt udformet således, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i samme omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, hvor personalesager ikke er blandt de sagstyper, der er undtaget fra indsigt.

Til gengæld omfatter retten til egenaces kun oplysninger om den indsigtssøgendes egne forhold. Retten for andre end den offentligt ansatte til egenaces i den offentligt ansattes personalesag indebærer således ikke, at denne anden person får almindelig indsigt i personalesagen. Adgang til indsigt omfatter kun oplysninger om den, som personalesagen relaterer sig til, såfremt disse oplysninger samtidig har karakter af oplysninger om den indsigtssøgendes forhold.

Sammenfattende er det på den anførte baggrund min opfattelse, at Kirkeministeriet ikke under henvisning til offentlighedslovens § 21, stk. 2, kunne afslå at meddele dig egenaces efter offentlighedslovens § 8. Som følge heraf kunne ministeriet efter min opfattelse heller ikke under henvisning til databeskyttelseslovens § 22, stk. 3, give dig afslag på indsigt efter databeskyttelsesforordningens artikel 15 om den registreredes indsigtsret.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om du vil kunne få den ønskede aktindsigt.

Det er i øvrigt min opfattelse, at det er beklageligt, at Kirkeministeriet ikke forud for sin afgørelse af din klage indhentede det dokument, som du havde fået afslag på aktindsigt i. Jeg henviser til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.6 om klagesagsbehandlingen i aktindsigtssager.

Jeg har gjort Kirkeministeriet og X Stift bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse i sagen.

Jeg har bedt Kirkeministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.