

NOTAT	
Til Klientenhederne i Kriminalforsorgen Hovedstaden, Sjælland, Syddanmark og Midt- og Nordjylland	Sagsnr. 20-111-0113
Kopi til Centerdirektør Mik Grüning, Centerdirektør Lasse Boje, Sekretariatschef Rune Nørr, Klientchef Gitte Møller Larsen og enhedsleder Stine Rysholt Christiansen.	Sagsbehandler Chefkonsulent Eva Worm, Koncern-HR.
	Dato September 2020

Vejledning om behandling af aktindsigtsanmodninger efter forvaltnings- og offentlighedsloven

Problemstilling

Reglerne om aktindsigt giver som udgangspunkt den aktindsigtssøgende adgang til at blive gjort bekendt med offentligt ansattes (fulde) navne. Der er imidlertid som følge af karakteren af kriminalforsorgens virksomhed og borgerkontakt behov for at sikre, at hensynet til medarbejdernes sikkerhed både på arbejde og i fritiden inddrages, når der træffes afgørelse i aktindsigtssager.

Denne vejledning har derfor til formål at redegøre for, i hvilket omfang kriminalforsorgen har pligt til at udlevere (fulde) navne på medarbejdere, når klienter mm. specifikt ønsker navne oplyst i henhold til reglerne om aktindsigt, eller når medarbejdernavne fremgår i materiale, hvori der begæres aktindsigt.

Vejledningen er primært tiltænkt til brug for besvarelser af aktindsigtsanmodninger, som fremsættes af klienter mm. i sager, dokumenter og oplysninger, hvor navne på medarbejdere i kriminalforsorgen på den ene eller anden måde fremgår. Afgørelseskompetencen i afgørelsessager om aktindsigt ligger hos den, der har den bagvedliggende kompetence til at træffe afgørelse, jf. kompetencekataloget, og pågældende skal påse, at denne vejledning overholdes. I øvrige sager tilkommer kompetencen som udgangspunkt den enhed i kriminalforsorgen, der har dokumentet mv. i sin besiddelse. Områdekontorernes klientenheder har overblikket over, hvorledes aktindsigtsanmodningerne i fængslerne forvaltes.

Vejledningen omhandler som udgangspunkt ikke aktindsigtsanmodninger i egentlige personalesager. Reglerne herom er dog kort nævnt sidst i vejledningen, og afgørelseskompetencen i sådanne sager om aktindsigt ligger i områdekontorernes HR-enhed eller Koncern HR afhængig af, hvem der har ansættelseskompetencen for den medarbejder, hvis personalesag der søges aktindsigt i.

Regler om aktindsigt

En anmodning om aktindsigt skal behandles efter offentlighedsloven eller forvaltningslovens regler herom. Hvilket regelsæt, der konkret finder anvendelse, afhænger af, hvem ansøgeren er, og hvad der søges aktindsigt i.

Uanset regelgrundlaget har kriminalforsorgen som udgangspunkt pligt til at imødekomme en anmodning om aktindsigt i medarbejders navne. Under visse omstændigheder og efter en konkret vurdering kan kriminalforsorgen dog undlade at oplyse en medarbejders fulde navn i forbindelse med en anmodning om aktindsigt. Hvad der kan lægges vægt på ved vurderingen af, om en medarbejders navn kan og bør undtages i forbindelse med en aktindsigt, vil blive behandlet nærmere nedenfor.

Offentlighedsloven

Enhver har mulighed for at søge om aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7. Oplysninger om navne på offentligt ansatte er omfattet af reglerne om aktindsigt og kan kun undtages, hvis lovens undtagelsesmuligheder finder anvendelse. I denne sammenhæng vil det særligt være §§ 9, stk. 2, nr. 2, og 33, nr. 5, der er relevante. Endvidere kan § 19, stk. 1, i visse situationer være relevant.

Derudover antages det, at oplysninger om en sagsbehandlers navn er omfattet af reglerne om egenacces i offentlighedslovens § 8, hvorefter man som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med oplysninger om ens personlige forhold, der er omtalt i et dokument.

Lovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold, kan ikke begrunde afslag på aktindsigt i navne på medarbejdere, idet sådanne oplysninger ikke i sig selv anses for at være private forhold.

Såfremt det påtænkes at meddele afslag på en anmodning om aktindsigt, skal der forinden foretages en vurdering i henhold til offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed.

§ 9, stk. 2, nr. 2

Det følger af denne bestemmelse, at en anmodning om aktindsigt kan afslås i det omfang, anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Med udtrykket "lignende" skal forstås den form for intimidering, som ikke med sikkerhed er retsstridig, men som går over den grænse, som offentligt ansatte bør tåle. Bestemmelsen er bl.a. tiltænkt tilfælde, hvor anmodningen om aktindsigt har til formål at forfølge eller på anden måde at genere den pågældende medarbejder. Man kan således med hjemmel i denne bestemmelse afslå en anmodning om aktindsigt, hvis anmodningen er begrundet i chikane.

Der skal foreligge særlige omstændigheder, og der skal foretages en konkret vurdering af, om aktindsigtsanmodningen har til formål at genere en medarbejder. Det er kriminalforsorgen, som skal godtgøre, at anmodningen må antages at have dette formål. Ved vurderingen kan der bl.a. lægges vægt på følgende:

- Har ansøgeren selv givet udtryk for, at anmodningen fremsættes for at genere eller forfølge en medarbejder?
- Har ansøgeren tidligere benyttet oplysninger, som den pågældende har fået via aktindsigt, til at begå retsstridige forhold?

- Har ansøgeren optrådt truende?

Endvidere kan bestemmelsen undtagelsesvist anvendes i tilfælde, hvor en sag med f.eks. beskyldninger om kritisable forhold har stor offentlig interesse, og der konkret er grundlag for at antage, at udlevering af ansattes navne f.eks. vil blive brugt af pressen til at opsøge den pågældende medarbejder på dennes bopæl.

§ 19, stk. 1

Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke sager inden for strafferetsplejen.

Undtagelsesbestemmelsen i § 19, stk. 1, omfatter bl.a. en række sager i forbindelse med fuldbyrdelsen af straffedomme, f.eks. konkrete sager om prøveløsladelse, benådning, genindsættelse, udsættelse med strafafsoning, udgangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe mv.

Hvis dokumenter fra en sag, der er omfattet af § 19, stk. 1, anvendes til brug for fængslets behandling af en sag, der ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, vil dokumenterne blive omfattet af lovens almindelige bestemmelser om aktindsigt. Det vil sige, at oplysningerne i dokumenterne efter en konkret vurdering vil kunne undtages efter §§ 30-33.

Sager om klager over de indsattes forplejning, beskæftigelsesforhold, adgang til undervisning og fritidsaktiviteter, bygningsmæssige forhold og lignende er ikke en sag inden for strafferetsplejen og derfor ikke omfattet af § 19, stk. 1. Sådanne sager er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det vil sige, at oplysningerne i dokumenterne efter en konkret vurdering vil kunne undtages efter §§ 30-33.

§ 33, nr. 5

Denne bestemmelse indeholder en generalklausul, hvorefter 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 karakter er påkrævet.

Efter indførelsen af ”chikanebestemmelsen” i § 9, stk. 2, nr. 2, i 2014 har § 33, stk. 5, mistet væsentlig betydning ift. chikanetilfælde. Offentlighedslovens § 33, nr. 5, er herefter f.eks. relevant, hvis der på grund af samspil mellem den aktindsigtssøgendes adfærd mm. og andre forhold er særlig grund til at undtage navne på medarbejdere.

Det er imidlertid ikke et krav, at den aktindsigtssøgende har en bestemt adfærd. Afslag på aktindsigt kan ligeledes være begrundet i forhold, der ikke har noget med den pågældende ansøger at gøre. Hvis det f.eks. kan sandsynliggøres, at udlevering af navn vil medføre ekstraordinære vanskeligheder for fremtidig sagsbehandling mv., vil dette hensyn også undtagelsesvist kunne føre til afslag.

Bestemmelsens anvendelsesområde er snævert. Der skal foretages en konkret vurdering, og afslag på aktindsigt i navne skal være klart påkrævet af hensyn til offentlige eller private interesser.

Egenaces

Reglerne om egenaces følger af offentlighedslovens § 8, hvorefter man som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med oplysninger om ens personlige forhold, der er omtalt i et dokument. Bestemmelsen finder anvendelse, når de pågældende dokumenter/oplysninger ikke er en del af en afgørelsessag, og forvaltningslovens regler om aktindsigt derfor ikke finder anvendelse.

Som nævnt antages det, at oplysninger om f.eks. en sagsbehandlers navn er omfattet af adgangen til oplysninger i henhold til reglerne om egenaces.

Egeaces kan kun afslås, hvis der foreligger *afgørende* modstående hensyn, og reglerne sikrer således, at man kan få aktindsigt i oplysninger om sig selv i samme omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt (se nærmere nedenfor).

Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, om retsstridige anmodninger mv. finder ikke anvendelse på reglerne om egenaces, men undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-29 og § 35 gælder.

Endvidere kan en anmodning afslås på baggrund af de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre. De hensyn, der ligger bag § 9, stk. 2, nr. 2, vil i chikanetilfælde kunne inddrages i vurderingen af generalklausulen i § 33, nr. 5, og dermed helt undtagelsesvis begrunde afslag.

Forvaltningsloven

Hvis aktindsigtsanmodningen kommer fra en part i en afgørelsessag, skal anmodningen behandles efter reglerne i forvaltningsloven. Forvaltningsloven sikrer parten en mere vidtgående adgang til indsigt end offentlighedslovens § 7.

Det antages, at parterets ret til aktindsigt også gælder for navne på sagsbehandlere, og det antages endvidere, at en parts anmodning om aktindsigt i navn på en sagsbehandler kun meget sjældent vil kunne afslås.

I forhold til forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser vedrørende aktindsigt er det særligt § 11, stk. 2, og § 15 b, nr. 1 og 5, der er relevante i denne sammenhæng.

§ 11, stk. 2

Det følger af denne bestemmelse, at retten til aktindsigt ikke gælder i sager om

1. valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution,
2. overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution,
3. overførelse til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution,
4. udelukkelse fra fællesskab og
5. straffuldbyardens iværksættelse, udsættelse og benådning og fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, for så vidt angår oplysninger, der er indhentet for at belyse hensynet til politiets forebyggende virksomhed som nævnt i § 10, nr. 2, § 12, stk. 1, og § 78 a, stk. 3, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

Afslag på aktindsigt i henhold til denne bestemmelse kan således begrundes alene med henvisning til sagstypen/typen af oplysninger.

§ 15 b, nr. 1 og 5

I henhold til denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang partens interesse i oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til

- forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (nr. 1), eller
- private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 5).

§ 15 b, nr. 5, minder om offentlighedslovens § 33, nr. 5. Forskellen er imidlertid, at hvor der efter offentlighedsloven skal foreligge *væsentlige* hensyn, skal der i henhold til forvaltningsloven foreligge *afgørende* hensyn. Adgangen for aktindsigt for parter i henhold til forvaltningsloven er således mere vidtgående.

I chikanetilfælde vil man kunne lægge vægt på samme forhold som beskrevet under offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2. Man skal dog som nævnt være opmærksom på, at muligheden for at afslå en anmodning om aktindsigt er mere begrænset i henhold til forvaltningsloven, idet der skal være *afgørende* hensyn, der taler imod imødekommelse af anmodningen. Endvidere skal de afgørende hensyn vejes op mod partens interesse i de pågældende oplysninger.

Fremgangsmåde ved vurderingen af, hvorvidt der er pligt til at udlevere medarbejdernavne i forbindelse med aktindsigtsanmodninger

Ved modtagelse af en aktindsigtsanmodning skal det indledningsvist vurderes, om anmodningen skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven (herunder reglerne om egenaces) eller forvaltningsloven.

Hvis der er tale om en anmodning fra en part i en afgørelsessag, og forvaltningsloven derfor finder anvendelse, kan anmodningen uden videre afslås, hvis der er tale om en sag optaget i forvaltningslovens § 11, stk. 2.

I andre sager - f.eks. sager om udgang, prøveløsladelse mv. - skal hensynet til medarbejdernes sikkerhed både på arbejde og i fritiden inddrages, og der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde i forhold til, om betingelserne for at afslå udlevering af (fulde) navne på det involverede personale er opfyldt.

Uanset om anmodningen skal behandles efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven, er det de samme hensyn, der skal lægges vægt på. Muligheden for at afslå aktindsigt i medarbejdernes navne er dog mere restriktiv efter forvaltningslovens bestemmelser, idet retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, kun kan begrænses, hvis der er tale om *afgørende* hensyn, der taler imod imødekommelse af anmodningen om aktindsigt. Efter offentlighedsloven skal der være tale om væsentlige hensyn.

Endvidere følger det af forvaltningsloven, at de hensyn, der taler for at afslå anmodningen, skal vejes op mod partens interesse i de pågældende oplysninger. En tilsvarende vurdering af ansøgerens interesse i at få adgang til oplysningerne følger ikke direkte af offentlighedsloven. Der skal dog i de fleste tilfælde foretages en vurdering i henhold til offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed. Efter forvaltningslovens § 10 skal meroffentlighed også overvejes ved anmodning om aktindsigt i afgørelsessager, herunder i sager, der er undtaget efter lovens § 11.

I mange dokumenter vil medarbejdere alene være anført med fornavn og medarbejdernummer. Kun ved afgørelser og væsentlige sagsskridt i afgørelsessager vil det fulde navn fremgå.

Hvis der er alene er anført fornavn og medarbejdernummer, og hvis anmodningen ikke specifikt vedrører oplysninger om en medarbejders navn, skal kriminalforsorgen ikke af egen drift oplyse medarbejderens fulde navn.

Hvis en aktindsigtssøgende specifikt ønsker navnet på en medarbejder oplyst, skal der foretages en konkret vurdering ud fra de ovennævnte regelsæt af, om kriminalforsorgen har pligt til at imødekomme anmodningen.

Endvidere skal der ved aktindsigtsanmodninger i sager, dokumenter og oplysninger, hvor medarbejderens fulde navn allerede er anført, foretages en konkret vurdering af, i hvilket omfang kriminalforsorgen har pligt til at udlevere navne på medarbejdere.

Hensynet til medarbejdernes sikkerhed er et sagligt hensyn at lægge vægt på. Såfremt det på baggrund af faktiske omstændigheder vurderes, at anmodningen indeholder konkrete tegn på, at udlevering af en medarbejders navn vil medføre en fare for den pågældende medarbejder, eller den tjener et retsstridigt formål eller lignende, vil det efter en konkret vurdering være muligt at afslå udlevering af medarbejderens fulde navn i henhold til både offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Helt særlige problematiske forhold i en af kriminalforsorgens institutioner eller en del af en institution vil helt undtagelsesvis i en periode kunne være grundlag for at afslå at give aktindsigt i navne på ansatte i den pågældende institution. Der henvises herved til FOB 2016-14, hvor ombudsmanden udtaler, at det ikke på forhånd principielt kan afvises, at der kan være sådanne helt særlige forhold i et land, at der generelt kan være grundlag for at afslå at give indsigt i navne på f.eks. lokalt ansatte medarbejdere til en borger, der har været kritisk indstillet over for myndigheden, og som ville kunne tænkes, at ville rette henvendelse til det pågældende lands lokale myndigheder.

Følgende kan bl.a. indgå i den konkrete vurdering af, om den aktindsigtsøgende skal have udleveret navne på medarbejdere:

- Har ansøgeren selv givet udtryk for, at anmodningen fremsættes for at genere eller forfølge en medarbejder?
- Har ansøgeren tidligere benyttet oplysninger, som den pågældende har fået via aktindsigt, til at begå retsstridige forhold?
- Har ansøgeren optrådt truende?

Endvidere kan følgende momenter efter omstændighederne i den enkelte sag have betydning for vurderingen:

- Ansøgeren er banderelateret/negativt stærkt styrende indsat.
- Ansøgeren har eller har haft kontakt til banderelaterede/negativt stærkt styrende indsatte.
- Ansøgeren er radikaliseret eller har haft kontakt til radikaliserede indsatte.
- Ansøgeren er eller har tidligere været voldelig eller truende over for ansatte.
- Anmodningen indeholder konkrete tegn på at skulle tjene et retsstridigt formål (chikane, trusler, vold mv).
- Der er foretaget politianmeldelse af ansøgeren for chikane, trusler eller vold mod ansatte.
- Den ansattes identitet skal beskyttes i forbindelse med en konkret sag, hvor den ansatte har været udsat for vold og/eller trusler eller skal vidne mod indsatte i forhold til andre strafbare forhold.

Det bemærkes, at tilstedeværelsen af et eller flere af ovenstående momenter ikke i sig selv medfører, at en medarbejders fulde navn kan undtages fra aktindsigt. Det vil altid skulle bero på en konkret vurdering af en sags omstændigheder, om en medarbejders fulde navn kan undtages fra aktindsigt.

Det tidsmæssige perspektiv kan have betydning i forhold til, om (og i givet fald med hvilken vægt) ovenstående momenter kan tillægges betydning. Det skal således indgå i vurderingen, hvor lang tid, der er gået, siden nogle af de beskrevne momenter indtraf.

Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt, at ansøgeren er f.eks. banderelateret, eller at der generelt set kan ske misbrug af oplysningerne. Et afslag skal være konkret begrundet, herunder være begrundet i henholdsvis væsentlige eller afgørende hensyn.

I henhold til forvaltningsloven skal man endvidere huske at foretage afvejningen af partens interesse i at få navnet udleveret og de hensyn, der taler for at afslå anmodningen. Såfremt der på baggrund af ovenstående foreligger konkrete hensyn, der taler for at afslå udlevering af medarbejdernavne med den begrundelse, at udlevering vil være til reel fare for medarbejdernes sikkerhed, vil en sådan afvejning af interesser kun sjældent kunne falde ud til den aktindsigtssøgende fordel.

Orientering af medarbejderen

Såfremt der ikke umiddelbart ved behandlingen af en aktindsigtsanmodning findes anledning til at undtage medarbejderens navne, er det kriminalforsorgens vurdering, at der som udgangspunkt skal foretages en høring af den/de pågældende medarbejdere for at sikre, at sagen er tilstrækkelig oplyst. Dette gælder særligt i sager, hvor det er klienter, der søger aktindsigt, og det gælder uanset, om der søges aktindsigt efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven.

Høringen kan foretages ved personlig kontakt eller ske skriftligt via medarbejderens arbejdsmail. Fristen bør sættes til en eller nogle ganske få dage, og afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven bør i alle normaltilfælde meddeles ansøgeren inden for en frist på syv arbejdsdage. Såfremt det på grund af høringen undtagelsesvist ikke er muligt at overholde den gældende frist for behandling af aktindsigtssager, skal ansøgeren underrettes herom. Såfremt der er tale om tidligere medarbejdere, kan høring ske til medarbejderens E-boks, idet medarbejderen anmodes om at rette henvendelse til sagsbehandleren under henvisning til, at der er begæret aktindsigt i et dokument, hvor medarbejderens navn fremgår. Navnet på klienten anføres ikke i meddelelsen.

Når der er truffet afgørelse om aktindsigt efter forudgående høring af medarbejderen, skal medarbejderen underrettes på samme vis om, hvorvidt den pågældendes (fulde eller for-) navn er udleveret.

Aktindsigtsanmodninger vedrørende navne på tidligere ansatte behandles på samme vis.

Personalesager

Afslutningsvist skal det for god ordens skyld bemærkes, at aktindsigt i personalesager reguleres i offentlighedslovens § 21. Det følger af offentlighedslovens § 21, stk. 3, at der i personalesager er ret til indsigt i oplysninger i en offentlig ansats navn (og andre konkret opregnede oplysninger) i overensstemmelse med lovens almindelige regler, herunder begrænsninger i retten til aktindsigt.

Derudover er der i henhold til offentlighedslovens § 41 en særlig underretningspligt i sådanne sager.