

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2013**

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.7 Offentliggørelse af advokatudredning. Tavshedspligt. God forvaltningsskik

A, der var ansat som retschef ved Formandens Departement, fratrådte i juni 2013 sin stilling på baggrund af en fratrædelsesaftale indgået mellem ham og departementet.

Som følge af en betydelig interesse og bekymring i offentligheden for denne sag samt en anden sag, der vedrørte forløbet om ansættelse af en pressekoordinator ved departementet, valgte Formandens Departement i juli 2013 at iværksætte en advokatundersøgelse af de to sager. I den udredning, der på baggrund af advokatundersøgelsen blev udfærdiget, konkluderedes det overordnet om sagen vedrørende A, at der ikke var noget at bebrejde departementet. I udredningen udtaltes der omvendt omfattende kritik af A.

På baggrund af den betydelige offentlige interesse for de to sager valgte Formandens Departement at offentliggøre hele udredningen på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Ombudsmanden indledte af egen drift en undersøgelse af spørgsmålet om berettigelsen af at offentliggøre udredningen, for så vidt angik den del af udredningen, der vedrørte A.

Ombudsmanden fandt, at offentliggørelsen af advokatudredningen næppe – i det konkrete tilfælde – var i strid med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning. Dette skulle blandt andet ses i sammenhæng med den betydelige interesse for sagen i offentligheden, sammenholdt med det forhold, at anvendeligheden af tavshedspligtsreglerne hviler på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Ombudsmanden fandt dog, at det havde været mest hensynfuldt og derved bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik, om Formandens Departement i rimelig tid forud for offentliggørelsen i det mindste havde orienteret A om departementets beslutning og samtidigt hermed havde forelagt A advokatudredningen, således at A kunne varetage sine interesser. Ombudsmanden noterede sig, at Formandens Departement i forbindelse med sagens behandling hos ombudsmanden havde beklaget forholdet.

Ombudsmanden fandt det endvidere beklageligt og stridende mod god forvaltningsskik, at Formandens Departement med offentliggørelsen havde offentliggjort passager af udredningen, der klart ville kunne opfattes som en ydmygelse og udstilling af A's person.

Da advokatudredningen på tidspunktet for ombudsmandens undersøgelse var blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside, fandt ombudsmanden ikke anledning til nærmere at tage stilling til, hvorvidt en manglende fjernelse fra hjemmesiden efter en vis tid ville kunne være i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger eller god forvaltningsskik (j.nr. 2013-905-0019, udtalelse af 27. december 2013).

Ved e-mail af 25. juli 2013 anmodede Formandens Departement advokat C om at foretage en afklaring og juridisk vurdering af hændelsesforløbet i to sager, nemlig en sag om A's ophør som retschef ved departementet samt en sag om et på det tidspunkt ikke afsluttet forløb vedrørende ansættelse af B som pressekoordinator for forman-

den for Naalakkersuisut. Jeg har forstået det sådan, at anmodningen til advokat C især var en følge af offentlighedens, herunder pressens, store interesse for disse sager.

I en advokatudredning dateret 21. august 2013 og benævnt ”Juridisk udredning – personalesagerne vedrørende tidligere retschef A og pressekoordinator B” konkluderede advokat C overordnet, at Formandens Departement nok i forbindelse med behandlingen af de to sager havde overtrådt forskellige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, og at sagerne ikke var blevet håndteret på en altid lige hensigtsmæssig måde, men at der grundlæggende materielt ikke var noget at kritisere departementet for.

I advokatudredningen omtaltes udførligt baggrunden for A’s fratrædelse som retschef ved Formandens Departement, herunder blev der udtalt omfattende kritik af A’s tjenstlige ageren. Jeg læser udredningen sådan, at det er advokat C og Formandens Departements vurdering, at der fra A’s side var begået forhold, der både kunne begrunde diskretionære og disciplinære ansættelsesretlige reaktioner. A fratrådte sin stilling på baggrund af en fratrædelsesaftale indgået mellem ham og Formandens Departement.

Den 3. september 2013 blev advokatudredningen af Formandens Departement offentliggjort på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Sammen med offentliggørelsen udsendte Formandens Departement en pressemeddelelse. Af pressemeddelelsen fremgår blandt andet følgende:

”[Advokat C] er nu klar med den juridiske vurdering af to personalesager, som Departementschef D har bedt [advokat C] om at udfærdige. Det drejer sig om den tidligere retschef A samt fungerende pressekoordinator B.

D, Departementschef, Formandens Departement, bestilte undersøgelsen med henblik på en udredning af hvad der er op og ned på de to sager.

- Alt andet vil være ansvarspådragende idet beskyldningerne har været, og er, ganske alvorlige. Resultatet foreligger nu, og jeg vil sige om resultatet af undersøgelsen, at jeg ikke finder anledning til yderligere undersøgelser.

Ikke sket lovbrud

Departementschef D:

- Den vigtigste konklusion i undersøgelsen er, at der ikke er sket lovbrud i forhold til håndteringen af de to omtalte sager.

- Undersøgelsen dokumenterer, at Naalakkersuisut er i deres fulde ret til at ansætte politisk – en mulighed som den forrige Naalakkersuisut også benyttede sig af. Men jeg noterer mig, at håndteringen af B's tilknytning til Formandens Departement som fungerende pressekoordinator kunne være udført mere elegant. Fremadrettet skal der være fokus på en professionel styring af ansættelse af særlige rådgivere, og det har jeg netop taget initiativ til at få sat i system.

- I forhold til den tidligere retschef A skal jeg beklage, at han ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen, men selv ikke dette ændrer det samlede billede, nemlig at der beklageligvis er sket en alvorlig og forkert juridisk rådgivning.

Rapporten tilgængelig på nettet

Formandens Departement har valgt at lægge advokatens rapport på nettet, og giver dermed offentligheden adgang til selv at læse den fulde rapport.

Departementschef D:

- Det gør vi af den simple årsag, at vi ønsker at afmystificere sagens indhold. Det kan være, at det er påfaldende, at der lægges personlige oplysninger frem, men der står intet i rapporten, som ikke vil klare at komme i offentlighedens lys.”

Da jeg fandt spørgsmålet om at offentliggøre advokatudredningen for principielt, bad jeg ved brev af 24. september 2013 Formandens Departement om en udtalelse til sagen. Herunder bad jeg Formandens Departement om at redegøre for den nærmere baggrund for departementets beslutning om at offentliggøre udredningen, samt hvilke overvejelser departementet havde gjort sig i forbindelse hermed, blandt andet med hensyn til reglerne om tavshedspligt. Jeg bad endeligt departementet om at fremsende de for sagen relevante akter.

Ved brev af 15. november 2013 modtog jeg sagens akter. I brevet udtalte Formandens Departement blandt andet følgende:

”[...]

Sagsfremstilling

Den 3. juni 2013 blev den nu tidligere retschef, A, bortvist fra sin stilling i Formandens Departement [jeg formoder, at der er tale om en skrivefejl, da det fremgår af sagens akter, at han blev fritaget for tjeneste, min bemærkning].

Den 20. juni 2013 blev der indgået en fratrædelsesaftale mellem A og Naalakkersuisut.

Den 25. juli 2013 blev advokat C anmodet om at afklare hændelsesforløbet i forbindelse med A's fratræden og foretage en juridisk vurdering af sagen.

Den 21. august 2013 fremlagde advokat C sin udredning.

Den 22. august 2013 fremlagde advokat C i tilslutning til sin udredning et notat om offentliggørelse af udredningen. Advokaten konkluderede i dette notat:

”Ved offentliggørelse af advokatundersøgelsen skal der tages hensyn til spørgsmålet om der foreligger oplysninger, som er omfattet af tavshedspligten, der skal sikre fortrolighed om visse oplysninger om faktiske forhold.

Det er min vurdering, at advokatundersøgelsen vedrørende hændelsesforløbet i sagen om B og A ikke indeholder oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt. Det er endvidere min vurdering, at der ikke er noget i advokatundersøgelsen, som tilsiger at der skal ske anonymisering af de personer, som har været involveret i advokatundersøgelsen.

Der er indgået en fratrædelsesaftale med A, som indeholder en diskretionsbestemmelse, hvorefter parterne forpligter sig til at udvise diskretion med hensyn til fratrædelsesaftalens indhold. Det er min vurdering, at diskretionsbestemmelsen alene medfører, at Grønlands Selvstyre aftaleretligt er forpligtet til diskretion omkring aftalens indhold. Diskretionsbestemmelsen indebærer efter min vurdering ikke, at Grønlands Selvstyre skal udvise diskretion omkring hændelsesforløbet i sagen. Efter en gennemgang af både advokatundersøgelse og fratrædelsesaftale, er det min vurdering, at alene oplysningen i advokatundersøgelsen om vederlagets størrelse, er en oplysning, som Grønlands Selvstyre i medfør af fratrædelsesaftalen har forpligtet sig til at udvise diskretion omkring.”

Formandens Departement gjorde på dette grundlag advokatudredningen offentligt tilgængelig på Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet.

Den 20. september 2013 anmodede Danmarks Jurist- og Økonomforbund på vegne af A Naalakkersuisut om at fjerne udredningen fra selvstyrets hjemmeside og sikre, at udredningen ikke længere er offentligt tilgængelig. Danmarks Jurist- og Økonomforbund anførte i den forbindelse:

”Det bemærkes i den anledning, at redegørelsen indeholder oplysninger, som der end ikke ville kunne opnås aktindsigt i, jf. § 2, stk. 2, i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Personalesager er undtaget fra aktindsigt. Dog er der adgang til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller strengere sanktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger. Det er dog alene oplysningen om sådanne sanktioner, der er adgang til aktindsigt i, og ikke de underliggende oplysninger. Hertil kommer, at der slet ikke har været disciplinære reaktioner overfor tidligere retschef A. Offentlig-

gørelsen af advokatundersøgelsen er således ikke lovlig. DJØF imødeser hurtig tilbage-melding med besked om, at redegørelsen ikke længere er offentligt tilgængelig.”

Den 24. september 2013 bad Ombudsmanden for Inatsisartut Formandens Departement om at redegøre for baggrunden for departementets beslutning om at offentliggøre advokat C's udredning samt for, hvilke overvejelser departementet gjorde sig i forbindelse hermed blandt andet med hensyn til reglerne om tavshedspligt.

Formandens Departement anmodede under indtryk af henvendelsen fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund advokat C om et supplerende notat om offentliggørelse af udredningen for at tilsikre, at offentliggørelsen ikke kunne kritiseres retligt.

Den 3. oktober 2013 fremlagde advokat C et supplerende notat om offentliggørelse af udredningen. Advokaten konkluderede i dette notat:

”Det er min vurdering, at der ikke er tale om en advokatundersøgelse, som er en del af retschef A's personalesag. Retschefen er ikke længere ansat på tidspunktet, hvor advokatundersøgelsen rekvireres. Der er efter min vurdering tale om en generel undersøgelse og vurdering af hændelsesforløbet, som er foranlediget af pressens mange skrivelser og spekulationer om, hvad der er sket i Formandens Departement i forbindelse med ansættelse af pressekoordinator B og afskedigelsen af retschef A.

Det er min vurdering, at offentlighedslovens § 2, stk. 2, ikke kan begrunde undtagelse fra aktindsigt i advokatundersøgelsen. Der skal i stedet foretages en konkret vurdering af, om oplysningerne er undtaget fra aktindsigt i medfør af de øvrige undtagelsesregler i offentlighedsloven. Til støtte herfor taler, at der allerede den 20. juni 2013 blev indgået en fratrædelsesaftale med retschef A, hvorefter han efter gensidig overenskomst fratræder stillingen som retschef med udgangen af juni 2013. Det har ikke på noget tidspunkt været hensigten, at advokatundersøgelsen skulle ”åbne” A's personalesag med henblik på at indlede en eventuel disciplinærsag.

Undersøgelsen har omfattende medieinteresse, idet alle grønlandske medier har bragt indslag eller artikler vedrørende sagen på baggrund af udokumenterede oplysninger fra unavngivne kilder. Der må derfor anses for at være en massiv offentlig interesse i advokatundersøgelsen, hvilket efter min vurdering skal afvejes i forhold til A's beskyttelsesværdige interesser i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er min vurdering, at meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

Meroffentlighedsprincippet begrænses af reglerne om tavshedspligt. Tavshedspligten skal sikre fortrolighed om oplysninger om faktiske forhold. Det er min vurdering, at hvis oplysningerne ikke er underlagt tavshedspligt og der i øvrigt ikke er andre vigtige grunde der taler for afslag, kan og bør der meddeles aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet.

Af personlige forhold, som kan være omfattet af tavshedspligten fremgår af advokatundersøgelsen lønforholdene i forbindelse med retschefens fratræden. Disse lønforhold er imidlertid offentliggjort forinden offentliggørelse af advokatundersøgelsen i forbindelse med besvarelse af § 37-spørgsmål til Naalakkersuisut. Oplysningerne er derfor efter min vurdering ikke længere undergivet tavshedspligt.

Herudover fremgår der af advokatundersøgelsen vurderinger af A's adfærd i stillingen som retschef. Det er efter min vurdering ikke personlige forhold, som er omfattet af tavshedspligt i Kriminallovens § 50 og sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Selv om der måtte være tale om personlige forhold, er det min vurdering, at sagen har så stor offentlig — politisk som generel — bevågenhed i Grønland, at hensynet til at informere offentligheden vejer tungere end hensynet til, at A ikke ønsker advokat C's vurdering af hans adfærd i stillingen som retschef offentliggjort.”

Vurdering

På baggrund af pressens indgående behandling af A's fratræden og den i offentligheden udviste interesse for sagen fandt Formandens Departement det ønskeligt ikke at tilbageholde advokatudredningen men at lægge denne frem som led i en almindelig og bred offentlig orientering om sagen for at bidrage til offentlighedens og pressens muligheder for at kunne vurdere hele sagsforløbet på et oplyst grundlag.

Departementet gjorde udredningen offentligt tilgængelig på Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet – efter – at departementet gennem indhentelse af en ekstern juridisk vurdering havde sikret sig, at redegørelsen ikke indeholdt tavshedsbelagte oplysninger, samt at der ikke var noget som tilsagde, at der skulle ske anonymisering af de personer, som havde været involveret i advokatundersøgelsen.

Under indtryk af henvendelsen fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund indhentede Formandens Departement en supplerende ekstern vurdering af offentliggørelsen, som blandt andet fastslog, at udredningen er en generel undersøgelse og vurdering af hændelsesforløbet i sagen og ikke en del af A's personalesag, at aktindsigt i udredningen ikke ville kunne afslås med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, at A's beskyttelsesværdige interesser efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, skulle afvejes i forhold til en massiv offentlig interesse i udredningen, herunder efter forvaltningsrettens meroffentlighedsprincip, at udredningens vurderinger af A's adfærd i stillingen som retschef ikke var omfattet af tavsheds-

pligt, og at hensynet til at informere offentligheden vejede tungere end hensynet til, at A ikke ønskede udredningen offentliggjort, selv om der måtte være tale om personlige forhold.

Konklusion

Formandens Departement finder at offentliggørelse af udredningen var velegnet til at give en almindelig og bred offentlig orientering om sagen for derigennem at bidrage til at offentlighedens og pressens muligheder for at kunne vurdere hele forløbet på et oplyst grundlag.

Formandens Departement finder det endvidere tvivlsomt, om departementet kunne have undtaget udredningen fra aktindsigt, da en undtagelse fra aktindsigt næppe kunne anses som nødvendig for at beskytte væsentlige private interesser, hvor hemmeligholdelse var påkrævet.

Selv hvis udredningen kunne have været undtaget fra aktindsigt, finder departementet, at departementet ud fra meroffentlighedsprincippet kunne vælge at fremlægge udredningen for offentligheden på baggrund af den store bevågenhed, som sagen allerede på offentliggørelsestidspunktet havde i den grønlandske presse og befolkning, og fordi en hemmeligholdelse af udredningen ikke kunne anses som nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til A's personlige forhold, herunder eksempelvis oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbreds-mæssige forhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende private oplysninger.

Formandens Departement finder imidlertid, at departementet forud for offentliggørelsen burde have forelagt udredningen for A med oplysninger om, at departementet påtænkte at offentliggøre udredningen. Departementet burde herunder have givet A mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger til udredningen, uanset at han tidligere havde tilkendegivet ikke at ønske at medvirke til udredningen på samme betingelser som blev tilbudt de øvrige medvirkende personer. Departementet beklager, at dette ikke skete.

Det kan tilføjes, at advokat C's udredning er blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet. Fjernelsen er imidlertid ikke sket ud fra en opfattelse af en juridisk forpligtelse men alene fordi, at offentlighedens interesse i at kunne gøre sig bekendt med indholdet i udredningen ikke længere synes aktuel.

Formandens Departement har orienteret Danmarks Jurist- og Økonomforbund herom.

[...]"

Ved brev af 19. november 2013, bilagt kopi af Formandens Departements udtalelse, anmodede jeg A om hans bemærkninger til sagen, herunder udtalelsen. Baggrunden

herfor var, at jeg fandt det rigtigst at inddrage A i sagen, da denne i væsentligt omfang vedrørte ham. En af mine medarbejdere orienterede telefonisk forudgående Formandens Departement herom.

Jeg forstår det sådan, at A videresendte mit brev til sin fagforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Ved brev af 10. december 2013 fremkom advokat E, der repræsenterede Danmarks Jurist- og Økonomforbund, med sine bemærkninger til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

I udtalelsen fra Formandens Departement lægges der vægt på, at offentliggørelsen af udredningen var velegnet til at give almindelig og bred offentlig orientering om sagen, for derigennem at bidrage til offentlighedens og pressens mulighed for at kunne vurdere hele forløbet på et oplyst grundlag.

Ligeledes anfører Formandens Departement, at det var tvivlsomt, om advokatudredningen kunne være undtaget fra aktindsigtsbestemmelserne.

Efter min vurdering var det stærkt kritisabelt, at Formandens Departement valgte at offentliggøre advokatredegørelsen.

Jeg lægger i den forbindelse blandt andet vægt på følgende forhold.

Det kan især fremhæves, at Formandens Departement kunne have valgt at offentliggøre de dele af undersøgelsen, der var fremme i pressen, men undladt at offentliggøre de dele af undersøgelsen, der omhandlede A's ansættelsesforhold.

A deltog ikke i advokatundersøgelsen, men havde givet udtryk for, at han gerne kommenterede den, og denne er derfor en ensidig udarbejdet juridisk udredning, som min klient ikke har haft nogen indflydelse på.

I sig selv bør dette forhold føre til, at der udvises betydelig tilbageholdenhed med at offentliggøre den pågældende advokatundersøgelse, der alene var beregnet til internt brug for Formandens Departement.

Derudover indeholder den juridiske udredning en stærk negativ vurdering af A's kompetencer herunder hans evner til at varetage den opgave, han var ansat til. Advokatundersøgelsen bærer præg af at være funderet i uunderbyggede subjektive vurderinger.

Det er min opfattelse, at offentliggørelsen er et brud på tavshedspligten i § 27, stk. 1.

På side 738 i Betænkning nr. 1510 [om offentlighedsloven, min bemærkning] anføres det, at:

”Det kan således anføres, at der ikke (udtrykkeligt) i forvaltningslovens § 27, stk. 1, er indsat en bestemmelse svarende til generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at generalklausulen er indeholdt i indledningen til § 27, stk. 1, idet det heri anføres, at en oplysning er fortrolig, når det er ”nødvendig at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser”, hvilket indholdsmæssigt svarer til generalklausulen.”

I henhold til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til privates interesser.

I en personalesag som den foreliggende må dette siges at være tilfældet.

På den ene side har offentligheden en naturlig interesse i at vide, hvorledes den offentlige administration forvaltes, men på den anden side er der tungere vejende interesser for de offentligt ansatte i at sikre, at advokatundersøgelser om deres forhold ikke offentliggøres.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at advokatundersøgelser ikke er undergivet samme retssikkerhedsgarantier som eksempelvis en domstolsprøvelse, idet den ikke hviler på et kontradiktorisk princip.

I forbindelse med behandlingen af forslaget til den nye danske offentlighedslov, der træder i kraft pr. 1. januar 2014, har DJØF [Danmarks Jurist- og Økonomforbund, min bemærkning] spurgt Folketingets Retsudvalg om netop den problemstilling, at en række embedsmænd har fået offentliggjort deres navne i forbindelse med offentliggørelse af advokatundersøgelser.

DJØF har gjort anskrig i den anledning, og i besvarelsen fra Folketingets Retsudvalg hedder det herom:

”I en situation, hvor der i en advokatundersøgelse eller lignende rejses kritik mod navngivne offentligt ansatte, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner, vil der (i hvert fald på det tidspunkt) foreligge en konkret personalesag, hvori den relevante del af advokatundersøgelsen indgår.

Denne sag vil være undtaget for retten til aktindsigt efter lovforslagets § 21, stk. 2.

En advokatundersøgelse eller lignende kan være iværksat med henblik på (kun) at få undersøgt et konkret personalespørgsmål, og i så fald indgår advokatundersøgelsen m.v. alene i den pågældende personalesag.

Ofte vil advokatundersøgelser m.v. imidlertid have et bredere sigte end en konkret personalesag, og for eksempel have til formål at afdække, om myndigheden som sådan har begået fejl eller forsømmelser. I sådanne tilfælde vil advokatundersøgelsen – herunder dele, der måtte indeholde kritik mod konkrete offentligt ansatte – derfor også indgå i en anden sag, og denne sag vil som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

I forhold til aktindsigtsbegæring, der også omfatter en sådan anden sag, vil det, der er forudsat med lovforslaget vedrørende anvendelsen af lovforslagets § 33, nr. 5 (jf. pkt. 2.2), imidlertid gøre det muligt at foretage en anonymisering af de relevante dele af advokatundersøgelsen m.v., som forhindrer identifikation af offentligt ansatte, der i undersøgelse er genstand for kritik, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner i forhold til de pågældende.”

De tanker, der ligger bag en revision af den danske offentlighedslov, er udtryk for god forvaltningsskik. Det er derfor min opfattelse, at Formandens Departement ikke burde have offentliggjort advokatundersøgelsen for så vidt angår A's forhold.

Uanset at advokatundersøgelsen er fjernet fra hjemmesiden vil det fortsat være muligt for ved en google-søgning at finde frem til den pågældende advokatundersøgelse, uanset at den ikke længere findes på hjemmesiden. Dette er et forhold, som Formandens Departement burde have haft med i sine overvejelser, ligesom Formandens Departement burde have hørt A forud for offentliggørelsen.

Jeg vedlægger til Ombudsmandens orientering besvarelsen fra Folketingets Retsudvalg samt bemærkningerne til ændringen i offentlighedslovens § 21.

I udtalelsen fra Formandens Departement af 15. november 2013 er der citeret fra en redegørelse, der er lavet af advokat C den 22. august 2013. I denne redegørelse anfører advokat C følgende:

”Der er indgået en fratrædelsesaftale med A, som indeholder en diskretionsbestemmelse, hvorefter parterne forpligter sig til at udvise diskretion med hensyn til fratrædelsesaftalens indhold. Det er min vurdering, at diskretionsbestemmelsen alene medfører, at Grønlands Selvstyre aftaleretligt er forpligtet til diskretion omkring aftalens indhold. Diskretionsbestemmelsen indebærer efter min vurdering ikke, at Grønlands Selvstyre skal udvise diskretion omkring hændelsesforløbet i sagen. Efter en gennemgang af både advokatundersøgelse og fratrædelsesaftale, er det min vurdering, at alene oplysningen i advokatundersøgelsen om vederlagets størrelse, er en oplysning, som Grønlands Selvstyre i medfør af fratrædelsesaftalen har forpligtet sig til at udvise diskretion omkring.”

Dette synspunkt kan jeg ikke tiltræde.

Baggrunden herfor er, at fratrædelsesaftaler indgås med henblik på endeligt at afslutte en problemstilling uden, at det efterfølgende skal gøres til genstand for en række drøftelser om baggrunden for aftalen.

Derfor indebærer selve diskretionsbestemmelsen ikke alene diskretion omkring den økonomiske udmøntning af aftalen, men også de omstændigheder, der ligger bag aftalen.

I modsat fald vil også A kunne udtale sig frit om hele baggrunden for, at der indgås en fratrædelsesaftale. Dette er ikke i hverken hans eller Grønlands Selvstyres interesse.

Dette forhold fører for mig at se også til, at man fra Formandens Departements side burde have udvist en betydelig større grad af tilbageholdenhed med offentliggørelsen.

I forbindelse med lovændringen i 1999 af lov om offentlighed i forvaltningen, blev der i § 2, stk. 2 og 3, indsat følgende bestemmelser:

”Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.”

Loven giver alene adgang til at oplyse om en sanktion og ikke om baggrunden for denne. Advokatundersøgelsen giver en indgående og ensidig beskrivelse af A's ansættelsesforhold, og derfor kunne offentligheden ikke få aktindsigt til undersøgelsen.”

Jeg udtaler herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Nærværende sag drejer sig om, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med de regler, der gælder for den offentlige forvaltning. Jeg har valgt alene at forholde mig til offentliggørelsen af de oplysninger, der vedrører A, da det i det væsentligste er offentliggørelsen af disse oplysninger, som der kan stilles spørgsmålstegn ved.

Jeg bemærker, at min undersøgelse ikke vedrører selve A's fratrædelse som retschef ved Formandens Departement. Jeg har i flere pressemeddelelser m.v. redegjort nærmere om baggrunden herfor.

Jeg har valgt at bygge min udtalelse sådan op, at jeg først, afsnit 2, vil foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med de almindelige regler om tavshedspligt, der gælder i den offentlige forvaltning. I afsnit 3 vil jeg afslutningsvis undersøge, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med andre regler af betydning for den offentlige forvaltning.

2. Offentliggørelsens overensstemmelse med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning

2.1. De almindelige regler om tavshedspligt

De almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning fremgår af landslovslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (sagsbehandlingsloven) samt kriminallov for Grønland, jf. lov nr. 306 af 30. april 2008 (kriminalloven). Regelsættet i disse love er i det væsentlige overensstemmende med dansk ret, hvorfor der ved anvendelsen af de grønlandske regler om tavshedspligt i vidt omfang kan henvises til den teori og praksis, der er gældende i Danmark.

Formålet med reglerne om tavshedspligt er flersidigt, jf. også Jon Andersen, Tavshedspligt i forvaltningen, tidsskriftet Juristen, 1988, side 159. På den ene side har de som formål at danne værn om enkeltpersoners privatliv og forretningsinteresser. På den anden side har de også som formål at beskytte myndighedernes interesser i hemmeligholdelse af oplysninger både om myndighedernes egne forhold og om borgernes.

Af sagsbehandlingslovens § 27 fremgår følgende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52 – 54, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

- 1) rigets sikkerhed eller forsvar,*
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,*
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

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

7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52 – 54 tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Som det også fremgår af sagsbehandlingslovens § 27 suppleres sagsbehandlingslovens regler om tavshedspligt af kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52-54. Kriminallovens §§ 50-54 lyder således:

”§ 50. For brud på en tjenstlig tavshedspligt dømmes den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

[...]

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

[...]

§ 52. Bestemmelserne i §§ 50 og 51 gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 53. Bestemmelserne i §§ 50-52 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen

1) uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse,

2) uberettiget videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, som er fremkommet ved overtrædelse af §§ 50-52, eller

3) uberettiget videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

§ 54. Bestemmelserne i §§ 50-53 omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.”

Sagsbehandlingslovens henvisning til kriminalloven er ikke ganske klar. Meningen med henvisningen er at henlede opmærksomheden på, at sagsbehandlingslovens regler ikke kan stå alene, idet hjemlen for at sanktionere lovens tavshedspligtsregler med kriminalretlige foranstaltninger fremgår af kriminalloven og ikke af sagsbehandlingsloven. Herudover har kriminalloven en supplerende funktion i forhold til sagsbehandlingsloven, jf. Jon Andersen, a.st., side 160.

Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, og kriminallovens § 50, stk. 3, definerer en oplysning som fortrolig og derved undergivet tavshedspligt, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, oplister herefter i nr. 1-7 nærmere oplysninger, der kan betegnes som omfattet af tavshedspligt. Opregningen er ikke udtømmende, selvom opregningen må antages at dække langt den overvejende del af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt, jf. leddet ”herunder navnlig” samt bemærkningerne til det lovforslag, der danner grundlag for sagsbehandlingsloven, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 26.

Spørgsmålet er herefter, hvilken eller hvilke nærmere bestemmelser i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, oplysningerne i advokatudredningen eventuelt ville kunne blive omfattet af.

Efter min opfattelse – som jeg umiddelbart forstår deles af Formandens Departement – kan alene bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, være relevant. Jeg bemærker herved, at § 27, stk. 1, nr. 3, om blandt andet beskyttelse af parten i sager om disciplinær forfølgning næppe kan finde anvendelse i denne sag. Selvom jeg forstår, at der ved Formandens Departements overvejelser om, hvorvidt A kunne fortsætte i sin stilling, blandt andet har indgået disciplinære elementer (blandt andet betragtninger om illoyalitet), finder jeg ikke, at disse overvejelser er mundet ud i sådanne konkretiserede tiltag, at nævnte bestemmelse kan finde anvendelse. Jeg bemærker i øvrigt også, at sagen i sidste ende blev løst ved en fratrædelsesaftale.

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

Det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karak-

ter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2001, side 522.

Oplagt er det således, at oplysninger af en karakter som nævnt i sagsbehandlingslovens § 28, stk. 1, der vedrører videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til anden forvaltningsmyndighed, (som altovervejende udgangspunkt) er underlagt tavshedspligt. Det drejer sig om for eksempel oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og kriminelle forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende.

Det må være ukompliceret at fastslå, at de oplysninger, der fremgår af advokatudredningen, ikke er af en karakter, som kan falde inden for kategorien af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Oplysningerne i advokatudredningen angår alene mere almene ansættelsesmæssige forhold.

Ansættelsesmæssige forhold kan dog efter omstændighederne godt være fortrolige og derved blive omsluttet af reglerne om tavshedspligt (i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6), jf. John Vogter, *a.st.*, side 522. Nedenfor, afsnit 2.4, vil jeg nærmere undersøge, hvorvidt dette er tilfældet i denne konkrete sag.

2.2. Nærmere om anvendelsen af de almindelige regler om tavshedspligt

Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1 (jf. kriminallovens bestemmelser), herunder denne bestemmelses nr. 6, er et eksempel på det, man i den forvaltningsretlige litteratur ofte betegner som "en vag elastisk lovbestemmelse", jf. for eksempel Jens Garde i *Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner*, 2009, side 216 ff. Det er karakteristisk for en sådan bestemmelse, at præmisserne for bestemmelsens anvendelse (retsfaktum) er mere upræcis.

I tilfældet med sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, er der således tale om, at lovgiver på den ene side har lagt bånd på forvaltningen m.fl. for, hvornår bestemmelsen kan (skal) anvendes, det vil sige, hvornår en konkret oplysning må anses for omfattet af tavshedspligt. På den anden side er der imidlertid tale om, at der ved fastlæggelsen af dette anvendelsesområde indgår et vist skøn. Der indgår således et skøn i vurderingen af, jf. for eksempel bestemmelsens nr. 6's ordlyd, om blandt andet en enkeltperson har interesse i at beskytte konkrete oplysninger om dennes personlige eller interne forhold. Det kan ikke altid fuldstændig klart konkluderes, hvornår dette hensyn er opfyldt.

Med andre ord kan man sige, at anvendelsesområdet for sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, grundlæggende beror på en juridisk vurdering/fortolkning (retsanvendelse) – til forskel fra en bestemmelse, som overlader et frit skøn til forvaltningen – men at det må erkendes, at der i denne juridiske vurdering ligger et vist skøn på grund af bestemmelsens noget upræcise retsfaktum. I den forvaltningsretlige litteratur betegnes dette ofte som retsanvendelse med visse skønmæssige elementer.

For sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, kommer dette skønmæssige element også til udtryk ved, når det om bestemmelsens nr. 6 er anført, jf. ovenfor, at det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Fordelen ved en vag elastisk lovbestemmelse er, at bestemmelsen alene mere overordnet definerer bestemmelsens anvendelsesområde, men overlader det til retsanvenderen nærmere at udfylde bestemmelsen og derved give denne indhold efter hver tids retsopfattelse, herunder for den konkrete situation. I denne udfyldning ligger som nævnt et vist skønmæssigt element.

Forholdet retsanvendelse-skøn er generelt vigtigt at holde sig for øje, idet jeg – og i sidste ende også domstolene – alene efterprøver retsanvendelsen. Selvom anvendelsen af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, som nævnt grundlæggende beror på retsanvendelse – som jeg altså vil kunne efterprøve – vil jeg alligevel være noget tilbageholdende med at prøve den del af retsanvendelsen, hvori der ligger et skønmæssigt element. Dette skyldes, at lovgiver med formuleringen af reglerne om tavshedspligt har forudsat et sådant skønmæssigt element, og at jeg som udgangspunkt ikke bedre end forvaltningen vil kunne udfylde dette. Jeg efterprøver dog, om dette skønmæssige element ligger ud over de grænser, som bestemmelsen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger opstiller.

Hvor grænsen mellem retsanvendelsen og det skønmæssige element går ved anvendelsen af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, kan i sagens natur ikke nærmere fastlægges. Det er i sidste ende retsanvendelsen – fortolkningen af bestemmelsen i lyset af den enkelte sag – der er afgørende for grænsedragningen.

2.3. Aktindsigtsreglernes relation til de almindelige regler om tavshedspligt

Jeg har noteret mig, at både Formandens Departement og A's fagforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, herunder advokat E, har fremdraget offentlighedslovens (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere æn-

dringer) aktindsigtsregler i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt (oplysninger i) advokatudredningen må anses for fortrolige og dermed tavshedsbelagte.

Der skal generelt udvises varsomhed med at benytte offentlighedslovens aktindsigtsregler ved bedømmelsen af, om en oplysning må anses for tavshedsbelagt.

Der er således ikke nødvendigvis identitet mellem de regler i offentlighedsloven, der undtager aktindsigt, og de almindelige tavshedspligtreglers anvendelsesområde.

Det forhold, at advokatudredningen måtte være omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvilket, forstår jeg, at der er uenighed om mellem Formandens Departement og Danmarks Jurist- og Økonomforbund, er således ikke afgørende ved belysningen af tavshedspligtproblematikken. Bestemmelsen fastsætter, at offentlighedsloven – og derved udgangspunktet om fuld aktindsigt – overordnet ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste.

Jeg bemærker herved også, at der heller ikke er noget til hinder for, at der gives aktindsigt i personalesager efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., eller et princip svarende hertil, medmindre dette måtte stride mod reglerne om tavshedspligt, jf. herved forudsætningsvis offentlighedslovens § 14 samt John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, side 99 f. Det er således med offentlighedslovens § 2, stk. 2, forudsat, at oplysninger i personalesager ikke automatisk er fortrolige og derved tavshedsbelagte.

Om tavshedspligtreglernes forhold til reglerne om aktindsigt kan jeg generelt henvise til Jon Andersen, a.st., side 163 ff., og Offentlighedskommissionens ”Betænkning om Offentlighedsloven” (betænkning 1510/2009), side 729 ff.

I konkrete situationer må undtagelse fra offentlighedslovens aktindsigtsregler dog kunne støtte en antagelse om tavshedspligt. Det gælder i de tilfælde, hvor oplysninger er undtaget fra aktindsigt på grundlag af regler i offentlighedsloven, der forudsætter en konkret vurdering af hensyn, der også er omtalt i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, jf. Jon Andersen, a.st., side 164.

Formandens Departement og advokat E har således forholdt sig til generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, 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 særlige karakter er påkrævet.

Dette hensyn er også som anført af advokat E omfattet af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, jf. anførte betænkning, side 738, da bestemmelsens oplystede beskyttelsesområder (nr. 1-7) som tidligere nævnt ikke er udtømmende for bestemmelsens anvendelsesområde. I fald en oplysning således er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, må dette som udgangspunkt også medføre, at den pågældende oplysning er fortrolig og derved tavshedsbelagt.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og derved beskyttelsen – uden for de oplystede beskyttelsesområder i nr. 1-7 – i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, er dog næppe af større betydning i nærværende sag. Jeg bemærker herved, at hensynet til beskyttelsen af oplysninger om ansættelsesmæssige forhold som tidligere nævnt allerede er tilgodeset i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6.

2.4. Konklusion

Efter således at have beskrevet det retlige grundlag for de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning står det således tilbage at undersøge, om hele eller dele af advokatudredningen er omfattet af disse regler.

I den forbindelse vil jeg som nævnt ovenfor, afsnit 2.1, tage udgangspunkt i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, hvorefter hensynet til blandt andet enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold kan begrunde tavshedspligt.

Som nævnt i samme afsnit må det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Med dette in mente bliver det herefter afgørende at se nærmere på, hvilke oplysninger Formandens Departement med fremlæggelsen af advokatudredningen har offentliggjort.

Gennemgående er der tale om, at advokatudredningen indeholder oplysninger om hele det forløb, der førte til A's afgang som retschef. Overordnet set omhandler disse oplysninger en gennemgang af faktum i sagen – som advokat C anskuer den – samt en (juridisk) vurdering på baggrund af dette faktumgrundlag.

Der er efter min opfattelse grundlæggende tale om, at mange af de oplysninger, der indgår i advokatudredningen, er af en sådan karakter, at disse oplysninger efter sagsbe-

handlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, som udgangspunkt må anses for at være fortrolige og dermed tavshedsbelagte.

Min opfattelse kan begrundes allerede ved det forhold, at oplysningerne eksplicit vedrører A's tjenstlige forhold, og at disse oplysninger – eksplicit som implicit – desforuden i væsentligt omfang er af bebrejdende karakter, både ud fra en diskretionær synsvinkel (blandt andet spørgsmålet om samarbejdsproblemer) samt en disciplinær synsvinkel (blandt andet spørgsmålet om loyalitet). Oplysningernes offentliggørelse vil således også kunne skade A i dennes videre karriereforløb – ikke mindst også i et lille samfund som det grønlandske. Oplysningerne vedrører endelig i øvrigt et helt konkret ansættelsesforhold og har således som udgangspunkt alene relevans parterne (Formandens Departement som arbejdsgiver og A som arbejdstager) mellem.

Imidlertid skal bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, der som tidligere nævnt har et noget upræcist retsfaktum ("en vag elastisk bestemmelse"), anvendes og dermed fortolkes i lyset af den konkrete sag. Som nævnt er det afgørende for vurderingen af bestemmelsens anvendelsesområde, om den enkelte oplysning er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Jeg forstår det sådan, at Formandens Departement som begrundelse for at offentliggøre advokatudredningen har lagt vægt på, at A's sag har haft overordentlig stor interesse fra offentlighedens, herunder pressens, side.

I denne sag er der tale om, at der fra offentlighedens side – blandt andet på baggrund af henvendelser til pressen – har været en meget stor bekymring for, om A's fratrædelse som retschef har beroet på ulovlige og usaglige hensyn. Denne bekymring har i offentligheden affødt ganske alvorlige beskyldninger mod Formandens Departement.

Offentlighedens betydelige interesse for sagen kan – også sammenholdt med retschefstillingens fremtrædende placering ikke blot i Formandens Departement, men generelt i Grønlands Selvstyre – efter min opfattelse indgå i den samlede vurdering af, hvorvidt (de enkelte oplysninger i) advokatudredningen var tavshedsbelagte. Forholdet kan således tale for, at der kunne ske offentliggørelse.

Selvom der ikke umiddelbart findes retspraksis på området, synes denne opfattelse at kunne finde støtte i administrativ praksis, der ses i Danmark.

Som et eksempel kan nævnes, at Kirkeministeriet i 2004 besluttede at offentliggøre et brev, ved hvilket det blev meddelt en sognepræst, at ministeriet påtænkte at rejse disci-

plinærsag mod vedkommende. Den påtænkte disciplinærsag var affødt af en sag om sognepræstens trosforhold, der havde opnået betydelig interesse i offentligheden. Brevet indeholdt en omfattende gennemgang af sagens faktuelle og juridiske omstændigheder.

Som et andet eksempel kan nævnes, at Vesthimmerlands Kommune i 2008 besluttede at offentliggøre en længere juridisk udredning, der vedrørte afskedigelsen af en skoleleder ved en af kommunens skoler. Også denne sag havde opnået ganske betydelig interesse i offentligheden.

Modsat offentlighedens betydelige interesse i at få indsigt i sagen står A's interesse i, at de pågældende oplysninger ikke blev offentliggjort.

Hvilke hensyn, der i den henseende vejer tungest, beror i sidste ende på en helt konkret vurdering.

Jeg har noteret mig ved gennemgangen af sagens akter, herunder Formandens Departements udtalelse af 15. november 2013 til mig, at departementet i hvert fald overordnet har foretaget en sådan konkret vurdering.

Konklusionen af denne vurdering finder jeg ikke anledning til at kunne kritisere, når der bortses fra, at Formandens Departement som led i sin vurdering har foretaget en noget uheldig sammenblanding af de almindelige regler om tavshedspligt med reglerne om aktindsigt. Jeg lægger herved også vægt på, som jeg nærmere har redegjort for ovenfor, afsnit 2.2, at der i denne vurdering må tildeles Formandens Departement et vist rimeligt skøn. Jeg mener ikke, der er tilstrækkeligt med holdepunkter for at kunne konkludere, at departementet har overtrådt grænserne for dette skøn.

3. God forvaltningsskik m.v.

3.1. Selvom det er min opfattelse, at offentliggørelsen af advokatudredningen næppe har været i strid med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning, kan offentliggørelsen være i strid med andre regelsæt.

Der må således med udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kræves, at offentliggørelsen overordnet er sagligt begrundet, herunder at offentliggørelsen er proportional med formålet med offentliggørelsen.

Det følger endvidere af god forvaltningsskik, der ikke er – direkte – retligt normerende, at forvaltningen i sin adfærd over for borgerne blandt andet bør udvise venlighed og

hensynsfuldhed. Heri ligger også, at forvaltningen bør føre en hensynsfuld personaleadministration.

Som anført ovenfor er der forhold, der taler for, at Formandens Departement havde sagligt grundlag for at offentliggøre advokatudredningen. Jeg finder således ikke anledning til med henvisning til de forvaltningsretlige grundsætninger og princippet om god forvaltningsskik at kritisere selve den omstændighed, at udredningen blev offentliggjort.

Imidlertid kan der være delelementer i forbindelse med offentliggørelsen, herunder processen i forbindelse hermed, der kan give anledning til kritik.

3.2. Jeg har i forbindelse med min behandling af denne sag, herunder ved gennemgangen af de akter, som jeg har modtaget fra Formandens Departement, konstateret, at advokatudredningen blev offentliggjort, uden at A blev inddraget. A fik således ikke lejlighed til at forholde sig til departementets overvejelser om at offentliggøre udredningen, der i høj grad drejede sig om A's person.

Jeg finder, det havde været mest hensynsfuldt og derved bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik, om Formandens Departement i rimelig tid forud for offentliggørelsen i det mindste havde orienteret A om departementets beslutning og samtidigt hermed havde forelagt A advokatudredningen, jf. også i samme retning Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 116. I så fald kunne A forud for offentliggørelsen være fremkommet med sine eventuelle indsigelser mod offentliggørelsen samt bemærkninger til selve indholdet af udredningen.

Advokatudredningen kan ikke efter Danske Advokaters retningslinjer, som det også tydeligt er anført i udredningen, karakteriseres som en uvildig advokatundersøgelse. Advokatudredningen fremstår således ikke – pr. definition – som objektiv.

Endvidere noterer jeg mig, at der af A's fratrædelsesaftale – som jeg ikke forholder mig nærmere til, da denne hviler på aftaleretlige og ikke offentligretlige regler – fremgår en diskretionsbestemmelse, hvis omfang er noget uklar.

Begge omstændigheder accentuerer efter min opfattelse det forhold, at A burde være blevet i det mindste orienteret forud for offentliggørelsen, således at A kunne varetage sine interesser.

Jeg noterer mig, at Formandens Departement i sin udtalelse af 15. november 2013 til mig har givet udtryk for nogenlunde samme opfattelse som mig og har beklaget, at de-

partementet ikke forud for offentliggørelsen forelagde advokatudredningen for A. Dette tager jeg til efterretning.

3.3. Jeg har noteret mig, at der flere steder i advokatudredningen fremgår bemærkninger om A's alder, herunder erfaring. Jeg henviser herved til advokatudredningens afsnit IV.a., V.b.2. og V.b.4., hvor der blandt andet er benyttet vendinger som "en så ung person" samt "unge uerfarne retschef". Endvidere fremkommer der i slutningen af det sidstnævnte afsnit bemærkninger, som efter min opfattelse nemt kan læses sådan, at det er opfattelsen, at A ikke har et (større) menneskeligt overblik.

Det er min opfattelse, at den relativt omfattende fokusering på A's alder, sammenholdt med hans kompetencer, samt vurderingen af – som det som nævnt efter min opfattelse nemt vil kunne læses – at A mangler et (større) menneskeligt overblik, klart vil kunne opfattes som ydmygende og udstillende.

Jeg finder det således beklageligt og stridende mod god forvaltningskik, at Formandens Departement offentliggjorde disse – også ganske subjektive – betragtninger. Jeg bemærker herved også, at de nævnte betragtninger næppe kan anses for at have nogen større relevans i ansættelsesretlig henseende – også allerede fordi Formandens Departement ved ansættelsen af A var fuld bekendt med dennes alder samt forudgående erfaring.

Det forhold, at advokatudredningen er udarbejdet af en ekstern, selvstændig advokat – hvilket vil kunne benyttes som argumentation for, at Formandens Departement ikke har haft en direkte indflydelse på den nærmere udformning af udredningen – ændrer ikke ved min konklusion. Jeg bemærker herved, at der således ikke har været noget til hinder for, at Formandens Departement – uden at dette i øvrigt havde influeret grundlæggende på udredningens konklusion – kunne have instrueret sin advokat, der som tidligere nævnt ikke foretog en uvildig og derved af departementet uafhængig advokatundersøgelse, om de nærmere regler for god forvaltningskik i forbindelse med en offentliggørelse af udredningen. Under alle omstændigheder kunne Formandens Departement ved offentliggørelsen af udredningen vælge at udelade de omtalte passager.

3.4. Formandens Departement har i sin udtalelse af 15. november 2013 til mig anført, at advokatudredningen nu er blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside.

Departementet har i den forbindelse anført, at fjernelsen ikke er "sket ud fra en opfattelse af en juridisk forpligtelse men alene fordi, at offentlighedens interesse i at kunne gøre sig bekendt med indholdet i udredningen ikke længere synes aktuel".

Da advokatudredningen nu er fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside, finder jeg ikke anledning til nærmere at tage stilling til, hvorvidt en manglende fjernelse fra hjemmesiden efter en vis tid ville kunne være i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsatninger eller god forvaltningskik.”