



2022-2

17. maj 2022

All. nr./notatnr.:

2021-302-0001-23

Sull./sagsbeh.: MS

Kritisabel afgørelse om kommunes afslag på anmodning om aktindsigt i fratrædelsesgodtgørelse

Journalist A anmodede den 28. juli 2021 kommunen om aktindsigt i det beløb, som en tidligere kommunaldirektør B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse fra sin stilling i kommunen.

Kommunen meddelte den 3. august 2021 afslag på denne anmodning om aktindsigt.

A klagede den 18. august 2021 til ombudsmanden over kommunens afslag.

Ombudsmanden fandt, at kommunen hverken kunne give afslag på anmodningen om aktindsigt af 28. juli 2021 efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, § 12, stk. 1, nr. 1, eller § 13, stk. 1, nr. 6.

Ombudsmanden fandt ligeledes, at kommunens begrundelse for afgørelsen af 3. august 2021 var mangelfuld, idet

- kommunen ikke specifikt henviste til den bestemmelse, som kommunen lagde til grund for afgørelsen,*
- kommunen ikke redegjorde for, hvorfor det var kommunens vurdering, at fratrædelsesgodtgørelsen var en følsom oplysning og*
- afgørelsen ikke var udtryk for kommunen reelle overvejelser, idet kommunen i udtalelserne til ombudsmanden anførte forhold, der ikke var nævnt i afgørelsen.*

Ombudsmanden udtalte, at kommunens afgørelse samlet set var kritisabel.

Ombudsmanden henstillede derfor, at kommunen genoptog sagen.

(Udtalelse af 17. maj 2022, j.nr. 2022-302-0001-21)

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1 Jeg har undersøgt kommunens afslag af 3. august 2021 til A på hans aktindsigtsanmodning af 28. juli 2021 i det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse fra sin stilling i kommunen.

Jeg har både forholdt mig til kommunens begrundelse for at afslå aktindsigtsanmodningen efter offentlighedsloven § 2, stk. 3, og kommunens angivelse af alternative muligheder for at afslå aktindsigtsanmodningen efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg henviser herved til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven), hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

1.2. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2: Sagen kort
- Afsnit 3: Retsgrundlaget
- Afsnit 4: Kommunens synspunkt
- Afsnit 5: Min vurdering
- Afsnit 6: Konklusion

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

Den 28. juli 2021 anmodede A kommunen om aktindsigt i det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse fra sin stilling i kommunen.

Den 3. august 2021 afslog kommunen A's aktindsigtsanmodning.

Den 18. august 2021 klagede A til mig over kommunens afslag.

3. Retsgrundlaget

3.1. Aktindsigt

Aktindsigt i personalesager er reguleret af landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (herefter offentlighedsloven), som er ændret ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999 om ændring af landstingslov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i personalesager).

3.1.1. Offentlighedslovens § 2

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3:

"§ 2. [...]

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

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjensterejser. 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.

[...]"

Udgangspunktet for aktindsigt i personalesager fremgår af § 2, stk. 2, i offentlighedsloven. Det er her anført, at loven ikke gælder for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Loven gælder heller ikke for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste.

Ansættelse og forfremmelse kan ikke udstrækkes til at omfatte almindelige personalesager om for eksempel suspension, afskedigelse og disciplinær-for-

følgning, hvorfor disse fortsat er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands Beretning (herefter FOB) 1998.431.

I offentlighedslovens § 2, stk. 3, oplystes en række undtagelser. Det anføres, at offentlighedsloven gælder for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Følgende fremgår bl.a. af lovbemærkninger til § 2, stk. 3, om lønmæssige forhold:

"[...]

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

[...]

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn m.v., men også oplysninger om f.eks. merarbejdervederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, **fratrædelsesgodtgørelse** og pension, mv. I forlængelse heraf er også oplysninger om tjenesterejser, herunder bl.a. rejseregnskaber, undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. **Oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod ikke omfattet af bestemmelse.**

[...]” (min fremhævnings)

Om "de nærmere omstændigheder" anføres bl.a. følgende i den juridiske litteratur:

" [...]

Uanset den generelle undtagelse i § 2, stk. 2, 2. pkt., af konkrete personalesager fra offentlighedslovens anvendelsesområde og dermed fra aktindsigt, gælder loven (og dens almindelige undtagelsesbestemmelser) efter § 2, stk. 3, for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. [...]

[...]

Nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod efter lovforslagets bemærkninger ikke omfattet af bestemmelsen. Det samme må antages at gælde oplysninger om særlige tilskudsordninger efter den sociale lovgivning, jf. § 12, stk. 1, nr. 1, og bagvedliggende oplysninger, herunder helbredsoplysninger, for pensionsberegninger.

[...]”

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentar, 3. udgave (1998), s. 100-101.

Af den juridiske litteratur fremgår endvidere:

"[...]

Oplysninger om lønmæssige forhold omfatter – udover angivelsen af grundlønnen – også oplysninger om merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionstillæg samt fratrædelsesgodtgørelse og pension. Adgangen til aktindsigt omfatter alene lønnens størrelse og art, hvorimod de nærmere oplysninger om grundlaget for tildelingen – herunder indgåelse af aftale om f.eks. fratrædelsesgodtgørelse etc. – ikke er omfattet af bestemmelsen.

[...]"

Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 328.

3.1.2. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

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

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

Det fremgår af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Hemmeligholdelse er ikke betinget af en konkret interesseafvejning, men afhænger alene af, om aktindsigtsanmodningen dækker over dokumenter, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Følgende fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 12:

"[...] Undtagelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v.

Efter nr. 1 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Udtrykket "private" er foretrukket fremfor udtrykket "personlige", der anvendes i den tilsvarende bestemmelse i den gældende lov. Denne ændring har til formål at fastslå, at **udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af**

undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betegnes som "følsomme", d.v.s. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Den ændrede formulering indebærer en vis indskrænkning af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde.

Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en generel vurdering af oplysningernes karakter.

Det er lige så lidt som efter den gældende lov en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet. På den anden side kan det dog forekomme, at den, hvis forhold en oplysning angår, særligt har tilkendegivet, at den pågældende for [...] [sit] [...] vedkommende anser oplysningen for at tilhøre privatlivets fred. Dette vil efter omstændighederne kunne begrunde, at oplysningen undtages med hjemmel i bestemmelsen. Dette gælder f.eks. hemmeligholdte telefonnumre og beskyttede adresser i folkeregistrene.

[...]” (min fremhævnings)

Det anføres ligeledes i den juridiske litteratur, at bestemmelsen ”gælder uden hensyntagen til om aktindsigt i oplysningerne rummer en konkret risiko for, at der forvoldes den person oplysningerne angår, ulempe.”

Jeg henviser til Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 423, og FOB 2005.465.

Det anføres yderligere i den juridiske litteratur:

”[...]

Den oplysning, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige, vil dog ikke i sig selv kunne undtages efter bestemmelsen, medmindre oplysningen i øvrigt afslører noget om den pågældendes private økonomi.

[...]”

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentar (1992), side 187.

Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt er præceptive, hvilket betyder, at de ikke kan fraviges ved aftale. En myndighed kan således ikke give et diskretionstilsagn og aftale anonymitet eller henvise til, at en fremtidig anmodning om aktindsigt vil blive afslået. Ligeledes kan en borger ikke tage et diskretionsforbehold om, at en oplysning skal være undtaget aktindsigt.

Jeg henviser til FOB 1997.108, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2002, s. 425 og John Vogter, Offentlighedslovens med kommentar (1992), s. 181.

3.1.3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6:

“§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

[...]

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

[...]”

Anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af de beskrevne hensyn. Anvendelsen af bestemmelsen forudsætter endvidere, at de hensyn, der skal kunne begrunde, at en oplysning undtages aktindsigt, skal gøre sig gældende med en betydelig vægt. Jeg henviser til FOB 2004.114.

Den danske offentlighedslov § 2, stk. 2, nr. 4, af 1970 er enslydende med den gældende grønlandske offentlighedslov § 13, stk. 1, nr. 6. I bemærkningerne til den danske offentlighedslov af 1970 fremgår følgende:

“ [...] Det forudsættes, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er **klart påkrævet**.

[...]” (min fremhævning)

Følgende fremgår af den juridiske litteratur:

“ [...] Den eksemplifikation, der er foretaget i forslaget til offentlighedsloven af 1970, er utvivlsomt ikke udtømmende. Også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. **Der kan således næppe på forhånd drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der i givet fald**

vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, må der givetvis stilles strengere krav med hensyn til styrken af de aktuelle beskyttelsesbehov [...]” (min fremhævning)

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentar, 3. udgave (1998), s. 252.

Om løntillæg udtalte Folketingets Ombudsmand i FOB 1998.431 følgende:

”[...]

Som det ses, er oplysninger om særlige tillæg, kvalifikationstillæg og funktionsløn i lovforslaget kendetegnet som oplysninger af reel offentlig interesse. Såfremt individuelle løntillæg fastsættes efter objektive kriterier såsom kvalifikationer, arbejdsindsats, resultater mm., forekommer det mindre sandsynligt at offentlighed vedrørende tillæggenes størrelse skulle gøre det så vanskeligt at føre en individuel og løndifferentieret lønpolitik at det kan begrunde at oplysninger af denne art generelt nægtes udleveret i henhold til § 13, stk. 1, nr. 5, evt. nr. 6.

[...]”

3.2. Krav til begrundelse

Reglerne om begrundelse fremgår bl.a. af §§ 22 og 24 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven), der har følgende ordlyd:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

[...]

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

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

Stk.3. [...]”

Af bemærkningerne til sagsbehandlingsloven fremgår bl.a. følgende:

”En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse.

Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter. Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse.

[...]

Efter stk. 2 skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Vurderingen af, i hvilket omfang der i et foreliggende tilfælde bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt.”

Begrundelsen skal være korrekt i den forstand, at den skal være et udtryk for myndighedens reelle overvejelser. Begrundelsen skal angive alle de hensyn, som myndigheden har lagt vægt på, og myndigheden må ikke i begrundelsen fremhæve omstændigheder, som reelt ikke er tillagt betydning.

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Derudover skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Afgørelsen skal endelig indeholde en specifik henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. Det vil sige, at der i afgørelsen skal være en henvisning til paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at forholde mig til kravet om konkret begrundelse. Jeg henviser i den forbindelse til sagerne 2021-4, 2020-5, 2019-1 og 2018-2, som kan findes på min hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Jeg henviser i øvrigt til Niels Fenger m.fl., "Forvaltningsret" (2018), s. 638.

4. Kommunens synspunkt

A anmodede den 28. juli 2021 om aktindsigt i det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse.

Kommunen meddelte den 3. august 2021 afslag på aktindsigtsanmodningen. Kommunen skrev i afslaget bl.a. følgende:

”Det er korrekt, at lønmæssige forhold som grundløn, tillæg, bonus mv ikke er undtaget aktindsigt i personalesager, men det er ikke disse forhold din ansøgning vedrører. Begæringen om aktindsigt må videre afslås, da der er tale om en enkeltpersons private, herunder økonomiske forhold, jfr. offentlighedslovens §12.”

I kommunens udtalelse til mig af 3. november 2021 anfører kommunen bl.a. følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 2:

”[...]

Det er Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering, at kommunen er forpligtet til at afvise begæringen om aktindsigt i (et eventuelt) beløb der måtte være betalt til [B] i forbindelse med dennes fratrædelsesaftale.

Det er kommunens opfattelse, at de oplysninger der, på trods af § 2, stk. 2, gives aktindsigt i med hjemmel i § 2, stk. 3, er oplysninger af mere standardiseret karakter.

Oplysninger om [B's] fratrædelse er imidlertid ikke af ”standardiseret karakter”.

Der er tale om en aftale, der er forhandlet på plads under indtryk af en række parametre. Dette skal ses i modsætning til en mere standardiseret fratrædelsesgodtgørelse på baggrund af anciennitet m.v.

[...]”

I kommunens udtalelse til mig fra januar 2022 anfører kommunen bl.a. følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 2:

”[...]

Det er kommunens vurdering, at oplysning om størrelsen af [B's] fratrædelsesgodtgørelse i det konkrete tilfælde ikke er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3, der giver ret til oplysninger om *navn, uddannelse, lønmæssige forhold og tjenesterejser*.

Det er kommunens vurdering, at de oplysninger, der er tale om, er af en standardiseret karakter og derfor ikke vedrører oplysning om enkeltpersoners (føl-somme) privatøkonomiske forhold. Det er næppe en følsom oplysning hvilken løn en offentlig ansat oppebærer under gældende overenskomst m.v.

Derimod anser kommunen, at oplysninger om størrelsen af en fratrædelsesgodtgørelse i en konkret forhandlet fratrædelsesaftale der indgår i en situation, hvor afskedigelsesprocedure er indledt, ikke har en sådan standardiseret karakter, at det er oplysninger omfattet af § 2, stk. 3.

[...]

Som det fremgår ovenfor er det Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering, at oplysning om fratrædelsesgodtgørelsen i en situation, hvor denne er forhandlet under en proces om afskedigelse, ikke kan anses for omfattet af offentlig-hedsloven, idet oplysningen ikke er omfattet af § 2, stk. 3.

Det er imidlertid samtidig kommunens vurdering, at såfremt oplysningerne anses for omfattet af offentlighedsloven kan og skal de undtages efter såvel offentlighedslovens § 12, der undtager oplysninger/dokumenter af en bestemt type fra aktindsigt og § 13, der undtager oplysninger fra aktindsigt, hvis det i en konkret situation er påkrævet af hensyn til bl.a. væsentlige private interesser.

[...]”

Jeg forstår kommunens udtalelse sådan, at kommunen undtager det beløb fra aktindsigt, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse med den begrundelse, at beløbet ikke er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde.

Jeg forstår yderligere kommunens udtalelse sådan, at kommunen – selv hvis beløbet var omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde – ville undtage denne oplysning med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6.

I kommunens udtalelse af 3. november 2021 til mig, anfører kommunen følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6:

”[...]

Det er kommunens opfattelse, at disse oplysninger er af følsom karakter. Det bemærkes herved, at når der meddeltes aktindsigt i størrelsen af beløbet vil dette med stor sikkerhed give anledning til skriverier i pressen og offentlig bevågenhed uden at de pågældende skribenter er bekendte med den nærmere baggrund for beløbet eller dettes sammensætning af forskellige poster.

Det forekommer ikke rimeligt, at [B] skal udsætte for en sådan offentlig omtale uden at oplysningerne ses at have nogen væsentlig offentlig interesse – isoleret set. Af samme årsag er det i aftalen bestemt, at denne er fortrolig.

[...]”

I kommunens udtalelse til mig fra januar 2022 anfører kommunen bl.a. følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1:

”[...]

Det er kommunens vurdering, at størrelsen af fratrædelsesgodtgørelsen i den konkrete situation vedrører oplysninger om [B's] private økonomiske forhold.

En fratrædelsesgodtgørelse, der forhandles i en situation, hvor afskedigelse vil være alternativet, ikke en standardiseret oplysning, der ikke konkret kan henføres til en enkelt persons forhold og økonomi.

Disse overvejelser er baggrund for at der i fratrædelsesaftalen indgået mellem kommunen og [B] er indsat en bestemmelse om fortrolighed. Kommunen er opmærksom på, at en myndighed ikke i almindelighed kan love fortrolighed eller anonymitet til enkeltpersoner og med henvisning hertil at meddele afslag på anmodning om aktindsigt i oplysninger omfattet af tilsagnet. I den konkrete situation må tilsagnet om fortrolighed imidlertid tillægges (en vis) betydning.

[...]”

Kommunen udtaler endvidere følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6:

”[...]

Det er kommunens vurdering, at det i den konkrete sag vil være uhensigtsmæssigt og urimeligt, såfremt oplysning om fratrædelsesgodtgørelsens størrelse offentliggøres. I den konkrete situation og under indtryk af den avisomtale, der allerede har været omkring [B], vurderer kommunen, at oplysningerne vil være egnet til at skabe en stemning i befolkningen der ikke er rimelig i forhold til [B].

Der må i denne sammenhæng tages hensyn til, at Grønland befolkningsmæssigt er lille og at de fleste mennesker i Grønland og især i Nuuk må antages at kende eller have kendskab til [B].

[...]”

5. Min vurdering

5.1. Offentlighedslovens § 2

5.1.1. På baggrund af det, som jeg har anført under pkt. 3.1.1., er det min vurdering, at fratrædelsesgodtgørelser er omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3, og bemærkningerne hertil.

5.1.2. I kommunens udtalelse fra januar 2022 til mig fremgår det, at det er kommunens opfattelse, at offentlighedsloven § 2, stk. 3, alene hjemler mulighed for at give aktindsigt i oplysninger, der er af ”standardiseret karakter”.

Det er min forståelse, at kommunens henvisning til formuleringen ”standardiseret” er begrundet i, at det fremgår af lovbemærkningerne til offentlighedsloven § 2, stk. 3, at de forhold, der er omfattet af loven ”for det første [er] en række mere ”standardmæssige” oplysninger.”

Det er min vurdering, at det hverken af bestemmelsens ordlyd eller af bemærkningerne til bestemmelsen kan udledes, at en myndighed skal foretage en konkret vurdering af, om den oplysning, der søges aktindsigt i, er af standardiseret karakter. Jeg anser alene lovbemærkningens henvisning til "standardmæssige" oplysninger som en overordnet betegnelse for de kategorier, der er omfattet af bestemmelsen, bl.a. oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, mv.

På den baggrund er det således min opfattelse, at kommunen udelukkende er forpligtet til at vurdere, om aktindsigtsanmodningen omfatter oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser og dermed er omfattet af offentlighedsloven § 2, stk. 3.

Idet det fremgår af bemærkningerne til offentlighedsloven, at en fratrædelsesgodtgørelse er omfattet af henvisningen til lønmæssige forhold, er det min opfattelse, at kommunen ikke kan undtage det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, jf. § 2, stk. 2.

5.1.3. Det ændrer ikke min opfattelse, at kommunen i udtalelsen af 3. november 2021 til mig anfører, at fratrædelsesaftalen er "forhandlet på plads under indtryk af en række parametre" og ikke f.eks. på baggrund af anciennitet. Det ændrer ligeledes ikke min opfattelse, at kommunen i udtalelsen fra januar 2022 til mig anfører, at fratrædelsesgodtgørelsen i den konkret forhandlede fratrædelsesaftale indgår i en situation, hvor "afskedigelsesprocedure er indledt".

5.1.4. Idet det er min opfattelse, at fratrædelsesgodtgørelsen er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, må spørgsmålet, om hvorvidt oplysningen eventuelt kan undtages fra aktindsigt, afgøres efter offentlighedslovens øvrige regler.

5.2. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

5.2.1. Som beskrevet under afsnit 3.1.2. kan en oplysning undtages fra aktindsigt, hvis den omhandler enkeltpersoners private, herunder økonomiske,

forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse, at muligheden for at afslå en aktindsigtsanmodning afhænger af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den kan betegnes som følsom, og derfor efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne undtages offentlighedens kendskab.

Kommunen anfører i begge udtalelser til mig, at det er kommunens vurdering, at fratrædelsesgodtgørelsen er af følsom karakter. I udtalelsen fra januar 2022 anfører kommunen yderligere, at fratrædelsesgodtgørelsen vedrører oplysninger om B's private økonomiske forhold.

5.2.2. Det er min opfattelse, at kendskab til fratrædelsesgodtgørelsen ikke siger noget om B's private, herunder økonomiske, forhold, hvorfor aktindsigt heri ikke vil afsløre noget om B's privatøkonomi.

Kommunen anfører i udtalelsen fra januar 2022, at den løn, som en offentlig ansat oppebærer under den gældende overenskomst, næppe er en følsom oplysning. Det er jeg enig i.

Det er min vurdering, at beløbet på fratrædelsesgodtgørelsen, på samme vis som løn, ikke kan karakteriseres som en følsom oplysning.

Det er således min vurdering, at fratrædelsesgodtgørelsen ikke kan undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

5.2.3. Kommunen anfører i udtalelsen af 3. november 2021, at såfremt A meddeles aktindsigt i B's fratrædelsesgodtgørelse, vil dette give anledning til skriverier i pressen og offentlig bevågenhed, uden at der er kendskab til baggrunden for beløbet eller sammensætningen af forskellige poster. Jeg forstår det således, at det er kommunens opfattelse, at det ikke er rimeligt overfor B, at han ville blive udsat for negativ offentlig omtale.

Som anført under afsnit 3.1.2. er hemmeligholdelse af oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke betinget af en konkret interesseafvejning og gælder uden hensyntagen til, om tildelingen af aktindsigt rummer en konkret risiko for, at der forvoldes den person, som oplysningerne angår, ulempe.

Det er min opfattelse, at den hensynsafvejning, som kommunen foretager i forbindelse med vurderingen af om offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse, ikke kan tillægges vægt.

5.2.4. Kommunen anfører i udtalelsen fra januar 2022, at det er kommunens vurdering, at bestemmelsen om fortrolighed, der er indsat i fratrædelsesaftalen, må tillægges en vis betydning.

Som beskrevet i afsnit 3.1.2. er offentlighedslovens regler præceptive og kan derfor ikke fraviges ved aftale.

Jeg deler derfor ikke kommunens opfattelse af, at tilsagnet om fortrolighed i den konkrete situation må tillægges en vis betydning. Det er således min vurdering, at bestemmelsen om fortrolighed i fratrædelsesaftalen ikke bevirker, at fratrædelsesgodtgørelsen kan undtages aktindsigt.

5.3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

5.3.1. På baggrund af en konkret vurdering kan aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, 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. Det følger eksplicit af bestemmelsens ordlyd, at hemmeligholdelse skal være påkrævet på baggrund af forholdets *særlige* karakter.

Det er min opfattelse, at den væsentlige private interesse, som kommunen begrunder afslaget på anmodningen om aktindsigt med, er hensynet til B's privatliv.

5.3.2. Kommunen henviser i udtalelsen af 3. november 2021 til, at oplysningen om fratrædelsesgodtgørelsen er af følsom karakter. Kommunen påberåber sig dermed hensyn, der allerede er beskyttet ved offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 1.

Idet beskyttelse af enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold allerede er oplyst i § 12, stk. 1, nr. 1, er det min vurdering, at dette forhold ikke kan anses for at være af en sådan *særlig* karakter, at der er mulighed for at undtage oplysningen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

5.3.3. Kommunen anfører yderligere i udtalelsen fra januar 2022, at det vil være "uhensigtsmæssigt og urimeligt" at tildele A aktindsigt i fratrædelsesgodtgørelsen, idet "oplysningerne vil være egnet til at skabe en stemning i befolkningen der ikke er rimelig i forhold til [B]."

Kommunen anfører i den sammenhæng, at der allerede har været avisomtale omkring B, og at der skal tages højde for Grønlands særlige forhold, idet kommunen antager, at de fleste kender eller har kendskab til B.

Jeg anser det forhold, at B er kendt af mange i den Grønlandske befolkning som et usagligt argument for at afvise aktindsigt. Enhver, der bestrider eller har bestridt stillingen som kommunaldirektør, må forvente at blive omtalt i pressen – både positivt og negativt – og særligt i forbindelse med sin fratrædelse.

I forlængelse heraf er det fortsat en betingelse for anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, at hemmeligholdelse efter forholdets *særlige* karakter er påkrævet.

Det er min vurdering, at henvisningen til fratrædelsesgodtgørelser i bemærkningerne til § 2, stk. 3, betyder, at oplysninger om løn og andre tillæg er kendetegnet som oplysninger af reel offentlig interesse.

Det er på den baggrund min vurdering, at hemmeligholdelse af fratrædelsesgodtgørelsen efter forholdets særlige karakter ikke er påkrævet. Kommunen kan således ikke undtage det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse fra aktindsigt med henvisning til offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 6.

5.4. Krav til begrundelse

5.4.1. Som anført under pkt. 3.2. skal en afgørelse være korrekt og fyldestgørende begrundet. Herunder skal der i en afgørelse være en henvisning til paragraf, stykke og eventuelt litra eller nummer.

I afgørelsen af 3. august 2021 henviser kommunen alene til offentlighedslovens § 12. Det er min vurdering, at denne henvisning til hjemmelsgrundlaget er utilstrækkelig.

5.4.2. Som anført under afsnit 3.1.2. er anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke betinget af en konkret interesseafvejning, men afhænger alene af, om aktindsigtsanmodningen dækker over dokumenter, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Kommunen skal i denne sammenhæng vurdere, om oplysningen kan betegnes som følsom og er af en sådan karakter, at den efter en almindelig opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Afgørelsen af 3. august 2021 er ikke ledsaget af en forklaring på, hvorfor kommunen har vurderet, at fratrædelsesgodtgørelsen skal anses som en følsom oplysning om B's private, herunder økonomiske, forhold. Kommunen har ligeledes ikke beskrevet om øvrige overvejelser er blevet inddraget i vurderingen.

Jeg finder, at kommunens afgørelse er mangelfuld, og at begrundelsen ikke lever op til sagsbehandlingslovens krav til en afgørelse, som beskrevet under afsnit 3.2.

5.4.3. Ud fra kommunens afslag af 3. august 2021 er det min opfattelse, at kommunen ikke anser A's anmodning om aktindsigt som omfattet af lønmæssige forhold så som grundløn, tillæg, bonus, mv.

Det er på den baggrund min opfattelse, at det er kommunens vurdering, at fratrædelsesgodtgørelser ikke er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3. Af kommunens afslag på aktindsigt af 3. august 2021 fremgår dog hverken en henvisning til § 2, stk. 3, eller den konkrete vurdering på baggrund af denne bestemmelse.

Jeg finder på den baggrund, at den begrundelse, der er anført i afgørelsen, ikke giver udtryk for kommunens reelle overvejelser.

Det er derfor min vurdering, at kommunens begrundelse er mangelfuld, idet det ikke fremgår af begrundelsen, hvilke overvejelser eller bestemmelser, som kommunen reelt har inddraget.

5.4.4. Som nævnt ovenfor er det min forståelse, at det er kommunens vurdering, at fratrædelsesgodtgørelsen er undtaget offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

I udtalelserne til mig giver kommunen dog udtryk for, at såfremt fratrædelsesgodtgørelsen ikke kan undtages med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 3, vil fratrædelsesgodtgørelsen alternativt kunne undtages på baggrund af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg bemærker, at kravet om at træffe en korrekt afgørelse betyder, at kommunen ikke kan angive alternative påstande i afgørelsen, idet fratrædelsesgodtgørelsen enten er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde eller ikke omfattet heraf.

6. Konklusion

Jeg finder, at det beløb, som B fik udbetalt i forbindelse med sin fratrædelse er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Jeg finder endvidere, at fratrædelsesgodtgørelsen ikke kan karakteriseres som en følsom oplysning om en enkeltpersons private, herunder økonomiske, forhold, og at hemmeligholdelse af fratrædelsesgodtgørelsen ikke efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er således min vurdering, at kommunen hverken kan undtage oplysningen om fratrædelsesgodtgørelsen med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 eller § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er min opfattelse, at kommunens afgørelse af 3. august 2021 er mangelfuld, idet den ikke specifikt henviser til den bestemmelse, som kommunen har lagt til grund for afgørelsen.

Det er yderligere min opfattelse, at kommunens afgørelse af 3. august 2021 er mangelfuld, idet kommunen ikke redegør for, hvorfor det er kommunens vurdering, at fratrædelsesgodtgørelsen er en følsom oplysning.

Det er endelig min opfattelse, at kommunens afgørelse af 3. august 2021 er mangelfuld, idet afgørelsen ikke er udtryk for kommunen reelle overvejelser, idet kommunen i udtalelserne til mig anfører forhold, der ikke er nævnt i afgørelsen.

Samlet set er det min vurdering, at begrundelsen i kommunens afgørelse af 3. august 2021 er kritisabel.

På denne baggrund anmoder jeg kommunen om at genoptage sagen i lyset af mine bemærkninger.

Jeg beder kommunen om at meddele mig, hvad dette giver anledning til.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2022.

Sagsfremstilling

Den 28. juli 2021 anmodede A kommunen om aktindsigt. I aktindsigtsanmodningen anførtes følgende:

"Jeg anmoder om aktindsigt i de beløb, [B] får udbetalt i forbindelse med sin fratræden fra sin stilling i Kommuneqarfik Sermersooq. Ifølge [lektor], der er ekspert og forvaltningschef ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, har jeg krav på adgang til en sådan aktindsigt. Beløbene i sådanne fratrædelsessager er således ikke undtaget fra aktindsigt, oplyser [lektor]."

Den 3. august 2021 meddelte kommunen afslag på A's anmodning om aktindsigt, idet kommunen anførte:

"Det er korrekt, at lønmæssige forhold som grundløn, tillæg, bonus mv ikke er undtaget aktindsigt i personalesager, men det er ikke disse forhold din ansøgning vedrører. Begæringen om aktindsigt må videre afslås, da der er tale om en enkeltpersons private, herunder økonomiske forhold, jfr. Offentlighedslovens §12."

Den 18. august 2021 klagede A til mig over, at kommunen havde givet ham afslag på hans anmodning om aktindsigt af 28. juli 2021.

Den 1. september 2021 anmodede jeg kommunen om samtlige akter i sagen samt en udtalelse. Jeg anførte bl.a. følgende:

"[...]

1. [A] har ved e-mail af 18. august 2021 med bilag klaget til mig over Kommuneqarfik Sermersooqs (herefter kommunen) afgørelse af 3. august 2021 om afslag på aktindsigt.

Jeg anmoder kommunen om at sende samtlige akter i sagen om [A's] anmodning om aktindsigt samt en udtalelse til sagen.

Det fremgår af [A's] e-mail til kommunen af 28. juli 2021, at han ønsker aktindsigt i de beløb, som [B] får udbetalt i forbindelse med sin fratræden fra sin stilling i kommunen.

Det står mig ikke klart, om kommunens afgørelse af 3. august 2021 skal forstås sådan, at kommunen har vurderet, at de oplysninger, som [A] ønsker aktindsigt i, ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Eller om kommunen har vurderet, at de oplysninger, som [A] ønsker aktindsigt i, er omfattet af offentlighedsloven, men at de undtages, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1.

2. Følgende fremgår af § 2, stk. 2 og 3, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (offentlighedsloven):

"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.

Følgende fremgår bl.a. af bemærkningerne til offentlighedslovens § 2, stk. 3:

"1. Bestemmelsen indebærer, at visse oplysninger i konkrete personale-sager som nævnt i stk.2, 2. pkt., alligevel er omfattet af offentlighedsloven.

[...]

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn m.v., men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension m.v. [...] Oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod ikke omfattet af bestemmelsen.

[...]. "

Efter offentlighedslovens § 12 kan bestemte oplysninger undtages fra aktindsigt. § 12 har følgende ordlyd:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at:

"[...]

[U]dgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betegnes som "følsomme", d.v.s. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Den ændrede formulering indebærer en vis indskrænkning af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde.

[...]"

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse med hensyn til enkeltpersoners økonomiske forhold. Det er dog en forudsætning, at oplysningerne angår eller afslører noget om vedkommendes privatøkonomi som sådan. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998) s. 221.

En række oplysninger om de enkelte offentligt ansatte eller indehavere af offentlige hverv kan ikke opfattes som private, idet der er tale om oplysninger vedrørende tjenstlige forhold. Jeg henviser til Karsten Revsbech med flere, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 268.

Da retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med det tidligere og nuværende retsgrundlag i Danmark, har jeg henvist til dansk litteratur på området.

3. Jeg beder kommunen om i sin udtalelse særligt at redegøre for om kommunen har givet afslag på aktindsigt til [A] med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, eller § 12, stk.1, nr. 1.

Uanset om afslaget er givet med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, eller § 12, stk. 1, nr. 1, anmoder jeg kommunen om at redegøre nærmere for afgørelsen om afslag på aktindsigt. Jeg beder endvidere kommune oplyse, om kommunen har vurderet, om der kunne gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

[...]"

I brevet af 1. september 2021 anmodede jeg kommunen om at modtage sagens akter og kommunens udtalelse senest den 1. oktober 2021.

Den 14. oktober 2021 sendte jeg en rykker til kommunen, idet jeg erindrede om det brev, som jeg sendte til kommunen den 1. september 2021.

Jeg modtog den 20. oktober 2021 en anmodning fra kommunen om at udskyde fristen til den 1. november 2021.

Jeg modtog den 3. november 2021 kommunens udtalelse, hvor følgende bl.a. blev anført:

"[...]

Indledning

Det er korrekt, at der kan være lidt usikkerhed om afslaget på aktindsigt er givet med henvisning til at oplysningerne ikke er omfattet af offentlighedsloven, eller at de er undtaget med hensyn til privates forhold, jf. hhv. §§ 2, stk. 2 og 12, stk. 1, nr. 1.

Dette skyldes flere forhold, herunder at aktindsigtsbegæringen indledningsvis gik på fratrædelsesaftalen og efterfølgende blev begrænset til beløbet. Hertil

kommer, at det har været magtpåliggende for mig at svare hurtigt, selvom begæringen kom i sommer-ferieperioden. Fokus har derfor været på at svare kort, men korrekt.

Hjemmel for afvisning

Det er Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering, at kommunen er forpligtet til at afvise begæringen om aktindsigt i (et eventuelt) beløb der måtte være betalt til [B] i forbindelse med dennes fratrædelsesaftale.

Det er kommunens opfattelse, at de oplysninger der, på trods af § 2, stk. 2, gives aktindsigt i med hjemmel i § 2, stk. 3, er oplysninger af mere standardiseret karakter.

Oplysninger om [B's] fratrædelse er imidlertid ikke af "standardiseret karakter".

Der er tale om en aftale, der er forhandlet på plads under indtryk af en række parametre. Dette skal ses i modsætning til en mere standardiseret fratrædelsesgodtgørelse på baggrund af anciennitet m.v.

Kommunen er dog opmærksom på, at denne hjemmel for at kommunen er forpligtet til at afvise aktindsigt kan være diskutabel. Kommunen havde derfor, hvis dette var den eneste hjemmel til at afvise aktindsigt efter al sandsynlighed meddelt aktindsigt – om ikke andet så efter reglerne om meroffentlighed.

Kommunen anser sig imidlertid forpligtet til at afvise aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens §§ 12, stk. 1, nr. 1 og § 13, stk. 1, nr. 6.

Offentlighedslovens §§ 12, stk. 1, nr. 1 og § 13, stk. 6

Offentlighedslovens § 12, 1 nr. 1 fastslår som bekendt, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. § 13, stk. 1 nr. 6 bestemmer, at aktindsigt skal begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til blandt andet private interesser når hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter, er påkrævet.

Landstingsloven om den offentlige forvaltning, men den ændring af § 2 der fandt sted ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999 er i alt væsentligt identisk med den danske lov om offentlighed i forvaltningen fra 1985 med ændringer i 1993 og i 1998.

I sin kommentar til denne udgave af den danske offentlighedslov anfører John Vogter i "Offentlighedslovens med kommentar" fra 1998 på side 96 blandt andet følgende:

Bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12 og 13 vil dog i praksis sikre, at oplysninger om den ansatte, som kan være af følsom karakter, undtages fra aktindsigt, ligesom det formentlig må antages, at bestemmelserne, herunder § 13, stk. 1 nr. 6 vil blive fortolket i lyset af lovændringen med hensyn til offentligt ansattes personalesager.

Det bemærkes, at §§ 12, stk. 1 nr. 1 og 13, stk. 1 nr. 6 i den grønlandske offentlighedslov er identisk med §§ 12, stk. 1 nr. 1 og 13, stk. 1 nr. 6 i den dagældende danske offentlighedslov.

Anses størrelsen på eventuelt fratrædelsesgodtgørelse til [B] for at være omfattet af offentlighedsloven, vurderer Kommuneqarfik Sermersooq at aktindsigt skal begrænses under henvisning til offentlighedslovens §§ 12, stk. 1 nr. 1 og 13, stk. 1 nr. 6.

Det er kommunens opfattelse, at disse oplysninger er af følsom karakter. Det bemærkes herved, at når der meddeltes aktindsigt i størrelsen af beløbet vil dette med stor sikkerhed give anledning til skriverier i pressen og offentlig bevågenhed uden at de pågældende skribenter er bekendte med den nærmere baggrund for beløbet eller dettes sammensætning af forskellige poster.

Det forekommer ikke rimeligt, at [B] skal udsættes for en sådan offentlig omtale uden at oplysningerne ses at have nogen væsentlig offentlig interesse – isoleret set. Af samme årsag er det i aftalen bestemt, at denne er fortrolig.

Afslutningsvis vil jeg henvise til note 112 i Karnovs kommentar til den nugældende danske offentlighedslovs § 21, stk. 3 (om aktindsigt i lønmæssige forhold m.v.), der har følgende indhold:

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

Meroffentlighed

Det er i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt overvejet om der er anledning til at give aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed på trods af at kommunen anser at oplysningerne undtaget fra aktindsigt.

Henset til at kommunen anser, at der er tale om private oplysninger om [B's] økonomi, og henset til at der ikke ses være væsentlige offentlige interesser der lider skade ved at aktindsigten ikke meddeles, er det besluttet, at der ikke gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

[...]"

Den 12. november 2021 modtog jeg dele af sagens akter fra kommunen.

Den 26. november 2021 anmodede jeg kommunen om en supplerende udtalelse og en kopi af den fratrædelsesaftale, der var blevet indgået med B. Jeg anførte bl.a. følgende:

"[...]"

1. På baggrund af udtalelsen beder jeg kommunen om at sende mig fratrædelsesaftalen indgået mellem kommunen og [B], således at jeg har mulighed for at vurdere, om indholdet af aftalen, efter min opfattelse, omfattes af Landstingslov [...] [nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen] [...] med

efterfølgende ændringers (herefter offentlighedsloven) bestemmelser for undtagelse af aktindsigt.

2. Jeg beder endvidere kommunen om at uddybe kommunens begrundelse for at afslå [A's] aktindsigtsanmodning af 28. juni 2021.

Af udtalelsen modtaget den 3. november 2021 fremgår det ikke klart, om kommunen begrundet afslaget med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, § 12, stk. 1, nr. 1 eller § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg beder kommunen om specifikt at henvise til hvilken bestemmelse, der ligger til grund for afslaget for aktindsigt. I den forbindelse beder jeg kommunen om specifik at gøre rede for hvilke konkrete forhold i fratrædelsesaftalen, der begrundet afslaget på aktindsigt.

[...]"

I brevet af 26. oktober 2021 anmodede jeg kommunen om at modtage en kopi af fratrædelsesaftalen og kommunens supplerende udtalelse senest den 26. december 2021.

Den 14. januar 2022 sendte jeg en rykker til kommunen, idet jeg erindrede om det brev, som jeg sendte til kommunen den 26. november 2021.

Den 14. januar 2022 genfremsendte kommunen udtalelsen af 3. november 2021.

På den baggrund sendte jeg den 17. januar 2022 en rykker til kommunen, hvor jeg anmodede om en kopi af fratrædelsesaftalen og kommunens supplerende udtalelse, idet jeg henviste til, at jeg allerede havde modtaget udtalelsen af 3. november 2021.

Jeg sendte den 15. februar 2022 endnu en rykker til kommunen, idet jeg redegjort for sagens forløb og anmodede om at modtage en kopi af fratrædelsesaftalen og kommunens supplerende udtalelse.

Jeg modtog den 16. februar 2022 en kopi af fratrædelsesaftalen og en supplerende udtalelse. Kommunen anførte bl.a. i udtalelsen:

"[...]"

Fremsendelse af fratrædelsesaftale indgået mellem kommunen og [B]

Indledningsvist bemærkes, at [A's] begæring om aktindsigt er begrænset til det beløb, [B] fik udbetalt i forbindelse med fratræden fra sin stilling i kommunen.

Det vurderes at være i overensstemmelse med offentlighedslovens § 2, stk. 3, at begæringen er begrænset til det beløb, der er udbetalt.

I den sammenhæng kan der eksempelvis henvises til Steen Rønsholt *"Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling"* 2018, side 28, hvor forfatteren om den identiske bestemmelse i den danske offentlighedslovs § 21, stk. 2 anfører følgende:

"Oplysninger om lønmæssige forhold omfatter – udover angivelsen af grundlønnen også oplysninger om merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionstillæg samt fratrædelsesgodtgørelse og pension. Adgangen til aktindsigt omfatter alene lønnens størrelse og art, hvorimod de nærmere oplysninger om grundlaget for tildelingen – herunder indgåelse af aftale om f.eks. fratrædelsesgodtgørelse etc. – ikke er omfattet af bestemmelsen."

Under henvisning hertil og under henvisning til, at [A's] klage de facto er begrænset til beløbsstørrelsen, stiller kommunen sig i udgangspunktet lidt uforstående overfor, at Ombudsmanden har anmodet om at modtage fratrædelsesaftale med henblik på at vurdere, om indholdet af aftalen efter Ombudsmandens opfattelse omfattes af bestemmelserne om undtagelse af aktindsigt.

Under henvisning til ombudsmandslovens § 18, stk. 1 vedhæftes fratrædelsesaftalen, idet det anerkendes, at kommunen er forpligtet til at imødekomme Ombudsmandens anmodning om at modtage aftalen.

Uddybning af kommunens begrundelse for at afslå [A's] aktindsigtsbegæring

For god ordens skyld bemærkes, at Ombudsmanden i skrivelsen af 26. november 2021 henviser til [A's] aktindsigtsanmodning af 28. juni 2021. Aktindsigtsbegæringen fra [A] er rettelig af 28. juli 2021.

Det er kommunens vurdering, at oplysning om størrelsen af [B's] fratrædelsesgodtgørelse i det konkrete tilfælde ikke er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3, der giver ret til oplysninger om *navn, uddannelse, lønmæssige forhold og tjenesterejser*.

Det er kommunens vurdering, at de oplysninger, der er tale om, er af en standardiseret karakter og derfor ikke vedrører oplysning om enkeltpersoners (følsomme) privatøkonomiske forhold. Det er næppe en følsom oplysning hvilken løn en offentlig ansat oppebærer under gældende overenskomst m.v.

Derimod anser kommunen, at oplysninger om størrelsen af en fratrædelsesgodtgørelse i en konkret forhandlet fratrædelsesaftale der indgår i en situation, hvor afskedigelsesprocedure er indledt, ikke har en sådan standardiseret karakter, at det er oplysninger omfattet af § 2, stk. 3.

Der henvises i den forbindelse til forarbejderne til landstingslov nr. 1 af 3. maj 1999 om ændringer i landstingslov om aktindsigt i forvaltningen (aktindsigt i personalesager), hvor følgende anføres:

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

Kommunen er opmærksom på, at det senere i forarbejderne anføres, at fratrædelsesgodtgørelse er omfattet af *lønmæssige forhold*. Kommunen vurderer imidlertid, at denne kun gælder, hvis fratrædelsesgodtgørelsen tillige er af *standardmæssig* karakter. Kommunen anser derfor ikke, at oplysningerne er omfattet af § 2, stk. 2.

Hvis offentlighedsloven gælder

Måtte det blive fastslået, at oplysning om størrelsen af en fratrædelsesgodtgørelse i en situation som den foreliggende er omfattet af offentlighedsloven, er der kommunens vurdering, at kommunen er forpligtet til at afslå aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, der har følgende ordlyd:

” Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold ...”

Bestemmelsen er identisk med § 30, stk. 1, nr. 1 i den danske offentlighedslov. Til denne bestemmelse anføres i Karnovs noter bl.a. følgende:

”Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der anses at vedrøre ”private forhold” må der tages udgangspunkt i om oplysningerne er af en sådan karakter at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddrages offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholde med hjemmel i bestemmelsen. Ved vurderingen af om en oplysning kan undtages fra aktindsigt, er dermed afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger en enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold.”

Det er kommunens vurdering, at størrelsen af fratrædelsesgodtgørelsen i den konkrete situation vedrører oplysninger om [B's] private økonomiske forhold.

En fratrædelsesgodtgørelse, der forhandles i en situation, hvor afskedigelse vil være alternativet, ikke en standardiseret oplysning, der ikke konkret kan henføres til en enkelt persons forhold og økonomi.

Disse overvejelser er baggrund for at der i fratrædelsesaftalen indgået mellem kommunen og [B] er indsat en bestemmelse om fortrolighed. Kommunen er opmærksom på, at en myndighed ikke i almindelighed kan love fortrolighed eller anonymitet til enkeltpersoner og med henvisning hertil at meddele afslag på anmodning om aktindsigt i oplysninger omfattet af tilsagnet. I den konkrete situation må tilsagnet om fortrolighed imidlertid tillægges (en vis) betydning.

Det er videre kommunens opfattelse, at oplysningerne under de konkrete omstændigheder er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, der har følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Det følger af formuleringen af bestemmelsen, at undtagelse af oplysninger alene kan ske efter en konkret vurdering. Hermed adskiller vurderingen efter § 13, stk. 1, nr. 6 sig fra de ovenfor omtalte undtagelser, der vedrører visse typer af oplysninger og dokumenter.

Det er kommunens vurdering, at det i den konkrete sag vil være uhensigtsmæssigt og urimeligt, såfremt oplysning om fratrædelsesgodtgørelsens størrelse offentliggøres. I den konkrete situation og under indtryk af den avisomtale, der allerede har været omkring [B], vurderer kommunen, at oplysningerne vil være egnede til at skabe en stemning i befolkningen der ikke er rimelig i forhold til [B].

Der må i denne sammenhæng tages hensyn til, at Grønland befolkningsmæssigt er lille og at de fleste mennesker i Grønland og især i Nuuk må antages at kende eller have kendskab til [B].

Hvilken bestemmelse der ligger til grund for afslaget om aktindsigt

Som det fremgår ovenfor er det Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering, at oplysning om fratrædelsesgodtgørelsen i en situation, hvor denne er forhandlet under en proces om afskedigelse, ikke kan anses for omfattet af offentlighedsloven, idet oplysningen ikke er omfattet af § 2, stk. 3.

Det er imidlertid samtidig kommunens vurdering, at såfremt oplysningerne anses for omfattet af offentlighedsloven kan og skal de undtages efter såvel offentlighedslovens § 12, der undtager oplysninger/dokumenter af en bestemt type fra aktindsigt og § 13, der undtager oplysninger fra aktindsigt, hvis det i en konkret situation er påkrævet af hensyn til bl.a. væsentlige private interesser.

-----0-----

Nærværende supplerende redegørelse skal ses i nøje sammenhæng med kommunens redegørelse af 3. november 2021.”

OPFØLGNING

Den 18. maj 2022 modtog jeg en e-mail fra Kommuneqarfik Sermersooq. Kommunen skrev følgende:

“Vi tager Ombudsmandens afgørelse, omkring aktindsigt i [en] tidligere kommunaldirektørs fratrædelsesgodtgørelse, til efterretning.

Vi sender oplysningerne til klager [A].”

Den 24. maj 2022 meddelte jeg Kommuneqarfik Sermersooq, at jeg tog kommunens svar til efterretning og afsluttede sagen.