

føre utryghed og usikkerhed hos de ansatte. Dette aspekt er ikke omtalt i arbejdsgruppens betænkning, hvor det derimod fremhæves, at den blotte mulighed for aktindsigt i personalesager kan skabe usikkerhed og utryghed for alle ansatte.

En indirekte virkning af offentlighedsreglerne er, at de styrker kravene til saglighed og dokumentation i den offentlige forvaltning. Det har også betydning ved undersøgelser af personale- og ledelsesforhold, som ofte fortages af private konsulentfirmaer. Hvis oplysninger om ansatte og chefer i sådanne rapporter undtages fra offentlighed og egen acces, så må man – alt andet lige – forvente, at kravene til dokumentation i sådanne rapporter risikerer at blive (yderligere) svækkede.

4. Sagsidentifikation

Ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt »angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med«.

Ifølge betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen skal bestemmelsen »modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham.« Ifølge forarbejderne til den gældende lov betyder bestemmelsen, »at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive bekendt med (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 212).

Offentlighedslovens forarbejder tyder ikke på, at journaliseringsteknikken hos en myndighed skal have betydning for retten til aktindsigt, men det har den fået i praksis.

Advokat Bent Unmack Larsen har i et responsum af 19. marts 1996 gjort rede for, at offentlighedslovens krav om sagsidentifikation – rigtigt anvendt – rummer nøglen til løsning af det problem, som den offentlige diskussion om sagen i personalemapper har handlet om. Folketingets Retsudvalg anmodede justitsministeren om at kommentere Bent Unmack Larsens responsum.

Justitsministeriets svar på spørgsmålet (nr. 252/96-97) er optrykt som bilag til den aktuelle betænkning om aktindsigt i personalesager. Det

er overraskende, at Justitsministeriet i sit svar lægger stor vægt på den administrative journaliseringspraksis. Justitsministeriet skriver, »at en begæring om aktindsigt i »personalesagen« vil derfor i journalteknisk forstand angå en enkelt sag. Det vil være nemt for myndigheden at finde sagen frem, og ansøgeren vil være bekendt med, at sagen findes. Udgangspunktet må derfor være, at konkretiseringskravet i § 4, stk. 3, er opfyldt«.

Sagsbegrebet har to betydninger. En sag er for det første et abstrakt begreb, som betegner et anliggende, et problem eller lignende. Dette sagsbegreb, der både omfatter afgørelsessager og anden forvaltningsvirksomhed, er nemmest at konkretisere, for så vidt angår afgørelsessager. En ansøgning om orlov og afgørelse herom er én sag, lønforhold for en ansat er en anden sag, en tjenstlig påtale er en tredje sag, og en afskedigelse er en fjerde sag.

For det andet anvendes sagsbegrebet til at betegne en konkret, fysisk foreteelse, nemlig et kartonomslag med få eller mange dokumenter, f.eks. en personalemappe.

Den megen blæst, der har været i medierne om aktindsigt i »personalemapper«, tyder på, at sagsbegrebet ved personalesager typisk bliver opfattet som synonymt med journaliseringsenheden, og Justitsministeriet har som refereret støttet denne praksis.

Forarbejderne til offentlighedsloven støtter som nævnt ikke den praksis, og meget taler for, at den bygger på misforståelse. Det fremgår således udtrykkeligt af offentlighedslovens § 2, at sager om »ansættelse og forfremmelse« er særlige sagstyper. Oplysninger om disse sager findes typisk i personalemappen, og hvis alt i personalemappen skulle opfattes som én sag, måtte undtagelsen i § 2 formuleres på en anden måde (undtagelsen ville i så fald gælde for en del af en sag). I det aktuelle lovforslag tilføjes i § 2, stk. 2, at »det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold«. Flertalsformen tyder på, at der er flere sager om den enkelte ansatte. En del personalesager er i øvrigt afgørelsessager, som er forholdsvis nemme at skelne fra hinanden, fordi der i hver sag skal træffes en afgørelse, f.eks. om ansættelse, løn, tjenstlig påtale, orlov m.v.

Myndigheden skal vejlede borgeren, der søger aktindsigt, med henblik på, at borgeren får ad-