



Aktindsigt i forbindelse med udførelsen af sekretariatsopgaver for en anden myndighed

Det Særlige Bygningssyns indstilling til Planstyrelsen i en bygningsfredningssag forelå i form af et referat fra et møde i bygningssynet. Referatet var udarbejdet af Planstyrelsen som sekretariat for bygningssynet.

FOB nr. 88.150

Udtalt, at mødereferatet, når det anvendtes af Planstyrelsen som afgørelsesmyndighed i bygningsfredningssagen, ikke længere kunne betragtes som et dokument, der udveksledes i forbindelse med udførelsen af sekretariatsopgaver. Jeg fandt det derfor beklageligt, at Planstyrelsen og Miljøministeriets departement havde afslået aktindsigt i mødereferatet under henvisning (bl.a.) til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4.

(J. nr. 1988-675-140).

A klagede over, at Miljøministeriet havde afslået hans ønske om aktindsigt i et referat fra et møde i Det Særlige Bygningssyn.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A ved skrivelse af 4. marts 1987 foreslog Planstyrelsen at indlede fredningssag vedrørende Cirkusbygningen.

Forslaget blev forelagt Det Særlige Bygningssyn, som på et møde den 13. maj 1987 indstillede bygningen til fredning under henvisning til dens kulturhistoriske værdi.

Planstyrelsen fremsatte i skrivelse af 7. juli 1987 fredningsforslaget over for bl.a. Cirkusbygningens ejer og bruger. Skrivelsen indeholdt oplysning om bygningssynets indstilling.

Brugeren af bygningen, Tivoli A/S, fremkom med indsigelser mod fredningen. Ejeren, Københavns Kommune, foreslog, at der i stedet for fredning blev udarbejdet en bevarende lokalplan for bygningen med bestemmelser, der kunne sikre varetagelse af de bygningsfredningsmæssige hensyn.

På den baggrund og på vilkår, at Københavns Kommune udarbejdede en bevarende lokalplan for Cirkusbygningen og området, hvor ejendommen er beliggende, meddelte Planstyrelsen, at den ville være indstillet på ikke at gennemføre fredning efter bygningsfredningsloven.

Efter at have modtaget oplysning om, at Københavns Kommune havde iværksat lokalplanarbejdet, traf Planstyrelsen afgørelse om ikke at frede Cirkusbygningen. Afgørelsen blev meddelt bl.a. A i skrivelse af 11. februar 1988 fra Planstyrelsen.

A anmodede Planstyrelsen om aktindsigt i fredningssagens dokumenter.

Planstyrelsen sendte A med skrivelse af 7. marts 1988 kopi af »de foreliggende skrivelser i sagen«.

Ved skrivelse af 10. marts 1988 klagede A til miljøministeren over, at indstillingen fra Det Særlige Bygningssyn til Planstyrelsen ikke var blandt de bilag, som A havde modtaget kopi af fra styrelsen. A henviste til Planstyrelsens oplysning om indstillingen.

Miljøministeriet meddelte A ved skrivelse af 5. maj 1988, at »... Planstyrelsen som sekretariat for Det Særlige Bygningssyn (udarbejder) referater af synets møder.

Referaterne fremtræder som beslutningsreferater for så vidt angår den række af fredningssager, som er under behandling af Bygningssynet på det pågældende møde.

Planstyrelsen er af den opfattelse, at disse beslutningsreferater må betragtes som internt arbejdsmateriale, der er undtaget fra kravet om aktindsigt.«

Miljøministeriet, departementet, kunne tiltræde Planstyrelsens vurdering af referaterne som værende internt arbejdsmateriale og stadfæstede derfor styrelsens beslutning om ikke at give A aktindsigt. Departementet henviste til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Herefter klagede A til mig over afgørelsen om ikke at give ham aktindsigt som ønsket. A bad mig om en principiel stillingtagen til, hvorvidt Det Særlige Bygningssyns korrespondance, forhandlinger og protokollater m.v. var undergivet aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Jeg forelagde klagen for Miljøministeriet, departementet, der efter at have indhentet supplerende oplysninger fra Planstyrelsen bl.a. anførte følgende:

» ...

Det Særlige Bygningssyn har eksisteret siden 1918, hvor den første bygningsfredningslov blev vedtaget.

Det Særlige Bygningssyn er og har altid været først og fremmest et sagkyndigt organ. Det havde i perioden 1918-75 5 medlemmer, der alle, incl. en jurist, måtte karakteriseres som sagkyndige. I 1967 kom hertil 2 ejer- eller brugerrepræsentanter udpeget af de daværende kommunale organisationer og Københavns og Frederiksbergs Kommuner, og synet fik således 7 medlemmer.

Ved den ny bygningsfredningslov i 1979 imødekom man krav fra flere sider om en repræsentation i synet og fastsatte den nærmere sammensætning i loven. Hovedvægten i organet, der samtidig blev et *rent rådgivende* organ, var fortsat de sagkyndige medlemmer. Medlemskredsen var da udvidet til 10.

Ved lovændringen i 1982-83 udvidedes medlemstallet til 12, idet rigsantikvaren og Danske Arkitekters Landsforbund fik repræsentation i synet.

Ifølge bygningsfredningslovens § 23 skal Det Særlige Bygningssyns indstilling og udtalelse indhentes i en række situationer. Det gælder ved fredningsforslag, ændring af fredninger, nedrivningsansøgning, ophævelse af fredninger, bygningsarbejder på fredede bygninger og støtte til sikring af inventar.

Planstyrelsen er sekretariat for Det Særlige Bygningssyn, der aftalemæssigt mødes 1 gang månedligt.

Planstyrelsen forbereder sagernes behandling gennem udarbejdelse af dagsorden og sagsmateriale, som tilsendes medlemmerne før de månedlige møder. Af mødet optages et referat, som udsendes til medlemmerne og Planstyrelsen. Der henvises i øvrigt til forretningsordenen for Det Særlige Bygningssyn, hvoraf det følger, at formanden for Det Særlige Bygningssyn sammen med Planstyrelsen tilrettelægger synets arbejde og fastsætter tid og sted for synets møder. (§ 4).

Det bemærkes, at Det Særlige Bygningssyn som nævnt er rådgivende for Planstyrelsen og obligatorisk som høringsorgan i en række sager, men at det er Miljøministeriet ved Planstyrelsen, som har kompetencen til at træffe beslutninger efter bygningsfredningsloven.

...

Miljøministeriet, departementet, finder fortsat, at det materiale, som Planstyrelsen som sekretariat udarbejder for Det Særlige Bygningssyn er internt arbejdsmateriale, der ifølge § 7, nr. 1, og § 10, nr. 4, i lov om offentlighed i forvaltningen ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det skal tilføjes, at Planstyrelsen altid ved anmodning om aktindsigt i en konkret bygningsfredningssag oplyser, hvad Det Særlige Bygningssyn har indstillet i den konkrete sag.

... «

A fik tilsendt en kopi af Miljøministeriets udtalelse og bemærkede i den anledning:

» ...

Af en eller anden grund føler jeg mig ikke beroliget alene ved at læse et mere eller mindre ufuldstændigt referat af Det Særlige Bygningssyns udtalelse indredigeret i skrivelser fra Bygningsfredningskontoret, Planstyrelsen eller Miljøministeriet, idet jeg nu er i besiddelse af adskillige varianter af udtalelsen, der alle formodentlig gør krav på at være den eneste ene.

Jeg ville sætte mere pris på - når man beder om aktindsigt i en sag - at modtage såvel Planstyrelsens indstilling til Det Særlige Bygningssyn og bygningssynets udtalelse i sin fulde ordlyd med formandens underskrift.

I flere af de skrivelser, jeg har modtaget i sagens anledning, bryster man sig af, at Planstyrelsen altid ved anmodning om aktindsigt i en konkret bygningsfredningssag oplyser, hvad Det Særlige Bygningssyn har indstillet i den konkrete sag.

Fint. Men ligegyldig hvordan man vender og drejer sagen, så er der stadig kun tale om redigerede udtalelser - ikke bygningssynets ordlyd med en underskrift.

Planstyrelsen har altså ikke noget at skjule, men hvad er så årsag til, at man ikke vil lægge de originale dokumenter frem? Den slags spørgsmål bør ikke kunne stilles, og dette med, at der efter Planstyrelsens mening er tale om internt arbejdsmateriale, forudsætter vel, at Det Særlige Bygningssyn er et af Planstyrelsen afhængigt organ, og det er det vel næppe. Mon ikke Det Særlige Bygningssyn føler sig som et selvstændigt organ, der har hyret Planstyrelsen til at udføre sekretærarbejdet.

... «

Jeg havde fra Miljøministeriet fået tilsendt sagens akter. Fra Planstyrelsen havde jeg særskilt rekvireret det omhandlede skriftlige referat af bygningssynets møde den 13. maj 1987.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Planstyrelsen har til støtte for afgørelsen om at afslå Deres anmodning om aktindsigt i mødereferatet henvist til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Miljøministeriet, departementet, har herved nærmere henvist til offentlighedslovens § 7, nr. 1. Over for mig har departementet yderligere henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Efter offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses efter § 7, nr. 1, »dokumenter der udarbejdes af en myndighed til eget brug«.

Det følger modsætningsvis af bestemmelsen i § 7, nr. 1, at dokumenter, der videregives til brug for en anden myndighed, ikke anses som interne arbejdsdokumenter, uanset om dokumenterne oprindeligt er udarbejdet og anvendt som sådan af den første myndighed. Det er uden betydning, om videregivelsen sker ved formel fremsendelse af dokumenterne eller disse på mere uformel måde tilstilles den anden myndighed.

Der kan efter min mening ikke være tvivl om, at Det Særlige Bygningssyn i forhold til Miljøministeriet og dets styrelser, heriblandt Planstyrelsen, må betragtes som en selvstændig myndighed i relation til reglerne om aktindsigt. Jeg henviser til den kommenterede offentlighedslov ved Asbjørn Jensen m.fl. (1986), s. 118 f. Udveksling af arbejdsdokumenter mellem bygningssynet og Planstyrelsen vil derfor som udgangspunkt fratage dokumenterne deres interne karakter.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, bestemmer dog, at dokumenter, der udveksles »i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed«, ikke omfattes af retten til aktindsigt. § 10, stk. 4, fraviger således det anførte udgangspunkt i en bestemt relation - og kan for så vidt siges at udvide anvendelsesområdet for lovens § 7 om internt arbejdsmateriale - nemlig hvor dokumenterne udveksles som led i udførelsen af sekretariatsfunktioner.

Efter bekendtgørelsen om Det Særlige Bygningssyn (nr. 301 af 24. juni 1983) varetager Fredningsstyrelsen, nu Planstyrelsen, Det Særlige Bygningssyns sekretariatsmæssige opgaver. Dokumenter, der udveksles mellem bygningssynet og Planstyrelsen som led i Planstyrelsens sekretariatsfunktioner for bygningssynet, kan således undtages fra aktindsigt i medfør af § 10, nr. 4.

Sker dokumentudvekslingen i anden forbindelse - hvor Planstyrelsen ikke fungerer som sekretariat for bygningssynet - gribes forholdet af offentlighedslovens hovedregel om dokumentudveksling mellem forskellige myndigheder.

Det fremgår af bygningsfredningsloven m.v., at Planstyrelsen efter delegation fra miljøministeren, ud over at fungere som sekretariat for Det Særlige Bygningssyn, træffer afgørelse i sager om bygningsfredning. Afgørelserne træffes på grundlag af en indstilling fra bygningssynet. Når Planstyrelsen således fungerer som afgørelsesmyndighed i bygningsfredningssager, er dokumentudveksling mellem bygningssynet og Planstyrelsen hverken omfattet af § 7 eller § 10, nr. 4, i offentlighedsloven.

Bygningssynets indstilling til Planstyrelsen til brug for styrelsens afgørelse i fredningssagen vil derfor, når den foreligger i dokumentform, som hovedregel være undergivet aktindsigt.

Bygningsfredningsloven stiller ikke krav om, at bygningssynets indstilling skal foreligge i selvstændig skriftlig form, men synes dog nærmest at forudsætte dette, jf. at der til forskellig side skal gives underretning om bygningssynets indstilling.

I den aktuelle sag foreligger ikke (bortset fra mødereferatet) noget dokument, der fremtræder som bygningssynets indstilling over for Planstyrelsen. Jeg finder imidlertid at måtte lægge til grund, at det skriftlige mødereferat *faktisk* er indgået i Planstyrelsens sag som udtryk for bygningssynets indstilling. Det er således oplyst, at mødereferatet ud over til bygningssy-

nets medlemmer er sendt til Planstyrelsen, og styrelsens senere gengivelser af synets indstilling, bl.a. over for bygningens ejer, er tydeligt baseret på mødereferatets indhold.

Alternativet, hvor indstillingen over for Planstyrelsen alene gives i mundtlig form, er efter min opfattelse urealistisk og vil næppe være foreneligt med offentlighedsloven set i forhold til bygningsfredningslovens ordning.

Det centrale i sagen er, at mødereferatet, når det anvendes af Planstyrelsen som fredningsmyndighed - som udtryk for den indstilling, der efter loven skal foreligge fra bygningssynets side - i offentlighedslovens forstand skifter karakter fra at være et dokument, der udveksles i forbindelse med, at Planstyrelsen udfører sekretariatsopgaver for Det Særlige Bygningssyn, til at være et dokument, der indgår i Planstyrelsens sag som afgørelsesmyndighed i bygningsfredningssagen.

Jeg må på den baggrund finde det beklageligt, at Planstyrelsen og Miljøministeriet, departementet, nægtede Dem aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser om internt arbejdsmateriale.

Det fremgår af sagen, at De er blevet gjort bekendt med bygningssynets indstilling. På grund af aktindsigtsspørgsmålets principielle karakter har jeg imidlertid fundet det rigtigt samtidig hermed at henstille til Planstyrelsen at sende Dem kopi af det omhandlede punkt i referatet fra bygningssynets møde den 13. maj 1987.«