



Internt materiale bliver eksternt ved fremsendelse til den kommunale tilsynsmyndighed

Udtalt, at det ikke var i overensstemmelse med motiverne til offentlighedsloven at antage - således som Indenrigsministeriet i en offentliggjort skrivelse havde gjort det - at internt materiale generelt bevarer sin interne karakter, uanset at det fremsendes til den kommunale tilsynsmyndighed. (J. nr. 1988-1236-42).

FOB nr. 88.64

Under henvisning til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 6, stk. 5, anmodede jeg Indenrigsministeriet om en udtalelse vedrørende retsgrundlaget for det standpunkt, som ministeriet havde tilkendegivet i en skrivelse af 13. juli 1988 til Københavns Borgerrepræsentation. Skrivelsen var blevet udsendt som et led i Indenrigsministeriets almindelige udsendelsesordning vedrørende udtalelser af principiel betydning for de kommunale tilsynsmyndigheder.

Ministeriets resumé af udtalelsen havde følgende indhold:

»Udtalt, at internt materiale, der fremsendes til den almindelige kommunale tilsynsmyndighed, formentlig må antages at bevare sin interne karakter, men spørgsmålet er dog tvivlsomt. Der henvises herved til den kommenterede offentlighedslov af Asbjørn Jensen m.fl., s. 111.

Det må dog anses for utvivlsomt, at interne arbejdsdokumenter ikke mister deres interne karakter ved en videregivelse til den almindelige kommunale tilsynsmyndighed i forbindelse med en klage over afslag på aktindsigt, når fremsendelsen sker med henblik på tilsynsmyndighedens vurdering af, hvorvidt materialet har kunnet undtages fra aktindsigt, jf. pkt. 30 i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.

Det må ligeledes anses for utvivlsomt, at internt materiale, der udleveres i henhold til en udtrykkelig anmodning herom fra den kommunale tilsynsmyndighed til brug for myndighedens legalitetskontrol med kommunens virksomhed, ikke herved mister sin interne karakter.«

I min skrivelse til Indenrigsministeriet fremdrog jeg nogle passager fra 1. og 3. afsnit og henviste til, at jeg i en skrivelse af 19. september 1988 havde udtalt mig om et tilsvarende spørgsmål for så vidt angik et internt

dokument, der af Sundhedsministeriet var afgivet til brug for en dommerundersøgelse. I skrivelsen konkluderede jeg, at dokumentet ikke - efter fremsendelsen til dommeren - kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Indenrigsministeriet uddybede i en skrivelse af 22. december 1988 til mig baggrunden for ministeriets udtalelse i skrivelsen af 13. juli 1988:

» ...

I § 7, nr. 1, i offentlighedsloven er det anført, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds dokumenter, der udarbejdes af myndigheden til eget brug. Det er ikke i loven angivet, hvorvidt adgangen til at undtage internt arbejdsmateriale også består efter, at sådanne dokumenter er afgivet til udenforstående.

I Justitsministeriets oprindelige forslag til ny offentlighedslov var der indeholdt en særlig bestemmelse vedrørende dette spørgsmål, jf. F.T. 1983/84, tillæg A, sp. 2909 og sp. 2945 ff. Efter bestemmelsen kunne interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling blev udvekslet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt blev afgivet til udenforstående, kun undtages fra aktindsigt efter reglerne om internt arbejdsmateriale, hvis afgivelsen havde været påkrævet af hensyn til

- 1) opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt,
- 2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller
- 3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der måtte anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter.

Under retsudvalgets behandling af lovforslaget blev der imidlertid givet udtryk for, at bestemmelsen i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i § 5, nr. 3, i offentlighedsloven af 1970 afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående, jf. F.T. 1984/85, tillæg B, sp. 3087. Bestemmelsen blev derfor ikke medtaget i det lovforslag, der blev fremsat den 2. oktober 1985. Det blev som en følge heraf i de almindelige bemærkninger til lovforslaget anført, at den tidligere praksis - således som den er beskrevet i betænkning 857/1978, s. 183 ff - på dette område skal videreføres.

Det er således ikke enhver afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående, der bevirker, at undtagelsesbestemmelsen i § 7, nr. 1, ikke kan anvendes. Som ovenfor anført er det i bemærkningerne til lovforslaget

forudsat, at den hidtidige praksis på dette område videreføres, og der er herved henvist til betænkningen om offentlighedslovens revision, s. 183ff.

Af særlig relevans er her ombudsmandens udtalelse i F.O.B. 1975, s. 318, refereret s. 184-185 i den nævnte betænkning, hvor ombudsmanden gav udtryk for, at afgivelse af internt arbejdsmateriale til Folketingets Ombudsmand ikke kunne sidestilles med den afgivelse af internt materiale, der undertiden finder sted som led i sædvanlige, administrative ekspeditioner (over for andre forvaltningsmyndigheder eller over for private).

Som grundlag for sin retsopfattelse henviste ombudsmanden til, at afgivelsen skete til en særlig instans, der ikke var omfattet af offentlighedsloven, med henblik på et særligt lovreguleret undersøgelsesformål, at arbejdsmaterialet typisk alligevel ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedsloven om beskyttelse af interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, at afgivelsen af materialet ofte af vedkommende myndighed sker under forudsætning af, at materialet forbliver »internt«, og at det for ombudsmandens virksomhed er af afgørende betydning, at sådant materiale - i hvert fald i et vist omfang - kan rekvireres, uden at det derved bliver undergivet aktindsigt.

I betænkningen om offentlighedslovens revision er på denne baggrund anført: »Ombudsmandens opfattelse synes at måtte indebære, at heller ikke afgivelse af internt arbejdsmateriale til brug ved andre former for lovreguleret kontrolvirksomhed eller klagebehandlingsvirksomhed skulle bewirke, at materialet mister sin interne krakter - i hvert fald ikke i tilfælde, hvor afgivelsen er påkrævet af hensyn til udøvelsen af klage- eller kontrolfunktionen. Spørgsmålet kan dog næppe anses for afklaret efter gældende ret.«

Retsgrundlaget for Indenrigsministeriets udtalelse i skrivelse af 13. juli 1988 er den her beskrevne praksis på området, som Folketinget har forudsat videreført, jf. tillige den kommenterede offentlighedslov af Asbjørn Jensen m.fl., s. 111.

De kommunale tilsynsmyndigheder udøver en lovreguleret tilsyns- og kontrolvirksomhed over for kommunerne. De forhold, der kan begrunde, at internt arbejdsmateriale kan forblive »internt« uanset afgivelse til ombudsmanden, kan tilsvarende anføres om de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed. Det bemærkes herved, at ombudsmanden i sin nævnte udtalelse ikke tillagde det selvstændig betydning, at ombudsmanden ikke er omfattet af offentlighedsloven, og at det er antaget, at dette forhold heller ikke kan tillægges nogen betydning i denne henseende, jf. betænkning nr. 857/1978, s. 184.

På denne baggrund har Indenrigsministeriet i sin nævnte udtalelse af 13. juli 1988 givet udtryk for, at interne arbejdsdokumenter utvivlsomt ikke mister deres interne karakter ved en videregivelse til den almindelige kommunale tilsynsmyndighed i forbindelse med en klage over afslag på aktindsigt, når fremsendelsen sker med henblik på tilsynsmyndighedens vurdering af, hvorvidt materialet har kunnet undtages fra aktindsigt, jf. pkt. 30 i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen. Ombudsmanden har ikke haft bemærkninger hertil.

Endvidere udtalte Indenrigsministeriet, at det ligeledes måtte være utvivlsomt, at internt materiale, der udleveres efter den kommunale tilsynsmyndigheds udtrykkelige begæring til brug ved legalitetskontrollen med kommunens virksomhed, ikke herved mister sin interne karakter. Ministeriet har herved lagt vægt på angivelsen i betænkning nr. 857/1978, s. 184, om at internt materiale »i hvert fald« ikke mister sin interne karakter i tilfælde, hvor afgivelsen er påkrævet af hensyn til udøvelsen af klage- eller kontrolfunktionen. Der henvises herved tillige til ombudsmandens udtalelse i F.O.B. 1978, s. 504, hvor ombudsmanden lagde vægt på, at tilsynsmyndigheden kan forlange - og kommunalbestyrelsen er pligtig til at afgive - alle en sag vedrørende akter.

Endvidere udtalte ministeriet - i overensstemmelse med det ovenfor angivne i betænkning nr. 857/1978 - at internt materiale *formentlig* også i øvrigt måtte antages at bevare sin interne karakter ved fremsendelse til den kommunale tilsynsmyndighed, *men* at spørgsmålet var *tvivlsomt*.

Endelig udtalte ministeriet, at *hvis* afgivet materiale må antages at have bevaret sin interne karakter, ville ministeriet ikke udlevere materialet til en klager uden samtykke fra kommunalbestyrelsen.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse gengiver ministeriets udtalelse således den retsopfattelse - og den tvivl - der hidtil har været givet udtryk for på dette område, når det gælder udøvelse af lovreguleret kontrolvirksomhed.«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til Indenrigsministeriet:

»Indenrigsministeriets udtalelse vedrører rækkevidden af § 7 i offentlighedsloven. Bestemmelsen indeholder følgende:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, eller som i øvrigt er afgivet til udenforstående, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, jf. bl.a. pkt. 30 i den vejledning om offentlighedsloven, som Justitsministeriet udsendte i 1986.

Indenrigsministeriet mener, at dette udgangspunkt må fraviges for så vidt angår internt materiale, der fremsendes til de kommunale tilsynsmyndigheder, i hvert fald hvis materialet udleveres på tilsynsmyndighedens udtrykkelige anmodning til brug for tilsynets legalitetskontrol. Ministeriet har herved henvist til, at dette stemmer med den tidligere praksis på området, som Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af offentlighedsloven af 1985 har forudsat videreført.

Spørgsmålet om, hvorvidt internt materiale, som videregives til anden myndighed til brug blandt andet ved lovreguleret kontrolvirksomhed, fortsat kan betragtes som internt, var ikke ganske afklaret i praksis under den tidligere offentlighedslov. Praksis er beskrevet i betænkningen (nr. 857/1978) om offentlighedslovens revision, s. 183 ff.

Retstilstanden lå dog fast i den forstand, at det sikre udgangspunkt var, at afgivelse af internt materiale til anden myndighed medførte, at materialet ikke længere kunne betragtes som internt. Det lå også fast, at udgangspunktet var fraveget ved afgivelse af internt arbejdsmateriale til Folketingets Ombudsmand, jf. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands Beretning 1975, s. 318. Tvivlen knyttede sig til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af ombudsmandsudtalelsen måtte antages, at også andre former for lovreguleret kontrolvirksomhed kunne føre til en fravigelse af udgangspunktet. Det bemærkes herved, at ombudsmandsudtalelsen alene drejer sig om materiale afgivet til ombudsmanden. Der er ikke i udtalelsen peget på anden offentlig kontrolvirksomhed, hvor udgangspunktet tilsvarende måtte fraviges. Heller ikke i anden, judicial eller administrativ praksis på området er der mig bekendt peget på bestemte kontrolfunktioner, der i denne henseende måtte sidestilles med ombudsmandens kontrol.

Forud for revisionen af offentlighedsloven blev der som anført af Indenrigsministeriet overvejet en udvidelse af undtagelsen vedrørende interne arbejdsdokumenter. Det udvalg, som afgav den omtalte betænkning om

offentlighedslovens revision, foreslog følgende bestemmelse (forslagets § 9, stk. 3, betænkningen s. 36):

»Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan ikke undtages ... medmindre afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

...

2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller

...«

Udvalget henviste bl.a. til, at det efter gældende ret lå fast, at internt arbejdsmateriale, der som led i en administrativ sagsbehandling blev afgivet til udenforstående, som udgangspunkt ikke længere ville kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen vedrørende internt arbejdsmateriale i den tidligere offentlighedslovs § 5, nr. 3. Den manglende adgang til i fortrolighed at udveksle internt arbejdsmateriale havde navnlig vist sig uheldig i forbindelse med behandlingen af klagesager og udøvelsen af anden offentlig kontrolvirksomhed, »hvor det efter omstændighederne kan være af væsentlig betydning for klage- eller kontrolmyndighedens muligheder for på forsvarlig måde at tage stilling til en sag, at den anden myndighed stiller sit interne arbejdsmateriale til rådighed«, jf. betænkningen, s. 222, 1. sp.

Udvalgets forslag til en undtagelsesbestemmelse vedrørende udveksling af interne arbejdsdokumenter i forbindelse med udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed blev med en enslydende begrundelse medtaget som § 11, stk. 1, nr. 2, i det forslag til ny offentlighedslov, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 15. marts 1984, og som blev genfremsat i uændret form den 3. oktober 1984. Dette lovforslag blev ikke gennemført.

Bestemmelsen var *ikke* medtaget i det forslag, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 2. oktober 1985, og som førte til lovens vedtagelse.

I de generelle bemærkninger til dette lovforslag er der i den forbindelse anført, at det under retsudvalgets behandling af det tidligere lovforslag var den almindelige opfattelse, »at bestemmelsen i § 11 i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående. Bestemmelsen i det tidligere lovforslags § 11 er derfor ikke medtaget i det nu

foreliggende lovforslag. Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført. Der henvises til betænkningen om offentlighedslovens revision, s. 183 ff.« (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 191).

På den baggrund vil det efter min opfattelse være i klar modstrid med motiverne til den gældende offentlighedslov at anerkende en udvidelse af undtagelsesområdet for internt arbejdsmateriale, som i det væsentlige svarer til den udvidelse vedrørende offentlig kontrolvirksomhed, som lovgivningsmagten udtrykkeligt afviste i forbindelse med lovrevisionen i 1985.

En yderligere fravigelse af udgangspunktet med hensyn til aktindsigt i internt materiale, der er videregivet til en kontrolmyndighed - ud over afgivelse til ombudsmanden - må således efter min mening forudsætte, at der er tale om en ganske særlig form for kontrolvirksomhed, der ikke er omfattet af de generelle motivudtalelser, og som ikke i realiteten indebærer en tilsidesættelse af lovgivningsmagtens standpunkt.

Den kontrolvirksomhed, der udøves af de kommunale tilsynsmyndigheder, udgør et centralt element i kontrollen med den samlede kommunale forvaltning. Der er tale om en løbende kontrol, som er almindelig kendt, og som er af forholdsvis omfattende karakter. Kontrolvirksomheden adskiller sig i sine virkemåder ikke væsentligt fra andre former for offentlig kontrol.

Det er derfor efter min opfattelse *ikke* i overensstemmelse med motiverne til den gældende offentlighedslov at antage - således som Indenrigsministeriet har gjort det - at internt materiale generelt bevarer sin interne karakter, uanset fremsendelse til den kommunale tilsynsmyndighed.

Jeg finder heller ikke, at der er tilstrækkelige holdepunkter for særligt at antage, at internt materiale, der udleveres på tilsynsmyndighedens udtrykkelige begæring, forbliver internt i offentlighedslovens forstand. Jeg bemærker herved, at den udtalelse i betænkning 857/1978, som Indenrigsministeriet i denne forbindelse har henvist til («- i hvert fald ikke i tilfælde, hvor afgivelsen er påkrævet af hensyn til udøvelsen af klage- eller kontrolfunktionen«), efter sin ordlyd præcist svarer til indholdet af det forslag, som Folketinget afviste (« ... afgivelsen har været påkrævet af hensyn til... udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager.«).

Sammenfattende må jeg således være af den opfattelse, at den retsopfattelse, som Indenrigsministeriet har givet udtryk for i skrivelsen af 13. juli 1988, på de to ovenfor omhandlede punkter ikke er i overensstemmelse med motiverne til offentlighedsloven.

Jeg er opmærksom på, at Indenrigsministeriet har fremhævet, at spørgsmålet er tvivlsomt, og at forfatterne til den kommenterede offentlighedslov

(Jurist- og Økonomforbundets forlag 1986, s. 111) ligeledes antager, at der ved udøvelse af lovreguleret offentlig kontrolvirksomhed gælder en noget videre adgang til at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt end den, jeg har givet udtryk for her.

På den baggrund finder jeg ikke at burde formulere min opfattelse som en kritik af Indenrigsministeriets standpunkt.

Da jeg imidlertid må gå ud fra, at de kommunale tilsynsmyndigheder som udgangspunkt vil følge Indenrigsministeriets opfattelse - og da jeg som anført ikke mener, at den er udtryk for en korrekt fastlæggelse af gældende ret efter **offentlighedsloven** - skal jeg henstille til Indenrigsministeriet at drage omsorg for, at mit standpunkt bliver kundgjort for de kommunale tilsynsmyndigheder, for eksempel ved udsendelse af denne skrivelse.

... «