



2013-6

Aktindsigt i en myndigheds interne retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper

En journalist klagede over, at Finansministeriet havde afslået aktindsigt i en række dokumenter og oplysninger vedrørende Kreditpakken.

Sagen rejste flere spørgsmål i relation til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Sagen gav således ombudsmanden anledning til bl.a. at udtale sig om forståelsen af offentlighedslovens § 8, nr. 4, sammenholdt med § 7, om ret til aktindsigt i en myndigheds bindende interne retningslinjer. Ombudsmanden mente, at journalisten bl.a. havde ret til aktindsigt i et kommissorium i sagen, idet kommissoriet fastlagde bindende retningslinjer for den interne behandlingsform i en selvstændig myndighed.

(J.nr. 12/00379)

En journalist klagede til mig over, at Finansministeriet havde afslået aktindsigt i en række dokumenter og oplysninger vedrørende Kreditpakken.

Sagen rejste bl.a. et spørgsmål om, hvorvidt en i sagen nedsat koordinationsgruppe med tilhørende taskforce kunne anses for en selvstændig myndighed. På grundlag af udtalelser i sagen fra Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet fandt jeg ikke grundlag for at kritisere myndighedernes opfattelse af, at Koordinationsgruppen for Finansiell Stabilitet for sager vedrørende statsligt kapitalindskud og taskforcen for kapitalindskud måtte anses for én myndighed. Dette indebærer, at dokumenter, som var udvekslet inden for denne selvstændige myndighed, som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

I de dokumenter, som Finansministeriet havde undtaget som interne arbejdsdokumenter, fandt jeg imidlertid eksemplere på dokumenter, som – uanset deres interne karakter – efter min opfattelse var undergivet aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 4, om en myndigheds egne interne retningslinjer. Om dette spørgsmål skrev jeg således til journalisten:

18. februar 2013

Forvaltningsret

11241.2

Ombudsmandens udtalelse

"2.2.2. Eksempler på dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4

Jeg er for en lang række dokumenters vedkommende enig med ministeriet i, at disse må anses for interne og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Blandt disse har jeg dog fundet eksempler på dokumenter, som – uanset deres interne karakter – efter min opfattelse er undergivet aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 4. Bestemmelsen i § 8, nr. 4, lyder således:

'§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

(...)

4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.'

Baggrunden for bestemmelsen er, at der under Folketingets behandling af forslaget til ny offentlighedslov blev fremført ønske om, at der gives aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte grupper af sager – de såkaldte skuffecirkulærer (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 191).

Bestemmelsen i § 8, nr. 4, gælder også, såfremt retningslinjerne omfatter behandlingen af samtlige sager inden for den pågældende forvaltningsmyndighed (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 222).

Af pkt. 28 i vejledningen til offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) fremgår, at det er uden betydning, hvilken form de pågældende forskrifter har. Bestemmelsen omfatter derfor såvel egentlige cirkulæreskrivelser og andre interne rundskrivelse som tjenesteforskrifter, der f.eks. alene fremgår af referater af møder, hvor retningslinjer for sagsbehandlingen er fastlagt. Det er dog en forudsætning, at der er tale om bindende tjenesteforskrifter, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 190. John Vogter anfører samme sted, at bestemmelsen er et udslag af det almindelige synspunkt, at de generelle regler, som en myndighed løser sine opgaver efter, i almindelighed skal være offentligt tilgængelige. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 534 f.

Efter min opfattelse indeholder sag 09/02362 eksempler på sådanne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4. Det gælder notatet om forretningsgang for den nedsatte taskforce (indeholdt i dokument nr. 19). Det samme må gælde Kommissorium af 3. marts 2009 for behandling af ansøgninger om statsligt kapitalindskud og tegningsgaranti i Koordinationsgruppen

for Finansiell Stabilitet (indeholdt i dokument nr. 5), idet kommissariatet fastlægger retningslinjer for den interne behandlingsform i den selvstændige myndighed.

Dokumenterne, der er endeligt vedtaget på møder i koordinationsgruppen, ses således efter min opfattelse at fastsætte bindende retningslinjer for behandlingen af ansøgninger om statsligt kapitalindskud og tegningsgaranti i koordinationsgruppen og den tilknyttede taskforce.

Jeg mener på den baggrund, at Finansministeriet burde have givet dig aktindsigt i disse dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 8, nr. 4.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.”