



FOB 05.299

## Afslag på aktindsigt i rapport udarbejdet som led i intern revision

*DR gav en journalist afslag på aktindsigt i en rapport udarbejdet af et revisionsfirma der udførte DR's interne revision. DR begrundede afslaget med at det var tale om et internt dokument.*

*Ombudsmanden udtalte at revisionsfirmaet var en selvstændig juridisk enhed og ikke en del af DR. På den baggrund var ombudsmanden ikke enig med DR i at de dokumenter der blev udvekslet mellem DR og revisionsfirmaet som led i firmaets varetagelse af den interne revision, kunne anses for intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til DR at genoptage sagen og på ny tage stilling til journalistens anmodning om aktindsigt.*

*(J.nr. 2005-2371-501).*

Det fremgik af sagens akter at journalist A i e-mail af 15. juni 2005 anmodede DR om aktindsigt i "den særskilte rapport fra revisionsfirma (B) til DR vedrørende gennemgang af forretningsgange og gældende retningslinier for bl.a. B&U, som er omtalt i internt revisionsprotokollat af 31. marts 2005". Endvidere anmodede A om aktindsigt i alle dokumenter der måtte være oprettet på baggrund af denne særskilte rapport.

DR svarede A ved e-mail den 20. juni 2005 og afslog hans aktindsigtsanmodning. DR gav følgende begrundelse for afslaget:

"...

Med henvisning til offentlighedslovens § 7 skal DR hermed afslå din begæring om aktindsigt.

Begrundelsen herfor er, at den omhandlede rapport mv. er udarbejdet af (B), der igennem en årrække fast reviderer DR's regnskaber mv. Denne tilknytning til DR medfører at de omhandlede dokumenter er 'interne arbejdsdokumenter' og dermed undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7.

DR har overvejet om det var muligt at give meraktindsigt, men dette kan ikke efterkommes, da det er DR's vurdering at materialet er af fortrolig karakter." Den 24. juni 2005 klagede A til mig over DR's afslag på anmodningen om aktindsigt. Han skrev bl.a. følgende i sin klage:

"...

Efter at have konsulteret afdelingsleder ved Danmarks Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, der er ekspert i forvaltningsret og offentlighedsloven, klager jeg hermed over denne afgørelse, da jeg umuligt mener, at den omtalte rapport kan være et internt arbejdsdokument. (B) er en ekstern institution, og DR kan ikke bruge begrundelsen, at der er tale om intern revision og interne dokumenter, når det er foretaget af en ekstern institution.

FOB 05.299

Forvaltningsret 11241.2

Desuden skal det nævnes, at Rigsrevisionen i sit revisionsprotokollat for DR 2004 på side 253 henviser til, at man løbende er blevet orienteret om sagen, hvorfor en anden ekstern myndighed altså må have kendskab til den omtalte rapport.

Endelig skal det også påpeges at DR tidligere har givet mig aktindsigt i det afsnit i intern revisionsprotokollat for DR 2004, hvor rapporten omtales, og at dette protokollat også er udarbejdet af (B), hvorfor det synes mærkeligt, at (B) pludselig udarbejder interne dokumenter, som ikke må udleveres.

Der er tale om en rapport som gennemgår økonomisk rod i en afdeling, der er finansieret af licensbetalere, hvorfor de faktiske forhold må siges at have end- og meget stor interesse for offentligheden. Jeg kan gå med til, at DR anonymiserer evt. DR-medarbejdere, som måtte være nævnt i rapporten fra (B), men jeg kan ikke acceptere, at DR vil tilbageholde selve rapporten under henvisning til, at det er et internt dokument.

...”

Den 29. juni 2005 anmodede jeg DR om en udtalelse i anledning af A's klage - herunder en udtalelse om hvilken ansættelsesmæssig tilknytning firmaet B har til DR.

DR svarede mig ved brev af 19. august 2005 og skrev bl.a. følgende:

“ ...

Med hensyn til (B)'s ansættelsesmæssige tilknytning til DR kan det oplyses, at der i december 1999 blev indgået en aftale/kontrakt om, at (B) skulle fungere som intern revision for DR. En aftale der blev fornyet november 2003 med udløb pr. 31. december 2004.

Kontrakten, der omhandler omfang, ansvar og betingelser for funktionen som intern revision, blev udarbejdet med udgangspunkt i rigsrevisorlovens § 9, hvor Rigsrevisionen og DR har aftalt rammerne for den interne revision i DR og dennes samarbejde med Rigsrevisionen.

Gennem de 5 år hvor (B) har fungeret som DR's interne revision, har DR betragtet revisionen som intern, således at materiale udarbejdet som led i revisionen er interne arbejdsdokumenter. Først på det tidspunkt hvor dokumenterne videregives til Rigsrevisionen eller (andre) udenforstående, kan dokumenter evt. omfattes af aktindsigt, eller hvis dokumenterne omfattes af offentlighedslovens § 8 og/eller § 11.

Den konkrete undersøgelse er udarbejdet af en medarbejder i DR sammen med (B) iht. den samarbejdsaftale, der er indgået om revisionsopgaver. DR skal derfor fastholde, at undersøgelsen er et internt dokument, som blev udarbejdet for at danne grundlag for interne overvejelser om, hvorvidt DR's forretningsgange og retningslinier var klare og tydelige beskrevet. Da undersøgelsen forelå i efteråret 2004 havde DR allerede revideret forretningsgange og retningslinier i juni 2004, og rapporten gav ikke anledning til yderligere revision.

...”

A fremsatte ikke yderligere bemærkninger til sagen.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **“1. Offentlighedslovens § 7 - genstanden for min undersøgelse**

DR har afvist Deres anmodning om aktindsigt i rapporten med henvisning til at der er tale om et internt arbejdsdokument omfattet af offentlighedslovens § 7. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 7. 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.’

Efter bestemmelsen i § 7, stk. 1, nr. 1, er interne arbejdsdokumenter bl.a. dokumenter der udarbejdes til myndighedens eget brug.

Bestemmelsen omfatter kun dokumenter udarbejdet inden for den pågældende myndighed. Notater, udtalelser og vurderinger eller lignende der indhentes fra andre offentlige myndigheder eller fra private der virker som konsulenter, er som udgangspunkt ikke internt arbejdsmateriale, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2151-2155, og betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 221, 222, 237-239 og s. 245 ff.

Genstanden for min undersøgelse er derfor først og fremmest om revisionsfirmaet (B) i relation til udarbejdelse af rapporten må betragtes som eksterne konsulenter eller som knyttet til DR i et egentligt ansættelsesforhold. Se nærmere nedenfor under pkt. 4.

## **2. Nærmere om rapporten**

Jeg har i forbindelse med behandlingen af sagen modtaget en kopi af rapporten. Der er tale om en rapport dateret den 10. november 2004 med revisionsmæssig gennemgang af to projekter og af to medarbejders rejseafregninger. Rapporten er stilet til en sekretariatschef i DR der også er anført som opdragsgiver. Den er udarbejdet på (B)'s brevpapir og underskrevet af to revisorer fra (B). DR har i sin udtalelse til mig af 19. august 2005 imidlertid oplyst at rapporten er udarbejdet af en medarbejder i DR sammen med (B).

Jeg kan forstå at rapporten er omtalt i revisionsprotokollat for DR for 2004 på s. 253. Dette protokollat har De fået (delvis) aktindsigt i.

Det fremgår også af de bilag som De har indsendt, at Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af rejseafregninger mv. i DR. Denne undersøgelse er også omtalt i revisionsprotokollatet.

## **3. Grundlaget for den interne revision i DR**

Ifølge § 15 i lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed er DR en selvstændig offentlig institution. Institutionens regnskab udarbejdes af bestyrelsen og revideres af Rigsrevisionen, jf. lovens § 19, stk. 2.

Rigsrevisors revision i henhold til rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) omfatter ifølge § 2, stk. 1, nr. 3, selvstændige forvaltningssubjekter som DR. Efter § 2, stk. 2, kan revisionen af regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter udføres i samarbejde med andre revisorer såfremt dette er fastsat ved lov. Dette er ikke tilfældet for DR. Efter lovens § 9, stk. 2, er der imidlertid åbnet mulighed for at der kan indgås aftale med Rigsrevisor om at revisionsopgaverne varetages i et samarbejde med et organ for intern revision. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**‘§ 9.**

...

*Stk. 2.* Rigsrevisor kan aftale med vedkommende minister eller, såfremt ministeren ikke har beføjelse hertil, med ledelsen af de i § 2, stk. 1, nr. 3, nævnte selvstændige forvaltningssubjekter og en anden revisor, jf. § 2, stk. 2, at revisionsopgaver varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor, en anden revisor og et organ for intern revision.’

Ifølge DR's udtalelse til mig af 19. august 2005 har DR efter bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 9 indgået en aftale med Rigsrevisionen om den interne revision i DR. DR har medsendt aftalen som bilag. Det fremgår bl.a. af aftalen at den interne revision i DR bistår Rigsrevisionen i dennes finansielle revision af DR's regnskab, at den interne revision rapporterer til DR's bestyrelse og Rigsrevision om den udførte revision, at den interne revisionschef og medarbejderstab skal have en sådan faglig baggrund og erfaring at revisionsopgaverne kan løses tilfredsstillende, at den interne revision har adgang til alle oplysninger og dokumenter som er nødvendige for løsning af dens opgaver, at samarbejdet og koordineringen af den samlede revisionsindsats tilrettelægges ved periodiske møder mellem Rigsrevisionen og den interne revision, at den interne revisions arbejdsoplysninger mv. efter nærmere aftale skal stilles til rådighed for Rigsrevisionen, og at den interne revisions rapporter senest på tidspunkt for fremsendelsen til DR skal sendes til Rigsrevisionen.

DR har i sin udtalelse til mig af 19. august 2005 desuden oplyst at DR med udgangspunkt i aftalen med Rigsrevisor har indgået en aftale med revisionsfirmaet (B) om at (B) skal fungere som intern revision for DR. Også denne aftale er vedlagt som bilag til DR's udtalelse. Af aftalen fremgår bl.a. følgende:

*‘3. Formål*

3.1. Den interne revision er et led i Danmarks Radios overordnede interne kontrolsystemer og varetager de i *bilag 1* anførte opgaver.

*Del 2 - Ansvar og opgaver*

*4. Danmarks Radios forpligtelser*

4.1. Bestyrelse og ledelse i Danmarks Radio.

4.1.1. Det er bestyrelsens og ledelsens ansvar at etablere og opretholde et efter forholdene tilpasset system af interne kontroller med henblik på at sikre, at der ikke opstår utilsigtede eller tilsigtede fejl i bogføring og

regnskabsafklæggelse, ligesom det er bestyrelsen og ledelsens ansvar, at forvaltningen sker i overensstemmelse med de retningslinier, der er fastlagt i Bekendtgørelse om Vedtægter for Danmarks Radio samt de af bestyrelsen godkendte retningslinier herunder investerings- og pengepolitik i Danmarks Radio.

4.1.2. I relation til den interne revision er det bestyrelsens og ledelsens ansvar at sikre, at den interne revision har fuld adgang til at foretage de undersøgelser, herunder adgang til beholdninger, registreringer, bilagsmateriale, forretningsgangsbeskrivelser, systembeskrivelser, interview af medarbejdere i Danmarks Radio m.v., som skønnes nødvendige for at varetage funktionen som intern revision.

4.1.3. Den interne revision skal holdes underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der har betydning for revisionens gennemførelse.

4.1.4. Den interne revision skal på det tidligst mulige tidspunkt inddrages i planlægningen og ændring af regnskabssystemer samt ved tilrettelæggelse af forretningsgange, der må skønnes at have betydning for revisionsarbejdet.

#### 4.2. Faciliteter

(B) kan på lige fod med Danmarks Radios ansatte få stillet et lokale til rådighed, efter nærmere aftale med driftsledelsen.

...

### *Del 4 - Fortrolighed*

#### *9. Fortrolighed*

...

9.2. Som interne revisorer har (B) adgang til alt materiale, jf. pkt. 4.1.2. i denne kontrakt.

Denne adgang er begrænset til de medarbejdere hos (B), der er tilknyttet opgaven. I relation til særligt fortrolige/følsomme dokumenter har Danmarks Radios ledelse derudover mulighed for at begrænse adgang til materialet til seniormedarbejdere hos (B).

#### *10. Ansvar over for 3. mand*

Arten og omfanget af (B)'s arbejde som interne revisorer i Danmarks Radio udføres efter aftale med Danmarks Radios bestyrelse. (B)'s rapportering er således alene til bestyrelsens, driftsledelsens og Rigsrevisionens brug. (B) kan således ikke tage ansvar i relation til 3. mand, som måtte få forevist vore rapporter uden (B)'s samtykke. Dette gælder dog ikke påtegninger afgivet på årsregnskaber eller andre påtegninger beregnet på offentligheden.'

(B) modtager et nærmere bestemt årligt vederlag for sin funktion som intern revision.

#### **4. (B)'s tilknytning til DR**

Revisionsfirmaet (B) er en selvstændig juridisk enhed - et aktieselskab - og er naturligvis som sådan ikke en del af DR.

(B) udfører i henhold til den indgåede kontrakt en nærmere bestemt opgave for DR, nemlig den interne revision. Den opgave udføres for så vidt ikke af ansatte i DR, men af ansatte i (B). De revisorer fra (B) som udfører opgaven, indgår ikke i et ansættelsesforhold i DR. DR har således ingen personaleretlig ledelsesret over for disse medarbejdere og kan f.eks. ikke afskedige dem i tilfælde af at opgaverne ikke bliver løst tilfredsstillende.

På den baggrund kan jeg ikke være enig med DR i at de dokumenter der udveksles mellem DR og (B) som led i selskabets varetagelse af den interne revision, kan anses for intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Tværtimod er der tale om ekstern brevveksling mellem to selvstændige juridiske enheder. Jeg henviser til de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1984, s. 67 ff, for 1990, s. 216 ff, og for 1998, s. 409 ff. Jeg henviser desuden til Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 487 ff.

Den omhandlede rapport kan således ikke anses for omfattet af offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1. Jeg har i denne forbindelse ikke taget stilling til om (oplysninger i) rapporten kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg har gjort DR bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til DR at genoptage sagen for - i lyset af det jeg har anført - på ny at tage stilling til Deres aktindsigtsanmodning.”

DR meddelte efterfølgende at journalist A havde fået aktindsigt i rapporten.

NOTER: (\*) FOB 1984, s. 67, FOB 1990, s. 216 og FOB 1998, s. 409.